

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 23 juni 1999 att tillkalla en expertgrupp (dir. 1999:58) med uppgift att undersöka möjligheterna att förenkla utjämningsystemet för kommuner och landsting och att göra systemet mer stabilt. Utredningen har antagit namnet Expertgruppen för förenklad kommunal utjämnings.

Som ordförande förordnades fr.o.m. 1 oktober 1999 direktören Ulf Wetterberg. Som experter förordnades vid samma datum utredningschefen Rolf Andersson, chefsekonomen Jan Bröms, ekonomidirektören Lena Erixon, chefsekonomen Karin Mossler, departementsrådet Kjell Nyman och direktören Lars Roslund.

Som sekreterare förordnades den 1 oktober 1999 organisationsdirektören Leif Lundberg. Den 15 december 1999 förordnades ekonomie magister Bengt Lewin som biträdande sekreterare. I sekretariatets arbete har även deltagit förste byråsekreteraren Carl-Peter Hedin, anställd vid Statskontoret.

Härmed överlämnar expertgruppen sitt betänkande Förenklad kommunal utjämnings (SOU 2000:120). Expertgruppens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2000

Ulf Wetterberg

Rolf Andersson

Jan Bröms

Lena Erixon

Karin Mossler

Kjell Nyman

Lars Roslund

/Leif Lundberg

Bengt Lewin

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utgångspunkter	25
1.1 Inledning	25
1.2 Tidigare utredningar	26
1.3 Direktiven	29
1.4 Utredningen	30
1.5 Arbetets inriktning och genomförande	31
2 Den offentliga ekonomins utveckling	33
2.1 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	34
2.2 Kommunsektorns ekonomi	35
3 Utjämningsystemets roll i det samlade transfereringssystemet	41
3.1 Den offentliga förvaltningens uppgifter	41
3.2 Rättvis inkomstfördelning	42
3.3 Effektiv resursfördelning	43
3.4 Central samordning genom statsbidrag	44
3.5 Valfärdssystemens omsättning	45
3.6 Den kommunala inkomstfördelningen	46
4 Tidigare utjämningsystem	51
4.1 Tiden före de allmänna utjämningsystemen	51
4.2 Utjämningsystemet åren 1966–1973	53
4.3 Utjämningsystemet åren 1974–1979	55

4.4	Utjämningsystemet åren 1980–1988.....	55
4.5	Utjämningsystemet åren 1989–1992.....	57
4.6	Utjämningsystemet åren 1993–1995.....	57
4.7	1996 års utjämningsystem.....	60
4.8	Sammanfattande kommentarer	61
5	Utjämningsystemen i Danmark, Finland och Norge	63
5.1	Systemet i Danmark	63
5.2	Systemet i Finland	67
5.3	Systemet i Norge	69
5.4	Sammanfattande kommentarer	72
6	Beskrivning av statsbidrags- och utjämningsystemet.....	75
6.1	Inkomstutjämningsen	76
6.2	Kostnadsutjämningsen.....	80
6.3	Införanderegler	115
6.4	Generella statsbidrag	118
6.5	Samlade effekter av utjämning, införanderegler och statsbidrag	119
7	Expertgruppens analys och överväganden	125
7.1	Behovet av utjämning	125
7.2	Metoder för utjämning	126
7.3	Synpunkter på det nuvarande systemet.....	130
7.4	Alternativa lösningar	139
8	Expertgruppens förslag	143
8.1	Inledning	143
8.2	Kostnadsutjämningsen.....	144
8.3	Införandereglerna och inkomstutjämningsen	155
8.4	Ett nytt regionalpolitiskt statsbidrag	157
8.5	Effekter av expertgruppens förslag.....	158

9	Behovet av ytterligare utredning	169
9.1	Åldersfaktorn.....	169
9.2	Den sociala faktorn	171
9.3	Den geografiska faktorn	173
9.4	Inkomstutjämnningen.....	173
9.5	Det regionalpolitiska statsbidraget.....	173
9.6	Det generella statsbidraget.....	174
 Bilagor		
Bilaga 1:	Kommittédirektiv	175
Bilaga 2:	Sammanfattning av delmodeller och faktorer i det nuvarande kostnadsutjämningsystemet	179
Bilaga 3:	Tabellbilaga	183

Sammanfattning

Utgångspunkter

Expertgruppens uppdrag är att förutsättningslöst pröva olika möjligheter att göra utjämningsystemet för kommuner och landsting enklare och mer stabilt, utan att ge avkall på att systemet ska tillförsäkra kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Utredningen har antagit namnet Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning (Fi 1999:10).

En central utgångspunkt för gruppens arbete har varit att eftersträva lösningar som gör det lättare att se vilken utjämning och omfördelning som sker i systemet. Att man i vissa fall med nödvändighet måste använda relativt komplicerade beräkningsmodeller i systemet bör inte hindra att resultaten av beräkningarna redovisas så enkelt och pedagogiskt som möjligt. Det finns flera motiv för detta.

Det är ett demokratiskt krav att medborgarna har möjlighet att förstå inte bara varför kommunal utjämning sker utan också hur långt utjämningen är tänkt att gå samt vilket utfall systemet ger i stort och varför. För kommunala politiker och tjänstemän är det även viktigt att, i åtminstone stora drag, kunna förutse utfallet av den utjämning som sker. Expertgruppen anser att det är nödvändigt att det finns en bred uppslutning bakom den utjämningsmodell som väljs. I detta ligger inte bara att det måste finnas en förståelse för varför man valt en viss modell utan också för omfördelningsgrunderna i modellen och den valda utjämningsambitionen. Särskilt nödvändigt är detta om man som i Sverige har ett system som bygger på en rent inomkommunal utjämning.

En viktig förutsättning för gruppens arbete har varit att expertgruppen bestått av tjänstemän och inte av politiker. Gruppen har därför medvetet avstått från att ta ställning i frågor av mer klart

politisk karaktär. Till denna typ av frågor räknas exempelvis vilken avvägning i systemet som bör göras i ekonomisk omfördelning mellan olika regioner i landet.

I utredningsarbetet har expertgruppen försökt beskriva och bedöma hur statsbidrags- och utjämningsystemet fungerar på ett mer generellt plan. En viktig del i arbetet har varit att värdera hur de olika delsystemen är uppbyggda och fungerar. Med tanke på att kostnadsutjämnningen är det mest komplicerade delsystemet och också det som fått mest kritik har expertgruppen ägnat huvuddelen av sina insatser åt detta.

Med den tid som expertgruppen disponerat för sitt uppdrag, i praktiken mindre än ett år, har det varit nödvändigt att starkt prioritera utredningens insatser. Av detta skäl har expertgruppen tvingats avstå från att försöka utveckla och förbättra de enskilda beräkningsmodellerna i kostnadsutjämnningen.

I förutsättningarna för gruppens arbete har vidare ingått att införanderegler i det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet sträcker sig fram till år 2004. Expertgruppen har därför bedömt att det förslag som gruppen utarbetat som helhet tidigast skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2004. Det innebär att det finns tid för att utveckla och konkretisera gruppens mer principiellt hållna förslag.

Beskrivning av det nuvarande systemet

En viktig del av gruppens arbete har varit att beskriva och analysera det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet (se vidare kapitel 6). Skälet är att det är först när man kan förstå styrkan och svagheten i det nuvarande systemet – på olika nivåer – som man har förutsättningar att rätt värdera för- och nackdelarna med olika alternativa lösningar. I denna sammanfattning återges dock endast de delar av beskrivningen som bedömts vara nödvändiga som underlag för att förstå expertgruppens bedömningar och förslag. Dagens statsbidrags- och utjämningsystemet består av fyra delar: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, generellt statsbidrag och införanderegler. Utjämningsystemet består av två separata delsystem. Ett för kommunerna och ett för landstingen, men med en liknande uppbyggnad.

Syftet med *inkomstutjämnningen* är att garantera alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett storleken på det egna skatteunderlaget. De kommuner eller lands-

ting som har ett skatteunderlag per invånare som är lägre än genomsnittet i riket får ett bidrag medan de kommuner eller landsting som har ett högre skatteunderlag per invånare får betala en avgift.

För att räkna ut storleken på bidraget eller avgiften multiplicerar man den del av skattekraften som ligger över eller under riksgenomsnittet med den s.k. länsvisa skattesatsen. Den länsvisa skattesatsen utgörs av 95 % av den genomsnittliga utdebiteringen för kommuner och landsting år 1995, men med hänsynstagande till den skatteväxling mellan kommuner och landsting som skett i respektive län. De 95 procenten ovan kallas för kompensationsgraden i inkomstutjämningen.

Begreppet kompensationsgrad är lätt att förväxla med det som brukar kallas utjämningsseffekt eller utjämningsgrad. Skillnaden är att medan kompensationsgraden syftar på vad som utjämnas (skillnaden mot medelskattekraften) ser utjämningsgraden till resultatet av utjämningen. En kompensationsgrad på 95 % resulterar år 2000 i en utjämningsgrad för kommunerna på mellan 98 och 106 %. Det betyder att om alla kommuner hade haft samma skattesats skulle kommunernas skatteinkomster per invånare efter inkomstutjämning ligga mellan 98 och 106 % av den genomsnittliga skatteinkomsten i riket. För landstingen medför kompensationsgraden på 95 % en utjämningsgrad på mellan 99 och 101 %. Det rör sig således om en långtgående utjämning.

Totalt omfördelade inkomstutjämningen år 2000 cirka 8,8 miljarder kronor mellan kommunerna och 3,8 miljarder kronor mellan landstingen. 232 kommuner erhåller bidrag som finansieras genom avgifter från de övriga 57 kommunerna. Flertalet avgiftsbetalande kommuner är förortskommuner till storstäderna. De kommuner som får de största bidragen finns framför allt i glesbygds- och landsbygdskommuner. Av landstingen är det bara Stockholms läns landsting som betalar en avgift. Övriga landsting får ett bidrag.

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna för de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna. Systemet skall således inte utjämna för faktiska kostnadsskillnader utan endast se till skillnader som kommunerna och landstingen själva inte kan råda över. Kommuner eller landsting som har en ogynnsam struktur erhåller ett bidrag medan de som hade en gynnsam struktur får betala en avgift. I likhet med inkomstutjämningen motsvarar summan av bidragen i princip summan av avgifterna och gör utjämningen statsfinansiellt neutral.

Kostnadsutjämningsen utgår från ett antal delmodeller. Varje sådan modell avser antingen en verksamhet – som t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg – eller kostnader som kan återfinnas i samtliga eller flertalet verksamheter, exempelvis uppvärmningskostnader. I varje delmodell beräknas de strukturella kostnadsskillnaderna med hjälp av ett antal faktorer som ska spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna mellan enskilda kommuner respektive landsting.

Kostnadsutjämningsen innefattar 16 modeller för kommunerna och fyra för landstingen. I varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad, i kronor per invånare, för varje enskild kommun respektive landsting. Summerar man de beräknade standardkostnaderna för de olika delverksamheterna erhåller man en kommuns eller ett landstings strukturkostnad, uttryckt i kronor per invånare.

De kommuner och landsting som har en beräknad strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett bidrag motsvarande den överskjutande kostnaden. Understiger strukturkostnaden genomsnittet i landet betalar kommunen eller landstinget i stället motsvarande avgift.

År 2000 betalade 160 kommuner avgifter inom kostnadsutjämningsystemet och 129 fick bidrag.

Det är storstäder, landsbygdskommuner, glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner som får bidrag i kostnadsutjämningsen. Avgifter betalas av förorter, större städer, medelstora städer, industrikommuner och övriga större kommuner.

År 2000 fick tio landsting bidrag från kostnadsutjämningsystemet. Övriga elva landsting betalade en avgift.

De generella statsbidragen består av ett invånarrelaterat bidrag till kommunerna respektive till landstingen. Sedan år 1997 utgår också ett åldersbaserat statsbidrag till kommunerna.

Det invånarrelaterade bidraget fördelas till alla kommuner och landsting med ett lika stort belopp per invånare. År 2000 uppgår det invånarrelaterade statsbidraget till 52,4 miljarder kronor, eller 5 915 kronor per invånare. Landstingens bidrag uppgår till 18,9 miljarder kronor, eller 2 129 kronor per invånare.

Det åldersbaserade statsbidraget till kommunerna uppgår år 2000 till 6,7 miljarder kronor.

Införandereglerna syftar till att begränsa genomslaget av de senaste årens bidragsförändringar och få till stånd en infasning till det rådande utjämningsystemet. Införandereglerna består av fasta införandetillägg och rörliga införandetillägg/-avdrag. De fasta in-

förändertilläggen finansieras genom en minskning av det generella statsbidraget.

Det är 49 kommuner över hela landet som år 2000 får fasta införändertillägg. Danderyd har det högsta tillägget med 4 644 kronor per invånare, Boden har näst högst med 3 300 kronor per invånare. Rörligt införändertillägg får 36 kommuner. Totalt 140 kommuner har ett rörligt införänderevdrag. Netto betalas en summa om cirka 1,6 miljarder kronor ut genom kommunernas införändertillägg/-avdrag. Detta finansieras genom ett avdrag från det generella statsbidraget till kommunerna, s.k. nivåjustering. För år 2000 uppgår detta avdrag till 179 kronor per invånare.

Fem landsting får fasta införändertillägg år 2000. Norrbottens läns landsting har det högsta tillägget. Endast ett landsting, Stockholms läns, får ett rörligt införändertillägg. Tolv landsting har ett rörligt införänderevdrag. Netto betalas en summa om cirka 800 miljoner kronor ut genom landstingens införändertillägg/-avdrag. Landstingens nivåjustering, som finansierar införändereglerna uppgår till 92 kronor per invånare.

Analys och bedömningar

Behovet av utjämning

I Sverige svarar kommuner och landsting för en betydande del av verksamheten inom den offentliga sektorn. I detta ansvar ingår i flertalet fall även att svara för finansieringen av verksamheten och då i huvudsak genom den kommunala beskattningen. Expertgruppen konstaterar att det i ett sådant system är nödvändigt med en kommunal utjämning för skillnader i inkomster och i strukturella behov och kostnader.

Metoder för utjämning

Ända fram till mitten av 1980-talet skedde den kommunala utjämningen i Sverige i huvudsak genom att staten gav bidrag till de kommuner och landsting som bedömts ha en otillräcklig skattekraft. Detta kan beskrivas som en form av indirekt och kompensatorisk utjämning.

År 1986 infördes en allmän och en särskild skatteutjämningsavgift. Detta innebar att systemet fick inslag av vad som kan benämnas direkt utjämning, dvs. en överföring av kommunala skattemedel från kommuner och landsting med hög skattekraft till sådana med lägre. Fortfarande gällde dock att avgifterna endast användes för att delfinansiera utjämningsbidragen som i övrigt betalades av staten. Systemet hade i detta skede således inslag både av direkt och indirekt utjämning.

Inslaget av direkt utjämning försvann i det nya utjämningsystemet för kommunerna som infördes år 1993. Huvuddelen av statsbidragen inordnades i utjämningsystemet. Därigenom blev det möjligt att höja den skattekraft som systemet garanterade till en nivå som gjorde att systemet kom att omfatta alla kommuner utom de tre som hade den allra högsta skattekraften (nämligen Danderyd, Lidingö och Täby). Det som hände för dessa kommuner utanför systemet var att de inte fick del av de generella statsbidragen (som nu betalades ut inom ramen för systemet), å andra sidan fick de behålla sina skatteinkomster själva.

Mot bakgrund av vad som ovan beskrivits kan man konstatera att det var en genomgripande förändring som skedde i utjämningsystemet år 1996. I det nya utjämningsystemet som infördes detta år skiljer man för första gången klart på statsbidragsgivning och utjämning. Det sker genom flera ändringar i systemet. I detta nya system utgår det generella statsbidraget (i princip) med ett fast belopp per invånare. Samtidigt betalas både inkomstutjämnningen och den s.k. kostnadsutjämnningen helt av kommun- respektive landstingskollektivet självt. Man kan säga att utjämnningen från år 1996 helt bygger på en direkt och inomkommunal utjämning. Detta är också en beskrivning som gäller fullt ut för det nuvarande utjämningsystemet, eftersom det bygger på samma grundprinciper.

Jämför man med våra nordiska grannländer finner man att det endast är Danmark som har ett system med direkt inomkommunal utjämning. En skillnad mot Sverige är dock att utjämningsambitionen är lägre och att man i Danmark även har statsbidrag med mer eller mindre utjämnande syfte och funktion. Det norska utjämningsystemet påminner närmast om det system som vi hade i Sverige under åren 1993–95, medan utjämnningen i det finska systemet helt sker inom ramen för statsbidragsgivningen.

Expertgruppens sammanfattande bedömning är att den minst politiskt känsliga utjämningsmetoden är den som kan benämnas kompensatorisk och indirekt, dvs. en utjämning som endast sker

genom att behövande kommuner och landsting ges statsbidrag. Mest känslig är den direkta och inomkommunala utjämningen. Orsaken är att vid en helt inomkommunal utjämning finns det alltid både vinnare och förlorare; genomförs en ändring som gör att några kommuner får det bättre så måste samtidigt någon eller några andra kommuner få det sämre.

Inkomstutjämningen

Den långtgående utjämningen i inkomstutjämningen leder i vissa fall till att kommuner och landsting drabbas av negativa marginaleffekter. Detta gäller för kommuner som har en egen skattesats som understiger den s.k. länsvisa skattesatsen och vars inkomster ökar mer än genomsnittet i riket. Riksdagen har dock den 15 november 2000 beslutat om en ändring i systemet för inkomstutjämning som syftar till att förhindra att detta sker i fortsättningen. Expertgruppen konstaterar att den beslutade ändringen är tekniskt komplicerad. Ändringen innebär att den del av utjämningsystemet som varit någorlunda begripligt i framtiden endast kommer att kunna förstås och beräknas av experter.

Kostnadsutjämningen

Expertgruppen framhåller att kostnadsutjämningsystemet är komplicerat och svårt att förstå för andra än en liten grupp experter. Detta gäller särskilt för de modeller som inte är verksamhetsanknutna och som inte heller har någon koppling till redovisade kostnader.

Det måste vidare betonas att det är mycket komplicerat att beräkna utfallet av systemet för kostnadsutjämning. Problemet är inte bara de många och komplicerade delmodellerna. Det finns inte heller någon enskild myndighet eller expert som fortlöpande har tillgång till alla grunddata som behövs för beräkningarna.

Av expertgruppens beskrivning och analys framgår att kostnadsutjämningen innehåller ett antal delmodeller där det är oklart vad kompensation avser, hur eventuella kostnader beräknats och varför beräkningsmodellerna givits en viss utformning. Det är också i vissa fall oklart hur systemet avgränsats mot den statliga närings- och regionalpolitiken. Expertgruppen kan vidare konstatera att i flera fall har modeller lagts till eller ersättningsnivåer höjts vid

beredningen av de förslag som lagts av de olika utredningarna inom området.

Vidare kan ifrågasättas varför vissa kostnader ingår i systemet men inte andra (exempelvis kallort men inte den generella lönenivån, byggkostnader men inte den allmänna hyresnivån, kostnader för befolkningsminskning men inte kostnader för ökad befolkning).

Expertgruppens slutsats är att det är långt ifrån självklart vilka modeller som borde ingå i systemet och också att det finns ett betydande mått av skönsräkning när det gäller åtminstone en del av de valda ersättningsnivåerna.

Det är gruppens uppfattning att kostnadsutjämnningen inte bör innehålla modeller som med nödvändighet måste bygga på mer uttalade politiska värderingar. Beslut om stöd för exempelvis regionalpolitiska ändamål bör således enligt gruppens mening fattas direkt av politiker och ersättningen bör utgå vid sidan av utjämnningssystemet. Enligt gruppens mening finns det ett antal delmodeller främst i kommunsystemet som kan ifrågasättas på denna grund. Det finns också ett antal modeller som har sådana beräkningstekniska brister att man av detta skäl bör överväga om de inte ska läggas utanför systemet för kostnadsutjämnning.

Expertgruppen pekar också på oklarheter i systemet när det gäller att skilja mellan faktiska kostnader och strukturella kostnader, att en del av faktorerna i kostnadsutjämnningen har en koppling till inkomstförhållanden samt att delar av det generella statsbidraget utgår efter grunder som även ingår i systemet för kostnadsutjämnning.

De fasta införandetilläggen

Expertgruppen konstaterar att de fasta införandetilläggen förhindrar att statsbidrags- och utjämnningssystemet slår igenom fullt ut. Det är gruppens bestämda uppfattning att man inte kan behålla de fasta införandetilläggen i ett framtida system.

Förslag

Nya faktorer i kostnadsutjämnningen

Redan tidigare har expertgruppen framhållit vikten av att resultatet av den kommunala utjämnningen redovisas så enkelt och pedagogiskt som möjligt. Särskilt gäller detta den omfördelning som är resultatet av det mest komplicerade delsystemet, nämligen kostnadsutjämnningen. Det har också framkommit att expertgruppen inte haft tid och resurser att försöka utveckla och förbättra de enskilda beräkningsmodellerna i kostnadsutjämnningen.

Mot denna bakgrund har expertgruppen valt att lägga förslag om en modell som beskriver effekterna av den utjämnning som sker i kostnadsutjämnningen på ett enklare och mer strukturerat sätt.

I analysen av systemet för kostnadsutjämnning har expertgruppen funnit att de faktorer som ingår i delmodellerna i stort kan delas in i tre kategorier.

Åldersstrukturen ingår som en tung komponent i flera av de verksamhetsanknutna delmodellerna (barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg).

En *social faktor* (brett definierad) ingår, förutom i de ovan nämnda delmodellerna, även i bl.a. individ- och familjeomsorgsmodellen, modellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund samt – i landstingssystemet – i hälso- och sjukvårdsmodellen.

I flera av modellerna ingår även en *geografisk faktor*. Ofta rör det sig om någon form av mått på bebyggelsestruktur/gleshet, men det kan också röra sig om t.ex. geotekniska förhållanden, arbetspendling eller uppvärmningskostnader.

Expertgruppen anser att det skulle vara betydligt lättare att överblicka resultatet av kostnadsutjämnningen om utfallet i fortsättningen redovisas uppdelat i dessa tre faktorer i stället för i de 16 (i kommunsystemet) respektive fyra delmodeller (i landstingssystemet) som nu används. Vi tror också att det är lättare att bedöma rimligheten i utjämnningen om man exempelvis klart kan urskilja hur stor del i utjämnningen som beror på de olika faktorerna; dvs. åldersstrukturen, den sociala strukturen och den geografiska strukturen.

Expertgruppen har i kapitel 8 mer i detalj behandlat hur resultatet av den nuvarande kostnadsutjämnningen kan redovisas med hjälp av de nya tre faktorerna. Gruppen vill i sammanhanget understryka att detta nya sätt att redovisa resultatet av kostnadsutjämnningen inte påverkar utfallet, dvs. den omfördelning som sker.

Vissa delmodeller utgår ur kostnadsutjämnningen

Expertgruppen har i sin analys vidare konstaterat att det i kostnadsutjämnningen finns ett antal delmodeller som måste bedömas ha mer eller mindre regionalpolitiska inslag och där ersättningsnivåerna i modellerna i allt väsentligt bygger på politiska bedömningar. Gruppens föreslår att dessa delmodeller utgår ur utjämnningssystemet. Motsvarande ersättning till de berörda kommunerna och landstingen bör enligt gruppens mening i stället lämnas i form av ett regionalpolitiskt statsbidrag. Det rör sig här om sju delmodeller i kommunsystemet och en delmodell samt en delkomponent i landstingssystemet som i framtiden föreslås bör hanteras utanför utjämnningssystemet.

I tabellen nedan visas sambandet mellan de nuvarande delmodellerna i kostnadsutjämnningen och de av expertgruppen föreslagna nya faktorerna. Tabellen visar även vilka delmodeller och komponenter som gruppen anser bör hanteras utanför utjämnningssystemet.

Nuvarande modell i kostnads- utjämnigen	Ny indelning i faktorer			Regional- politik
	Ålder	Social	Geografi	
Kommunsystemet				
Barnomsorg	X	X		
Grundskola	X	X	X	
Gymnasieskola	X	X	X	
Äldreomsorg	X	X	X	
Individ & familjeomsorg		X		
Befolkningsminskning				X
Barn & ungdomar med utl. bakgr.		X		
Näringsliv & sysselsättning				X
Gator & vägar			X	
Kollektivtrafik			X	
Vatten & avlopp			X	
Administration m.m.				X
Uppvärmning				X
Byggekostnader				X
Befolkningsunderlag				X
Kallort				X
Landstingsystemet				
Hälsa & sjukvård				
- hälsa & sjukvårdsdelen		X		
- gles bebyggelsestruktur			X	
- små landsting				X
Kollektivtrafik			X	
Kallort				X

Övriga förenklingar

Expertgruppen lämnar också förslag om vissa förenklingar i de enskilda beräkningsmodellerna. Gruppen föreslår vidare att åldersfaktorn uppdateras årligen men att den geografiska faktorn läses för förslagsvis en fyraårsperiod. Även delar av den sociala faktorn bör läsas på motsvarande sätt. När det gäller individ- och familjeomsorgsmodellen och hälso- och sjukvårdsmodellen föreslår gruppen att dessa modeller ska utredas vidare. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn bedöms det vara nödvändigt att dessa modeller uppdateras årligen.

De fasta införandetilläggen avskaffas

I sin analys har expertgruppen kunnat konstatera att det i det nuvarande utjämningsystemet finns fasta införandetillägg som kraftigt påverkar utfallet av utjämningsen. De fasta införandetilläggen innebär också en permanent begränsning av utjämnings-systemets effekter. Expertgruppen anser att en sådan inskränkning varken är önskvärd eller rimlig. Ger utjämningsystemet ett utfall som man inte kan acceptera ens på sikt bör detta åtgärdas genom ändringar i utjämningsystemet, inte genom regler som begränsar systemets genomslag.

Expertgruppen har övervägt möjligheterna att helt enkelt avskaffa de fasta införandetilläggen. Gruppens bedömning är dock att det inte är politiskt och kommunalekonomiskt möjligt att avskaffa de fasta införandereglererna utan någon form av kompensation – inom eller utanför ramen för utjämningsystemet.

En viktig faktor i sammanhanget är att de fasta införandereglererna i dag finansieras genom en sänkning av kommunernas respektive landstingens generella statsbidrag. Om de avskaffas frigörs därför 1 604 miljoner kronor på kommunsidan och 1 577 miljoner kronor på landstingssidan.

Efter att ha övervägt olika alternativ föreslår expertgruppen två skilda åtgärder för att ersätta bortfallet av de fasta införandetilläggen.

Sänkt kompensationsgrad i inkomstutjämningsen

Den ena åtgärden är att de kommuner och landsting som har högre skattekraft än genomsnittet kompenseras genom en sänkning av kompensationsgraden i inkomstutjämningsen. Kompensationsgraden ligger i nuläget på 95 %. Den nya kompensationsgraden föreslås ligga på 80 % och skulle gälla även för de kommuner och landsting som inte får fasta införandetillägg i nuläget. Kommuner och landsting som har en lägre skattekraft än genomsnittet skulle inte alls påverkas utan behåller kompensationsgraden på 95 %. Det skulle således handla om en s.k. asymmetrisk utjämningsen. Denna åtgärd fungerar inte bara som en kompensation till de kommuner som har fasta införandetillägg på grund av inkomstutjämningsen utan den

minskar också radikalt de negativa marginaleffekter som i nuläget finns i systemet.

Ersättning genom ett regionalpolitiskt statsbidrag

Den andra åtgärden tar fasta på den del av de fasta införandetilläggen som i huvudsak går till kommuner och landsting i utsatta regioner. Förslaget är att dessa kommuner och landsting i fortsättningen får ersättning för det avskaffade fasta införandetilläggen inom ramen för det regionalpolitiska statsbidrag som tidigare omnämnts.

Eftersom vi föreslagit en sänkning av kompensationsgraden i inkomstutjämnningen utgår inte något regionalpolitiskt bidrag till de sju kommuner med fasta införandetillägg som gynnas mest klart av denna åtgärd. Det gäller Danderyd, Stockholm, Solna, Lidingö, Täby, Järfälla och Lomma. Samma sak gäller för Stockholms läns landsting.

Det nya regionalpolitiska statsbidraget

Tanken bakom det föreslagna nya regionalpolitiska statsbidraget redovisas i korthet nedan.

För det första ersätter statsbidraget tilläggen för de modeller i kostnadsutjämnningen som utgår ur systemet. I expertgruppens förslag och beräkningar kompenseras berörda kommuner och landsting med exakt samma belopp som de tidigare erhållit inom ramen för kostnadsutjämnningen.

För det andra utgår statsbidraget som en ersättning för de avskaffade fasta införandetilläggen. Expertgruppen har ansett att om man omvandlar de fasta införandetilläggen till statsbidrag kan det finnas anledning att minska beloppet något, vilket ju skulle ha skett om man haft en längre införandeperiod för det nuvarande utjämnningssystemet. Expertgruppen har valt att vid beräkningarna av effekterna av gruppens förslag reducera ersättningsbeloppet med 250 kronor per invånare för berörda kommuner och med 125 kronor per invånare för de berörda landstingen. Denna sänkning gör också att antalet bidragsmottagare blir mindre och att bidraget mer uttalat kommer att avse ekonomiskt utsatta kommuner och landsting.

Totalt är 106 kommuner och 7 landsting som skulle komma i fråga för det regionalpolitiska statsbidraget.

Det bör i sammanhanget framhållas att det inte finns något som säger att man vid framtida beslut om det regionalpolitiska statsbidraget behöver låta sig styras av det nuvarande utfallet. Genom att det nya statsbidraget inte längre är en del av det inomkommunala utjämningsystemet ökar möjligheterna att denna väge behövt stöd till särskilt utsatta kommuner och landsting utan att det sker på andra kommuners eller landstings bekostnad.

En annan viktig effekt av att detta stöd läggs utanför utjämningsystemet är att systemet därigenom blir mindre politiskt kontroversiellt och mer trovärdigt.

Finansieringen

De föreslagna åtgärderna kan i huvudsak bekostas genom borttagandet av de fasta införandetilläggen. De merkostnader som uppkommer betalas genom en sänkning av de generella statsbidragen.

De statsfinansiella effekterna av expertgruppens olika förslag framgår av tabellerna nedan.

Kommunsystemet	Mdkr
Sänkt kompensationsgrad i inkomstutjämnningen	-1,5
Avskaffade fasta införandetillägg	+1,6
Nytt regionalpolitiskt stöd	-2,4
Sänkt generellt statsbidrag	+2,3
Netto	0,0

Landstingssystemet	Mdkr
Sänkt kompensationsgrad i inkomstutjämnningen	-0,6
Avskaffade fasta införandetillägg	+1,6
Nytt regionalpolitiskt stöd	-0,9
Höjt generellt statsbidrag	-0,1
Netto	0,0

Det ekonomiska utfallet för kommuner och landsting

Med de förändringar expertgruppen föreslår är det totalt 146 kommuner som får ett förbättrat utfall, beräknat på underlag för år 2000 och 143 kommuner som får ett försämrat utfall. Förändringarna är dock i flertalet fall inte särskilt stora. Ett stort antal kommuner, 135 stycken, får ett utfall i intervallet plus/minus 100 kronor per invånare.

Bäst utfall jämfört med nuvarande regler får de kommuner som får förbättringar både i inkomst- och kostnadsutjämnningen och som i utgångsläget inte hade något fast införandetillägg. Hit hör flera av storstädernas kranskommuner. Mest förlorar de kommuner som har fasta införandetillägg men som inte får någon ersättning när dessa tillägg avskaffas.

Av de 21 landstingen (inklusive Gotland) är det fem stycken som förlorar och 16 som vinner på expertgruppens förslag. De som förlorar är landstingen som i dag har fasta införandetillägg. De som vinner gör detta för att de inte längre behöver betala avgifter för de delar av kostnadsutjämnningen som föreslås utgå ur systemet samt på grund av höjningen av statsbidraget. Mest förlorar Stockholms läns landsting, 146 kronor per invånare. Tretton landsting får en förbättring med 61 kronor per invånare.

Behovet av ytterligare utredning

Som tidigare framkommit är expertgruppens förslag av mer principiell karaktär. Detta medför att ska förslagen genomföras krävs en del kompletterade utredningsinsatser. I betänkandet redovisas ett antal frågor som gruppen anser behöver utredas vidare. I sammanhanget nämns bl.a. att det finns ett behov av att ytterligare utreda individ- och familjeomsorgsmodellen och hälso- och sjukvårds-komponenten.

1 Utgångspunkter

1.1 Inledning

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

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

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

1.2 Tidigare utredningar

I december 1991 lade Kommunalekonomiska kommittén (KEK) fram ett förslag till nytt statsbidragssystem för kommunerna i betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans (SOU 1991:98). Ett av huvudinslagen i KEK:s förslag var avskaffandet av 17 av de specialdestinerade bidragen tillsammans med det allmänna och det extra skatteutjämningsbidraget. Dessa bidrag skulle för kommunernas del i stället ersättas med ett nytt samlat statligt utjämningsbidrag med en garanterad skattekraftsnivå.

Redan vid remissbehandlingen framfördes stark kritik mot förslaget. Kritiken riktade sig i huvudsak mot utjämningsen av strukturellt betingade kostnadsskillnader och användandet av multipel regressionsanalys. Inför 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150) gjordes därför vissa justeringar av utredningens förslag i avvaktan på ytterligare utredningar. För att mildra genomslaget av kostnadsutjämningsen infördes även långtgående övergångsregler för åren 1993 och 1994.

Ett annat problem med det nya bidragssystemet, som trots kritiken infördes som ett provisorium år 1993, var att det inte omfattade landets alla kommuner. Detta var speciellt problematiskt i samband med de ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunerna och försvårade möjligheterna till en långsiktigt hållbar utjämningsen av skatteinkomsterna. För landstingen innebar det nya statsbidrags- och utjämningsystemet inte några större förändringar.

På grund av den starka kritiken under remissbehandlingen beslöt regeringen i juni 1992 att tillsätta en ny utredning – Strukturkostnadsutredningen (SKU) – med uppgift att vidareutveckla systemet för kostnadsutjämningsen. I sitt betänkande Kostnadsutjämningsen mellan kommunerna (SOU 1993:53) föreslog Strukturkostnadsutredningen att kostnadsutjämningsen skulle utformas enligt den s.k. standardkostnadsmetoden. Denna metod innebär att varje verksamhet och kostnad som ingår i utjämningsen beräknas för sig med hjälp av en särskild delmodell. Den metod som KEK använt, den s.k. totalkostnadsmetoden, innebär att man försöker återspegla de samlade kostnadsskillnaderna direkt med hjälp av ett fåtal faktorer.

Ett flertal remissinstanser framhöll att SKU hade tagit ett stort steg framåt när det gällde analysen av kostnadsskillnader i olika

verksamheter och införandet av resultaten i en samlad modell. Förslaget kritiserades likväl utifrån ett flertal olika utgångspunkter. Speciellt kritisk var man till urvalet av beräkningsmodeller och faktorer.

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

Ytterligare två utredningar tillsattes under år 1993 med uppgift att föreslå ett nytt statsbidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting. Den Landstingsekonomiska utredningen (LEU) fick i uppdrag att föreslå ett reviderat system för landsting och landstingsfria kommuner. LEU föreslog i betänkandet Inomkommunal utjämning (SOU 1994:70) att utjämning mellan landstingen och de landstingsfria kommunerna skulle ske genom inomkommunal omfördelning. För att skatteväxlingar ska kunna genomföras på ett ekonomiskt neutralt sätt föreslog LEU att landsting och kommuner skulle ingå i samma system. Förslagen i LEU:s betänkande överensstämde i stor utsträckning med SKU:s förslag. Även LEU fick kritik i remissbehandlingen. Främst riktade sig kritiken mot kostnadsutjämningen inom hälso- och sjukvården där man ansåg att modellen baserades på ett alltför begränsat kostnadsunderlag.

Den andra utredningen som i stort sett arbetade parallellt med LEU tog namnet Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (även kallad Statsbidragsberedningen). Beredningens uppdrag var att utarbeta ett konkret förslag till nytt statsbidrags- och utjämningssystem. Till grund för beredningens betänkande Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144) låg främst de ovan nämnda betänkandena från SKU och LEU. Beredningens centrala förslag var införandet av ett inomkommunalt inkomst- och kostnadsutjämningsystem för såväl kommuner som landsting.

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil. 7) presenterade regeringen ett förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting som i stor utsträckning byggde på Statsbidragsberedningens förslag. Ett flertal modi-

fieringar av beredningens förslag gjordes dock innan det lades fram inför riksdagen. Inom regeringen var man medveten om att inte heller detta förslag var tillräckligt stabilt och uthålligt för att kunna anses som slutgiltigt. I propositionen föreslog man därför att särskilda införanderegler skulle gälla under en period om åtta år – dubbelt så lång tid som beredningen föreslagit i sitt betänkande. Vidare tillsatte regeringen redan samma år en parlamentarisk beredning – Kommunala utjämningsutredningen – som skulle följa upp och utvärdera systemet.

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

En av de viktigare förändringarna i förhållande till tidigare utjämningsystemet var att systemet från och med detta år blev helt inomkommunalt, något som flera utredningar tidigare föreslagit men som inte fullt ut realiserats. En utförlig redovisning av det nya utjämningsystemet ges i kapitel 6.

Kommunala utjämningsutredningen avlämnade i december 1998 sitt slutbetänkande till regeringen. Utredningen föreslog i sitt betänkande Kostnadsutjämningsutredning för kommuner och landsting (SOU 1998:151) inte några större förändringar av de huvudsakliga principerna för utjämningsystemet. De förändringar som föreslogs gällde framför allt kostnadsutjämningsutredningen och då speciellt verksamheterna individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik. Då utredningens uppdrag i första hand gällde systemet för kostnadsutjämningsutredningen gick man inte närmare in på inkomstutjämningsutredningen. De synpunkter som utredningen hade rörde främst de negativa marginaeffekter som i vissa fall kan uppkomma vid en långtgående inkomstutjämningsutredning – i debatten ofta kallade pomperi-possaeffekter. Utredningen presenterade dock ingen lösning på problemet utan nöjde sig med att redovisa problemets omfattning och att konstatera att det utgjorde en brist i systemet. Utredningen ansåg det också nödvändigt att förena de föreslagna ändringarna med nya införanderegler för att undvika att förslagen ledde till alltför drastiska förändringar.

I den efterföljande propositionen Förändringar i utjämningsssystemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89) presenterade regeringen vissa ändringar i kostnadsutjämningsystemet. Ändringarna byggde till stora delar på de förslag som Kommunala utjämningsutredningen lämnat i sitt betänkande. De grundläggande principerna för utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting föreslogs dock ligga fast. Riksdagen beslutade den 14 juni 1999 i enlighet med propositionens förslag.

I propositionen står angivet att ett utredningsarbete skall inledas för att undersöka möjligheterna att göra utjämningsystemet enklare och mer stabilt. Även vid riksdagsbehandlingen av ärendet underströks behovet av en sådan utredning.

1.3 Direktiven

Den 23 juni 1999 beslutade regeringen att tillkalla en expertgrupp med uppgift att förutsättningslöst pröva olika möjligheter att göra utjämningsystemet för kommuner och landsting enklare och mer stabilt, samtidigt som det fortfarande skulle uppfylla de grundläggande motiven för utjämningen. Utredningen har antagit namnet Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning (Fi 1999:10).

Enligt direktiven (dir. 1999:58) ska expertgruppen analysera och jämföra flera alternativ ur olika aspekter. Alternativen ska vara statsfinansiellt neutrala. I direktiven sägs vidare att förenklingar av kostnadsutjämnningen måste ställas mot systemets förmåga att utjämna strukturella kostnadsskillnader. Nackdelen av en eventuell minskad träffsäkerhet måste ställas mot fördelen med en större stabilitet och ökade möjligheter till förståelse av systemets konstruktion. Vidare måste, enligt direktiven, frågan om förenkling analyseras utifrån bl.a. demokratiska, planeringsmässiga och inte minst rättviseaspekter. Direktiven i sin helhet redovisas i bilaga 1.

Samtidigt som regeringen tillsatte expertgruppen tillsattes en parlamentarisk utredning med uppdrag att svara för en fortsatt uppföljning av utjämningsystemet och utvärdering av träffsäkerheten hos de enskilda delarna i kostnadsutjämnningen. Utredningen har tagit namnet Utjämningsdelegationen. Enligt direktiven ska delegationen fästa särskild uppmärksamhet vid delmodellerna för befolkningsminskning och hälso- och sjukvård. Delegationen gavs vidare i uppdrag att utreda alternativa utformningar av inkomstutjämnningen samt att lämna förslag till förändringar som förbättrar

systemets förmåga att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner respektive landsting.

Den 17 februari 2000 avlämnade delegationen en delrapport där man föreslog en ändring i inkomstutjämningsystemet som skulle eliminera de negativa marginaleffekterna. Förslaget innebar att en kommun eller ett landsting med en tillväxt över rikets genomsnitt efter inkomstutjämningsgaranterat får behålla minst fem procent av skillnaden mellan rikets och den egna tillväxten. Vidare föreslogs i delrapporten att en kompensation för kraftiga befolkningsminskningar i landsting skulle införas. Denna kompensation föreslogs dock tills vidare ligga utanför utjämningsystemet. I propositionen Vissa kommunalekonomiska frågor (prop. 1999/2000:115) presenterade regeringen förslag till ändringar i utjämningsystemet som i stort överensstämde med förslagen i delegationens delrapport. Riksdagen fattade den 15 november 2000 beslut i enlighet med propositionens förslag.

Utjämningsdelegationen ska enligt direktiven avsluta sitt arbete samtidigt som expertgruppen, dvs. före utgången av november månad år 2000.

1.4 Utredningen

Expertgruppens uppdrag är att undersöka möjligheterna att göra utjämningsystemet enklare och mer stabilt utan att ge avkall på att systemet ska tillförsäkra kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

En central utgångspunkt i gruppens arbete har varit att eftersträva lösningar som gör det lättare att se vilken utjämning och omfördelning som sker i systemet. Att man i vissa fall med nödvändighet måste använda relativt komplicerade beräkningsmodeller i systemet bör inte hindra att resultaten av beräkningarna redovisas så enkelt och pedagogiskt som möjligt. Det finns flera motiv för detta.

Expertgruppen ser det som ett viktigt demokratiskt krav att medborgarna har möjlighet att förstå inte bara varför utjämning sker utan också hur långt utjämningen är tänkt att gå samt vilket utfall systemet ger i stort och varför.

Utjämningsystemet måste också utformas så att det är möjligt för kommunala politiker och tjänstemän att inte bara förstå utan också att, i åtminstone stora drag, kunna förutse utfallet av den utjämning som sker.

Expertgruppen anser vidare att det är nödvändigt att det finns en bred uppslutning bakom den utjämningsmodell som väljs. I detta ligger inte bara att det måste finnas en förståelse för varför man valt en viss modell utan också för omfördelningsgrunderna i modellen och den valda utjämningsambitionen. Särskilt nödvändigt är detta om man väljer en renodlad inomkommunal utjämning.

En viktig förutsättning för gruppens arbete har varit att expertgruppen bestått av tjänstemän och inte av politiker. Gruppen har därför medvetet avstått från att ta ställning i frågor av mer politisk karaktär. Till denna typ av frågor räknas exempelvis vilken avvägning i systemet som bör göras i ekonomisk omfördelning mellan olika regioner i landet.

1.5 Arbetets inriktning och genomförande

Som framgått av beskrivningen tidigare i detta kapitel har statsbidrags- och utjämningsystemet varit föremål för ett mer eller mindre sammanhängande utredningsarbete under de senaste tio åren. Särskilt gäller detta systemet för utjämning av strukturella behovs- och kostnadsskillnader, dvs. den s.k. kostnadsutjämnningen.

Även om det var ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem som infördes år 1996 så var en hel del av de komponenter eller modeller som ingick i systemet av äldre datum. Räknat över åren är det därför betydande utredningsinsatser som använts för att konstruera, utveckla och förfina exempelvis de modeller som ingår i kostnadsutjämningsystemet. Ofta har detta arbete skett i nära samarbete med forskare och andra experter inom de specifika områdena.

Som helhet kan processen lite förenklat beskrivas som en fortgående utveckling mot ett system med allt fler och allt mer sofistikerade och invecklade delmodeller. Resultatet har blivit ett system som är svårt att överblicka och som bara förstås av en liten grupp experter.

I utredningsarbetet har expertgruppen försökt beskriva och bedöma hur statsbidrags- och utjämningsystemet fungerar på ett mer generellt plan. En viktig del i arbetet har varit att värdera hur de olika delsystemen är uppbyggda och fungerar. Med tanke på att kostnadsutjämnningen är det mest komplicerade delsystemet och också det som fått mest kritik har expertgruppen ägnat huvuddelen av sina insatser åt detta.

Med den tid som expertgruppen disponerat för sitt uppdrag, i praktiken mindre än ett år, har det varit nödvändigt att starkt prioritera utredningens insatser.

Redan tidigt stod det klart att det inte var möjligt för expertgruppen att försöka utveckla och förbättra de enskilda beräkningsmodellerna i kostnadsutjämnningen. Det var för övrigt det uppdraget som Kommunala utjämningsutredningen hade och som Utjämningsdelegationen nu har.

Gruppen har därför inriktat sina insatser på att tydliggöra orsakerna till omfördelningen och att också klagöra vilken omfördelning som bygger på mer objektiva grunder – exempelvis åldersfördelning – och vilken omfördelning som bygger på bedömningar av mer politisk karaktär. Denna analys har sedan använts när gruppen utformat sitt förslag till en förenklad kommunal utjämning.

I förutsättningarna för gruppens arbete ingår att införanderegler i det nuvarande statsbidrags- och utjämnningssystemet sträcker sig fram till år 2004. Expertgruppen har därför bedömt att det förslag som gruppen utarbetat som helhet tidigast skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2004. Det innebär att det finns tid för att utveckla och konkretisera gruppens mer principiellt hållna förslag.

Under utredningsarbetet har gruppen haft omfattande kontakter med utredare, forskare och experter som deltagit i tidigare utredningar inom området. Gruppen har även haft kontakt på mer informell nivå med företrädare för olika berörda myndigheter och organisationer, exempelvis SCB, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stockholms stads utrednings- och statistikkontor (USK) samt Utjämningsdelegationen.

2 Den offentliga ekonomins utveckling

Utvecklingen för svensk ekonomi och offentliga finanser under 1990-talet blev dramatisk. Efter det sena 1980-talets högkonjunktur dök Sverige ned i en djup depression och de goda offentliga finanserna förvandlades på några få år till stora budgetunderskott. Under bottenåret 1993 motsvarade underskottet i den offentliga sektorn cirka tolv procent av bruttonationalprodukten (BNP). Underskottet innebar en kraftig ökning av statsskulden, vilket fick finansmarknaderna att reagera med höjda marknadsräntor och ett ökat räntegap gentemot omvärlden. De högre räntorna bidrog till att ytterligare förvärra läget och en sanering av de offentliga finanserna blev nödvändig.

Efter omfattande besparingar och åtstramningar mellan åren 1995 och 1998 kunde utvecklingen vändas och budgetutfallen stärkas. De sammanlagda budgetförstärkningarna under dessa år uppgick till 126 miljarder kronor, varav 66 miljarder kronor var utgiftsminskningar. År 1998 var den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. inkomster minus utgifter enligt nationalräkenskaperna, positivt för första gången sedan år 1990. År 1999 visade de offentliga finanserna ett överskott på 1,9 % av BNP, vilket är i nivå med målet om ett totalt överskott på två procent över konjunkturcykeln. Fortfarande är det dock bara den statliga sektorn som kan uppvisa positiva siffror. I kommunsektorn är det finansiella sparandet negativt.

I följande avsnitt ges först en bild av omfattningen av hela den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Därefter beskrivs utvecklingen av inkomster och utgifter i den kommunala sektorn mer i detalj.

2.1 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter

Den offentliga sektorns inkomster utgörs till allra största delen av skatter och avgifter. Skattekvoten, dvs. den offentliga sektorns inkomster av skatter och avgifter i relation till BNP, var 52,3 % år 1999. Det är den högsta nivån sedan år 1990.

Utöver skatter och avgifter delas den offentliga sektorns inkomster in i ränteinkomster och övriga inkomster. Dessa inkomstslag uppgick till 49 respektive 93 miljarder kronor år 1999. Det är i sammanhanget relativt små belopp.

Den offentliga sektorns utgifter utgörs av konsumtionsutgifter, investeringar, transfereringar och ränteutgifter. Den offentliga konsumtionen svarade år 1999 för 46 % av utgifterna och är till stor del kommunal. Här återfinns löner och andra utgifter för välfärdsproduktion. Transfereringar är inkomstöverföringar från offentliga sektorn till andra sektorer av ekonomin, t.ex. pensionsutbetalningar till hushållen. De utgjorde cirka 40 % av alla offentliga utgifter år 1999 och är till största delen statliga. Ränteutgifterna består främst av räntebetalningar på statsskulden.

I tabellen nedan visas hur de offentliga finanserna utvecklats sedan år 1980.¹ Siffrorna uttrycks, som brukligt, i förhållande till BNP. Märk väl att det av storheterna nedan egentligen bara är konsumtion och investeringar, den s.k. reala resursanvändningen, som bidrar till bruttonationalprodukten. Procentandelarna av BNP summerar alltså inte till hundra.

¹ Uppgifterna i tabellen avser reviderade NR enligt det nya europeiska nationalräkenskaps-systemet (ENS 95). Siffrorna för alla år utom 1995 är preliminära.

Tabell 2.1: Den offentliga sektorns finanser (procent av BNP)

	1980	1985	1990	1995	1999
<i>Inkomster</i>	57,2	60,2	63,2	56,7	59,4
Skatter & avgifter	47,4	48,5	53,7	47,6	52,3
Ränteinkomster	4,4	5,2	4,7	4,3	2,5
Övriga inkomster	5,4	6,5	4,7	4,8	4,7
<i>Utgifter</i>	61,3	64,1	59,4	64,6	58,4
Transfereringar	23,2	24,6	24,4	27,9	23,2
Räntor	4,0	8,1	4,8	7,1	5,4
Konsumtion	29,9	28,0	27,5	26,3	26,9
Investeringar	4,3	3,3	2,6	3,3	2,5
Finansiellt sparande	-4,1	-3,9	3,8	-7,9	1,5

Källa: SCB och Konjunkturinstitutet

2.2 Kommunsektorns ekonomi

Kommuner och landsting svarar för en betydande del av samhälls-ekonomi. År 1999 utgjorde de kommunala utgifterna nära 40 % av de totala offentliga utgifterna. Den kommunala konsumtionen svarade för ungefär två tredjedelar av den totala offentliga konsumtionen.

Kommunsektorns finansiella sparande har varierat under 1990-talet. För primärkommunerna som kollektiv har utvecklingen gått i positiv riktning sedan år 1997. År 1999 redovisades ett positivt finansiellt sparande. Landstingen har däremot dragits med ett växande underskott de senaste åren. Skillnaderna mellan enskilda kommuner och landsting är stora.

Från och med januari 2000 gäller ett krav på ekonomisk balans i kommuner och landsting. Det är resultatet enligt resultaträkningen som avgör om kommunerna klarar balanskravet eller ej – inte det finansiella sparandet enligt nationalräkenskaperna. År 1997 redovisade 73 av landets då 288 kommuner ett positivt resultat. Motsvarande siffra året därpå var 123. År 1999 hade 106 kommuner ett positivt resultat. År 2000, då balanskravet alltså börjar gälla, bedömer två av tre kommuner att de kommer att klara kravet. För landstingen är prognosen inte lika god. Endast åtta av 20 landsting räknar med ett positivt resultat år 2000.

Kommunsektorns inkomster

Den dominerande inkomstkällan för den kommunala sektorn är skatteinkomsterna. År 1999 svarade skatterna för 70 % av inkomsterna. Statsbidragens andel uppgick till 19 % och övriga inkomsters andel till 11 %.

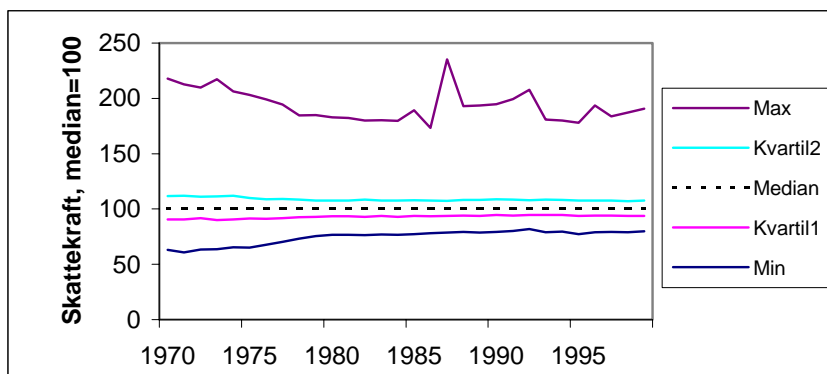
Underlaget för kommunal beskattning består av invånarnas förvärvsinkomster inklusive skattepliktiga transfereringar, reducerat med olika skatteavdrag. Den ojämförligt största delen av skatteunderlaget utgörs av löneinkomster. Av de skattepliktiga transfereringarna är pensionsinkomsterna störst, följt av ersättningar från sjuk- och arbetsmarknadsförsäkringarna.

De viktigaste faktorerna för skatteunderlagets utveckling är förändringar i sysselsättning samt regeländringar i skatte- och bidragssystemen. 1990-talet innehöll flera exempel på sådana förändringar. Skattereformen under åren 1990–91 innebar att det kommunala skatteunderlaget breddades, bl.a. genom att hushållens möjligheter till skatteavdrag försämrades. Under krisåren påverkades kommunernas och landstingens skattebas negativt av den försämrade sysselsättningen. Införandet av avdragsgilla egenavgifter för hushållen och sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna ledde också till ett reducerat skatteunderlag. Samtidigt verkade ökade totala ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen i motsatt riktning.

Skillnaderna i skatteunderlag mellan enskilda kommuner och landsting är mycket stora. År 1999 motsvarade Danderyds skattekraft, eller skatteunderlag per invånare, 175 % av medelskattekraften, vilket var högst i landet. Borgholm hade lägst skattekraft med 73 %. Bland landstingen hade Stockholms län högst skattekraft med 119 % av medelskattekraften. Lägst lag Gotlands kommun (som står utanför landsting) med 81 %.

I diagrammet nedan visas hur spridningen i skattekraft mellan kommunerna har utvecklats sedan år 1970. För de allra flesta kommuner är skillnaderna inte särskilt stora. Men ett fåtal kommuner, med Danderyd i spetsen, har under hela perioden en jämförelsevis mycket hög skattekraft. Sett över hela den aktuella tiden har dock spridningen minskat något. De stora skillnaderna i skattekraft utjämnas nästan helt i det nuvarande inkomstutjämningsystemet.

Figur 2.1: Spridningen i kommunernas skattekraft åren 1970–1999



Källa: SCB

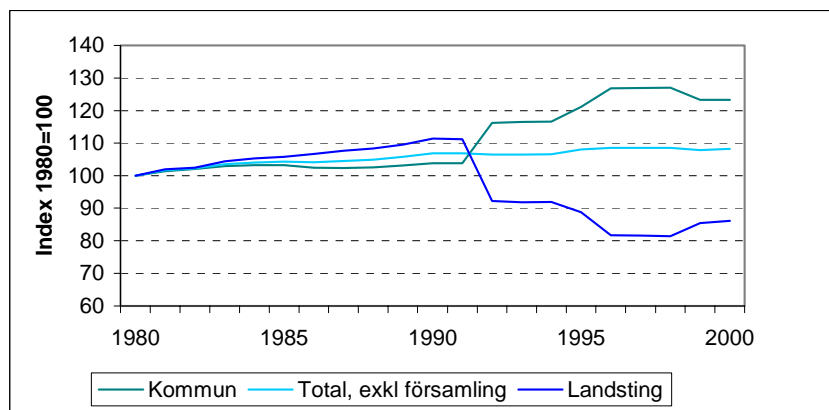
Kommunsektorns skatteinkomster påverkas förutom av skatteunderlaget också av de skattesatser som tillämpas i kommuner och landsting. Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen har höjts successivt under flera decennier. Under 1990-talet har staten velat förhindra fortsatta kommunala skattehöjningar med hjälp av olika tekniker.

Mellan åren 1991 och 1993 tillämpades ett skattestopp, dvs. kommuner och landsting fick enligt lag inte höja skatten. Året därpå fick de kommuner och landsting som inte höjde skatten kompensation genom att ökade skatteinkomster från sänkt grundavdrag för löntagare inte drogs in.

Under åren 1995–96 då inga statliga åtgärder mot skattehöjningar vidtogs, höjdes den genomsnittliga utdebiteringen med 0,56 procentenheter (exkl. kyrkoskatt). Åren 1997–99 återinfördes sanktioner, nu i form av statsbidragsindragningar för de kommuner och landsting som höjde skatten. Denna åtgärd tillämpades i praktiken på fem kommuner år 1999. De olika åtgärderna för att stävja skattehöjningar begränsade ökningen av den genomsnittliga skattesatsen under åren 1990–2000 till 0,37 procentenheter. Sett över en längre period har ökningen varit större. I nedanstående diagram visas hur den genomsnittliga skattesatsen har utvecklats i kommuner och landsting med 1980 som basår. De stora inbördes förändringarna från år 1992 och framåt förklaras av kommunernas övertagande av äldre- och handikappomsorg och därpå följande skatteväxlingar (bl.a. den s.k. ÅDEL-reformen). Den totala genomsnittliga kommunala skattesatsen ökade med 2,31 kr per skatte-

krona, eller åtta procent, mellan åren 1980 och 2000. Den högsta totala kommunala skattesatsen ligger år 2000 totalt på 33,12 % och den lägsta på 26,5 %. Motsvarande siffror år 1980 var 31,5 respektive 24,1 % (exkl. församlingsskatt som inte utgår från och med år 2000). Samtidigt som kommunalskatterna har höjts har alltså spridningen minskat något under perioden.

Figur 2.2: Utvecklingen av genomsnittlig kommunal, landstingskommunal och total kommunal utdebitering åren 1980–2000



Källa: SCB

Den näst största kommunala finansieringskällan efter kommunalskatten är statsbidragen till kommuner och landsting. Dessa inkluderar både generella och specialdestinerade bidrag, varav de generella statsbidragen utgör merparten. En rad förändringar i regler och ekonomiska regleringar mellan staten och den kommunala sektorn har inneburit att statsbidragen har varierat under 1990-talet. Statsbidragen påverkades även av den statliga budgetsaneringen.

Kommunsektorns utgifter

Under efterkrigstiden har kommunsektorn ökat kraftigt i betydelse. Den kommunala konsumtionen, som svarar för cirka fyra femtedelar av sektorns utgifter, nära nog sexdubblades i fasta priser mellan åren 1950 och 1990. Ett tecken på en kommande expansion av kommunal verksamhet är nivån på de kommunala investeringarna. Utgifterna för sådana investeringar låg på en mycket hög nivå

under 1950- och 1960-talen. Under 1970- och 1980-talen sjönk investeringsnivån kraftigt och konsumtionsökningen därefter blev inte lika kraftig som tidigare.

I början av 1990-talet bromsades den reala utgiftsökningen upp och mellan åren 1993 och 1997 minskade de kommunala konsumtionsutgifterna i fasta priser. Orsaken till detta var att lågkonjunkturen tvingade kommuner och landsting till återhållsamhet. Detta visade sig bl.a. i att antalet sysselsatta i kommuner och landsting sjönk mellan åren 1990 och 1996.

Sedan år 1998 har de kommunala konsumtionsutgifterna i fasta priser stigit igen. Ökningen år 1998 var på nästan sju procent, men förklaras till stor del av överföringen av läkemedelssubventionen till landstingen. Till året därpå ökade konsumtionen med två procent. Därmed är utgifterna i reala termer tillbaka på ungefär samma nivå som i början av 1990-talet.

Som tidigare nämnts svarade konsumtion och inkomstöverföringar för cirka 46 respektive 40 % av den offentliga sektorns utgifter år 1999. I kommunsektorn är motsvarande siffror 83 respektive 9 %.

Av transfereringarna från kommunsektorn går drygt två tredjedelar till hushållen. Dessa hushållstransfereringar består av socialbidrag och avtalspensioner. Utbetalningar av socialbidrag ökade i lågkonjunktursens spår, men har minskat sedan år 1997.

Resterande del av kommunsektorns utgifter utgörs av investeringar (sex procent) och räntor (två procent). Dessa utgiftsposter har också följt 1990-talets konjunkturväxlingar relativt väl.

Den ovan använda indelningen av de kommunala utgifterna har sitt ursprung i nationalräkenskaperna. För att få en mer detaljerad bild av hur mycket de kommunala verksamheterna kostar, sägs här även något om driftkostnader för de viktigaste verksamhetsområdena. Detta sätt att redovisa kommunernas utgifter härrör från kommunernas bokslutsstatistik, som delas in i en driftdel och en investeringsdel.

Kommunernas driftkostnader för den egentliga verksamheten, exklusive de landstingsfria kommunernas sjukvård, uppgick till 290 miljarder kronor år 1998. De verksamheter som till största delen är åldersberoende (äldreomsorg, barnomsorg och utbildning) svarade för nästan tre fjärdedelar av dessa kostnader. Driftkostnadernas sammansättning i övrigt framgår av tabell 2. Sedan år 1995 gäller en ny kommunal verksamhetsindelning, vilket försvårar jämförelser över tid.

Tabell 2.2: Kommunernas driftkostnader för vissa verksamheter år 1998

Verksamhetsområde	Procent	Milj. Kr
Infrastruktur, skydd m.m.	8	24 186
Fritid och kultur	6	16 622
Barnomsorg	14	39 543
Utbildning,	30	87 762
– därav grundskola		55 773
– därav gymnasieskola		20 757
Vård och omsorg om äldre och funktionshindrade	29	83 337
Individ och familjeomsorg exklusive flyktingmottagande	8	24 058
Särskilt riktade insatser	3	9 159
Övrig verksamhet	2	5 140
Totalt	100	289 807

Källa: SCB

Landstingens driftkostnader är inte lika omfattande som kommunernas och de domineras fullständigt av kostnader för hälso- och sjukvård. År 1998 uppgick landstingens totala driftkostnader till 134 miljarder kronor, varav 84 % utgjordes av kostnader för hälso- och sjukvård. Så hög har hälso- och sjukvårdsandelen inte varit sedan innan ÄDEL-reformen genomfördes år 1992.

3 Utjämningsystemets roll i det samlade transfereringssystemet

Utgjämningsystemet för kommuner och landsting utgör bara en liten del av den totala omfördelningen mellan olika delar av landet. Kontanta inkomstöverföringar, direkta och indirekta skatter, regionalpolitiska stöd samt offentlig konsumtion bidrar alla till utjämnningen av inkomster och resurser mellan individer i olika kommuner. Varje system har var för sig omfördelnde effekter. Dessutom sker ytterligare omfördelning genom att de olika systemen samverkar. En förändring i beskattningen av inkomster påverkar t.ex. nettoutbetalning av transfereringar eftersom flertalet transfereeringar är skattepliktiga. Den samlade effekten av de olika systemen är därför svår att överblicka. I detta kapitel görs ett försök att sätta in det kommunala utjämningsystemet i ett större sammanhang.

3.1 Den offentliga förvaltningens uppgifter

Enligt nationalekonomiska teorier har den offentliga förvaltningen tre huvuduppgifter. Den ska bidra till en rättvis inkomstfördelning, en effektiv resursfördelning och en stabil konjunkturutveckling. Det bör understrykas att vi här använder en modell, dvs. en förenklad bild av verkligheten. En av förenklingarna i modellen är det centralistiska perspektivet. I praktiken är dessa uppgifter resultatet av en samverkan i många olika former mellan politiker och tjänstemän på skilda nivåer.

Inkomstfördelningsfunktionen innebär att uppfylla nationella mål om inkomstutjämnning mellan medborgare, kommuner eller regioner. En rättvis inkomstfördelning mellan medborgare uppnås främst genom transfereringar och skatter, men också indirekt genom den offentliga konsumtionen. En stor del av inkomstutjämnningen sker över medborgarnas livscykel.

Resursfördelningsfunktionen handlar om att korrigera s.k. marknadsmisslyckanden så att samhällets resurser fördelas så effektivt som möjligt. Detta sker bl.a. genom att organisera en effektiv produktion av offentliga varor eller tjänster, t.ex. skola och sjukvård. Utgifterna för denna produktion kallas i nationalräkenskaperna för offentlig konsumtion.

Konjunkturstabilisering uppnås genom olika former av finans- och penningpolitik. Under senare tid har penningpolitiken fått en mer framträdande roll, medan finanspolitiken blivit mer inriktad på strukturpolitiska frågor. För vårt syfte är det främst de två förstnämnda av den offentliga förvaltningens funktioner som är av intresse.

För att den offentliga förvaltningen skall kunna fullgöra sina åtaganden är det enligt litteraturen inom området viktigt att "rätt" arbetsfördelning mellan central, regional och lokal förvaltning uppnås. Utgångspunkten är att staten, genom sin lagstiftande makt, bestämmer de gränser inom vilka regionala eller lokala organ kan agera. Enligt detta synsätt ansvarar den centrala förvaltningen bl.a. för samordningen av regionala och lokala organs handlande så att det passar helheten från inkomstfördelnings-, resursfördelnings- och stabiliseringspolitisk synpunkt. För att styra dessa organs handlande i önskvärd riktning kan staten t.ex. använda sig av olika former av statsbidrag.

I det följande diskuteras transfereringarnas, den offentliga konsumtionens och utjämningsystemets roll utifrån den offentliga förvaltningens inkomstfördelnings- och resursfördelningsfunktioner. Utjämningsystemet behandlas här som en form av statsbidrag som fyller funktionen av central samordning.

3.2 Rättvis inkomstfördelning

Fördelningen av inkomster och vilken inkomst en individ har beror på en mängd faktorer. Den mest grundläggande faktorn är den lön individen erhåller från arbetsmarknaden, förutsatt att hon förvärvsarbetar. Lönen bildar tillsammans med avkastningen på sparat kapital individens faktorinkomst. För att fullgöra den offentliga förvaltningens inkomstfördelnde funktion, strävar man efter att jämna ut ojämlikheter i faktorinkomster mellan medborgarna med hjälp av inkomstöverföringar och skatter. Det konsumtionsutrymme den enskilde individen förfogar över efter transfereringar och skatt kallas disponibel inkomst. När effekterna av välfärdsstatens omför-

delande verksamhet studeras, brukar faktorinkomsternas fördelning ställas mot de disponibla inkomsternas fördelning.

Transfereringssystemet omfördelar inkomster på flera sätt. En stor del av all omfördelning sker över livscykel. Med livscykelrelaterad omfördelning menas omfördelning från yrkesverksam period till icke yrkesverksamma perioder. Utbetalningen av pensioner, som utgör mer än hälften av alla överföringar till hushållen, är ett exempel på en sådan omfördelning.

Transfereringar kan också fungera som en form av försäkring mot mer eller mindre oförutsedda inkomstbortfall. Händelser som sjukdom, invaliditet och arbetslöshet kan inträffa under alla livsfaser och leda till sänkt inkomst och levnadsstandard. Exempel på överföringar av försäkringstyp är sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Vissa inkomstöverföringar, t.ex. barnbidraget kan inte hänföras till någon av ovanstående kategorier.

Transfereringarna finansieras genom inkomsttagarnas och arbetsgivarnas skatter och avgifter. Skattesystemet har progressiva inslag. Därmed förstärks dess utjämnande effekt. Ett exempel på progressiva skatter är den statliga inkomstskatten på 20 procent för inkomster över den s.k. brytpunkten. Högre upp i skatteskalen finns ytterligare en brytpunkt över vilken den statliga inkomstskatten är 25 procent.

3.3 Effektiv resursfördelning

En effektiv omfördelning och utjämning av samhällets resurser åstadkoms bl.a. genom offentliga satsningar på sjuk- och hälsovård, utbildning och andra sociala program. Huvudsyftet med att staten driver in skatter som används till att i offentliga system bedriva välfärdsprogram av detta slag är att göra tillgången till och utnyttjandet av dessa tjänster mindre beroende av den enskildes ekonomiska resurser.

De offentliga tjänsterna utgör ungefär en fjärdedel av bruttonationalprodukten. Kontanttransfereringarna, som egentligen inte är en del av BNP, motsvarar en nästan lika stor andel. De offentliga tjänsterna kan inte jämföras med kontanter, men de har ändå ett värde eftersom den enskilde annars skulle få betala för de tjänster han eller hon behöver ur egen ficka. Det individuella konsumtionsutrymmet påverkas alltså även genom offentlig konsumtion, om än inte lika direkt som i fallet med kontanta inkomstöverföringar.

En stor del av de offentliga tjänsterna produceras av kommuner och landsting. Barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, äldreomsorg, bibliotek, gatubelysning m.m., är alla exempel på verksamheter i kommunsektorn. Transfereringarna administreras däremot nästan helt genom statens (socialförsäkringssektorns) försorg. Ett viktigt undantag är socialbidraget som sköts av kommunerna.

3.4 Central samordning genom statsbidrag

Statsbidrag till kommunerna är ett viktigt instrument för samordning av den offentliga förvaltningens funktioner. För att effektivisera resursfördelningen kan t.ex. specialdestinerade bidrag ges i syfte att stimulera kommunen att bedriva en viss verksamhet som även invånare i andra kommuner kan dra fördel av. I konjunktur-stabiliserande syfte kan statsbidrag t.ex. användas för att ge kommunen incitament att förskjuta planerade investeringar från en högkonjunktur till en efterföljande lågkonjunktur eller för att behålla personal som annars skulle behöva avskedats. Ytterligare ett exempel på hur den centrala förvaltningen samordnar samhällsfunktionerna är utlokaliseringen av statlig verksamhet i regionalpolitiskt syfte.

Det kommunala utjämningsystemet betalar ut generella bidrag till kommuner med låg skattekraft och/eller höga utgiftsbehov. Bidragen finansieras genom avgifter från de kommuner som har hög skattekraft och/eller låga utgiftsbehov.

I termer av den beskrivningsstruktur som använts ovan har utjämningsystemet effekter både för den offentliga förvaltningens inkomstfördelning och resursfördelning. Att kommunernas ekonomiska förutsättningar utjämnas, bidrar i sig till att uppnå nationella mål om inkomstfördelning mellan kommuner. I nästa steg påverkas medborgarna genom subventionerad kommunal konsumtion och/eller utjämnade kommunala skattesatser.

Om en bidragsmottagande kommun använder tillskottet till att, kvantitativt eller kvalitativt, förbättra standarden på den kommunala servicen har samhällets resursfördelning förbättrats. I den mån bidragen/avgifterna verkar utjämnande på kommunalskatten, påverkas dessutom medborgarnas inkomstfördelning. Utjämningsystemet skall dock inte ses som ett fördelningspolitiskt instrument för individer. Eftersom alla kommuner har både fattiga och rika invånare blir träffsäkerheten i detta avseende låg.

3.5 Valfärdssystemens omsättning

Välfärdssystemen i Sverige omsätter mycket stora belopp. År 1999 betalades omkring 400 miljarder kronor ut i kontanta transfereeringar till hushållen. Den offentliga konsumtionen uppgick till 540 miljarder kronor. Transfereringar, konsumtion och övriga offentliga utgifter bekostas av skatter och avgifter. Totalt tog den offentliga sektorn in 1 040 miljarder kronor i skatter och avgifter år 1999.

Den överlägset största transfereringsposten är pensionerna. Totalt betalades 214 miljarder kronor, dvs. mer än hälften av alla hushållstransfereringar förra året, ut i form av ATP och folkpension m.m. Arbetslöshets- och sjukförsäkringsersättningar uppgick till 32 respektive 26 miljarder kronor samma år. De viktigaste områdena när det gäller den offentliga konsumtionen är hälso- och sjukvård, social trygghet samt utbildning och forskning som tillsammans står för omkring 70 procent av all offentlig konsumtion. På den offentliga sektorns inkomstsida är kommunalskatten den största posten med 316 miljarder kronor, följt av sociala avgifter på 260 miljarder kronor år 1999. Den statliga inkomstskatten inbringar knappt 30 miljarder kronor, vilket är en liten siffra i sammanhanget. Momsen, som också är en statlig skatt, inbringar betydligt mer; 136 miljarder kronor.

I jämförelse med övriga välfärdssystem omsätter utjämningsystemet för kommuner och landsting relativt blygsamma belopp. År 1999 fördelade inkomstutjämnningen 8,8 miljarder kronor i kommunerna och 3,4 miljarder kronor i landstingen. Motsvarande siffror för kostnadsutjämnningen var 5,2 miljarder kronor för kommunerna och 3,3 miljarder kronor för landstingen. Genom de s.k. införandereglererna omfördelades 1,7 respektive 0,6 miljarder kronor. Dessutom gäller att en kommun exempelvis kan betala en avgift i inkomstutjämnningen och samtidigt ta emot bidrag i kostnadsutjämnningen. Tar man hänsyn till dessa effekter så fördelade utjämningsystemet netto 9,7 miljarder kronor mellan kommunerna och 2,7 miljarder kronor mellan landstingen. Dessa belopp är små också sett i förhållande till det generella statsbidraget. Förra året utgick statsbidraget med 60 miljarder kronor till kommunerna och 19 miljarder kronor till landstingen.

3.6 Den kommunala inkomstfördelningen

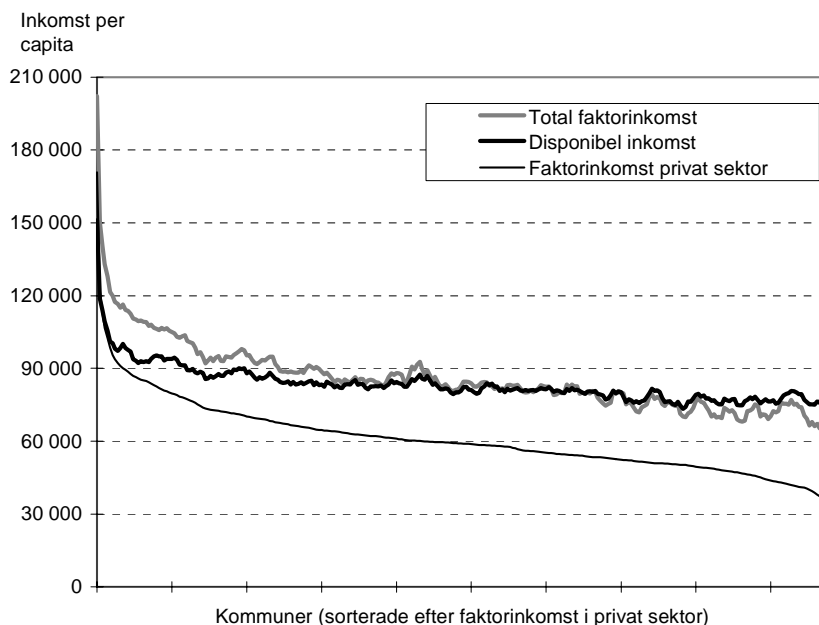
Även om utjämningsystemet primärt utjämnar kommunernas och landstingens inkomster och kostnader, är det viktigt att komma ihåg att systemet finns till för medborgarna. Liksom med övriga system för fördelning av inkomster och resurser är det till sist kommuninvånarnas välbefinnande som utjämnas.

Det är dock svårt att mäta de olika offentliga systemens relativa betydelse för omfördelningen av inkomster och resurser mellan invånare i olika kommuner. Det beror bl.a. på att det näst intill är omöjligt att skapa sig en detaljerad bild av hur fördelningen skulle ha sett ut om t.ex. de offentliga verksamheterna och socialförsäkringssystemen inte fanns. Dessutom finns det en mängd statistiska problem som komplicerar analysen. Ett exempel är problemet att kunna identifiera inkomster som kommer från privat utförd men offentligt finansierad verksamhet.

Genom att bearbeta SCB:s officiella inkomststatistik går det dock att ta fram en statisk bild av olika systems bidrag till fördelningen av disponibel inkomst mellan individer i olika kommuner. En sådan bearbetning kan ge värdefull vägledning i bedömningen av de offentliga verksamheternas respektive transfereringarnas relativa betydelse för fördelningen av inkomster och resurser mellan individer i olika kommuner.¹

I figuren nedan har landets kommuner sorterats i fallande ordning efter de inkomster som genereras från produktion av varor och tjänster i den privata sektorn. Den förhållandevis kraftigt sluttande kurvan i figuren (faktorinkomst privat sektor) illustrerar att inkomstskillnaderna mellan olika kommuner är stora när man endast ser till den lön och kapitalavkastning från privat sektor som tillfaller respektive kommuns invånare.

¹ Metoden har utarbetats vid Finansdepartementets fördelningsanalysenhet. Data avser år 1998 och har bearbetats av Thomas Pettersson vid fördelningsanalysenheten.

Figur 3.1. Inkomst per invånare (olika definitioner) i kommunerna²

Källa: Finansdepartementet

Om man till dessa inkomster även lägger de löneinkomster som generas i den verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn blir dock skillnaden mellan kommunerna betydligt mindre. Detta illustreras i figuren av kurvan för total faktorinkomst.

Den offentliga verksamheten bidrar på motsvarande sätt som den privata till det samlade utbudet av varor och tjänster i ekonomin och därmed till det allmänna väståndet bland rikets medborgare. Fördelningen av inkomsterna från den offentliga sektorn styrs dock på ett mer direkt sätt av politiskt fattade beslut än fördelningen av inkomster genererade inom privat sektor. Det innebär att skillnaden i lutning mellan kurvan som visar faktorinkomster i privat sektor och kurvan för total faktorinkomst främst är resultatet av politiskt fattade beslut. Ett exempel på faktorer som förklarar skillnaden i lutning är effekterna av det kommunala utjämningsystemet. Men minst lika viktigt är variationer vad gäller kommunala skattesatser, avgifter för offentlig verksamhet, kom-

² Glidande medelvärden (5 observationer). Punktvärden för Danderyd och Pajala, som utgör extremerna vad gäller faktorinkomst i privat sektor, är dock utsatta.

munernas prioriteringar, val av verksamhetsform och lokaliseringen av statlig verksamhet.

Den slutliga fördelningen av de genomsnittliga inkomster som disponeras av invånare i olika kommuner påverkas även av den omfördelning som sker via offentliga transfereringar och skatter. Som framgår av figuren bidrar dessa till att ytterligare minska de inkomstskillnader som finns mellan individer i olika kommuner (se kurvan för disponibel inkomst). Fördelningen av disponibel inkomst är förhållandevis jämn. Nio av tio kommuner ligger inom intervallet -8 500 till +16 000 kronor runt medianvärdet som uppgår till 82 000 kronor per invånare.

Den kommun vars invånare har den högsta genomsnittliga faktorinkomsten från privat sektor är Danderyd. Inkomsten uppgår där till 170 000 kronor per invånare. Lägsta inkomster av detta slag har invånarna i Pajala med 30 200 kr. Danderyds nivå är 5,2 gånger högre än Pajalas. Efter olika former av utjämning sjunker Danderyds nivå till 151 000 kronor per invånare i disponibel inkomst, medan Pajalas nivå ökar till 73 100 kr. Danderydbornas disponibla inkomst per capita är 2,1 gånger högre än Pajalabornas.

Både Danderyd och Pajala representerar ytterligheterna i sammanhanget. En decilindelning av kommunerna ger en mer nyanterad bild. Den tiondel kommuner som har högst faktorinkomst per invånare i privat sektor har 2,42 gånger högre inkomst än den tiondel kommuner som har lägst motsvarande inkomst. Efter de offentliga verksamheternas omfördelningseffekter minskar skillnaden till 1,31. Som en parallell kan nämnas att skatteunderlaget per invånare i den tiondel kommuner som har högst inkomst enligt ovan även det är 1,31 gånger högre än i tiondelen med de lägsta inkomsterna. Efter utjämningsystemets inverkan minskar skillnaden till 1,17. Denna senare jämförelse är dock inte helt adekvat eftersom medlen i utjämningsystemet går till kommunerna och inte till individer.³

Det analysen ovan visar är effekterna av all inkomstutjämnande verksamhet i den offentliga sektorn. Den bild som framkommer är en betydande utjämning mellan invånarna i landets kommuner. Vad som däremot inte går att utläsa av analysen är i vilken utsträckning det kommunala utjämningsystemet påverkat inkomstomfördelningen mellan invånare i olika kommuner. Som tidigare framgått omfördelar den kommunala utjämningen jämförelsevis små belopp.

³Decilkvoterna utgår från genomsnittliga inkomster, skatteunderlag och nettobidrag/avgifter inkl. införanderegler i utjämningsystemet i decil 10 respektive decil 1 utifrån fördelningen av marknadsinkomster per invånare i privat sektor.

Det finns därför goda skäl att tro att den kommunala utjämnningen endast har en begränsad direkt påverkan på invånarnas disponibla inkomster i flertalet kommuner. Utjämnningen påverkar dock också – och kanske till och med i första hand – kommunernas resurser för tjänsteproduktion. En faktor som i många fall kan ha väl så stor betydelse för enskilda kommuninvånarens ekonomiska och sociala situation.

4 Tidigare utjämningsystem

4.1 Tiden före de allmänna utjämningsystemen

Det var år 1917 som riksdagen för första gången fattade beslut om ett generellt system för statsunderstöd åt synnerligt skattetyngda kommuner. Frågan om sådant understöd och om behovet av kommunal utjämning hade dock varit föremål för ett flertal motioner och statliga utredningar redan från slutet av 1800-talet.

Beslutet år 1917 innebar att ett särskilt statsbidrag, skatteutjämningsunderstöd, skulle utgå till landsbygdskommuner där det totala skattetrycket översteg 10 kronor för 100 kronors inkomst och där samtidigt utgifterna för folkskole- och fattigvårdsväsendet uppgick till mer än 4,50 kronor för 100 kronors inkomst. Bidrag utgick enligt en i förhållande till skattetrycket stigande skala. Av propositionen som låg till underlag för beslutet framgår att bidraget var tänkt som ett provisorium i avvaktan på en mer genomgripande skatteutjämning.

Vid 1921 års riksdag ändrades grunderna för detta understöd något. Ändringen innebar att prövningen av ansökningarna om skatteutjämningsunderstöd fortsättningsvis inte skulle vara så bunden av kategoriska normer; den prövande myndigheten gavs möjlighet att avslå ansökningar eller bevilja bistånd med lägre belopp än som enligt gällande skala annars skulle utgå. Dessutom gavs myndigheten möjlighet att, utöver villkoren i gällande författningar, ge understöd till särskilt skattetyngda kommuner.

Tilläggs kan att riksdagen året före beslutat införa en ny kommunal skatt, benämnd kommunal progressivskatt. Progressivskatten, som utgick utöver kommunalskatten, byggde på en progressiv skatteskala, dvs. den utgick efter ekonomisk bärkraft.

År 1927 beslutade riksdagen att bidrag i vissa fall även skulle kunna utgå med hänsyn enbart till det samlade skattetrycket i kommunen. I beslutet ingick att även städerna fortsättningsvis skulle ha möjlighet att få skatteutjämningsstöd.

Året därefter beslutade riksdagen om att ersätta den kommunala progressivskatten med två fristående progressivskatter. Den ena (fortfarande kallad kommunal progressivskatt) var en kommunal skatt avsedd att bidra till täckning av kommunernas skattebehov. Den andra, utjämningskatten, var en statlig skatt som skulle användas för utjämning av skattetrycket mellan kommuner (och en del andra lokala organ). Riksdagen beslutade också om att införa en kommunal inkomstskatt för gemensamt kommunalt ändamål samt en skatt på lotterivinster, som till hälften skulle användas till utjämning av skattetrycket mellan olika kommuner.

Under åren fram till år 1938 gjordes inga förändringar i systemet för kommunal utjämning, men flera utredningar inom området genomfördes (1928 års Skatteutjämningsberedning, 1936 års Skattekommitté och Kommunalskatteberedningen). År 1938 avskaffades den kommunala progressivskatten och utjämningskatten. Motivet var att progressivskatten ökat ojämnheten i det kommunala skattetrycket genom att den haft ringa eller ingen betydelse i de flesta av de mer skattetyngda kommunerna men hållit utdebiteringen låg i kommuner med starkt skatteunderlag.

År 1946 fattade riksdagen beslut om en kommunindelingsreform, vilken genomfördes år 1952. Antalet kommuner minskades därvid från 2 498 till 1 037 stycken.

1949 års Skattelindringsutredning föreslog i sitt betänkande, som kom år 1950, ett bidrag som skulle ge lättnad åt de skattetyngda kommuner som trots olika åtgärder i utjämnande syfte hade kvarvarande ekonomiska svårigheter. Bidrag skulle endast utgå till kommuner med ett skatteunderlag som låg under ett visst gränsvärde (80 % av medelskattkraften för kommuner i Norrbottens läns och ett mindre antal andra kommuner, 75 % för övriga kommuner). Medelskattkraften beräknades på rikets landskommuner. Det antal skattekröner som understeg gränsvärdet bestämde bidragets storlek. Bidraget utgick i procent av den del av utdebiteringen som låg över 11 kronor i total kommunal utdebitering. För att inte äventyra kommunernas intresse för sparsamhet skulle bidragsprocenten inte i något fall få överstiga 80 %. Förutom ordinarie bidrag skulle extra bidrag i form av högre belopp kunna utgå till kommuner i speciella ekonomiska trängsmål. Vidare skulle extra bidrag också kunna utgå till de kommuner som inte uppfyllde de

föreskrivna förutsättningarna för ordinarie bidrag. Riksdagen antog förslaget som erhöll giltighet genom förordningen den 18 maj 1951 angående bidrag till skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner.

År 1957 antog riksdagen en proposition med förslag till en reformering av statsbidragen till kommunerna. Reformen innebar att 27 specialdestinerade bidrag ersattes av två, dels ett lärarlönebidrag och dels ett högre skolbidrag. Minskningen av antalet bidrag kompenseras genom en kombination av höjda kvarvarande bidrag och sammanläggning av liknande bidrag. Samma år beslutades också att ett speciellt statsbidrag till kommunerna skulle utgå som kompensation för den inkomstminskning som den nya ortsavdragsreformen medförde för dessa. Syftet med ortsavdragsreformen var i första hand att hindra att inkomsttagare under existensminimum påfördes skatt, men också att mera allmänt åstadkomma en lättnad i det kommunala skattetrycket. Det speciella bidraget var tänkt att utgå under en övergångsperiod fram till och med år 1965 och utgick med högre belopp och långsammare avtrappning till kommuner med lägre skattekraft.

År 1961 föreslog Skatteutjämningskommittén en utvidgning av gränsunderlagsområdena från två till tre stycken. Gränsunderlaget skulle nu utgöra 75, 65 respektive 55 % av medelskattekräften i rikets samtliga kommuner och bidragsprocenten maximerades till 90. Man förordade också att extra bidrag borde användas i större utsträckning än tidigare och att bidrag även borde kunna beviljas till kommuner med skattekraft över gränsunderlaget. Utredningens förslag antogs, efter smärre justeringar, av 1962 års riksdag.

En andra kommunindelningsreform påbörjades år 1952 och slutfördes den 1 januari 1977. Vid denna tidpunkt var antalet kommuner nere i 277 stycken. Under en 25-årsperiod hade antalet kommuner minskat med drygt 2 200.

4.2 Utjämningssystemet åren 1966–1973

Det var år 1966 som det första allmänna kommunala skatteutjämningsystemet infördes, efter förslag av 1958 års Skatteutjämningskommitté.

Utgjämningsystemet bestod av tre delar: skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft, skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering samt extra skatteutjämningsbidrag.

Bidraget vid brist på skattekraft utgick förutom till kommuner även till landsting, församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfundigheter som ägde beskattningsrätt. Genom detta bidrag tillförsäkrades kommunerna ett skatteunderlag som till sin storlek var beroende av kommunens geografiska läge och medelskattekraften i riket.

Skillnaden mellan det tillförsäkrade skatteunderlaget (uttryckt i procent av medelskattekraften i riket) och kommunens eget skatteunderlag kallades tillskott av skatteunderlag. På detta tillskott utgick bidrag efter den skattesats som kommunen fastställt för bidragsåret. Om utdebiteringen i kommunen understeg medelutdebiteringen i riket reducerades bidraget med en viss andel.

Det tillförsäkrade skatteunderlaget varierade med kommunens geografiska läge på så sätt att landet indelades i tre områden (benämnda skattekraftsområdena 1–3) med olika nivåer på det tillförsäkrade skatteunderlaget (90, 110 och 125 % av medelskattekraften i riket). Tanken var att indelningen på ett enkelt sätt skulle ta hänsyn till allmänna kostnadsolikheter som orsakas av hårt klimat och befolkningsgleshet samt likartade faktorer. För landstingen tillämpades liknande skattekraftsgränser.

Bidraget vid hög utdebitering utgick endast till borgerliga primärkommuner. Syftet med bidraget var att även ta hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommunerna inom de tre skattekraftsområdena. Anledningen till att man utgick från den faktiska utdebiteringen var att kommittén inte lyckades hitta någon annan praktiskt användbar faktor för att kompensera för denna typ av kostnadsskillnader.

Extra skatteutjämningsbidrag kunde beviljas då synnerliga skäl förelåg. Sådant bidrag beviljades främst till skattetyngda kommuner med höga skolskjutskostnader och med stark befolkningsminskning. Vidare utgick stora extra skatteutjämningsbidrag för att stimulera till kommunsammanslagningar. Orsaken var att vissa kommuner genom sammanslagningen fick minskade ordinarie skatteutjämningsbidrag. Dessa stimulansbidrag utgick under tre år och minskade med 33 % per år.

Tilläggs kan att utjämningsystemet helt finansierades av staten, någon form av inomkommunal utjämning förekom således inte.

4.3 Utjämningsystemet åren 1974–1979

År 1972 avlämnade Skatteutjämningsrevisionen sitt betänkande Reformerad skatteutjämning (SOU 1972:44). Utredningen ansåg att indelningen i skattekraftsområden var allt för schablonartad och onyanserad och skillnaderna i procenttal för skatteunderlagsgarantin mellan närliggande kommuner allt för stor. Ännu mer kritisk var utredningen mot bidraget vid hög utdebitering och den reduceringsregel för tillskott av skatteunderlag som gällde för kommuner vars utdebitering understeg medelutdebiteringen. I korthet var kritiken att dessa bidragsregler verkade uppdrivande på utdebiteringarna och att de gav kommunerna möjlighet att genom sina utdebiteringsbeslut i viss mån själva kunna bestämma bidragssummans storlek.

Eftersom propositionen i detta ärende (prop. 1973:44) och riksdagens beslut på flera punkter skiljer sig från utredningens förslag redovisas här endast innehållet i riksdagsbeslutet.

Bidraget vid hög utdebitering liksom den tidigare omnämnda reduceringsregeln avskaffades helt. Vidare utökades antalet skattekraftsområden och nivåer på skattekraftsgarantierna ändrades. Resultatet blev sex skattekraftsområden med skattekraftsgarantier på 95, 100, 110, 120, 130 respektive 135 % av medelskattekraften. För landstingen infördes samma antal klasser med samma skattekraftsgaranti i respektive klass. Olägenheten med risken att kommuner med likartade ekonomiska förhållanden hamnade i skilda klasser, ansågs kunna avhjälpas med hjälp av extra skatteutjämningsbidrag. Därför infördes kraftigt ökade möjligheter att bevilja extra bidrag.

4.4 Utjämningsystemet åren 1980–1988

1976 års Kommunalekonomiska utredning (KEU 76) hade som en av sina uppgifter att arbeta med frågan om den kommunala utjämnningen. Utredningen avlämnade sitt förslag till förändring av det kommunala utjämningsystemet i slutbetänkandet Kommunerna – utbyggnad, utjämning, finansiering (SOU 1977:78).

Enligt KEU 76 kunde kritiken mot det befintliga skatteutjämningsystemet sammanfattas i tre punkter.

För det första ansåg man att indelningen i skatteklasser var för grov och onyanserad. För det andra tog systemet för liten hänsyn till strukturella olikheter mellan enskilda kommuner respektive

landsting. För det tredje ansåg utredningen att den lägsta garanterade skattekraften (95 % av medelskattekraften) var för låg.

Det förslag till utjämningsystem som den Kommunalekonomiska utredningen lade och som antogs av riksdagen byggde i stora drag på det föregående skatteutjämningsystemet, men hade ambitionen att göra systemet mer nyanserat samt att förbättra förutsättningarna för kommuner med extremt låg skattekraft.

Antalet skattekraftsområden utökades till tolv stycken, indelade i treprocentsintervaller från 103 % till 136 % av medelskattekraften. En viktig nyhet i systemet var att den grundläggande skattekraftsgarantin som låg i denna indelning kompletterades med hänsyn till de enskilda kommunernas och landstingens åldersstruktur inom sex kommunala verksamheter. Dessutom gjordes inom åldersfaktorn tillägg för kommuner vars befolkning minskat med mer än fem procent under den senast tioårsperioden. För landstingens del beaktades åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna.

Vid beräkningen av storleken på det *allmänna skatteutjämningsbidrag* som utgick till den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget användes kommunens eller landstingets egen skattesats för bidragsåret.

I systemet behölls möjligheten för regeringen att efter ansökan bevilja *extra skatteutjämningsbidrag*. Under åren 1986–1988 utgick extra skatteutjämningsbidrag till de mest skattetyngda kommunerna för att de skulle sänka skattesatserna.

På grund av den kraftiga ökningen av kostnaderna för skatteutjämningsbidraget under 1980-talets första hälft beslutade riksdagen år 1985 (prop. 1984/85:150 bil. 1, FiU 29, rskr. 406, SFS 1985:533) att från och med år 1986 för första gången ta ut avgifter i skatteutjämningsystemet. *Den allmänna skatteutjämningsavgiften* avsåg dels att finansiera uppräkningsbidraget, dels att möjliggöra en ökad tilldelning av extra skatteutjämningsbidrag utan att detta skulle försämra statsbudgetens saldo. Dessutom sänktes samtliga grundgarantier med en procentenhet.

Vid samma tidpunkt beslutade riksdagen även om en *särskild skatteutjämningsavgift* för att utjämna de mest extrema skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna (den s.k. Robin Hood-skatten). Denna avgift togs ut enligt en progressiv skala på den del av kommunens skatteunderlag som översteg 135 % av medelskattekraften.

4.5 Utjämningsystemet åren 1989–1992

En utredning – Skatteutjämningskommittén – tillkallades år 1983 för att på nytt se över utjämningsystemet. Skatteutjämningskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1985:61) inte någon genomgripande förändring av grundgarantierna eller andra komponenter i systemet. Kommitténs förslag bearbetades i Regeringskansliet i syfte att förstärka den regionalpolitiska inriktningen av systemet. I detta ingick att förslag lades om höjningar av grundgarantin för ett antal enskilda kommuner och landsting. Som helhet kan sägas att även om systemet inte förändrades i grunden innebar riksdagens beslut en rad förändringar. Förändringarna kan i korthet sägas gå mot mer utjämning och en större komplexitet.

De viktigaste förändringarna i det nya systemet var följande:

- I beräkningen av grundgarantin placerades nu kommuner och landsting in i 25 skatteklasser, från 100 % till 157 % av medelskattekraften. Här tog man inte bara hänsyn till geografiskt läge och bebyggelsestruktur utan också till regionalpolitiska faktorer.
- Ett tak infördes på den skattesats som användes vid bidragsberäkningen. I det tidigare systemet användes den egna skattesatsen vid framräkningen av utjämningsbidragets storlek.
- En ny teknik för beräkning av kostnadsskillnader till följd av åldersstruktur infördes och nya faktorer tillfördes. För varje verksamhet beräknades nu ett indextal som sedan vägdes samman till ett index för varje kommun.
- Tillägget för befolkningsminskning ökades. I det nya systemet fick en kommun som under de senaste tio åren haft en befolkningsminskning på 5 % och mer ett tillägg med 40 % av medelskattekraften för det antal individer med vilka kommunens befolkningsminskning överstigit 5 %. Denna ändring innebar att bidraget för befolkningsminskning mer än fördubblades.

4.6 Utjämningsystemet åren 1993–1995

År 1990 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att dels utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting, dels se över den kommunala sektorns

övriga finansieringskällor. Kommittén antog namnet Kommunal-ekonomiska kommittén (KEK). KEK avlämnade sitt betänkande Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98) i december år 1991. I betänkandet ingick ett förslag till omfattande förändringar av de statliga bidrags- och utjämningsystemen till kommuner och landsting.

I sitt betänkande var KEK framför allt kritisk till den ojämna bidragsfördelning som det befintliga systemet medförde. Detta, menade utredningen, var till stor del en effekt av systemets grundläggande syfte, nämligen att stödja kommuner med låg egen skattekraft och/eller höga opåverkbara kostnader. Åldersfaktorn och andra kommunspecifika förhållanden hade inneburit att man fått svårförklarliga skillnader i fördelningen. Kommittén ansåg att ett nytt utjämningsystem i stället borde bygga på mer generella kriterier och objektiva faktorer för att mäta behov och struktur och inte riktas till specifika, avgränsade verksamheter. I detta sammanhang framhöll utredningen vikten av att utjämna kommunernas skatteinkomster, vilket ansågs bidra bäst till att jämna ut de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna.

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

I 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150, del II, FiU29, rskr. 345) lade regeringen ett förslag om ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. Förslaget, som i stort överensstämde med KEK:s förslag, antogs av riksdagen i juni 1992. Redan vid denna tidpunkt stod det dock klart att förändringar måste göras i det nya utjämningsystemet. Av detta skäl infördes långtgående övergångsregler som begränsade effekterna av det nya systemet och en ny utredning – Strukturkostnadsutredningen – tillsattes med uppdrag att vidareutveckla systemet för kostnads-utjämning.

För kommunerna var den största förändringen med det nya systemet, som trädde i kraft den 1 januari 1993, att flertalet av de specialdestinerade statsbidragen togs bort. Dessa ersattes med ett generellt bidrag, en "påse". Dessutom avskaffades skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten. En uttalad avsikt med det nya statsbidragssystemet var att åstadkomma en nettoström av bidrag från staten till kommunerna. Man ville också skapa en

tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar för den kommunala ekonomin. Rundgången av pengar mellan stat och kommun skulle upphöra.

Utjämningsystemet karakteriserades av att statsbidragen skulle fördelas efter generella principer där kommunerna skulle få likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att skillnader i utdebitering bara avspeglade skillnader i effektivitet samt i service- och avgiftsnivå. Systemet skulle bli flexibelt och bygga på faktorer som var opåverkbara. Finansieringsprincipen blev ett viktigt inslag i det nya bidragssystemet. Principen innebar att man skulle kunna anpassa statsbidragens storlek i syfte att neutralisera ekonomiska effekter av olika statliga beslut om ändrad verksamhet för kommuner och landsting. I det nya systemet reformerades ordningen för kommunerna relativt radikalt medan den tidigare ordningen för landstingen behölls med vissa justeringar.

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

Inkomstutjämningen bestod av ett bidrag för utjämning av kommunernas skattekraft upp till en generell garantinivå. Nivån på denna grundgaranti bestämdes av medelskattekraften samt av storleken på det generella statsbidraget ("påsen"), som således utgick inom ramen för grundgarantin.

Kostnadsutjämning gav ett tillägg eller ett avdrag från bidraget i inkomstutjämningen. Detta tillägg/avdrag avsågs spegla de strukturella och opåverkbara kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Genom multipel regressionsanalys beräknades sambandet mellan ett antal strukturfaktorer och kommunernas kostnader. Sedan användes den erhållna modellen för att få fram ett strukturkostnadsindex för varje kommun. De strukturfaktorer som låg till grund för beräkningen var social struktur, åldersstruktur, gleshet och klimat.

De kommuner där invånarantalet sjönk med mer än 2 % under en femårsperiod fick ett *tillägg för befolkningsminskning*. Tillägget motsvarade 40 % av den uppräknade medelskattekraften för varje person med vilken minskningen under perioden överstiger två procent, multiplicerat med den länsvisa enhetliga skattesatsen.

Reformen år 1993 innebar endast smärre förändringar i skatteutjämningsystemet för landstingen och de landstingsfria kommunerna. Systemet omfattade det allmänna skatteutjämningsbidraget och skatteutjämningsavgiften. Landstingsfria kommuner betalade dock inte någon skatteutjämningsavgift.

4.7 1996 års utjämningsystem

Som tidigare framkommit sågs 1993 års utjämningsystem i stor utsträckning som ett provisorium och det återstod ett flertal problem som krävde sina lösningar. Ett av problemen var hur man skulle kunna åstadkomma ett mer likartat system mellan landstingen och kommunerna. Ett annat var hur strukturfaktorn skulle utformas i framtiden och ett tredje hur man kunde få utjämningsystemet att innefatta samtliga kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby stod på grund av hög egen skattekraft utanför systemet).

Efter riksdagsbeslutet år 1992 tillsattes ett antal utredningar och arbetsgrupper för att arbeta med dessa frågor. Bland dessa utredningar kan nämnas Strukturkostnadsutredningen med betänkandet Utjämnning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144) och Landstingsekonomiska utredningen med betänkandet Inomkommunal utjämnning (SOU 1994:70). Ett beslut om ett nytt utjämningsystem togs av riksdagen i oktober år 1995. Beslutet grundades i huvudsak på Strukturkostnadsutredningens betänkande.

Det nya statsbidrags- och utjämningsystemet baserades på ett omfattande underlag och modeller som skulle fånga komplexa samband. Utgångspunkterna för systemet var i stort desamma som tidigare, men utjämnningen drevs nu ännu en bit längre. Systemet syftade till att garantera alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar oavsett strukturella förhållanden.

Det nya systemet bestod av fyra delar: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, generellt statsbidrag och införanderegler. Utjämningsystemet vilade på två separata delsystem. Ett för kommunerna och ett för landstingen, men med en liknande uppbyggnad.

Syftet med *inkomstutjämnningen* var att garantera alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett det egna skatteunderlagets storlek. De kommuner eller landsting som hade ett skatteunderlag per invånare som var lägre än genomsnittet i riket fick ett bidrag medan de kommuner eller landsting som hade ett högre skatteunderlag per invånare fick betala en avgift. Summan av bidragen motsvarade i stort summan av avgifterna, vilket gjorde att inkomstutjämnningen blev statsfinansiellt neutral.

Kostnadsutjämnningen syftade till att utjämna de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna. Systemet skulle således inte utjämna faktiska kostnadsskillnader utan endast se till skillnader som kommunerna och landstingen själva inte kunde råda över. Kom-

muner eller landsting som hade en ogynnsam struktur erhöll ett bidrag medan de som hade en gynnsam struktur fick betala en avgift. I likhet med inkomstutjämnningen motsvarade summan av bidragen i princip summan av avgifterna och gjorde utjämnningen statsfinansiellt neutral.

De generella statsbidragen bestod av ett invånarrelaterat bidrag till kommunerna respektive till landstingen. Det generella bidraget fungerade som ett instrument för regleringar mellan staten och kommunsektorn, förutom att det var en viktig finansieringskälla.

Införandereglerna syftade till att begränsa genomslaget av de senaste årens bidragsförändringar och få till stånd en infasning till det rådande utjämningsystemet. Införandereglerna bestod av fasta införandetillägg och rörliga införandetillägg och finansierades genom det generella bidraget.

Då det nuvarande utjämningsystemet på en övergripande nivå överensstämmer med det som infördes år 1996 görs inte någon beskrivning av det nuvarande systemet i detta kapitel. En mer detaljerad beskrivning av det nuvarande systemet görs i stället i kapitel 6.

4.8 Sammanfattande kommentarer

Skatteutjämningsystemet har sedan mitten av 1960-talet syftat till att utjämna skillnader i skattekraft och kostnadsförutsättningar. Ända fram till mitten av 1980-talet skedde detta främst genom statsbidrag till de kommuner och landsting som bedömdes ha en otillräcklig skattekraft. Utjämnningen skulle under denna tid kunna beskrivas som indirekt och kompensatorisk; helt finansierad av staten. Genom att allt fler kommuner och landsting successivt kom att bli mottagare av dessa kompensatoriska statsbidrag gick dock utvecklingen mot ett allt mer generellt och direkt utjämnande system.

År 1986 infördes skatteutjämningsavgifter för första gången i utjämningsystemet. Syftet med avgifterna var bl.a. att delfinansiera de för övrigt statsfinansierade utjämningsbidragen som nu ökade i omfattning. Detta inslag av direkt överföring av kommunala skattemedel från kommuner och landsting med hög skattekraft till sådana med lägre försvann emellertid i och med införandet av det nya utjämningsystemet år 1993.

I det nya systemet skulle alla kommuner garanteras samma skattekraft genom ett statligt skatteutjämningsbidrag, vilket ersatte

flertalet av de specialdestinerade bidragen. Utjämningsen omfattade nu landets alla kommuner utom Danderyd, Lidingö och Täby, som hade en alltför hög skattekraft för att rymmas i systemet.

Införandet av det nya systemet år 1996 innebar radikala förändringar av utjämningsens utformning. Den viktigaste förändringen var att systemet från och med detta år helt och hållet byggde på en direkt och inomkommunal utjämnings, både mellan kommuner och mellan landsting. Inkomstutjämningsen såväl som den s.k. kostnadsutjämningsen betalades fullt ut av kommunerna respektive landstingen själva. Det nuvarande utjämningsystemets grundprinciper har i detta avseende inte förändrats jämfört med det system som infördes år 1996.

5 Utjämningsystemen i Danmark, Finland och Norge

I följande kapitel ges en beskrivning av utjämningsystemen i Danmark, Finland och Norge. Beskrivningen är övergripande och har inte ambitionen att gå djupare in på motiven bakom de valda utjämningsystemen. Kapitlet bygger på en genomgång av lagtexter och offentliga utredningar från respektive land samt på rapporten *Kommunernas inkomst- och kostnadsutjämningsystem i Sverige, Finland, Norge och Danmark*.¹ Rapporten behandlar i första hand vilka effekter bidrags- och utjämningsystemet har för huvudstaden i respektive land. Tilläggas kan att Nordiska Ministerrådet för närvarande genomför en studie av de kommunala utjämningsystemen i Norden. En rapport från detta projekt beräknas utkomma i början av år 2001.

5.1 Systemet i Danmark

I Danmark har det liksom i Sverige länge förts en debatt kring utformningen av det statliga bidrags- och utjämningsystemet. Diskussionen har både gällt mer tekniska detaljer – såsom vilka faktorer som ska ingå och vilken vikt de ska ges – och frågor av mer grundläggande karaktär, som hur långt utjämnningen ska gå och avvägningen mellan enkelhet och rättvisa i systemet. År 1999 antog Folketinget den lag som gäller för det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet i Danmark. I stort består systemet av tre komponenter: utjämnning av skatteunderlag, utjämnning för utgiftsbehov samt generella och kompletterande statsbidrag.

¹ Lasse Oulasvirta, *Kommunernas inkomst- och kostnadsutjämningsystem i Sverige, Finland, Norge och Danmark*, Tammerfors universitet 2000.

Utjämnning av skatteunderlag

Utjämnningen av skatteunderlaget består av tre delar: en landsomfattande utjämnning för Danmarks 275 primärkommuner, en utjämnning för kommunerna i huvudstadsområdet² och en utjämnning som omfattar de 14 amtskommunerna (motsvarar de svenska landstingen). Kommunerna i huvudstadsområdet blir således föremål för utjämnning två gånger, först en gång i det landsomfattande systemet och sedan ytterligare en gång i det system som bara omfattar kommunerna i huvudstadsområdet.

Utgångspunkten för de tre systemen är densamma. De kommuner som har en skattekraft (skatteunderlag per invånare) som är större än medelskattekraften i riket får betala ett bidrag till de kommuner vars skattekraft är mindre än den genomsnittliga. Det danska inkomstutjämnningssystemet är med andra ord helt inomkommunalt och utjämningsresultatet påverkar inte kommunernas statsbidrag.

Bidraget eller avgiften för en primärkommun beräknas i *den landsomfattande utjämnningen* som skillnaden mellan kommunens egen skattekraft och riksgenomsnittet, multiplicerat med en utjämningskvot på 0,45 och en skattetrycksfaktor. Skattetrycksfaktorn definieras som summan av de kommunala nettodrifs- och anläggningskostnaderna i hela landet, dividerad med det samlade skatteunderlaget i hela landet. Skattetrycksfaktorn används i stället för kommunernas egna skattesatser och kan jämföras med den s.k. länsvisa skattesatsen i det svenska utjämningsystemet.

I det särskilda *utjämningsystemet för kommunerna i huvudstadsområdet*, som alltså görs utöver den landsomfattande utjämnningen, beräknas bidrag eller avgift på ett likartat sätt. Skillnaden är att man vid uträkningen av bidragets storlek här utgår från den genomsnittliga skattekraften i huvudstadsområdet och att man använder en utjämningskvot på 0,40.

För *amtskommunerna* beräknas bidraget eller avgiften som skillnaden mellan kommunens egen skattekraft och den genomsnittliga skattekraften i landet, multiplicerat med en utjämningskvot på 0,80 och en skattetrycksfaktor. Skattetrycksfaktorn för amtskommunerna definieras på motsvarande sätt som för primärkommunerna.

² Huvudstadsområdet omfattas av Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner samt Köpenhamns, Fredriksbergs och Roskildes amtskommuner.

Utjämnning för utgiftsbehov

I likhet med systemet för utjämnning av skatteunderlaget består systemet för utjämnning av utgiftsbehov också av tre delar: ett för alla primärkommuner, ett ytterligare för kommunerna i huvudstadsområdet samt ett för amtskommunerna.

Kommuner vars utgiftsbehov är mindre än genomsnittskommunens betalar ett bidrag till de kommuner vars utgiftsbehov är större än genomsnittet. Således är även detta ett inomkommunalt utjämningsssystem skilt från statsbidragen. I likhet med vad som är fallet i inkomstutjämnningen utjämnas utgiftsbehovet för kommunerna i huvudstadsområdet i två steg.

I *det landsomfattande systemet* beräknas bidraget eller avgiften för landets alla primärkommuner som skillnaden mellan det egna utgiftsbehovet per invånare och det genomsnittliga utgiftsbehovet per invånare, multiplicerat med kommunens invånarantal och en utjämningskvot på 0,45. Som grund för beräkningen av den enskilda kommunens utgiftsbehov ligger åldersfaktorer och ett antal sociala faktorer. Stor vikt läggs här vid faktorer som ensamstående med barn, arbetslösa och bostadssituationen.

Det tillkommande bidraget/avgiften för *kommuner i huvudstadsområdet* beräknas på liknande sätt. Skillnaden är att man här använder det genomsnittliga utgiftsbehovet per invånare för kommunerna i huvudstadsområdet i stället för det genomsnittliga kommunala utgiftsbehovet i hela landet, samt att utjämningskvoten satts till 0,40. Beräkningen av den enskilda kommunens utgiftsbehov vilar även här på en kombination av ålders- och sociala faktorer. Förutom faktorerna i det landsomfattande systemet tar man här även hänsyn till antalet vuxna utan yrkesutbildning.

Amtskommunernas bidrag respektive avgift beräknas som skillnaden mellan den enskilda amtskommunens utgiftsbehov per invånare och det genomsnittliga utgiftsbehovet per invånare för landets alla amtskommuner, multiplicerat med amtskommunens invånarantal och en utjämningskvot på 0,80. Den högre utjämningskvoten innebär att utjämnningen av utgiftsbehovet för amtskommuner är mer långtgående än för de övriga kommunerna, vilket också gäller för amtskommunernas inkomstutjämnning. På samma sätt som för de övriga kommunerna beräknas den enskilda amtskommunens utgiftsbehov med utgångspunkt från olika åldersfaktorer och sociala faktorer. Störst vikt ges åt kriterierna ensamstående med barn och antalet ensamstående äldre (över 65 år).

Statsbidragen

De danska statsbidragen består dels av ett *generellt statsbidrag*, dels av ett antal *kompletterande statsbidrag* som i vissa fall har en utjämnande funktion. Det generella statsbidraget fördelas på kommuner och amtskommuner efter deras andel av det samlade skatteunderlaget. Det generella statsbidraget verkar med andra ord i motsatt riktning mot den inomkommunala skatteutjämnningen.

Ett av de ovan nämnda kompletterande statsbidragen ges till kommuner med särskilt svagt skatteunderlag. Detta bidrag beräknas på skillnaden mellan kommunens egen skattekraft och 90 % av den genomsnittliga skattekraften. Denna mellanskillnad multipliceras sedan med den genomsnittliga skattetrycksfaktorn för kommunerna och en utjämningskvot på 0,40. Kommuner som uppfyller kraven för detta statsbidrag kan också erhålla ett arbetsmarknadsstöd från staten för medfinansiering av regionala EU-projekt. Vidare kan kommuner på öar utan fast förbindelse få ett bidrag till stöd för skolungdomar som tvingas flytta för att kunna genomföra sin skolgång.

Kommuner och amtskommuner kan dessutom från och med bidragsåret 1996 få ett särskilt bidrag för att täcka eventuella förluster som uppkommit i samband med tidigare års lagändringar rörande utjämnings- och bostadsbidragssystemet. Ett villkor för bidrag är dock att kommunens förlust på grund av dessa förändringar överstiger 0,2 % av beskattningsunderlaget.

Tre av de bidrag som i det danska systemet sorterar under *kompletterande statsbidrag* är i realiteten en del av den inomkommunala utjämnningen. Kommuner i huvudstadsområdet med särskilt svåra ekonomiska problem kan få ett bidrag som finansieras av alla kommuner i huvudstadsområdet.

Bidrag lämnas också för att täcka kommunernas merkostnader för flyktingar och asylsökande. Storleken på bidraget beror på antalet flyktingar och asylsökande i kommunen, vilken ålderskategori de tillhör och hur länge de haft uppehållstillstånd i Danmark. Bidraget betalas av samtliga kommuner genom en avgift baserad på kommunens andel av det totala skatteunderlaget.

Dessutom betalar amtskommuner vars utgiftsbehov för AIDS-behandling är mindre än genomsnittet i landet ett bidrag till de amtskommuner som har ett större utgiftsbehov för detta ändamål. Bidraget eller avgiften beräknas som skillnaden mellan det egna utgiftsbehovet för AIDS-behandling och det genomsnittliga ut-

giftsbehovet i landets alla amtskommuner, multiplicerat med en utjämningskvot på 0,85.

5.2 Systemet i Finland

Finland skiljer sig från de övriga nordiska länderna genom att man inte har några landstingskommuner. Finland har i stället samkommuner (motsvarar kommunalförbund i Sverige) som ansvarar för vissa specifika verksamheter, som t.ex. specialistsjukvård, yrkesutbildning eller andra verksamheter som kräver ett större befolkningsunderlag. Samkommunerna har inte någon beskattningsrätt.

Antalet kommuner i Finland har konstant minskat under de senaste fyrtio åren. År 1955 fanns det 547 kommuner. I dag uppgår antalet till 452 stycken och kommer att sjunka ytterligare i och med en planerad kommunsammanslagning under år 2001.

En viktig del av kommunernas inkomster utgörs av de s.k. statsandelarna (statsbidrag). Systemet med statsandelar innebär att staten betalar kommunerna en viss del av kostnaderna för uppgifter som staten ålagt dem att sköta. Syftet med detta statsbidragssystem är att utjämna förutsättningarna för kommunerna att kunna erbjuda sina invånare offentliga tjänster till en rimlig utdebiteringsnivå, oavsett inkomst- och utgiftsförhållanden. Även samkommunerna erhåller vissa statsbidrag. Statsbidragen fördelar sig på ett *allmänt statsbidrag*, ett *uppgiftsbaserat statsbidrag* (för sektorerna social- och hälsovård samt undervisnings- och kulturverksamhet) och ett *finansieringsunderstöd*, som ges efter särskild prövning.

Finansieringsunderstöd ges i första hand till kommuner som befinner sig i en svår ekonomisk situation. Understödet kan också vara avhängigt vissa villkor gällande sanering av kommunens ekonomi. Finansieringsunderstödet kan jämföras med den svenska s.k. kommunakuten.

Det finska statsbidragssystemet, som reformerades år 1997, bygger dels på en bedömning av varje kommuns utgiftsbehov, dels på en utjämning med utgångspunkt från kommunernas skatteintäkter. Systemet består av fyra huvudkomponenter: utjämning av skatteunderlag, utjämning av utgiftsbehov, allmänt statsbidrag och införanderegler.

Utjämnning av skatteunderlag

De kommuner som har en skattekraft som är mindre än 90 % av genomsnittet i landet får en ökning av statsbidragen. Detta tillägg motsvarar skillnaden av den egna skattekraften och utjämningsgränsen 90 %, multiplicerat med den genomsnittliga skattesatsen i landet (vilket således innebär att man tillämpar en utjämningskvot på 1,0). På motsvarande sätt får de kommuner som har en skattekraft som är större än 90 % av genomsnittet en minskning av statsbidragen. Skillnaden är att man vid minskningen använder en utjämningskvot på 0,40. Dessutom gäller att minskningen högst får motsvara 15 % av kommunens skatteinkomst, vilket inträffar då kommunens skattekraft ligger på 144 % av medelskattekraften. Över denna gräns upphör således minskningen av statsbidraget för kommunen.

Kommunernas skatteinkomster består av tre delar: kommunal-skatten, kommunens andel av samfundsskatten och fastighets-skatten.

Utjämnning av utgiftsbehov

Utjämnningen av utgiftsbehov finansieras i Finland av de statliga sektorsbidragen (*uppgiftsbaserade statsbidrag*). De kalkylerade kostnaderna baserar sig på kommunernas faktiska utgifter, åldersfördelningen och ett antal andra kriterier. En fastställd del av kostnaderna i mark per invånare ska bekostas av kommunerna själva (*egenfinansieringsandel*) och är lika stor för alla kommuner. Den överskjutande delen betalas av staten i form av bidrag. Kommuner med höga kalkylerade kostnader får med andra ord ett större bidrag än kommuner med låga kalkylerade kostnader. Under 1990-talet har kommunernas statsbidrag minskat, vilket inneburit att egenfinansieringsandelen blivit allt större.

Sektorsbidragen omfattar social- och hälsovård samt undervisnings- och kulturverksamhet, och delas ut på basis av de olika åldersgruppernas storlek och ett antal särskilda kriterier för varje sektor. För social- och hälsovård tar man hänsyn till antalet förtidspensionerade, antalet arbetslösa och det geografiska läget. När det gäller undervisnings- och kulturverksamhet ser man till enhets-

kostnader per elev, invånarantal, kalkylerade lärotimmar, skolornas storlek och befolkningstäthet.

Allmänt statsbidrag och införanderegler

Det allmänna statsbidraget delas ut till kommunerna som ett grundbelopp per invånare, kompletterat med ett antal tillägg (*miljötillägg*). Dessa tillägg är: skärgårdstillägg eller glesortstillägg (beroende på vilket som är mest fördelaktigt för kommunen), tätortstillägg för trafiken och språktillägg för de kommuner som är tvåspråkiga eller som ligger inom samernas hembygdsområde.

Det finns även införanderegler som syftar till att begränsa förluster och vinster i samband med ändringar i utjämnings-systemet.

5.3 Systemet i Norge

Det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet i Norge trädde i kraft den 1 januari 2000. Principerna i systemet bygger på en reform som genomfördes år 1986. Syftet med reformen var att få till stånd en rättvisare fördelning mellan kommunerna, men också att skapa förutsättningar för en effektivare planering och styrning av den kommunala verksamheten genom att kommunerna gavs en större handlingsfrihet. Systemet är uppbyggt så att överföringar till kommuner utgår som ett samlat bidrag – fördelat efter objektiva kriterier – vilket kommunerna sedan fritt får disponera.

Statsbidrags- och utjämningsystemet – eller *intäktssystemet* som det kallas i Norge – har under åren genomgått vissa främst tekniska förändringar, men principen för omfördelning mellan kommunerna och fylkeskommunerna har förblivit densamma. Grundsytet är att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för ett likvärdigt kommunalt tjänsteutbud, men systemet ska också fungera som ett instrument i den generella regionalpolitiken.

I det nuvarande intäktssystemet får Norges 435 kommuner och 20 fylkeskommuner (motsvarar de svenska landstingen) ett samlat statsbidrag som utbetalas i tio årliga terminsbelopp.

Bidraget består av sju olika poster för primärkommunerna och fem poster för fylkeskommunerna. Av dessa poster dominerar *invånarbidraget*, som är den enda post som har någon verklig omfördelning och utjämnande effekt då den innefattar inkomst-

och utgiftsutjämnningen. Övriga poster som ingår i intäktsystemet är: Nordnorgebidrag, skönsmässigt bidrag, huvudstadsbidrag, övergångsregler (i samband med införandet av löpande inkomstutjämnning), försök med ramfinansiering av specialdestinerade bidrag (endast primärkommunerna) samt regionalbidrag (endast primärkommunerna).

Invånarbidrag med inkomst- och utgiftsutjämnning

Invånarbidraget, som fungerar som ett generellt bidrag, utgår i princip som ett enhetligt belopp per invånare till både primär- och fylkeskommuner. Bidraget justeras dock för respektive kommun beroende på resultatet av inkomst- och utgiftsutjämnningen samt storleken på de specialdestinerade bidragen och effekterna av övergångsreglerna. Grunderna för dessa justeringar beskrivs närmare nedan.

Från och med den 1 januari 2000 infördes ett system med *löpande inkomstutjämnning* i Norge. Detta innebar inte någon reell skillnad i omfördelning av skatteintäkter kommuner emellan, men fick vissa administrativa effekter. Tidigare baserades inkomstutjämnningen på två år gamla skatteuppgifter, vilket kunde få konsekvensen att kommuner med svagt skatteunderlag inte fick kompensation förrän två år senare. I det nya systemet beräknas inkomstutjämnningen i stället fortlöpande, med skatteintäkterna för varje enskild månad som bas.

I samband med införandet av den löpande inkomstutjämnningen gjordes ytterligare en ändring. Beräkningen av bidraget respektive avgiften i inkomstutjämnningen genomförs nu i två steg. Man skiljer på resultat av inkomstutjämnningen *brutto* och resultat av inkomstutjämnningen *netto*. Skillnaden mellan brutto och netto är att man i nettobeloppet räknat med avgifter, som numer tas ut för att systemet ska vara statsfinansiellt neutralt.

Bruttoutjämnningen, som motsvarar den gamla beräkningsmetoden, beräknas år 2000 för primär- respektive fylkeskommuner enligt följande.

De *primärkommuner* som har en egen skattekraft under 108 % av medelskattekraften i riket får ett bidrag (*bruttobidrag*) som motsvarar skillnaden mellan den egna skattekraften och 108 % av medelskattekraften, multiplicerat med en utjämningskvot på 0,91

och den maximala skattesatsen.³ De primärkommuner som har en skattekraft mellan 108 och 140 % av medelskattekraften får inte något bidrag, men behöver heller inte betala någon avgift till systemet. Kommuner med en skattekraft över 140 % av den genomsnittliga skattekraften betalar däremot en avgift (*bruttoavgift*) som beräknas som skillnaden mellan den egna skattekraften och 140 % av medelskattekraften, multiplicerat med en utjämningskvot på 0,50 och den maximala skattesatsen. Tilläggas kan att man i Norge under en femårsperiod successivt höjt utjämningsgränsen för primärkommunerna. År 1997 var gränsen 100 % av medelskattekraften och för år 2001 kommer den att ligga på 110 %. Samtidigt har man sänkt utjämningskvoten från 0,95 år 1997 till en planerad nivå på 0,90 år 2001.

För *fylkeskommunerna* gäller för år 2000 att alla med en skattekraft under 119 % av medelskattekraften får ett bidrag (*bruttobidrag*) som motsvarar skillnaden mellan den egna skattekraften och 119 % av medelskattekraften, multiplicerat med en utjämningskvot på 0,91 och med den maximala skattesatsen. Någon avgift betalas inte av fylkeskommuner med en skattekraft över denna nivå.

Även för fylkeskommunerna har man under en femårsperiod successivt höjt utjämningsgränsen respektive sänkt utjämningskvoten. År 1997 var utjämningsgränsen 115 % av medelskattekraften och utjämningskvoten 0,96. För år 2001 kommer utjämningsgränsen att uppgå till 120 % och utjämningskvoten till 0,90.

Gränsen mellan ett positivt och ett negativt resultat för den enskilda kommunen i inkomstutjämnningen ligger ungefär vid en skattekraft på 95 % av medelskattekraften. Nivån kan dock variera från år till år.

I *utgiftsutjämnningen* ska i princip alla skillnader i beräknade utgiftsbehov mellan kommunerna utjämnas. Utgiftsbehovet beräknas med hjälp av en kostnadsnyckel som består av 16 viktade kriterier för primärkommunerna och 17 viktade kriterier för fylkeskommunerna. Kostnadsnyckeln ska beakta strukturella opåverkbara faktorer som påverkar kommunernas utgifter, som t.ex. ålderssammansättningen. För primärkommunerna omfattar utgiftsutjämnningen hälso- och socialtjänsten, grundskolan och den kommunala administrationen. När det gäller fylkeskommunerna omfattar utgiftsutjämnningen hälsosektorn, vidareutbildningen och kollektivtrafiken. Resultatet för den enskilda kommunen i utgifts-

³ I Norge beslutar Stortinget årligen om kommunernas och fylkeskommunernas maximala skattesatser. Dessa skattesatser används i praktiken av alla kommuner.

utjämningsen ger antingen ett tillägg eller ett avdrag på invånarbidraget. Sett till sin helhet jämnar alla tillägg och avdrag i utgiftsutjämningsen ut varandra.

Övriga poster i intäktssystemet

Utöver ett *regionalbidrag*, som endast utgår till ett fåtal primärkommuner med färre än 3000 invånare och skatteintäkter under 110 % av riksgenomsnittet, utgår – som ett led i den norska regionalpolitiken – också ett *Nordnorgebidrag* till både primär- och fylkeskommuner. Nordnorgebidraget syftar till att främja den regionala sysselsättningen och förbättra det kommunala tjänsteutbudet.

Som kompensation för att företagsbeskattningen gjordes statlig infördes år 1999 ett *huvudstadsbidrag* som skulle täcka hälften av det inkomstbortfall som denna förändring ledde till för Oslo. Regeringen ansåg att huvudstaden har sådana speciella uppgifter att det motiverar ett särskilt bidrag.

Årligen fördelar det norska kommunal- och regiondepartementet ett *skönsmässigt bidrag* till primär- och fylkeskommunerna. Fördelningen av detta bidrag följer till viss del samma objektiva kriterier som i utgiftsutjämningsen, men bidrag utgår även till kommuner som av olika anledningar är i behov av extra stöd.

Från och med år 2000 och fyra år framåt pågår ett försök att *ramfinansiera* specialdestinerade bidrag till 20 kommuner. Syftet är att undersöka om denna form av ramanslag kan bidra till en effektivare förvaltning samt att man vill se vad en större handlingsfrihet har för påverkan på den lokala demokratin.

I och med införandet av en löpande inkomstutjämningsen föll ersättning för vissa primär- och fylkeskommuner bort för åren 1998 och 1999. Detta kompenseras med ett *övergångsbidrag* som betalas ut under år 2000.

5.4 Sammanfattande kommentarer

Även om Danmark med sin särbehandling av huvudstadskommunerna kan sägas ha ett mer komplicerat och omfattande utjämningsystem än Sverige är det ändå det system som har mest likheter med det svenska. Liksom Sverige har man ett inomkommunalt system som utjämnar både inkomster och kostnader mellan

såväl kommuner som amtskommuner. Det som framför allt skiljer de båda länderna åt är att Danmark inte har en så långtgående utjämning som Sverige. I det danska systemet ingår även vissa kompletterande statsbidrag som också de har en utjämnande funktion, vilket inte återfinns i det svenska utjämningsystemet. Eftersom dessa statsbidrag är statligt finansierade har det danska systemet således inslag av både direkt och indirekt utjämning.

Det norska systemet intar något av mellanposition om man diskuterar i termer av direkt eller indirekt utjämning. Inkomst- och utgiftsutjämnings bidrag och avgifter tar visserligen ut varandra, men används för att justera det generella statsbidraget för den enskilda kommunen eller fylkeskommunen. Det norska systemet kan därför inte sägas bygga på en direkt och inomkommunal utjämning.

Finland har det utjämningsystem som har minst likheter med vårt eget, även om det med sina fyra huvudkomponenter påminner om det svenska systemet. Förutom att kommunerna i utjämningen av utgiftsbehov själva står för en bestämd del av kostnaderna, sker utjämningen helt inom ramen för statsbidragsgivningen. Kommuner med höga kostnader får ett högre bidrag än kommuner med låga kostnader. Inom utjämningen av skatteunderlag får kommuner med låg skattekraft på motsvarande sätt en ökning av statsbidragen medan kommuner med hög skattekraft får en minskning. Det finska utjämningsystemet kan därför sägas bygga på en indirekt utjämning.

6 Beskrivning av statsbidrags- och utjämningsystemet

Detta kapitel innehåller en beskrivning av det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet. Att välja en rimlig nivå på en sådan beskrivning är inte lätt. En uppenbar risk med en översiktlig beskrivning är att läsaren får svårigheter både att förstå hur det nuvarande systemet fungerar i praktiken och att skapa sig en uppfattning om eventuella brister i detta. En mer detaljerad beskrivning – å andra sidan – riskerar att fastna i långa tekniska beskrivningar av olika delsystem och moduler utan att man kan se kopplingen mellan beskrivningarna och systemets funktionssätt och utfall i stort.

Med tanke på expertgruppens uppdrag – att bedöma möjligheterna att åstadkomma ett enklare och stabilare utjämningsystem – är det dock i många fall nödvändigt att vara relativt detaljerad i beskrivningen. Skälet är att det är först när man kan förstå styrkan och svagheten i det nuvarande systemet – på olika nivåer – som man har förutsättningar att rätt värdera för- och nackdelarna med olika alternativa lösningar. Av detta skäl har det bedömts nödvändigt att här göra en relativt detaljerad beskrivning av främst det mest komplicerade delsystemet, nämligen systemet för kostnadsutjämning.

En annan fråga är hur beskrivningen i kapitlet ska avgränsas innehållsligt. I det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet finns en klar åtskillnad mellan, å ena sidan, statsbidragsdelen och, å andra sidan, utjämningsdelen. Det kan konstateras att det finns kopplingar mellan delarna men de är varken särskilt tydliga eller betydelsefulla. Situationen är dock annorlunda när man ser hur systemet växt fram historiskt (jämför kapitel 4) och hur utjämnningen sker i övriga nordiska länder (kapitel 5). I dessa beskrivningar ser man klart att ambitionen att utjämna inkomster och kostnader mellan kommuner och landsting kan ske på ett flertal olika sätt: genom en rent inomkommunal utjämning, genom enbart

statsbidrag eller – vanligtvis – genom en kombination av dessa metoder. Av detta skäl lämnas i detta kapitel även en beskrivning av det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

Som redan nämnts i tidigare kapitel består det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet av fyra olika delar: inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, införanderegler samt det generella statsbidraget. Hur de olika delsystemen är konstruerade och vilka effekter de ger redovisas i fyra separata avsnitt nedan. Av skäl som tidigare redovisats är avsnittet med beskrivningen av kostnadsutjämnningen väsentligt längre än de övriga. Kapitlet avslutas med en beskrivning av de samlade effekterna av systemet som helhet.

6.1 Inkomstutjämnningen

I systemet för inkomstutjämnning utjämnas skillnader i skatteinkomster mellan kommuner och mellan landsting. Den grundläggande tanken är att alla kommuner och landsting ska garanteras en skattekraft, dvs. ett skatteunderlag per invånare, som motsvarar genomsnittet i landet. De kommuner respektive landsting vars skattekraft är lägre än medelskattekraften i riket får ett inkomstutjämningsbidrag. Bidraget finansieras genom inkomstutjämningsavgifter från de kommuner respektive landsting som har en skattekraft över riksgenomsnittet. Inkomstutjämnningen betalas alltså helt och hållet av kommunerna och landstingen själva.

Inkomstutjämnningen sker i två separata system, ett för kommuner och ett för landsting. Tekniken och principerna är dock desamma i bägge systemen.

Beräkning av bidrag och avgifter

Beräkningen av en kommuns bidrag eller avgift sker i flera steg. Underlaget för beräkningen utgörs av den del av skatteunderlaget per invånare som avviker från riksgenomsnittet, multiplicerat med antalet invånare i kommunen. Bidragsunderlaget för en kommun som erhåller bidrag beräknas alltså som folkmängden multiplicerat med medelskattekraften minus egen skattekraft. För en kommun som betalar en avgift beräknas underlaget som folkmängden multiplicerat med egen skattekraft minus medelskattekraften. För att räkna ut bidraget eller avgiften multipliceras därefter underlaget med den s.k. länsvisa skattesatsen.

Bidragsunderlag = folkmängd x (medelskattkraft - egen skattkraft)
Bidrag = bidragsunderlag x länsvis skattesats
Avgiftsunderlag = folkmängd x (egen skattkraft - medelskattkraft)
Avgift = avgiftsunderlag x länsvis skattesats

Vid beräkningen av bidrag och avgifter har man velat använda sig av en enhetlig skattesats, t.ex. genomsnittlig utdebitering för kommuner respektive landsting. Under 1990-talet har det dock skett betydande skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. De enhetliga skattesatserna måste därför justeras för sådana skatteväxlingar. De justerade skattesatserna kallas länsvisa skattesatser. De utgörs av 95 % av kommunernas respektive landstingens genomsnittliga skattesats år 1995 plus den skatteväxling som gjorts i respektive län minus den genomsnittliga skatteväxlingsnivån i landet år 1995 (2,94 %). Av praktiska skäl har vi valt att uttrycka skattesatsen i procent i stället för skattekröner.

Om ingen skatteväxling hade genomförts skulle kommunernas respektive landstingens länsvisa skattesatser vara lika stora i hela landet. De skillnader som finns beror alltså enbart på i vilken utsträckning kommunerna tagit över verksamheter från landstingen. Eftersom skatteväxlingarna inom länen tar ut varandra blir summan av den länsvisa skattesatsen för kommunen respektive landstinget lika stor i varje län, 28,81 % - vilket är detsamma som 95 % av den totala medelutdebiteringen i riket 1995.

Länsvis skattesats = (0,95 x medelutdebitering 1995) + skatteväxling i respektive län - 2,94

Det huvudsakliga motivet till att använda en enhetlig skattesats i inkomstutjämnningen är att kommuner och landsting inte själva ska kunna påverka storleken på sina bidrag eller avgifter. Om man i stället hade använt kommunernas och landstingens egna skattesatser skulle en avgiftsbetalande kommun kunna sänka sin avgift genom att sänka den egna utdebiteringen. På samma sätt skulle en bidragsmottagande kommun kunna höja sitt bidrag genom att höja utdebiteringen.

95 procents kompensationsgrad

De 95 procenten i de länsvisa skattesatserna brukar benämnas kompensationsgraden. Detta innebär att bidragsmottagande kommuner kompenseras för 95 % av skillnaden mellan egen skattekraft och medelskattekraften. På motsvarande sätt måste avgiftsbetalande kommuner avstå från 95 % av skillnaden mellan egen skattekraft och medelskattekraften.

Begreppet kompensationsgrad är lätt att förväxla med det som brukar kallas utjämningseffekt eller utjämningsgrad. Medan kompensationsgraden syftar på vad som utjämnas (skillnaden mot medelskattekraften) ser utjämningsgraden till resultatet av utjämnningen. En kompensationsgrad på 95 % resulterar i en utjämningsgrad för kommunerna på mellan 98 och 106 %. Det betyder att om alla kommuner hade haft samma skattesats skulle kommunernas skatteinkomster per invånare efter inkomstutjämnning ligga mellan 98 och 106 % av den genomsnittliga skatteinkomsten i riket. Att utjämningsgraden ligger inom just detta intervall beror på att kommunernas skattekraft före utjämnning varierar mellan 75 och 180 % av medelskattekraften. För landstingen medför kompensationsgraden på 95 % en utjämningsgrad på mellan 99 och 101 %. En lägre kompensationsgrad än 95 % skulle innebära en större spridning i utjämningsgrad. Utjämnningen skulle med andra ord inte bli lika långtgående.

Negativa marginaleffekter

Ett problem med en hög kompensationsgrad och länsvisa skattesatser 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 om den egna skattekraften ökar mer än den genomsnittliga skattekraften i riket. Det som händer i dessa fall är att när skatteunderlaget växer, ökar visserligen skatteinkomsterna. Men om den egna utdebiteringen är lägre än den länsvisa skattesatsen blir avgiftsökningen eller bidragsminskningen större än ökningen av skatteinkomsterna. Nettoeffekten blir således negativ. År 2000 var det 21 kommuner som hade s.k. negativa marginaleffekter.

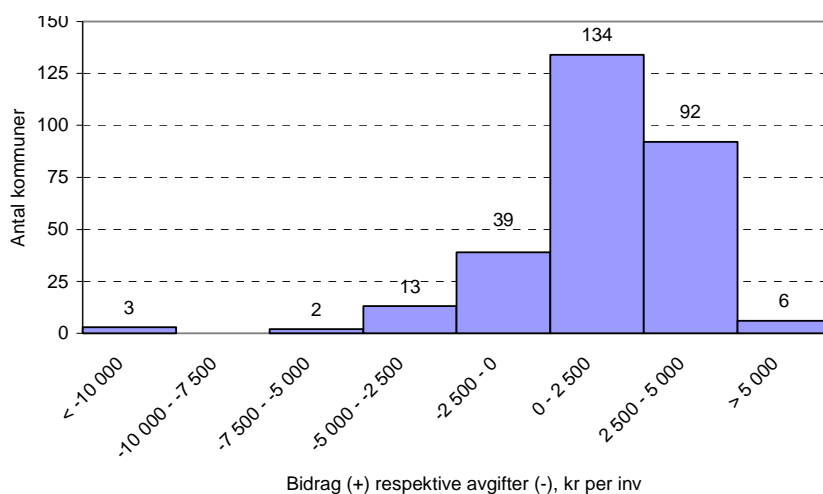
Riksdagen beslutade i november 2000 om ändringar i inkomstutjämningsen för att eliminera de negativa marginaleffekterna. Ändringen innebär i korthet en bidrags-/avgiftsjustering så att en kommuns/landstings procentuella inkomstförändring (förändring av skatteinkomster netto efter inkomstutjämningsen) mellan två år, till 95 % ska bestämmas av utvecklingen i riket och till 5 % av utvecklingen i den egna kommunen/landstinget.

Utfall

Inkomstutjämningsen är ett inomkommunalt system som år 2000 omfördelar 8,8 miljarder kronor mellan kommunerna och 3,8 miljarder kronor mellan landstingen. 232 kommuner erhåller bidrag som finansieras genom avgifter från de övriga 57 kommunerna. Flertalet avgiftsbetalande kommuner är förortskommuner till storstäderna. De kommuner som får de största bidragen finns framför allt i glesbygds- och landsbygdskommuner. Vad gäller landstingens inkomstutjämningsen är det bara Stockholms läns landsting som betalar en avgift. Övriga landsting har en skattekraft under genomsnittet och får därför bidrag.

I diagrammet nedan visas storleken på kommunernas bidrag respektive avgifter år 2000.

Figur 6.1: Kommunernas bidrag/avgifter för inkomstutjämningsen år 2000



Tabellen nedan visar utfallet för några av de kommuner och landsting som har högst bidrag eller avgift. Av tabellen framgår att spännvidden mellan bidrag och avgifter är betydligt lägre för landstingen än för kommunerna. Detta kan till stor del förklaras av att det är betydligt mindre skillnader i skatteunderlag per invånare (här uttryckt som relativ skattekraft) mellan landstingen än mellan kommunerna. En annan orsak är att de länsvisa skattesatserna är lägre i landstingssystemet.

Tabell 6.1: Högsta avgifter och bidrag i inkomstutjämningsen år 2000

Kommun	Relativ skattekraft, %	Bidrag/avgift, kr/inv. (+/-)	Landsting	Relativ skattekraft, %	Bidrag/avgift, kr/inv. (+/-)
Danderyd	180	-18 250	Stockholms	118	-2 133
Lidingö	154	-12 332	---		
---			---		
Torsås	78	+5 558	Kalmar	91	+970
Borgholm	75	+6 305	Gotland	82	+2 238

Vid beräkningen av bidrag och avgifter inom inkomstutjämningsen måste man av naturliga skäl använda uppgifter från tidigare år. Som nämnts ovan är de länsvisa skattesatserna hämtade från år 1995. Befolkningsuppgifterna som används för beräkningsåret 2000 är från november 1999. Data om kommunernas och landstingens skatteunderlag kommer från år 1998, men har räknats om med hjälp av de av regeringen fastställda uppräkningsfaktorerna för åren 1999 och 2000. Uppräkningsfaktorerna är samma för alla kommuner respektive landsting och tar därför inte hänsyn till att skatteunderlaget har växt olika mycket i olika kommuner och landsting.

6.2 Kostnadsutjämningsen

Syftet med kostnadsutjämningsen är att utjämna strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner respektive landsting. Med detta menas att utjämning ska ske 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. Utjämning ska däremot inte ske för kostnadsskillnader som beror på skillnader i vald servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet.

Kostnadsutjämnings utgår från ett antal delmodeller. Varje sådan modell avser antingen en verksamhet – som t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg – eller kostnader som kan återfinnas i samtliga eller flertalet verksamheter, exempelvis uppvärmningskostnader. I varje delmodell beräknas de strukturella kostnadsskillnaderna med hjälp av ett antal faktorer som ska spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna mellan enskilda kommuner respektive landsting.

Kostnadsutjämnings innefattar modeller för 16 verksamheter och kostnadslag för kommunerna och fyra för landstingen. I varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad, i kronor per invånare, för varje enskild kommun respektive landsting. Summerar man de beräknade standardkostnaderna för de olika delverksamheterna erhåller man en kommuns eller ett landstings strukturkostnad, uttryckt i kronor per invånare. På motsvarande sätt får man fram en genomsnittlig strukturkostnad genom att summera de genomsnittliga standardkostnaderna för samtliga delverksamheter.

De kommuner och landsting som har en beräknad strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett bidrag motsvarande den överskjutande kostnaden. Understiger strukturkostnaden genomsnittet i landet betalar kommunen eller landstingen i stället motsvarande avgift. Detta innebär att summan av bidrag i kostnadsutjämnings i princip kommer att motsvara summan av avgifter.

I fortsättningen av detta avsnitt lämnas en beskrivning av de olika delmodellerna i kostnadsutjämnings. Beskrivningen görs först för kommunsystemet och sedan för landstingsystemet.

Det bör noteras att det är olika skalor i de diagram som följer i detta kapitel.

Kommunsystemet

När man ska beräkna hur mycket pengar som omfördelas genom kostnadsutjämnings måste man skilja på hur mycket som omfördelas inom enskilda delmodeller och vad som omfördelas på totalnivå. Orsaken är att kommuner som exempelvis ligger över genomsnittskostnaden i vissa modeller i regel ligger under genomsnittet i andra modeller. När man summerar utfallet av

samtliga modeller för de enskilda kommunerna kommer dessa över- och underskott att i stor utsträckning ta ut varandra. Den verkliga omfördelningen i systemet blir därför väsentligt mindre.

I följande tabell visas vilka delmodeller som ingår i kommunsystemet och storleken på omfördelningen inom de olika modellerna. Även den totala omfördelningen redovisas. Tabellen visar klart att den totala (netto-)omfördelningen är betydligt mindre än summan av omfördelningen inom enskilda modeller. Det är till och med så att år 2000 var omfördelningen på totalnivån mindre än omfördelningen inom enbart modellen för äldreomsorg.

Tabell 6.2: Omfördelningen i kostnadsutjämnningen år 2000, mdkr

Delmodell	Bidrag/avgifter
Äldreomsorg	4,83 mdkr
Individ- och familjeomsorg	3,98 "
Grundskola	2,63 "
Barnomsorg	2,43 "
Gymnasieskola	1,15 "
Kollektivtrafik	0,64 "
Befolkningsunderlag	0,53 "
Näringsliv och sysselsättning	0,47 "
Befolkningsminskning	0,43 "
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	0,40 "
Gator och vägar	0,36 "
Byggekostnader	0,35 "
Kallort	0,33 "
Vatten och avlopp	0,28 "
Administration m.m.	0,22 "
Uppvärmning	0,10 "
TOTAL (netto-)omfördelning	4,78 mdkr

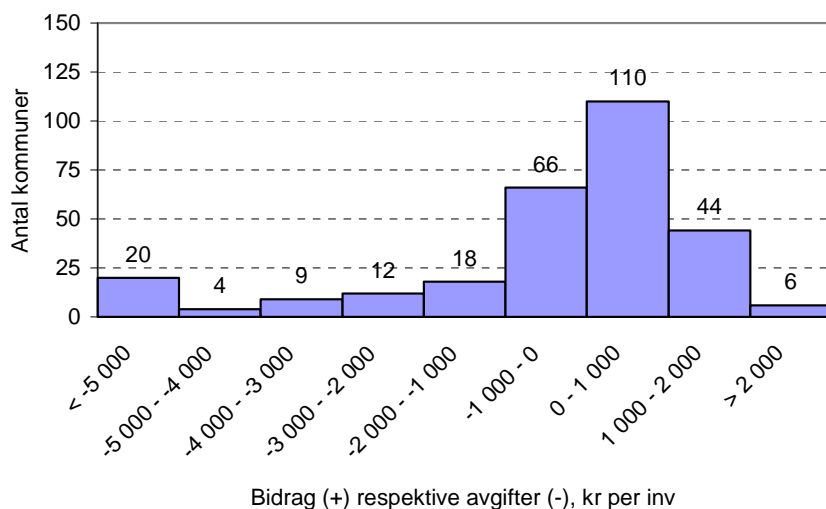
År 2000 var den genomsnittliga strukturkostnaden 21 251 kronor per invånare. Samma år betalade 160 kommuner avgifter inom kostnadsutjämningsystemet och 129 fick bidrag. Den högsta avgiften, 3 167 kronor per invånare, betalades av Håbo kommun och det högsta bidraget fick Pajala kommun, med 10 640 kronor per invånare.

På kommungruppsnivå är det storstäder, landsbygdskommuner, glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner som får bidrag i kostnadsutjämnningen. Avgifter betalas således av grupperna för-

orter, större städer, medelstora städer, industrikommuner och övriga större kommuner.

I diagrammet nedan visas storleken på kommunernas bidrag/avgifter år 2000.

Figur 6.2: Kommunernas bidrag/avgifter för kostnadsutjämning år 2000



Under rubrikerna nedan redovisas hur de strukturella kostnadskillnaderna beräknas i de olika modellerna. En beskrivning görs även av vilken omfördelning respektive modell leder till. Vid beskrivningen av kommunernas avvikelse från de genomsnittliga standardkostnaderna används begreppen tillägg respektive avdrag. Tillägg får kommuner som har standardkostnader över genomsnittet och avdrag de som ligger under.

Äldreomsorg

Den nuvarande modellen för utjämning av kommunernas kostnader för äldreomsorg baseras i stor utsträckning på principer som lades fram av Strukturkostnadsutredningen och Statsbidragsberedningen. Från och med år 2000 har dock modellen uppdaterats och kompletterats med vissa nya variabler enligt förslag som lämnades av Kommunala utjämningsutredningen.

Modellen består av flera delar. Självva kärnan i modellen och den del som fördelar mest pengar mellan kommunerna är en matrismodell med s.k. normkostnader, beräknade efter vårdbehovet för den äldre befolkningen i respektive kommun. Normkostnaderna beaktar ålder, kön, yrkesbakgrund, civilstatus och etnicitet.

De normkostnader som används i modellen har tagits fram av Kommunala utjämningsutredningen och avser år 1996. Dessa normkostnader beräknas för varje enskild kommun uppdelat efter ålder (65-74, 75-84 samt 85 år och äldre), kön (man och kvinna) och etnicitet (utländsk bakgrund eller ej). Tilläggas kan att normkostnaderna för personer med utländsk bakgrund helt enkelt bygger på en uppskrivning med 50 % av kostnaden för motsvarande svensk kategori.

Normkostnaden per person i varje grupp multipliceras sedan med antalet personer i respektive grupp. Detta görs för varje kommun. Efter denna räkneoperation summeras delprodukterna i respektive kommun. Resultatet bildar respektive kommuns totala normkostnad.

Normkostnaderna per person uppdateras inte i modellen. Vad som däremot uppdateras årligen är antalet personer i de olika grupperna. Dessutom justeras kommunernas normkostnader så att det vägda genomsnittet per invånare i landet svarar mot den vägda genomsnittliga nettokostnaden för äldreomsorg enligt senast kända uppgift från det kommunala räkenskapsammandraget (RS), reducerat med 500 kronor.

Utöver matrismodellen består kostnadsutjämningsen för äldreomsorg av tre olika former av tillägg eller avdrag:

- ett enhetligt tillägg för färdtjänst och handikappomsorg
- ett tillägg för institutionsboende i glesbygd
- ett tillägg eller avdrag för merkostnader för hemtjänst i glesbygd

Tillägget för färdtjänst och handikappomsorg är ett schablonpåslag på 500 kronor per invånare till alla kommuner. (Det är samma 500 kronor som förekommer i justeringen av normkostnaderna ovan.) Storleken på detta tillägg bygger på bedömningar av Strukturkostnadsutredningen.

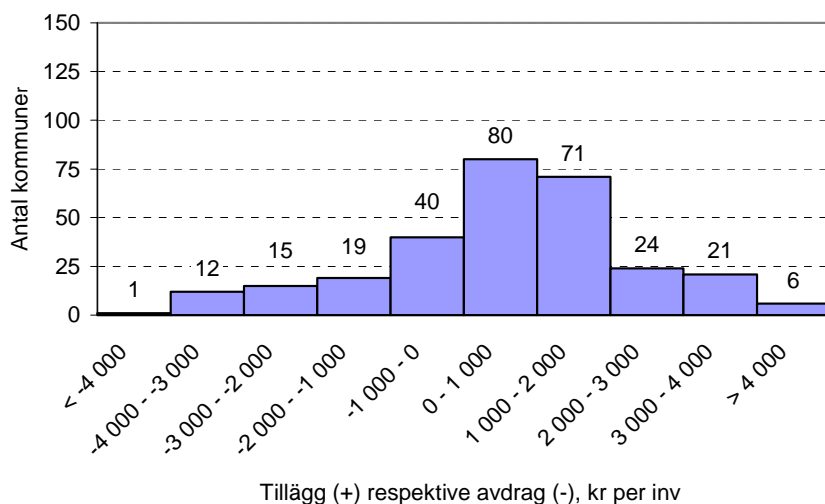
Även tillägget för institutionsboende är ett schabloniserat tillägg baserat på Strukturkostnadsutredningens bedömningar. Det utgår med 5 % av den totala normkostnaden i 31 kommuner som bedömts vara glesbygdskommuner. Tilläggen finansieras genom avdrag för alla kommuner (med 12,34 kr per inv. år 2000).

Beräkningen av tillägg respektive avdrag för merkostnader för hemtjänst i glesbygd är relativt komplicerad. Det räcker här med att säga att merkostnader bara beräknas uppstå för resor till pensionärer, 80 år och äldre, som bor längre bort än 15 km från en möjlig serviceort för hemtjänsten.

Den framräknade standardkostnaden för de enskilda kommunerna räknas därefter upp med nettoprisindex till bidragsårets kostnadsnivå.

År 2000 omfördelade modellen för äldreomsorg cirka 4,83 miljarder kronor mellan kommunerna. Det gör modellen till den mest omfattande i hela kostnadsutjämnningen, mätt efter hur mycket pengar som omfördelas. Den genomsnittliga standardkostnaden år 2000 var 6 369 kronor per invånare. Störst tillägg fick Dorotea kommun med 5 401 kronor per invånare. Högsta avdraget, 4 075 kronor per invånare, har Häbo kommun. 202 kommuner fick ett tillägg för äldreomsorg år 2000. Övriga 87 kommuner får ett avdrag. Av diagrammet nedan framgår att tilläggen och avdragen i kommunerna i stort sett följer en normalfördelning.

Figur 6.3: Kommunernas tillägg respektive avdrag för äldreomsorg



Individ- och familjeomsorg

Den nuvarande modellen för utjämnning av kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg infördes år 2000. De faktorer som beaktas i modellen är andelen av respektive kommuns befolkning som är:

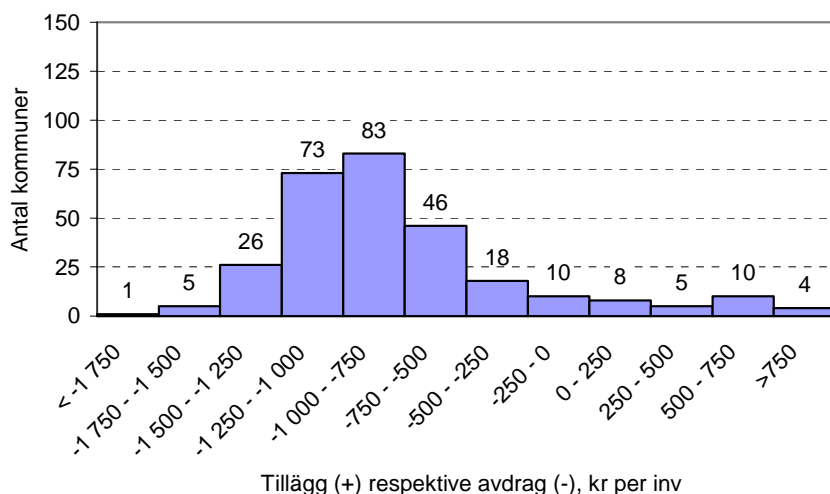
- ensamstående kvinnor i åldern 18–44 år med barn
- utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige 0–19 år
- arbetssökande utan ersättning från A-kassa eller KAS
- män i åldern 25–64 år med årsinkomst under 140 000 kronor samt
- ett täthetsmått (roten ur tätortsbefolkningen i respektive kommun år 1995)

Standardkostnaderna beräknas med hjälp av en regressionsekvation, där variablerna ovan har givits olika vikter utifrån 1996 års redovisade kostnader för individ- och familjeomsorg. Alla variabler utom täthetsmättet uppdateras årligen. Själva regressionen uppdateras däremot inte – de olika variablernas vikter ligger alltså fast mellan åren.

De framräknade standardkostnaderna justeras så att deras vägda genomsnitt överensstämmer med senast kända genomsnittskostnad för individ- och familjeomsorg enligt RS. Dessutom sker en uppräkning till det aktuella bidragsårets kostnadsnivå med nettoprisindex.

Individ- och familjeomsorgsmodellen är den näst största av utjämningsmodellerna räknat efter hur mycket pengar som omfördelas (3,98 miljarder kronor år 2000). Den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg är 2 452 kronor per invånare. Totalt är det 27 kommuner, främst i storstadsområdena, som får ett tillägg. Malmö (2 235 kr per inv.), Stockholms (2 155 kr per inv.) och Göteborgs stad (2 041 kr per inv.) får de högsta tilläggen. Högsta avdrag år 2000 hade Bjurholms kommun med 1 843 kronor per invånare. Fördelningen i övrigt framgår av diagrammet nedan.

Figur 6.4: Kommunernas tillägg respektive avdrag för individ- och familjeomsorg



Grundskola

I modellen för grundskolan beaktas förutom åldersstrukturen även kommunens sociala och geografiska struktur. Hänsyn tas till den sociala strukturen genom att behovet av modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk (svenska 2) beaktas. Skillnader i geografisk struktur som beaktas är merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader.

För att beräkna de enskilda kommunernas standardkostnad används följande komponenter:

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

Grundskolan är ett av de sex områden där man genom det kommunala räkenskapssammandraget har tillgång till uppgifter om den faktiska totalkostnaden i riket. Vid beräkningen av utjämnningen för år 2000 används genomsnittskostnaden i riket för grundskolan år 1998. Denna kostnad är 5 719 kronor per invånare. De befolkningsuppgifter som används vid beräkningarna avser förhållandet två år före bidragsåret. Merkostnaden för barn med utomnordiskt eller finskt medborgarskap utgörs av ett enhetligt fast belopp, 21 653 kr. Beloppet har varit detsamma sedan år 1996.

När det gäller de enskilda kommunernas kostnader för små skolor och skolskjutsar bygger dessa belopp på en beräkning som gjordes av Kommunala utjämningsutredningen. Beräkningen grundades på uppgifter om förhållandena vid årsskiftet 1995/96. I det nuvarande systemet är dessa kostnadsuppgifter att betrakta som konstanter, dvs. de förändras inte mellan åren.

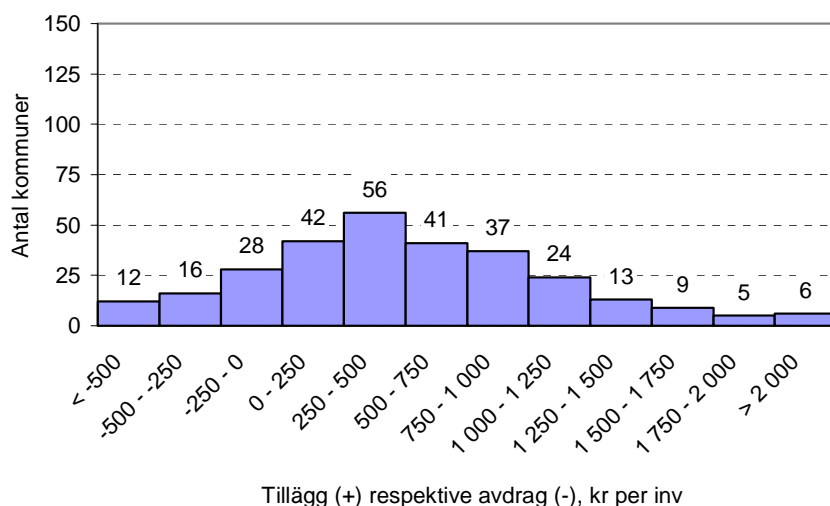
Schematiskt – och något förenklat – kan beräkningen inom modellen beskrivas på följande sätt.

Först beräknas åldersfaktorn, dvs. kommunernas kostnad på grund av andelen barn i åldern 7–15. I detta steg fördelas totalkostnaden för grundskolan ut på alla enskilda kommuner. Därefter ges kommunerna ett avdrag eller tillägg beroende på andelen elever med utomnordiskt eller finskt medborgarskap. Slutligen görs ett avdrag/tillägg för merkostnader på grund av behov av små skolor och skolskjutsar. Hela beräkningen görs utifrån senast kända RS-uppgift. Den framräknade standardkostnaden för de enskilda kommunerna räknas därefter upp med nettoprisindex till bidragsårets kostnadsnivå.

År 2000 omfördelade modellen 2,63 miljarder kronor. Den genomsnittliga kostnaden för grundskolan samma år beräknades till 5 662 kr per invånare, vilket motsvarar en totalkostnad för verksamheten på cirka 50,13 miljarder kronor.

Störst tillägg, 2 266 kr per invånare, fick Krokums kommun och störst avdrag har Solna stad, med 2 235 kr per invånare. Följande diagram visar hur kommunerna fördelar sig med avseende på tillägg/avdrag.

Figur 6.5: Kommunernas tillägg respektive avdrag för grundskola



Totalt är det 56 kommuner som får avdrag och 233 kommuner som får tillägg. Man kan konstatera att spridningen är väsentligt större när det gäller storleken på tilläggen jämfört med avdragen.

Barnomsorg

Barnomsorgsmodellen beaktar andelen barn i åldersgruppen 1–9 år och behovet av barnomsorg. Barnomsorgsbehovet beräknas i modellen med hjälp av uppgifter om föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och ett täthetsmått. Beräkningen av standardkostnaden utgår från två grundkomponenter: en åldersersättning och ett volymindex.

Åldersersättningen baseras på tre olika ersättningsbelopp: 43 309 kronor för barn 1–2 år, 41 863 kronor för barn 3–6 år och 15 273 kronor för barn 7–9 år. Vid beräkningen av kommunernas åldersersättning multipliceras andelen barn i respektive ålderskategori med dessa belopp. Den framräknade kostnaden räknas sedan upp med en korrigeringsfaktor för att motsvara den senast kända vägda genomsnittliga nettokostnaden för barnomsorg enligt RS, för närvarande 3 870 kronor per individ. Detta innebär att man genom åldersersättningen fördelar ut hela kostnaden för barnomsorgen (dock innan man genomfört uppräknings till bidragsårets kostnadsnivå).

Som framgått ovan tar modellen även hänsyn till skillnaden i behovet av barnomsorg. I detta ligger förutom skillnader i andelen inskrivna barn även hänsynstagande till skillnader i barnens vistelsetid och till kostnadsskillnader mellan olika barnomsorgsformer. Behovet uttrycks i form av ett volymindex som beräknas för varje kommun. Detta index står för en kostnadsjusterad servicevolym och ska spegla kommunens produktion av barnomsorg per barn.

Volymindexet bygger på en regressionsekvation med fyra variabler. Dessa variabler är med en förenklad beskrivning:

- andelen mammor eller ensamstående pappor med barn i åldern 1–9 år som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka (beräknas på ett snitt över två år)
- andelen mammor eller ensamstående pappor med barn i åldern 1–9 år som arbetar eller studerar minst 1 timme per vecka (beräknas på ett snitt över två år)
- skattekraftsandel beräknat som ett medelvärde över tre år
- ett täthetsmått enligt 1995 års förhållanden

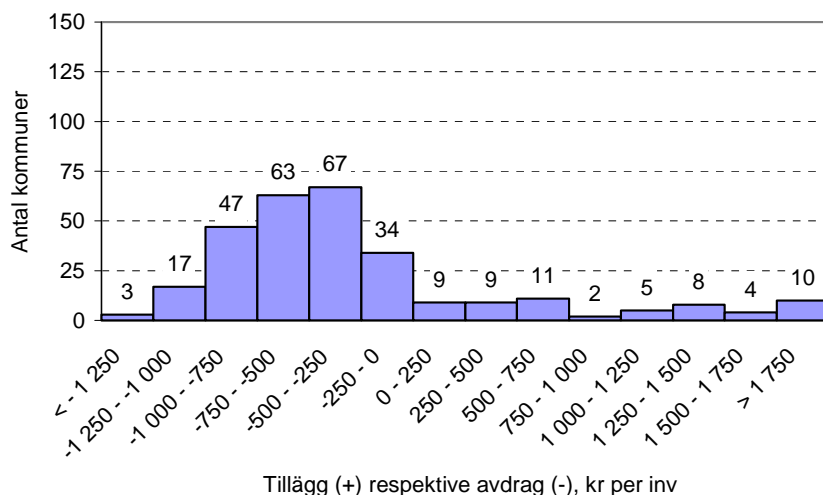
De olika variabelernas vikter i regressionsekvationen har fastställts av Kommunala utjämningsutredningen. Utredningens beräkning gjordes på data som avsåg år 1996.

Alla faktorer i barnomsorgsmodellen utom täthetsmättet och ersättningsbeloppen för de olika ålderskategorierna uppdateras årligen.

Standardkostnaden för de enskilda kommunerna beräknas genom att kommunens åldersersättning multipliceras med volymindexet. I volymindexet ingår en korrigeringsfaktor som gör att den vägda genomsnittliga standardkostnaden stämmer med den faktiska genomsnittliga nettokostnaden för barnomsorgen enligt senast kända uppgift från RS. Avslutningsvis räknas den framtagna standardkostnaden upp med nettoprisindex till bidragsårets kostnadsnivå.

År 2000 omfördelade barnomsorgsmodellen 2,43 miljarder kronor. Den genomsnittliga standardkostnaden samma år var 3 831 kronor per invånare. I diagrammet nedan visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag.

Figur 6.6: Kommunernas tillägg respektive avdrag för barnomsorg



Högst tillägg i modellen år 2000 fick Sollentuna kommun med 2 369 kronor per invånare. Högst avdrag samma år fick Pajala kommun med 1 439 kronor per invånare. Totalt är det 58 kommuner som får tillägg och 231 som får avdrag. Man kan konstatera att det är en relativt stor spridning mellan kommunerna både när det gäller storleken på tillägg och på avdrag.

Gymnasieskola

I utjämningsmodellen för gymnasieskolan beaktas åldersstrukturen, bebyggelsestrukturen (merkostnader för inackordering och dagliga resor) samt att olika utbildningar i gymnasieskolan kostar olika mycket. De komponenter som ingår i modellen är följande:

- andelen ungdomar 16–18 år
- ungdomarnas geografiska fördelning inom kommunen
- gymnasieelevernas fördelning på olika program och genomsnittskostnaden för dessa (den s.k. programvalsfaktorn)

Genomsnittskostnaden per invånare i riket för gymnasieskolan är den senast kända enligt RS. Kostnaden som användes vid beräkningen av 2000 års standardkostnader var 2 173 kronor per invånare. Befolkningsuppgifterna avser förhållandena två år före bidragsåret. Belopp på enskilda kommuners kostnader för bebyg-

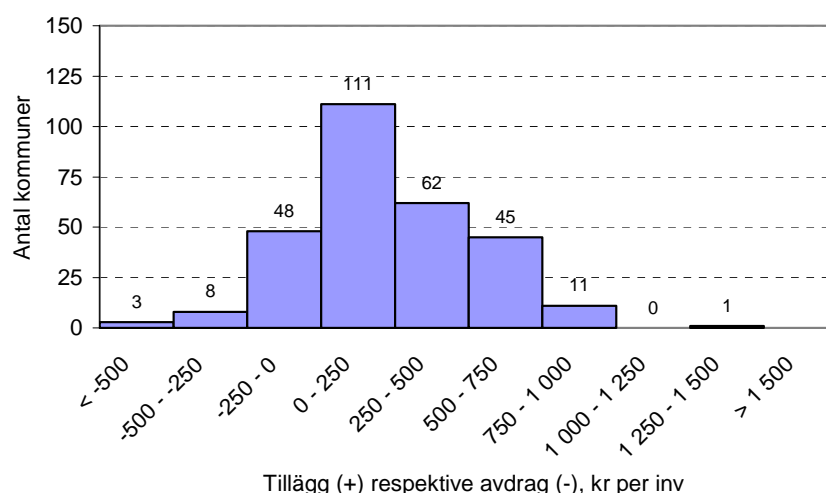
gelsestrukturen hämtas från beräkningar som gjorts av Kommunala utjämningsutredningen. Data om gymnasieprogrammets genomsnittskostnader hämtas från Skolverket och uppgifterna om antalet elever från SCB:s skolstatistik. De två senare uppgifterna uppdateras årligen.

Uträkningen av kommunernas standardkostnad sker i tre led. Först beräknas kommunens kostnad på basis av dess andel ungdomar i åldern 16–18 år. Därefter får kommunen ett tillägg eller ett avdrag för uppskattade merkostnader för inackordering och resor (dvs. bebyggelsestruktur). Slutligen får kommunen ett tillägg eller avdrag för programvalet. Den framräknade standardkostnaden räknas sedan upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Modellen omfördelade år 2000 cirka 1,15 miljarder kronor. Den genomsnittliga standardkostnaden samma år var 2 151 kr per invånare eller totalt 19,05 miljarder kronor. Störst tillägg för gymnasieskolan fick Övertorneå med 1 351 kronor per invånare. Högsta avdraget, 970 kronor per invånare, har Solna stad.

Kommunernas fördelning med avseende på storleken på tillägg/avdrag framgår av diagrammet nedan.

Figur 6.7. Kommunernas tillägg respektive avdrag för gymnasieskola



Avdrag får 59 kommuner och 230 kommuner får tillägg. Spridningen är dock inte särskilt stor; mer än hälften av kommunerna –

159 stycken – avviker med högst 250 kronor från den genomsnittliga standardkostnaden.

Kollektivtrafik

Den nuvarande beräkningsmodellen för kollektivtrafik infördes år 2000. Kostnadsutjämnings beräknas länsvis utifrån variablerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur. De beräknade standardkostnaderna reduceras med 25 % och fördelas med 50 % till kommunerna och 50 % till landstinget inom respektive län – detta eftersom kommuner och landsting i regel delar på huvudmannskapet för kollektivtrafiken. Fördelningen mellan kommunerna inom respektive län sker i flertalet fall efter kommunernas andel av de totala kollektivtrafikskostnaderna i länet.

Beräkningen av standardkostnaden i modellen sker med hjälp av en regressionssekvation, där variablernas vikter har skattats mot kostnaderna i kronor per invånare på länsnivå. De kostnadsdata som använts är ett genomsnitt av faktiska kostnader för åren 1995 och 1996.

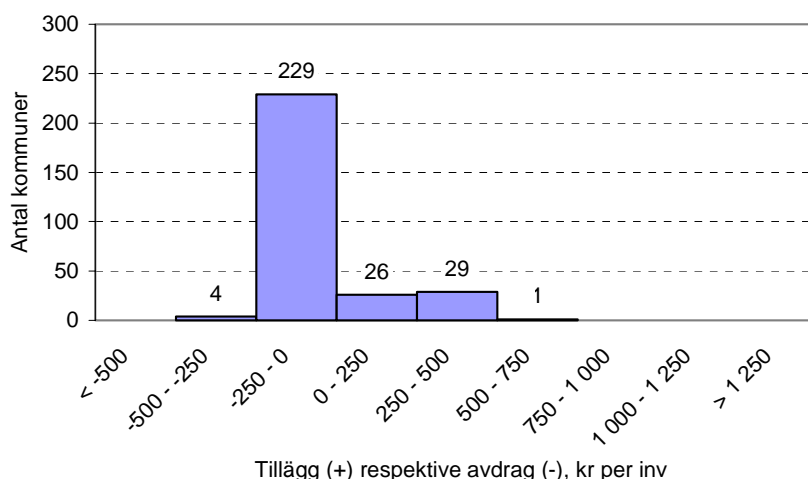
Måttet för gleshet som används i regressionen (rotgles) är identiskt med det som användes i den tidigare modellen för kollektivtrafik. Måtten för arbetspendling och tätortsstruktur är nya och avser att spegla behovet av arbetsresor och kollektivtrafik i större tätorter. De uttrycks som andelen boende i tätorter med fler än 20 000 invånare samt andelen utpendlare över kommungränsen av befolkningen.

Beräkningarna i modellen gjordes av Kommunala utjämningsutredningen och uppdateras inte. Däremot justeras standardkostnaderna så att deras vägda genomsnitt överensstämmer med senast kända genomsnittskostnad för kollektivtrafiken enligt RS, reducerad med 25 %. Dessutom räknas standardkostnaderna upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

År 2000 omfördelade modellen för kollektivtrafik cirka 0,64 miljarder kronor mellan kommunerna. Den genomsnittliga standardkostnaden samma år var 304 kronor per invånare. Störst tillägg fick Öckerö kommun med 715 kronor per invånare. Högsta avdraget, 285 kronor per invånare, har Vingåkers kommun.

Av diagrammet nedan framgår att 56 kommuner får ett tillägg för kollektivtrafik. Övriga 233 kommuner har ett avdrag. För 229 kommuner är avdraget lägre än 250 kronor per invånare.

Figur 6.8. Kommunernas tillägg respektive avdrag för kollektivtrafik



Svagt befolkningsunderlag

Tanken bakom modellen är att kommuner med ett svagt befolkningsunderlag har strukturella merkostnader som inte täcks in av övriga direkt verksamhetsanknutna faktorer i utjämningsystemet. Med mycket långa avstånd försämras förutsättningarna för interkommunalt samarbete och ett svagt befolkningsunderlag innebär också att kommunerna får ta på sig ett större ansvar för att samhällsservicen i stort ska kunna upprätthållas.

Standardkostnaden i modellen beräknas med hjälp av följande faktorer:

- det regionala befolkningsunderlaget (antal boende inom 112,5 kilometers vägavstånd från kommunens centralort)
- det lokala befolkningsunderlaget (antal boende inom 37,5 kilometers vägavstånd från kommunens centralort)
- kommunens egen folkmängd.

Denna delmodell fanns inte med i Strukturkostnadsutredningens betänkande utan tillkom på förslag av Statsbidragsberedningen. Beredningen konstaterade att det inte går att visa hur kommunernas kostnader mer precist påverkas av skillnader i befolkningsunderlag. Beredningen säger vidare att motiven för att inrätta ett

sådant tillägg är grundat på en rent politisk bedömning och att också den tekniska konstruktionen av modellen bygger på rena rimlighetsbedömningar.

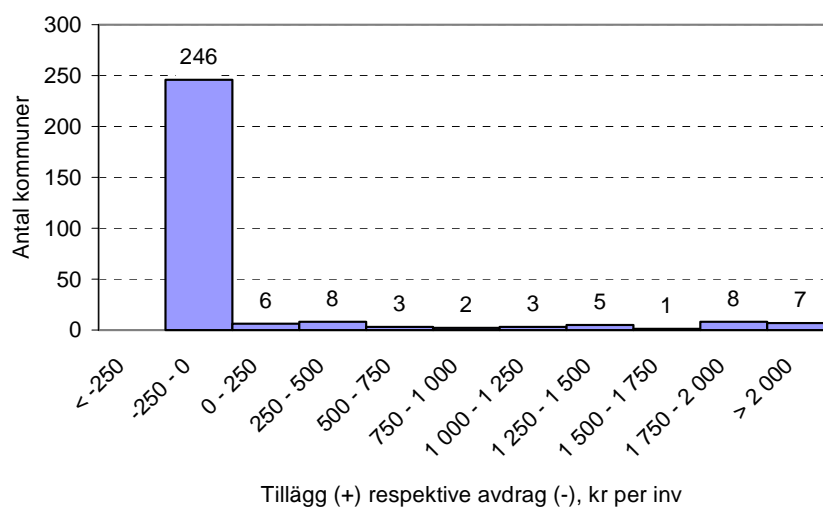
De antaganden som modellen bygger på är i korthet följande. I områden där det regionala befolkningsunderlaget överstiger 250 000 invånare bedöms det privata näringslivet kunna fungera på kommersiella grunder, varför något särskilt tillägg för svagt befolkningsunderlag inte behöver utgå. I takt med att det regionala befolkningsunderlaget minskar under 250 000 invånare ökar behovet av tillägg såvida det inte finns ett stort lokalt befolkningsunderlag som i viss mån uppväger de negativa effekterna av ett litet regionalt befolkningsunderlag.

Uppgifterna om storleken på det regionala och lokala befolkningsunderlaget kommer från Kommunala utjämningsutredningen och uppdateras inte. Den enda uppgift som uppdateras årligen är kommunens folkmängd.

Beräkningen av storleken på eventuella tillägg är relativt komplicerad och sker i flera steg. Det räcker här med att säga att tillägg bara kan utgå till kommuner med ett regionalt befolkningsunderlag på högst 250 000 personer och att storleken på tillägget för dessa kommuner avtar med ett växande regionalt och lokalt befolkningsunderlag. Någon uppräkningsindex sker inte.

I följande diagram visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag.

Figur 6.9. Kommunernas tillägg respektive avdrag för svagt befolkningsunderlag



År 2000 omfördelade modellen 0,53 miljarder kronor. Det är 43 kommuner som får tillägg. Storleken på tilläggen utgör för dessa kommuner i praktiken ett fast belopp per invånare. Högst tillägg, 2 232 kronor per invånare, utgår till Arjeplogs kommun. Avdragen för övriga 246 kommuner är helt enkelt den avgift som behövs för att täcka kostnaderna för tilläggen. Detta avdrag uppgår år 2000 till 64 kronor per invånare, vilket också är den genomsnittliga standardkostnaden.

Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder

Modellen har tillkommit i syfte att ge kompensation till kommuner med hög arbetslöshet för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Standardkostnaden beräknas utifrån andelen av befolkningen 16–64 år som är arbetslös eller som är i konjunkturberoende åtgärder.

Inte heller denna modell fanns med i Strukturkostnadsutredningens förslag utan delmodellen infördes på förslag av Statsbidragsberedningen. Något underlag för vald kostnadsnivå eller för hur beräkningsmodellen utformades lämnades inte i utredningen. I propositionsarbetet efter utredningen fördubblades den valda ersättningsnivån.

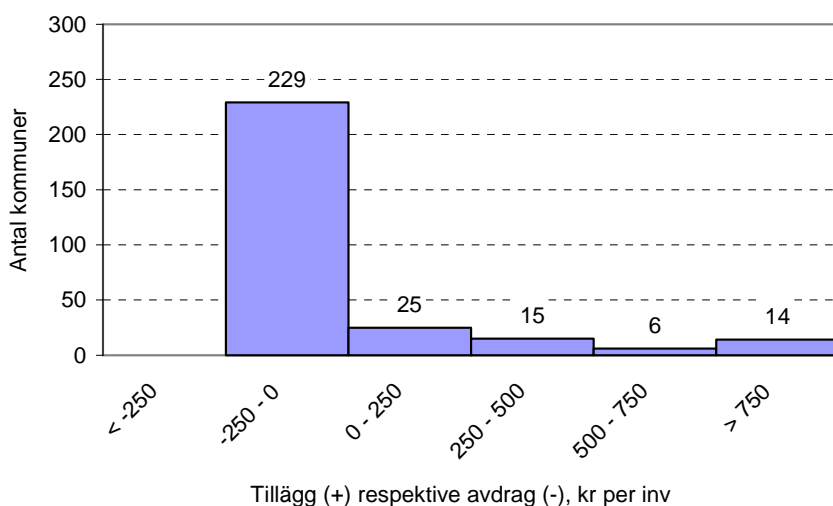
Tillägg utgår till kommuner som under den senaste femårsperioden haft en arbetslöshet som överstiger riksgenomsnittet med mer än två procentenheter. Ersättningen utgör 200 kronor för varje procentenhet som arbetslösheten överstiger denna nivå.

Inte heller i denna modell finns någon identifierbar kostnad som kan utgöra grunden för att fastställa en genomsnittlig standardkostnad. Storleken på utfallet är till stor del en direkt konsekvens av de värden som ligger i beräkningsmodellen. Utfallet påverkas dock av de årliga förändringarna i andelen arbetslösa enligt definitionen ovan.

Beräkningen är enkel. Tillägg utgår till kommuner som har en arbetslöshet över det valda gränsvärdet (riksgenomsnittet + 2 procentenheter). Ersättningsnivån är fast (200 kr per invånare för varje procentenhet över gränsvärdet). De kommuner som inte får tillägg får i stället ett avdrag på den nivå som krävs för att bekosta tilläggen. Någon uppräkningsindex med nettoprisindex sker inte.

I diagrammet nedan visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag.

Figur 6.10. Kommunernas tillägg respektive avdrag för näringsliv och sysselsättning



Modellen omfördelar år 2000 cirka 0,47 miljarder kronor. Det är 60 kommuner som får tillägg och 229 kommuner som får avdrag. Pajala kommun får högst tillägg, 1 785 kronor per invånare. För de kommuner som inte uppfyller kraven för tillägg görs för år 2000 ett

enhetligt avdrag med 64 kronor per invånare. Den genomsnittliga standardkostnaden år 2000 är 64 kronor per invånare.

Befolkningsminskning

Strukturkostnadsutredningen föreslog inte att befolkningsminskning skulle vara en faktor i kostnadsutjämnningen. Det var i stället Statsbidragsberedningen som föreslog att denna faktor skulle ingå i systemet.¹ I sitt betänkande säger beredningen att till följd av den långtgående inkomstutjämnningen minskar inte skatteintäkterna per invånare när befolkningen minskar. Den del av den ökade kostnaden per invånare som beror på tyngre åldersstruktur kompenseras genom strukturkostnadsutjämnningen. Därutöver finns dock en kvarvarande högre kostnad per invånare som beror på högre styckkostnader. Det är för denna kostnad beredningen föreslog att ersättning skulle utgå.

Beredningen föreslog att ersättning för befolkningsminskning skulle utgå med 50 kronor per invånare för varje procentenhet som befolkningsminskningen under den senaste tioårsperioden överstigit två procent. Något underlag för den valda nivån presenterades inte. I propositionsarbetet fördubblades ersättningsbeloppet till 100 kronor. Ändringen motiverades med att den dämpade de största omfördelningseffekterna och förstärkte systemets regionalpolitiska profil.

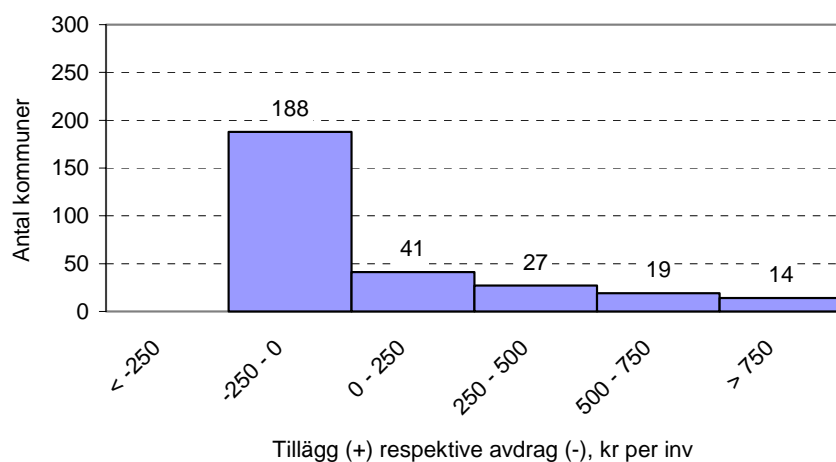
I det nuvarande utjämningsystemet utgår ersättning för befolkningsminskning bl.a. enligt vad som redovisats ovan. Från och med år 2000 har dock tillkommit ytterligare en ersättning för befolkningsminskning. Kommuner vars totalbefolkning de senaste tre åren minskat med minst två procent får också en ersättning på 100 kronor per invånare för varje procentenhet som antalet barn 7–15 år minskat under samma tidsperiod.

Av den tidigare beskrivningen framgår att ersättningen inte svarar mot någon direkt identifierbar kostnad. Hur mycket som utgår i tillägg styrs helt av den använda beräkningsformeln och storleken på avdragen är den kostnad per invånare som övriga kommuner behöver betala för att täcka kostnaderna för tilläggen. Någon uppräknig med nettoprisindex görs inte.

¹ Kompensation för befolkningsminskning har dock funnits med i tidigare utjämningsystem, se kapitel 4.

Diagrammet visar kommunernas fördelning på tillägg/avdrag.

Figur 6.11. Kommunernas tillägg respektive avdrag för befolkningsminskning



Totalt omfördelar modellen för befolkningsminskning 0,43 miljarder kronor. Det är 101 kommuner som får tillägg och 188 som får avdrag. Högst tillägg får Storumans kommun, med 1 236 kronor per invånare. Det enhetliga avdraget uppgår år 2000 till 57 kronor per invånare, vilket även utgör den genomsnittliga standardkostnaden.

Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

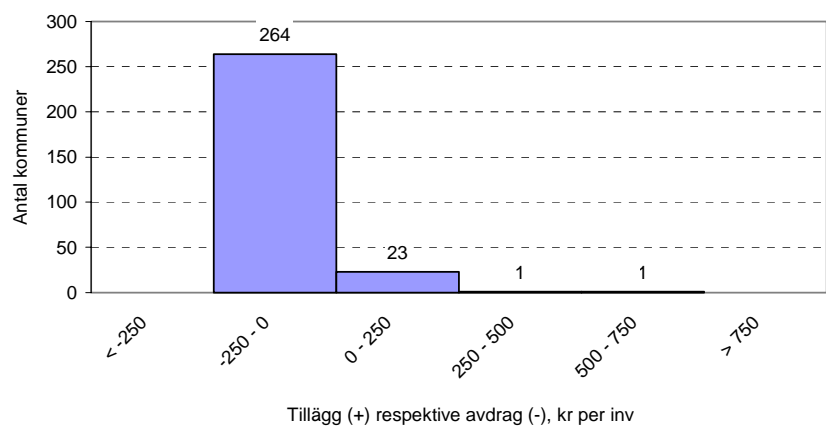
I propositionen (prop. 1998/99:89) på Kommunala utjämningsutredningen tillfördes en modell för att kompensera för merkostnader för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. I propositionen (s. 24) sägs att en hög andel invånare med utländsk bakgrund kan ställa högre krav på den kommunala verksamheten. De merkostnader som kan följa av detta beaktas redan i nuvarande kostnadsutjämning för grundskola och individ- och familjeomsorg. I propositionen sägs dock att det är befogat att ytterligare komplettera kostnadsutjämningen så att de större behoven av insatser i kommuner med en hög andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund beaktas.

I modellen ges kommuner ett tillägg på 75 kronor per invånare för varje procentenhet som andelen invånare i åldern 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden överstiger riksgenomsnittet.

Uppgifterna om andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund uppdateras årligen. Storleken på compensationen är en konstant som inte svarar mot någon direkt identifierbar kostnad. I likhet med vad som är fallet i flera av de andra modellerna är avdragen helt enkelt det belopp som krävs för att betala tilläggen. Någon uppräkningsindex med nettoprisindex görs inte.

I följande diagram visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag.

Figur 6.12. Kommunernas tillägg respektive avdrag för barn och ungdomar med utländsk bakgrund



Modellen omfördelar år 2000 cirka 0,4 miljarder kronor. Totalt 25 kommuner får tillägg och 264 avdrag. Högst tillägg får Botkyrka kommun med 675 kronor per invånare. Avdragen – för att betala de framräknade tilläggen – uppgår till 70 kronor per invånare, vilket också är den genomsnittliga standardkostnaden.

Gator och vägar

Kostnadsutjämnningen för gator och vägar syftar till att ersätta merkostnader för drift- och underhållskostnader.

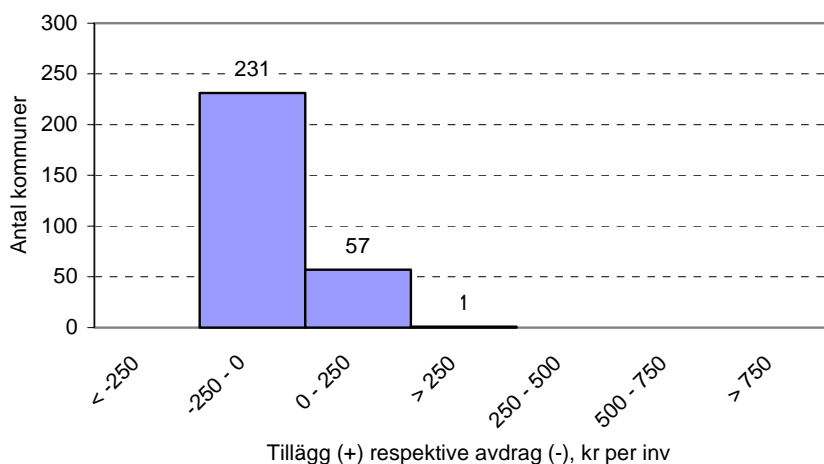
Standardkostnaden beräknas med utgångspunkt från dels trafikberoende slitage (ortstillägg), dels klimatberoende slitage (klimat-

tillägg). Alla kommuner ges ett klimattillägg för vinterväghållning. Tillägget utgör 20–80 kronor per invånare och utgår från den klimatzon kommunen befinner sig i enligt Vägverkets indelning. Ortstillägget utgår till kommuner där trafikbelastningen bedöms vara större än genomsnittligt och varierar för dessa från 50 till 450 kronor per invånare. Högst ortstillägg får Stockholm.

Beräkningen är okomplicerad. Man summerar kommunens klimattillägg och eventuella ortstillägg och får på detta sätt fram kommunens standardkostnad för gator och vägar. Modellen baseras således inte på några direkta kostnadsdata hämtade från den kommunala redovisningen, utan på de värden som ligger i tilläggen. Någon förändring av tilläggen sker inte mellan åren. Däremot räknas de framräknade standardkostnaderna upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Kommunernas fördelning på tillägg/avdrag framgår av diagrammet nedan.

Figur 6.13. Kommunernas tillägg respektive avdrag för gator och vägar



Delmodellen omfördelar cirka 0,36 miljarder kronor. Den genomsnittliga standardkostnaden år 2000 för gator och vägar är 120 kronor per invånare. Totalt 58 kommuner får tillägg och 231 kommuner får avdrag. Störst tillägg får Stockholms stad med 387 kronor per invånare. Det högsta avdraget, 99 kronor per invånare, får 48 kommuner.

Byggkostnader

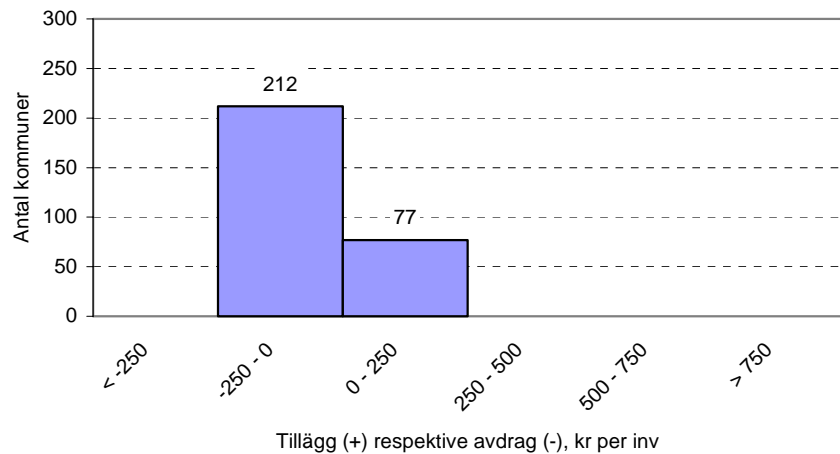
Kostnadsutjämnningen för byggkostnader beräknas utifrån ett genomsnittligt återinvesteringsbehov och de faktiska skillnaderna i byggkostnader mellan olika regioner.

Kommunala utjämningsutredningen föreslog att denna modell skulle utgå ur kostnadsutjämnningen. Det motiv man anförde var att det var osäkert i vilken utsträckning det underlag man hade tillgång till speglade strukturella kostnadsskillnader och att en utjämnning efter en uppdatering ändå skulle få en liten ekonomisk betydelse. I propositionen föreslog man dock att byggkostnaden skulle finnas kvar som en modell i kostnadsutjämnningen. Detta blev också riksdagens beslut.

Inte heller denna modell bygger på någon redovisad kostnad. Beräkningen sker med hjälp av ett byggkostnadsindex framtaget av Kommunala utjämningsutredningen. Vid beräkningen multipliceras skillnaden mellan kommunens byggindex och det genomsnittliga byggindexet med ett antaget återinvesteringsbehov på 2 484 kronor per invånare. Inte någon av dessa komponenter uppdateras mellan åren. Det framräknade beloppet räknas dock upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

I följande diagram visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag för byggkostnader.

Figur 6.14. Kommunernas tillägg respektive avdrag för byggkostnader



År 2000 omfördelar delmodellen cirka 0,35 miljarder kronor. Det är 77 kommuner som får tillägg i modellen. Övriga 212 kommuner får avdrag. Det högsta tillägget, 164 kronor per invånare, utgår till 48 kommuner. För att betala tilläggen får övriga kommuner ett enhetligt avdrag med 66 kronor per invånare. Den genomsnittliga standardkostnaden är en krona per invånare.

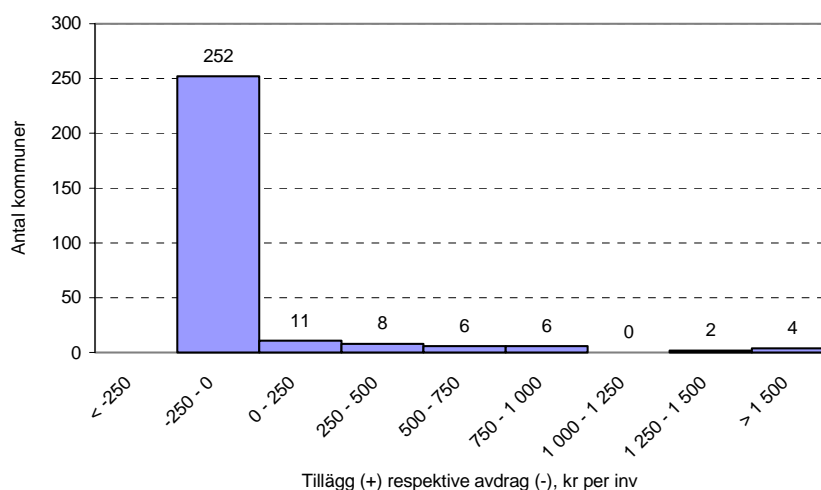
Kallortstillägg

Fram till år 1994 hade arbetstagare stationerade i vissa kommuner eller delar av kommuner rätt till ett särskilt kallortstillägg i form av ett procentuellt påslag på lönen (1, 2, 4 eller 8 %). Även inom fyra av landstingen hade man kallortstillägg. När detta tillägg avskaffades omvandlades tillägget till normal lön. I det nuvarande kommundisystemet för kostnadsutjämnning får de kommuner som tidigare hade avtal om kallort en kompensation eftersom man ansett att detta är en opåverkbar faktor, åtminstone på kort sikt. Den Kommunala utjämningsutredningen föreslog dock att denna ersättning borde minskas och på sikt helt avskaffas. Totalt rör det sig om 37 kommuner som tidigare hade kallortstillägg.

Standardkostnaden beräknas utifrån den genomsnittliga procent-satsen för kallortstillägg i respektive kommun multiplicerat med kommunens totala strukturkostnadsersättning och med en konstant på 0,7. Beräkningen görs på det utfall som redovisades i Statsbidragsberedningens betänkande år 1994. Ingen av de här nämnda uppgifterna uppdateras. Det framräknade beloppet räknas dock upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Diagrammet nedan visar kommunernas fördelning på tillägg/avdrag för kallort.

Figur 6.15. Kommunernas fördelning på tillägg respektive avdrag för kallort.



Som tidigare nämnts är det 37 kommuner som får tillägg för kallort. Det högsta tillägget uppgår till 1 705 kronor per invånare och går till Övertorneå kommun. De 252 kommuner som inte hade kallortstillägg får ett generellt avdrag med 40 kronor per invånare, vilket också är den genomsnittliga standardkostnaden. Totalt omfördelar modellen cirka 0,33 miljarder kronor.

Vatten och avlopp

Syftet med modellen för vatten och avlopp är att kompensera kommunerna för merkostnader som beror på gles bebyggelsestruktur med långa ledningslängder och för svåra geotekniska förutsättningar. Däremot ska kompensation inte utgå för olikheter i avgiftsstruktur och redovisningsmetoder.

Standardkostnaden i VA-modellen beräknas med hjälp av fyra komponenter; två tillägg och två avdrag. Dessa är:

- tillägg för gles/spridd bebyggelsestruktur
- tillägg för geotekniska förhållanden
- avdrag för goda tekniska förhållanden om kommunen erhållit tillägg för bebyggelsestrukturen
- avdrag för stordriftsfördelar om kommunen erhållit tillägg för besvärliga geotekniska förhållanden

Tillägget för ogynnsam bebyggelsestruktur baseras på kommunens andel invånare i glesbygd och i tätorter med mindre än 2 500 invånare. Tillägget är indelat i fem klasser och utgår med mellan 50–250 kronor per invånare till kommuner som ligger över en viss miniminivå.

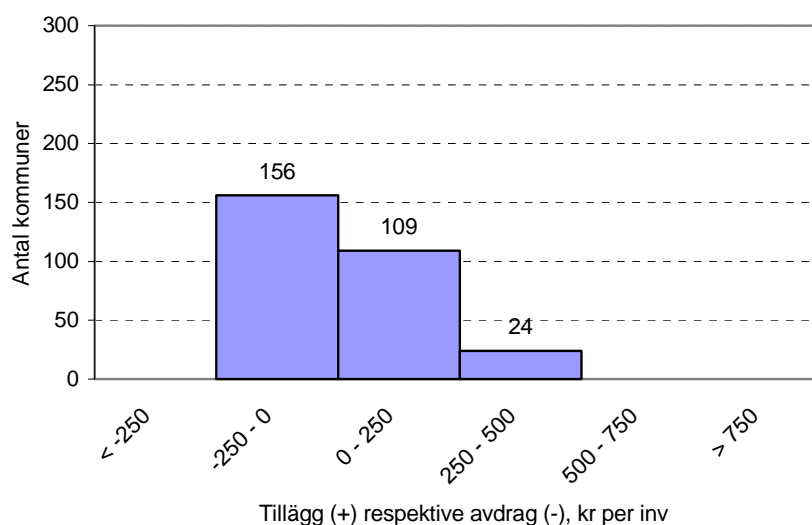
Om andelen boende i tätorter är större än 70 % eller om andelen boende i tätorter med minst 10 000 invånare är större än 50 % utgår inget tillägg för ogynnsam bebyggelsestruktur.

Tillägget för ogynnsamma geotekniska förhållanden bygger på en indelning av kommunerna i geologiska klasser. Även detta tillägg omfattar fem klasser och tillägg utgår med mellan 50–250 kronor per invånare till de kommuner som bedöms ha ogynnsamma geotekniska förhållanden. Kommuner med goda geotekniska förhållanden som erhållit tillägg för gles bebyggelsestruktur får i stället ett avdrag. Även avdraget för goda geotekniska förhållanden omfattar fem klasser och varierar mellan 50–250 kronor per invånare. Vid beräkningen tillämpas en spärr så att de enskilda kommunernas standardkostnad i modellen aldrig blir lägre än noll kronor per invånare.

Av beskrivningen framgår att standardkostnaderna i VA-modellen inte bygger på några redovisade kostnader. Inte heller uppdateras några av de komponenter som ingår i beräkningsmodellen. Däremot räknas den framräknade standardkostnaden upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

I diagrammet nedan visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag för vatten och avlopp.

Figur 6.16. Kommunernas fördelning på tillägg respektive avdrag för vatten och avlopp.



VA-modellen omfördelar totalt 0,28 miljarder kronor. I modellen får 133 kommuner tillägg och 156 kommuner avdrag. Högst tillägg har Essunga, Orust och Ragunda med 476 kronor per invånare. Den genomsnittliga standardkostnaden är 41 kronor per invånare, vilket också är den avgift som betalas av de kommuner som inte får bidrag i modellen.

Administration m.m.

Modellen för administration m.m. mera bygger på att kommuner med liten folkmängd och kommuner som är ytstora med litet befolkningsunderlag samt kommuner där få invånare bor i tätorter har större kostnader per invånare för administration, lokala resor och räddningstjänst.

Modellen innehåller följande komponenter:

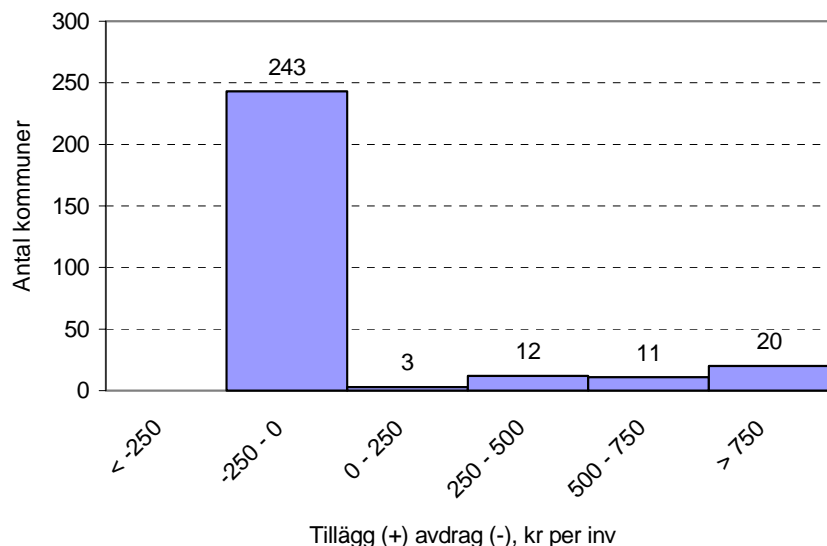
- kommunens folkmängd
- tätortsgrad
- antalet invånare per kvadratkilometer

Samtliga tre komponenter är uppdelade i två bidragsgrundande klasser var. Med hjälp av dessa komponenter och klasser bildas åtta olika kombinationer. För varje sådan kombination utgår en viss

fastställd total ersättning per invånare. Ersättningen varierar från 150–850 kronor. De kommuner som ligger över maximinivån i någon av komponenterna får inte bidrag. Tätortsgraden och beloppen i modellen är konstanter som inte uppdateras mellan åren. De framräknade standardkostnaderna räknas upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

I följande diagram visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag för administration.

Figur 6.17. Kommunernas fördelning på tillägg respektive avdrag för administration m.m.



Modellen omfördelar år 2000 totalt 0,22 miljarder kronor. Totalt är det 46 kommuner som får tillägg i modellen och 243 som får avdrag. Det högsta tillägget i modellen är 853 kronor per invånare. Detta belopp utgår till 20 kommuner. Avdraget är ett enhetligt belopp på 26 kronor per invånare, vilket också utgör den genomsnittliga standardkostnaden.

Uppvärmning

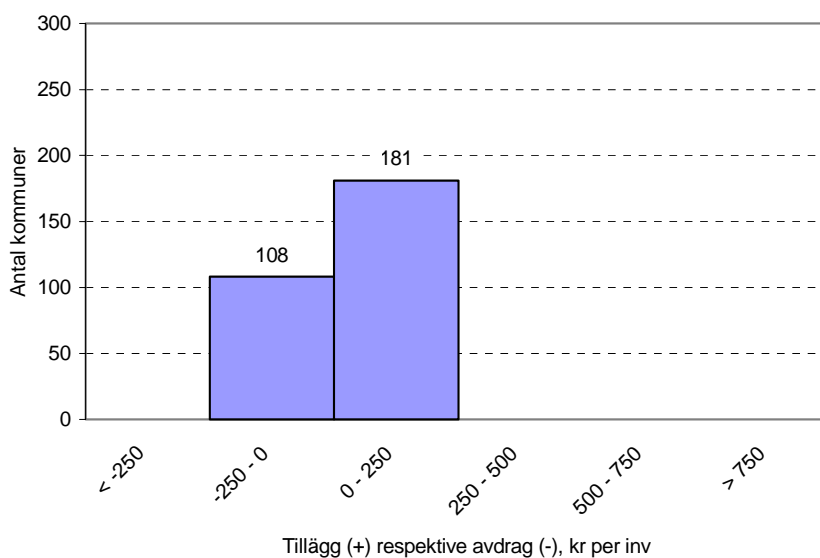
Kostnadsutjämnning sker även för skillnader i uppvärmningskostnader mellan olika delar av landet.

Standardkostnaden beräknas utifrån ett energiindex som speglar skillnaden i uppvärmningskostnader i kommunalägda fastigheter. Indexalen varierar från 0,9 i kommunerna längs syd- och västkusten till 1,45 i Kiruna. I beräkningen används en genomsnittlig uppvärmningskostnad för kommunala lokaler på 60 kronor per kvadratmeter och en genomsnittlig lokalyta på 6,1 kvadratmeter per invånare.

Vid beräkningen multipliceras skillnaden mellan kommunens indextal och 1,00 med den genomsnittliga uppvärmningskostnaden och med den genomsnittliga lokalytan per invånare. På detta sätt får man fram en beräknad standardkostnad för kommunen. Varken energiindexet, den genomsnittliga uppvärmningskostnaden eller den genomsnittliga lokalytan uppdateras. En årlig omräkning av tilläggen och avdragen görs dock med hänsyn till förändringen av nettoprisindex.

I diagrammet nedan visas kommunernas fördelning på tillägg/avdrag för uppvärmning för uppvärmning.

Figur 6.18. Kommunernas fördelning på tillägg/avdrag för uppvärmning



Totalt omfördelar modellen 0,1 miljarder kronor. Det är 181 kommuner som får tillägg och 108 som får avdrag. Det är dock så mycket som 91 kommuner som endast erhåller ett tillägg på två

kronor per invånare. Det högsta tillägget, 167 kronor per invånare, går till Kiruna kommun. Den genomsnittliga standardkostnaden i modellen är minus två kronor per invånare.

Landstingssystemet

Kostnadsutjämningsen för landsting sker i fyra delmodeller som omfattar utjämningsen för hälso- och sjukvård, högskoleutbildning, kallortstillägg och kollektivtrafik.

År 2000 var landstingens genomsnittliga strukturkostnad 10 762 kronor per invånare. Tio landsting fick bidrag från kostnadsutjämningsystemet. Övriga elva landsting betalade en avgift. Den högsta avgiften, 864 kronor per invånare, betalades av Hallands läns landsting och det högsta bidraget fick Gotlands kommun (1 337 kr per inv.). Gotlands kommun står utanför landsting och ingår därför både i kommunernas och i landstingens utjämningsystem.

I tabellen nedan visas hur mycket pengar som omfördelas i de olika delmodellerna. På samma sätt som med kostnadsutjämningsen för kommuner, tar över- och underskotten i delmodellerna i stor utsträckning ut varandra. Det innebär att den totala omfördelningen blir mindre än summan av omfördelningen i de enskilda delmodellerna.

Tabell 6.3. Omfördelningen i kostnadsutjämningsen för landsting år 2000

Delmodell	Bidrag/avgifter
Hälso- och sjukvård	1,2 mdkr
Högskoleutbildning	0,1"
Kallortstillägg	0,2"
Kollektivtrafik	0,5"
Total (netto-)omfördelning	1,1 mdkr

Under rubrikerna nedan görs motsvarande redovisning av delmodellerna i landstingens kostnadsutjämningsen som gjordes för kommunerna i tidigare avsnitt.

Hälsa- och sjukvård

Den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen infördes år 2000. Det är den mest komplicerade av alla delmodeller i kostnadsutjämnings-systemet.

I modellen beräknas standardkostnader dels för den del av befolkningen som kostar mest, s.k. vårdtunga grupper, och dels för den övriga befolkningen. Beräkningarna för de vårdtunga grupperna beaktar genomsnittskostnader för åtta olika diagnoser uppdelat efter variablerna kön och ålder. Beräkningarna för den övriga befolkningen beaktar förutom kön och ålder även civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform. Till dessa uträkningar läggs sedan beräknade merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur och ett särskilt tillägg för landsting med färre än 200 000 invånare.

Indelningen i vårdtunga grupper bygger på ett arbete av utredningen HSU 2000. Åtta sådana grupper har identifierats. Dessa grupper omfattar 5 % av befolkningen och står för 40 % av de totala vårdkostnaderna. Avgränsningen av personer som tillhör de tunga vårdgrupperna baseras på registeruppgifter om vårdtillfällen i slutenvård från åren 1994 och 1995. Vid sidan av matrismodellen för vårdtunga grupper görs särskilda beräkningar för HIV-patienter, eftersom dessa inte antalsmässigt kan beräknas utifrån Socialstyrelsens slutenvårdsregister.

Kostnadsunderlaget för både de vårdtunga grupperna och de 95 % av befolkningen som inte tillhör någon vårdtung grupp baseras på faktiska kostnader på individnivå från Malmöhus läns landsting år 1995 och uppdateras inte. Däremot uppdateras antalet personer i de olika grupperna; antalet personer i vårdtunga grupper bygger på medelvärden över tre år som aktualiseras löpande, medan uppgifterna om antalet personer i den övriga befolkningen uppdateras årligen.

Beräkningen av kostnader för vårdtunga grupper och övrig befolkning görs i två olika delmodeller med hjälp av matrissräkning. Den genomsnittliga vårdkostnaden för varje delgrupp med avseende på ålder, kön etc. anges i en matris och antalet personer i grupperna ställs upp i 21 andra matriser – en för varje landsting. Därefter beräknas en vårdkostnad per grupp genom att multiplicera genomsnittskostnaden för alla grupper (kostnadsmatrisen) med antalet personer i motsvarande grupp (antalsmatriserna). Summerat

över alla grupper erhålls sedan en beräknad total vårdkostnad för respektive landsting där befolkningens sammansättning i varje landsting beaktas.

Av förklarliga skäl blir matriserna med beräknad vårdkostnad per grupp mycket omfattande. För vårdtunga grupper omfattar matriserna 96 celler (delgrupper) och för övrig befolkning 890 celler – för varje landsting.

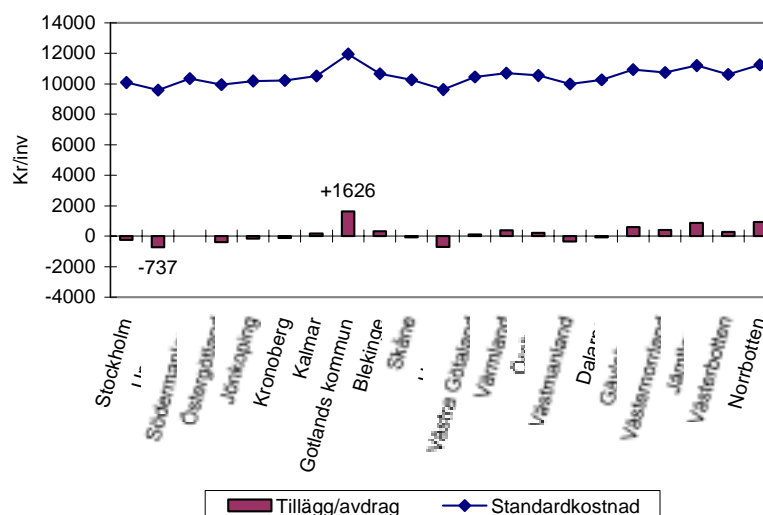
Merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknas för fyra skilda delar av sjukvården, nämligen sjukhusvård, primärvård, ambulanstransporter samt ersättningar för sjukresor. Modellen bygger på samma teknik som används för gleshetskomponenten i kostnadsutjämnningen för grundskola och äldreomsorg.

Det särskilda tillägget för landsting med färre än 200 000 invånare har funnits med i kostnadsutjämnningen för hälso- och sjukvård sedan år 1996. Tillägget ingick dock inte Statsbidragsberedningens förslag till nytt utjämningsystem, utan tillkom i propositionsarbetet. Kompensationen utgår med 100 kronor per invånare för varje tiotusental som landstingets befolkning understiger 200 000 invånare. Tilläggen har inte uppdaterats sedan de tillkom.

Efter en summering av beräknade kostnader för vårdtunga grupper, HIV-patienter och övrig befolkning samt merkostnader för gles befolkning och tillägg för små landsting, görs en uppräknings med cirka 50 % så att det vägda genomsnittet motsvarar den genomsnittliga nettovårdskostnaden i riket år 1995. Därefter räknas kostnaderna upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Det vägda genomsnittet av landstingens standardkostnader för hälso- och sjukvård uppgick till 10 321 kronor per invånare år 2000 – betydligt mer än motsvarande siffra för de övriga modellerna i landstingens kostnadsutjämnning. Däremot blir tilläggen och avdragen i modellen inte särskilt stora. Av diagrammet nedan framgår att Gotlands kommun får högst tillägg med 1 626 kronor per invånare. Merparten av Gotlands tillägg består av det särskilda tillägget för små landsting. Högst avdrag har Uppsala läns landsting med 737 kronor per invånare. Trots hälso- och sjukvårdens stora tyngd i landstingens verksamhet är alltså omfördelningen i modellen relativt liten (1,2 miljarder kronor år 2000).

Figur 6.18. Landstingens tillägg respektive avdrag för hälso- och sjukvård



Högskoleutbildning

Kostnadsutjämningen för högskoleutbildning är en av de modeller som uppdaterades av Kommunala utjämningsutredningen. Modellen baseras på landstingens nettokostnader för ersättning till statliga högskolor och universitet för värdutbildning. Landstingens standardkostnader beräknas utifrån antalet helårsstudenter från respektive landsting multiplicerat med den genomsnittliga kostnaden per helårsstudent i landet. Därefter divideras den erhållna kostnaden med befolkningen i respektive landsting.

Den genomsnittliga kostnaden per helårsstudent är fastställd till 51 800 kronor per invånare och uppdateras inte. Däremot räknas standardkostnaderna upp till bidragsårets kostnadsnivå med nettoprisindex.

Utjämningen för högskoleutbildning är den delmodell i landstingens kostnadsutjämning som omfördelar minst pengar, 0,1 miljarder kronor år 2000. Västerbottens läns landsting fick det högsta tillägget, 122 kronor per invånare. Det högsta avdraget, 86 kronor per invånare, hade Gotlands kommun.

Kallortstillägg

Rätten till kallortstillägg för arbetstagare stationerade i vissa delar av landet fanns till och med år 1993 i både kommuner och landsting. Kostnadsutjämning för de merkostnader som fortfarande finns kvar i landstingens lönekostnader på grund av det tidigare tillägget, sker på samma sätt som i kommunernas kostnadsutjämning, se motsvarande avsnitt

Landstingens utjämning för kallortstillägg omfördelade 0,2 miljarder kronor år 2000. Det var bara i fyra landsting, de fyra nordligaste, som rätten till kallortstillägg fanns.

I kostnadsutjämningen år 2000 fick Norrbottens läns landsting det högsta tillägget för kallort med 486 kronor per invånare. Västerbotten fick samma år ett tillägg på 154 kronor per invånare. Jämtland hade ett avdrag på fyra kronor per invånare, medan Västernorrland gick plus minus noll. Övriga landsting hade ett avdrag på 20 kronor per invånare.

Kollektivtrafik

Huvudmannaskapet för kollektivtrafik delas i regel mellan kommuner och landsting. Kostnadsutjämningsens beräknade standardkostnader fördelas därför lika mellan kommuner och landsting. För en beskrivning av modellen, se avsnittet om kommunernas kostnadsutjämning för kollektivtrafik.

År 2000 omfördelade modellen för kollektivtrafik cirka 500 miljoner kronor mellan landstingen. Den genomsnittliga standardkostnaden samma år var 304 kronor per invånare. Det är bara två landsting som har ett tillägg i systemet, Stockolms (274 kr per inv.) och Västra Götalandsregionen (6 kr per inv.). Övriga landsting har ett avdrag, högst avdrag får Blekinge läns landsting med 197 kronor per invånare.

Sammanfattande kommentarer om kostnadsutjämningen

Efter denna detaljerade genomgång av kostnadsutjämningsens olika delar, visas här två sammanfattande tabeller över utfallet av kostnadsutjämningen mellan kommuner respektive mellan landsting år 2000. Den vänstra kolumnen i tabellerna visar de genomsnittliga standardkostnaderna för varje delmodell. Det är avvikelserna från dessa som bestämmer hur stora avdragen eller tilläggen

blir i varje delmodell. Den totala genomsnittliga standardkostnaden kallas strukturkostnad. Avvikelserna från denna bestämmer hur stort det slutliga bidraget eller avgiften blir för varje kommun respektive landsting. Tabellerna visar även de högsta tilläggen och avdragen år 2000, samt antalet kommuner och landsting med avdrag respektive tillägg. Av tabellerna framgår att det är betydligt större spridning mellan tillägg och avdrag för kommunerna jämfört med landstingen.

Tabell 6.4. Delmodellerna i kommunernas kostnadsutjämnning, kronor per invånare och antal kommuner år 2000

Delmodell	Genomsn.	Max	Max	Antal komm. med:	
	std.kostnad	Tillägg	Avdrag	Tillägg	Avdrag
Äldreomsorg	6 369	5 401	4 075	202	87
Individ- & familjeomsorg	2 452	2 235	1 843	27	262
Grundskola	5 662	2 266	2 235	233	56
Barnomsorg	3 831	2 369	1 439	58	231
Gymnasieskola	2 151	1 351	970	230	59
Kollektivtrafik	304	715	285	56	233
Svagt befolkningsunderlag	64	2 232	64	43	246
Näringsliv & sysselsättning	64	1 785	64	60	229
Befolkningsminskning	57	1 236	57	101	188
Barn och ungdomar med utl.	70	675	70	25	264
Gator och vägar	120	387	99	58	231
Byggkostnader	1	164	66	77	212
Kallortstillägg	40	1 705	40	37	252
Vatten & avlopp	41	476	41	133	156
Administration m.m.	26	853	26	46	243
Uppvärmningskostnader	-2	167	2	181	108
Strukturkostn./Bidrag/Avgift	21 251	10 640	3 167	129	160

Tabell 6.5. Delmodellerna i landstingens kostnadsutjämning, kronor per invånare och antal landsting år 2000

Delmodell	Genomsn.	Max	Max	Antal landst. med:	
	std.kostnad	Tillägg	Avdrag	Tillägg	Avdrag
Hälsa- & sjukvård	10 321	1 626	737	12	9
Högskoleutbildning	117	122	86	12	9
Kallortstillägg	20	482	20	2	18
Kollektivtrafik	304	274	197	2	19
Strukturkostn./Bidrag/Avgift	10 762	1 337	864	10	11

I bilaga 2 redovisas en sammanfattande tablå över de bakomliggande faktorerna för varje delmodell, samt en tablå som visar när de olika delmodellerna tillkommit eller förändrats.

6.3 Införanderegler

När det nuvarande utjämningsystemet infördes år 1996 fick många kommuner och landsting kraftigt förändrade bidrag och avgifter i både inkomst- och kostnadsutjämnningen. Förändringarna var så kraftiga att man inte ville låta dem slå igenom under ett och samma år. Därför anpassades omläggningen till det nya systemet genom särskilda tillägg och avdrag, s.k. införanderegler.

När ytterligare systemförändringar tillkom i kostnadsutjämnningen år 2000, ersattes införanderegler av nya. De utgår från skillnaden mellan systemets utfall år 1999 inklusive införandetillägg/avdrag och det utfall som hade gällt om förändringarna i kostnadsutjämnningen hade trätt i kraft redan år 1999 (exkl. införanderegler). De nya införanderegler tar således hänsyn till både effekterna av den senaste systemomläggningen och kvarvarande delar av 1996 års införanderegler.

Införanderegler begränsar effekterna av revideringarna i utjämningsystemet åren 1996 och 2000, men inte effekterna av systemets årliga omräkning. De avser alltså inte förändringar i skattekraft och kostnadsstruktur. Införanderegler består av införandetillägg och införandeavdrag. Avdragen är rörliga och minskas successivt för att helt upphöra år 2004. Tilläggen kan vara både rörliga och fasta. De fasta tilläggen innebär en permanent begränsning av inkomst- och kostnadsutjämnningens effekter.

Nedan beskrivs hur införandereglerna är konstruerade för kommuner respektive landsting. Eftersom 1996 års införanderegler fortfarande är i kraft (inbakade i de nya) sägs även något om dessa.

Införanderegler för kommuner

Genom 1996 års införanderegler hade kommunerna fram till och med år 1999 fått minskade intäkter på grund av systemomläggningen med maximalt 1 000 kronor per invånare. År 1999 hade antalet kommuner med rörliga införandetillägg minskat till 75 och antalet kommuner med rörliga införandeavdrag till noll. Fasta införandetillägg erhöles av 25 kommuner.

När de senaste förändringarna i kostnadsutjämningsystemet trädde i kraft år 2000, skedde förändringar i bidrag och avgifter som motiverade nya införanderegler. Med bidrags-/avgiftsförändringar avses här skillnaden mellan kostnadsutjämningsens utfall år 1999 inklusive fast och rörligt införandetillägg och det utfall som hade gällt om förändringarna i kostnadsutjämningsen hade trätt i kraft redan år 1999 (exkl. införanderegler). Dessa bidrags-/avgiftsförändringar begränsas genom införanderegler enligt följande:

Den *sammanlagda* intäktsminskningen under införandeperioden åren 2000–2004 begränsas till 1 000 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg. För kommuner som till följd av omläggningen år 1996 också hade en intäktsminskning under åren 1996–1999, begränsas den totala intäktsminskningen för hela perioden 1996–2004 till 1 200 kronor per invånare. Det betyder att en kommun med en sammanlagd intäktsminskning på 2 000 kronor per invånare för hela perioden, får ett årligt fast införandetillägg på 800 kronor per invånare. För de tre kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby) som inte ingick i bidragssystemet före år 1996 begränsas den totala intäktsminskningen för hela perioden 1996–2004 till 3 000 kronor per invånare.

Den *årliga* intäktsminskningen under införandeperioden begränsas genom ett rörligt införandetillägg till 200 kronor per invånare och år. Det betyder exempelvis att en kommun som förlorat 300 kronor per invånare på förändringarna, får ett tillägg på 100 kronor per invånare år 2000 – året därpå är tillägget noll kronor och intäktsminskningen får slå igenom fullt ut.

För kommuner med intäktsökningar överstigande 200 kronor per invånare begränsas ökningen genom ett rörligt införandeavdrag så att intäktsökningen under införandeperioden blir högst 200 kronor per invånare och år.

49 kommuner över hela landet mottar fasta införandetillägg år 2000. Danderyd har det högsta tillägget med 4 644 kronor per invånare, Boden har näst högst med 3 300 kronor per invånare. 36 kommuner får rörligt införandetillägg. Högsta belopp är 800 kronor per invånare som bl.a. går till Danderyd. 140 kommuner har ett rörligt införandeavdrag. Bergs kommun i Jämtlands län har högst avdrag med 1 592 kronor per invånare. Netto betalas en summa om cirka 1,6 miljarder kronor ut genom kommunernas införandetillägg/avdrag. Detta finansieras genom ett avdrag från det generella statsbidraget till kommunerna, s.k. nivåjustering. För närvarande uppgår detta avdrag till 179 kronor per invånare.

Införanderegler för landsting

Principerna för landstingens införanderegler har i stort sett varit desamma som för kommunerna. Genom 1996 års införanderegler hade landstingen fram till och med år 1999 fått minskade intäkter på grund av systemomläggningen med maximalt 600 kronor per invånare. År 1999 hade antalet landsting med rörliga införandetillägg minskat till åtta. Inget landsting uppfyllde kriterierna för att erhålla fasta tillägg. Någon begränsning av intäktsökningar fanns inte för landstingen. Därmed förekom heller inga rörliga avdrag.

När det gäller dagens införanderegler är beloppsgränserna det enda som skiljer landstingen från kommunerna.

Den *sammanlagda* intäktsminskningen under införandeperioden åren 2000–2004 begränsas till 600 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg. För landsting som till följd av omläggningen år 1996 också hade en intäktsminskning under åren 1996–1999, begränsas den totala intäktsminskningen för hela perioden 1996–2004 till 720 kronor per invånare.

Den *ärliga* intäktsminskningen under införandeperioden begränsas genom ett rörligt införandetillägg till 120 kronor per invånare och år.

För landsting med intäktsökningar överstigande 120 kronor per invånare begränsas ökningen genom ett rörligt införandeavdrag så att intäktsökningen under införandeperioden blir högst 120 kronor per invånare och år.

Fem landsting mottar fasta införetilläggar år 2000. Norrbottens läns landsting har det högsta med 961 kronor per invånare. Endast ett landsting, Stockholms läns, får ett rörligt införetillägg (480 kr per invånare). Tolv landsting har ett rörligt införetavdrag. Kronobergs län har högst avdrag med 893 kronor per invånare. Netto betalas en summa om cirka 800 miljoner kronor ut genom landstingens införetillägg/avdrag. Landstingens nivåjustering, som finansierar införetreglerna uppgår till 92 kronor per invånare.

6.4 Generella statsbidrag

Det generella statsbidraget ligger helt vid sidan av utjämningsystemet. Vid det nuvarande utjämningsystemets införet fördelades de generella bidragen med ett lika stort belopp per invånare till alla kommuner respektive landsting, dvs. som ett invånarrelaterat bidrag. Andra halvåret 1997 tillkom även ett åldersbaserat bidrag.

Framför allt fungerar det generella statsbidraget som en inkomstkälla för kommuner och landsting. Men det används också för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, t.ex. när det gäller att styra kommunsektorns finansiella utrymme eller för justeringar som hänger samman med den s.k. finansieringsprincipen.

Det invånarrelaterade bidraget fördelas till alla kommuner och landsting med ett lika stort belopp per invånare. Beloppet betalas för varje person som var folkbokförd i kommunen respektive landstinget den första november året före bidragsåret. År 2000 uppgår det invånarrelaterade statsbidraget till 52 420 miljoner kronor, eller 5 915 kronor per invånare. Landstingens bidrag uppgår till 18 864 miljoner kronor, eller 2 129 kronor per invånare.

Det åldersbaserade statsbidraget utgår endast till kommunerna. Bidraget beräknas utifrån antalet personer i åldersgrupperna 7–15 år, 16–18 år, 65–74 år samt 85 år och äldre. För varje person i respektive åldersgrupp den 1 november före bidragsåret får kommunerna ett visst antal kronor. När detta statsbidrag infördes andra halvåret 1997 utgick det med ett belopp motsvarande genomsnittskostnaderna per åldersgrupp enligt kostnadsutjämningsystemets beräkningar för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Bidraget har dock utökats sedan dess. År 2000 uppgår det åldersbaserade statsbidraget till 6 740 miljoner kronor.

6.5 Samlade effekter av utjämning, införanderegler och statsbidrag

Inkomstutjämnings, de olika delarna i kostnadsutjämnings samt införanderegler fördelar var för sig relativt stora belopp mellan kommuner och landsting. Vid sidan av utjämningsystemet tillkommer också de generella statsbidragen som dels betalas ut efter åldersstruktur och dels med ett fast belopp per invånare.

Effekterna av utjämningsystemets och statsbidragens enskilda delar har redovisats i tidigare kapitel. Vad som däremot inte visats är hur de enskilda delarna bidrar till helheten, dvs. hur den samlade effekten av utjämning, införanderegler och statsbidrag ser ut. Det görs i stället i detta avsnitt.

Som antyds ovan kan utjämnings olika delar och införanderegler verka åt olika håll. För det första är sambandet mellan inkomst- och kostnadsutjämning av naturliga skäl svagt. Hög eller låg skattekraft (som är avgörande för utfallet i inkomstutjämnings) har betydelse i vissa delar av kostnadsutjämnings, t.ex. när det gäller barnomsorg, men inte i andra. För det andra begränsar införanderegler omfördelningen både när det gäller inkomst- och kostnadsutjämning.

För att exemplifiera hur utjämningsystemets olika delar bidrar till helheten visas nedan utjämningsystemets utfall steg för steg i två kommuner, Danderyd och Boden. Exempelen avser år 2000 och kompletteras med uppgifter om de generella statsbidragen.

Danderyd är den kommun som betalar i särklass högst avgift per invånare till inkomstutjämnings. Kommunen betalar också en, betydligt lägre, avgift till kostnadsutjämnings. För att mildra omställningen från det tidigare utjämningsystemet som Danderyd inte omfattades av och från de senaste förändringarna i kostnadsutjämningsystemet, erhåller man både fast och rörligt införandetillägg. Netto betalar Danderyds kommun 13 479 kr per invånare $(-18\,250 - 673 + 4\,644 + 800)$.

Boden har en skattekraft strax under genomsnittet och får därför ett litet inkomstutjämningsbidrag. Samtidigt bedöms kommunens kostnadsbehov vara något större än genomsnittskommunens, varför man erhåller ett bidrag även här. I jämförelse med tidigare regler förlorar Boden relativt mycket på nuvarande kostnadsutjämnings. Därför får man ett stort fast införandetillägg. Sammanlagt får Bodens kommun ett bidrag på 3 741 kronor per invånare $(38 + 403 + 3\,300)$.

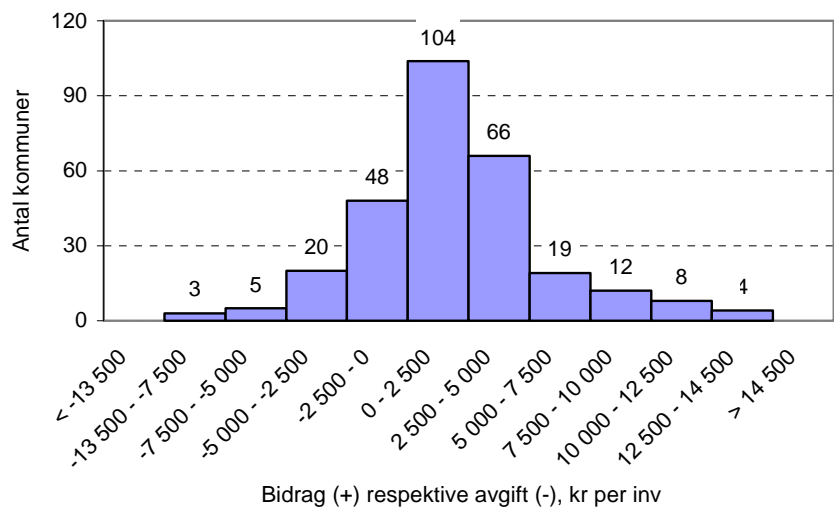
Vid sidan av utjämningsystemet betalar staten ut generella bidrag till kommunerna. De generella statsbidragen är knutna till utjämningsystemet dels genom nivåjusteringen som finansierar införanderegler, dels genom att de åldersrelaterade statsbidragen fördelas efter samma åldersindelning som används i kostnadsutjämnings för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg.

Både Danderyd och Boden får, liksom alla andra kommuner, ett invånarrelaterat bidrag på 5 915 kronor per invånare reducerat med nivåjusteringen på 179 kronor per invånare. Danderyds och Bodens åldersrelaterade statsbidrag uppgår till 817 respektive 790 kronor per invånare. Om alla bidrag räknas in blir Danderyds nettoavgift sammanlagt 6 926 kronor. Boden får netto ett bidrag på 10 267 kronor per invånare.

Totalt utfall i kommunerna

Netto före generella statsbidrag och nivåjustering är det 213 kommuner som får bidrag genom utjämningsystemet. Antalet avgiftsbetalande kommuner uppgår till 76. Av diagrammet nedan framgår att flertalet avgiftsbetalande kommuner betalar mindre än 2 500 kronor per invånare. De flesta bidragsmottagande kommuner får mindre än 5 000 kronor per invånare. 75 % av kommunerna har en avgift eller ett bidrag som håller sig inom detta intervall.

Figur 6.19. Nettoutjämnings (inkomst- och kostnadsutjämnings inklusive införanderegler)



Vid sidan av utjämningsen får alla kommuner generella statsbidrag (inkl. nivåjustering) på mellan 6 345 och 6 714 kronor per invånare, beroende på hur högt det åldersrelaterade statsbidraget är.

Totalt utfall i landstingen

I utjämningsystemet för landsting är det åtta landsting som netto betalar en avgift när införandereglerna räknats in. Resterande 13 landsting får ett bidrag. Stockholms läns landsting har den högsta avgiften (1 126 kr per inv.). Högsta bidraget (3 455 kr per inv.) får Gotlands kommun. Spridningen i utfallet för landstingen är inte alls lika stor som för kommunerna. Det beror på att landstingen i kraft av sin storlek är mer homogen som grupp än kommunerna.

När invånarrelaterade statsbidrag och nivåjustering inkluderas får alla landsting ett tillskott på ytterligare drygt 2 000 kronor per invånare. Anledningen till att detta belopp är lika stort för alla landsting är att det inte betalas ut något åldersrelaterat statsbidrag till landstingen.

Utjämningsystemets utfall i termer av skatteunderlag

Hittills i beskrivningen har utjämningsystemets utfall uttryckts som bidrag eller avgift i kronor per invånare i de olika kommunerna och landstingen. En alternativ metod är att uttrycka utfallet i termer av relativ skattekraft.

Utgångsläget enligt denna beskrivningsmetod är skatteunderlaget per invånare, skattekraften, i en kommun eller ett landsting. Det som sedan mäts är hur mycket den egna skattekraften sjunker eller stiger på grund av inkomstutjämningsen. För att skattekraftsförändringen ska vara jämförbar mellan kommuner respektive landsting antas i beräkningen att alla kommuner respektive landsting har samma utdebitering – här används medelskattesatser. Det som blir kvar av skattekraften efter inkomstutjämningsen är det som tidigare kallats för utjämningsgrad, jämför avsnitt 6.1.

Här går vi emellertid ett steg längre än i tidigare avsnitt och uttrycker också effekten av utjämningsystemets övriga delar med hjälp av samma metod. Slutresultatet blir det skatteutrymme per invånare som en kommun eller ett landsting förfogar över efter utjämningsen, jämfört med övriga kommuner respektive landsting.

Detta skatteutrymme kallas fortsättningsvis för beräknad skattekraft.

Återigen använder vi Danderyds kommun som exempel: Danderyds skattekraft är 180 % av medelskattekraften. Det är samma sak som att säga att Danderyds skatteinkomster skulle ha varit 180 % av kommunernas genomsnittliga skatteinkomst om alla kommuner hade tillämpat samma skattesats. Genom inkomstutjämnningen försvinner 73 procentenheter av de ursprungliga 180. Kostnadsutjämnningen innebär ytterligare tre procentenheter i avgift. På grund av fasta och rörliga införandetillägg ökar Danderyds inkomster med 22 procentenheter. Den beräknade skattekraften efter utjämnningen blir 125 %.

Om alla kommuner hade haft samma utdebitering skulle Danderyds skatteinkomster efter all utjämning alltså vara 25 % högre än kommunernas genomsnittliga skatteinkomst (med samma skattesats) före utjämning.²

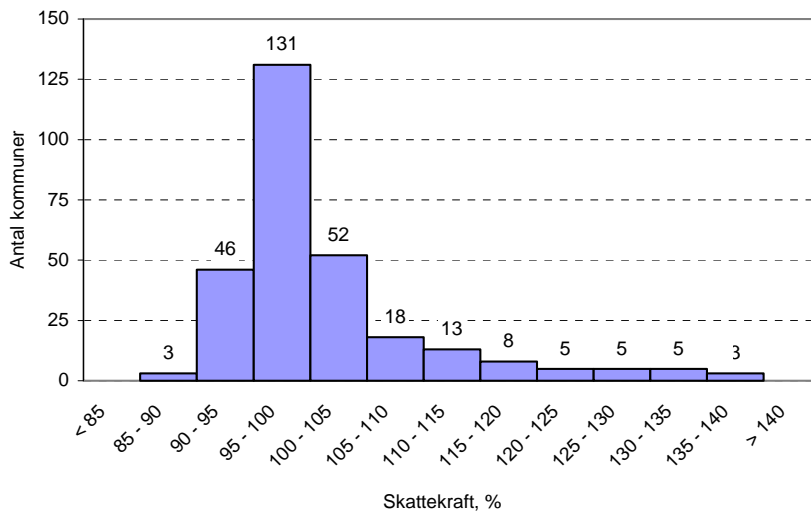
Om man så vill går det givetvis lika bra att lägga till effekten av de generella statsbidragen mätt på samma sätt. Danderyds skatteinkomster efter utjämning och statsbidrag blir då 152 % av den ursprungliga medelskattekraften.

I diagrammet nedan visas den beräknade skattekraften efter inkomst- och kostnadsutjämning samt införanderegler i kommunerna (exklusive statsbidrag). 247 av landets 289 kommuner hamnar på en beräknad skattekraft mellan 90 och 110 %. Flertalet av de kommuner som får den högsta slutliga skattekraften är glesbygdskommuner i kraft av höga kostnadsutjämningsbidrag och/eller införandetillägg – kommunerna med hög ursprunglig skattekraft hamnar inte lika högt upp.

De kommuner som får en låg beräknad skattekraft är sådana som betalar höga kostnadsutjämningsbidrag och/eller rörliga införandeavdrag.

² Det vägda genomsnittet av kommunernas skatteinkomster efter all utjämning är 101 % jämfört med före utjämnningen. Ökningen beror främst på att de fasta införandetilläggen inte motsvaras av avdrag på samma sätt som med utjämningsystemets övriga delar.

Figur 6.20. Beräknad skattekraft efter inkomst- och kostnadsutjämnings inklusive införanderegler



Utfallet av utjämnings mellan landstingen är lite speciell eftersom det bara är Stockholms läns landsting som har en skattekraft över genomsnittet. Det hindrar dock inte att utjämnings mellan landsting kan redovisas på samma sätt som den mellan kommunerna.

Före utjämnings varierar landstingens skattekraft mellan 82 och 118 % av medelskattekräften (Gotland respektive Stockholm). Den beräknade skattekräften efter inkomst- och kostnadsutjämnings inklusive införanderegler varierar mellan 90 och 119 % (Halland respektive Norrbotten). I Norrbottens fall beror den höga siffran på en kombination av högt kostnadsutjämningsbidrag och fasta införanderegler. Hallands låga utfall beror på kostnadsutjämnings och att man betalar ett rörligt införandeavdrag.

7 Expertgruppens analys och överväganden

Det ingår inte i expertgruppens uppdrag att lägga förslag om ändringar i de principiella grunderna för det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet. Trots detta har det bedömts vara nödvändigt att inledningsvis i detta kapitel något kommentera varför kommunal utjämning behövs och vilka olika metoder för utjämning som kan användas. Avsikten med dessa kommentarer är att de ska göra det lättare att förstå statsbidrags- och utjämningsystemet uppbyggnad och syfte i stort.

7.1 Behovet av utjämning

I Sverige svarar kommuner och landsting för en betydande del av verksamheten inom den offentliga sektorn. De insatser som dessa huvudmän svarar för avser inte bara centrala delar av det som vi lärt oss att förknippa med det svenska välfärdssystemet – exempelvis utbildning, barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård – utan även en rad andra insatser som tillkommit i syfte att säkerställa en trygg och sund levnadsmiljö för medborgarna. Självfallet ställer detta krav på betydande ekonomiska resurser.

Samtidigt gäller att det finns stora skillnader i de ekonomiska förutsättningarna mellan enskilda kommuner och landsting. Dessa skillnader gäller inte bara skattekraften utan också behovet av kommunala insatser och förutsättningarna för att producera dessa tjänster. Om invånarna i de enskilda kommunerna och landstingen var tvungna att själva fullt ut betala för verksamheten skulle konsekvensen bli stora skillnader i den kommunala utdebiteringen eller i nivån på den service som invånarna kunde erbjudas. En kommun med hög skattekraft och ett relativt sett mindre behov av insatser skulle kunna ha en kommunalskatt som var mindre än hälften av den som behövdes i en kommun med låga genomsnitts-inkomster och stora behov av kommunala insatser.

För den enskilde blir det i ett sådant system av avgörande betydelse vilka inkomster och behov de övriga kommuninvånarna har. Detta eftersom en hög utdebitering – dvs. en hög kommunal-skatt för den enskilde – inte nödvändigtvis svarar mot en hög nivå på den kommunala servicen som denne har tillgång till. Det kan vara så att utdebiteringen är hög helt enkelt för att den genomsnittliga skattekraften i kommunen är låg eller för att behoven i kommunen är stora.

Dessa konstateranden är särskilt viktiga när man betänker att det är kommunerna och landstingen som svarar för den service som i flertalet fall mest direkt påverkar medborgarnas liv samt att vi i landet har ett skattesystem där majoriteten av befolkningen i princip endast betalar kommunal inkomstskatt.

Vi kan också notera att system för kommunal utjämning finns i flertalet länder med ett samhällssystem som liknar vårt. Naturligtvis finns skillnader, och då främst i hur långtgående utjämningen är, men likheterna är ändå stora, vilket bl.a. framgått av beskrivningen i kapitel 5.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan är det naturligt att konstatera att det – med de givna förutsättningarna – behövs ett system för att omfördela resurser mellan enskilda kommuner och landsting. Detta lämnar dock frågan öppen om hur långtgående en sådan omfördelning eller utjämning bör vara och hur den mer konkret bör utformas. Detta är frågor som kommer att behandlas i resten av detta betänkande. Innan vi går in på vår bedömning av det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet vill vi dock först säga några ord om effekterna av olika metoder för utjämning. Detta görs i avsnittet nedan.

7.2 Metoder för utjämning

När man diskuterar den kommunala utjämningen är det lätt att ta det befintliga systemet för givet. Det är en av orsakerna till att expertgruppen valt att i tidigare kapitel beskriva både vilka system för utjämning som tidigare tillämpats i Sverige och hur utjämningen sker i våra nordiska grannländer. Tanken är att dessa beskrivningar ska göra det lättare att se både vad som skiljer och vad som är gemensamt i olika lösningar.

Som framgått av beskrivningen av tidigare utjämningsystem (kapitel 4) är det först i mitten av 1980-talet som de svenska utjämningsystemen får inslag av vad som kan benämnas direkt

utjämning, dvs. en överföring av kommunala skattemedel från kommuner och landsting med hög skattekraft till sådana med lägre. Fram till denna tidpunkt har utjämningen i stället skett genom att staten givit bidrag till de kommuner och landsting som bedömts ha en otillräcklig skattekraft. Detta kan sägas vara en indirekt och kompensatorisk utjämning. Det som dock hänt under tiden fram till 1980-talet är att det successivt blivit en allt större andel av kommunerna och landstingen som fått sådana bidrag och således blivit föremål för den utjämning som legat i själva systemet.

Genom införandet år 1986 av en allmän och en särskild skatteutjämningsavgift får utjämningsystemet inslag av vad som ovan benämnts direkt utjämning. Fortfarande gällde dock att avgifterna endast användes för att delfinansiera utjämningsbidragen som i övrigt betalades av staten. Systemet hade i detta skede således inslag både av direkt och indirekt utjämning.

Inslaget av direkt utjämning försvann i det nya utjämningsystemet för kommunerna som infördes år 1993. Som närmare beskrivs i kapitel 4 inordnades huvuddelen av statsbidragen i utjämningsystemet. Det blev därigenom möjligt att höja den skattekraft som systemet garanterade till en nivå som gjorde att systemet kom att omfatta alla kommuner utom de tre som hade den allra högsta skattekraften (nämligen Danderyd, Lidingö och Täby). Det som hände för dessa kommuner utanför systemet var att de inte fick del av de generella statsbidrag, å andra sidan fick de behålla sina skatteinkomster själva.

Mot bakgrund av vad som ovan beskrivits kan man konstatera att det var en genomgripande förändring som skedde i utjämningsystemet år 1996. I det nya utjämningsystemet som infördes detta år skiljer man för första gången klart på statsbidragsgivning och utjämning. Det sker genom flera ändringar i systemet. I detta nya system utgår det generella statsbidraget (i princip) med ett fast belopp per invånare. Samtidigt betalas både inkomstutjämnningen och den s.k. kostnadsutjämnningen (egentligen utjämnningen för strukturella behovs- och kostnadsskillnader) helt av kommun- respektive landstingskollektivet självt. Detta innebär att utjämnningen från år 1996 blir ett nollsummespel, där den ena kommunens vinst motsvaras av en annan kommuns förlust. Man kan säga att utjämnningen från år 1996 helt bygger på en direkt och inomkommunal utjämning. Detta är också en beskrivning som gäller fullt ut för det nuvarande utjämningsystemet, eftersom det bygger på samma grundprinciper.

Jämför man det nuvarande svenska statsbidrags- och utjämnings-systemet med de system som tillämpas i våra nordiska grannländer finner man såväl skillnader som likheter i de tekniska lösningar som valts.

Som framgår av sammanfattningen i kapitel 5 är det danska systemet det som påminner mest om det svenska. I Danmark har man en direkt inomkommunal utjämning av både inkomster och kostnader mellan enskilda kommuner respektive landsting (dvs. amt). En viktig skillnad är dock att den danska utjämningen är mindre långtgående och att man vid sidan av utjämningsystemet även har en rad statsbidrag med en mer eller mindre utjämnande funktion. Bland dessa kan särskilt nämnas ett statsbidrag för kommuner med en låg skattekraft. Som helhet kan man därför säga att Danmark har en utjämning som är både direkt och indirekt.

Det norska systemet kan sägas inta något av en mellanposition. I det norska statsbidrags- och utjämningsystemet görs både tillägg och avdrag med hänsyn till kommunernas och landstingens skattekraft och strukturella kostnadsskillnader. Dessa justeringar görs dock mot det generella statsbidraget. Man kan därför inte säga att man i Norge har någon direkt och inomkommunal utjämning. I Finland sker utjämningen helt inom ramen för statsbidragsgivningen. Har kommunen låg skattekraft eller höga strukturella kostnadsskillnader ökas statsbidraget, och omvänt. Med de begrepp som tidigare använts kan man säga att den finska utjämningen är indirekt.

Varför är då skillnader i utjämningsmetoder av intresse? Det är lätt att hävda att vad som är viktigt för kommuner och landsting med otillräckliga egna ekonomiska resurser är att de får behövliga medel. Om medlen sedan utgår som statsbidrag eller utgörs av skattemedel överförda från en annan kommun skulle med ett sådant synsätt sakna betydelse. Som redovisas nedan påverkar dock metoden vilken utjämning som är möjlig att genomföra, fördelningstekniskt och politiskt.

De olika metoderna har, från fördelningssynpunkt, olika styrkor och begränsningar. Låt oss dock först säga att vilka utjämningsmetoder som kan användas till mycket stor del bestäms av hur stora skillnaderna är som ska utjämnas och hur långt man anser att utjämningen ska gå. Rent allmänt kan sägas att i de fall skillnaderna är små och utjämningsambitionerna låga kan samtliga utjämningsmetoder användas.

Den enklaste utjämningsmetoden är att ge riktade statsbidrag till de kommuner och landsting som har otillräckliga egna resurser. Ett

problem är dock då att ska alla ges lika stora resurser som de kommuner och landsting som har störst resurser blir kostnaderna för statsbidragen lätt orimligt stora. En lösning som då ofta valts är att man i stället använder sig av en garantinivå (i regel uttryckt i procent av medelskattkraften i landet) till vilken utjämning sker. Konsekvensen blir att en del kommuner och landsting kan komma att stå utanför systemet för utjämning. Detta kan – som tidigare nämnts – inträffa även om man väljer att ge alla statsbidrag inom ramen för ett sådant system.

Det är för att komma tillrätta med detta problem som man kan välja en direkt och inomkommunal utjämning. Denna utjämningsmetod kan användas som ett komplement till systemen ovan eller som det enda systemet för utjämning.

Är den ett komplement sker ofta huvuddelen av utjämningen genom statsbidragsgivningen. Den direkta utjämningen ger då en delfinansiering samtidigt som kommunerna och landstingen med de bästa ekonomiska förutsättningarna får bidra till utjämningen, inte bara genom uteblivna statsbidrag, utan också genom att avstå från egna skattemedel. Därför kan man säga att det i dessa fall rör sig om en verklig utjämning.

Väljer man att endast ha en direkt och inomkommunal utjämning försvinner problemen med att finansiera utjämningen, eftersom detta system ju är självfinansierande. Ett problem är dock att just kravet på självfinansiering begränsar hur utjämningen kan utformas, t.ex. när det gäller konstruktionen av bidrag och avdrag. Staten kan dock om den utnyttjar denna form av utjämning fritt välja hur mycket statsbidrag som ska utgå till den kommunala sektorn och i vilka former detta ska ske.

Av betydelse i sammanhanget är även de politiska konsekvenserna av olika utjämningsmetoder, inte minst för relationen mellan, å ena sidan, staten och, å andra sidan, kommuner och landsting. Det kan vara värt att i sammanhanget nämna att Högsta Domstolen (HD) år 1998 avgjorde ett mål som handlade om huruvida det nuvarande utjämningsystemet strider mot grundlagens regler om den kommunala självständigheten och den kommunala beskattningsrätten. Det som i praktiken ifrågasattes var det som här kallats direkt utjämning, dvs. omfördelningen av skattemedel från en kommun till en annan. HD ansåg i sin dom i detta mål att systemet inte var lagstridigt. Denna fråga har även behandlats av en statlig utredning – Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. I sitt slutbetänkande Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129) säger kommittén att

det får anses klarlagt att inomkommunal utjämning är förenlig med grundlagens stadganden (s. 221). Kommittén lämnar också ett förslag att regeringsformen (RF) ska kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att kommuner och landsting i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det sker för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting. Någon sådan komplettering av RF har ännu inte gjorts.

Det ligger utanför expertgruppens kompetensområde att ha en uppfattning i den juridiska grundfrågan om systemet grundlagsenlighet. Vi nöjer oss här med att konstatera att en sådan frågeställning existerar och att detta naturligtvis inte bara är en juridisk fråga, utan att den i förlängningen handlar om skillnader i politiska synsätt.

Bedömningen när det gäller metoder för utjämning är att minst politiskt känslig är den utjämningsmetod som här benämns kompensatorisk och indirekt, dvs. en utjämning som endast sker genom att behövande kommuner och landsting ges statsbidrag. Mest känslig är den direkta och inomkommunala utjämningen. Orsaken är att vid en helt inomkommunal utjämning finns det alltid både vinnare och förlorare; genomförs en ändring som gör att några kommuner får det bättre så måste samtidigt någon eller några andra kommuner få det sämre. Detta ställer stora och måhända orealistiska krav på solidariteten kommuner och landsting emellan. Det blir inte lättare när man samtidigt vet att det på både central, regional och lokal nivå finns stora skillnader i synen på hur utjämningen bör ske och hur långt den bör drivas.

7.3 Synpunkter på det nuvarande systemet

Expertgruppen har i kapitel 1 redovisat ett antal utgångspunkter eller principer som gruppen anser bör gälla för statsbidrags- och utjämningsystemet. Expertgruppens utgångspunkter är i korthet att systemet bör vara så enkelt, stabilt, begripligt och förutsägbart som möjligt. Dessa önskemål måste dock vägas mot att systemet ska kunna fylla sin avsedda funktion, nämligen att tillförsäkra kommunerna och landstingen ekonomiskt likvärdiga förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

Det är också viktigt att det i kommunerna och landstingen finns en så bred uppslutning som möjligt bakom grundtankarna i det system som tillämpas. I detta ingår exempelvis valet av utjämnings-

grad i inkomstutjämningsgraden, vilka faktorer som ska ingå i kostnadsutjämningsgraden och vilka ersättningsnivåer som ska användas i modellerna.

I detta avsnitt kommer expertgruppen att redovisa sin bedömning av hur det nuvarande utjämningsystemet svarar upp mot dessa krav.

Inkomstutjämningsgraden

Ett problem som diskuterats mycket är att den långtgående utjämningsgraden i inkomstutjämningsgraden i vissa fall leder till att kommuner och landsting förlorar om deras eget skatteunderlag ökar mer än skattekraften i riket som helhet. Detta gäller för kommuner som har en egen skattesats som understiger den s.k. länsvisa skattesatsen, totalt 21 av landets 289 kommuner. Skulle dessa kommuners skatteunderlag i stället minska i relation till genomsnittet i riket får de mer pengar att disponera. Här bör sägas att riksdagen den 15 november 2000 beslutat om en ändring i systemet för inkomstutjämningsgrad som syftar till att förhindra att detta sker i fortsättningen. Innehållet i ändringen har beskrivits tidigare i kapitel 6.

Expertgruppen kan för sin del konstatera att den beslutade ändringen är tekniskt komplicerad. Ändringen innebär att den del av utjämningsystemet som varit någorlunda begripligt i framtiden endast kommer att kunna förstås och beräknas av experter. Utifrån vårt uppdrag att förenkla utjämningsystemet ser vi detta som ett steg i fel riktning.

Expertgruppen vill i sammanhanget även betona att det från många håll framförts uppfattningen att utjämningsambitionen i inkomstutjämningsgraden är alltför hög. Inte minst är det företrädare för enskilda kommuner som hävdar att den höga utjämningsgraden i dagens inkomstutjämningsgrad gör det direkt olönsamt för kommunerna att exempelvis bygga bostäder för att öka kommunens invånarantal och skattekraft. Expertgruppen har varken haft direktiv eller praktiska möjligheter att analysera denna fråga och har därför inte tagit ställning till om dessa påståenden är riktiga eller ej.

Expertgruppen vill i sammanhanget erinra om att dagens kompensationsgrad (dvs. 95 %) för första gången användes i 1993 års utjämningsgradsystem. Skillnaden var dock att detta system inte byggde på direkt utjämningsgrad utan på statliga bidrag upp till en garantinivå. Kompensationsgraden användes i detta system således endast för att reducera det bidrag som utgick till kommuner och landsting

som låg under garantinivån. Som tidigare framgått betalade de tre kommuner som låg utanför systemet över huvud taget inte någon utjämningsavgift.

Det kan vara av intresse att se hur frågan om nivån på kompensationsgraden behandlades i de utredningar som låg till grund för det utjämningsystem som infördes år 1996, och som i här aktuella avseenden överensstämmer med dagens system.

Strukturkostnadsutredningen behandlade inte frågan, vilket är naturligt med tanke på att denna utredning i huvudsak handlade om den framtida kostnadsutjämnningen. Landstingsekonomiska utredningen föreslog att kompensationsgraden skulle sättas till 90 %. Utredningens tanke med detta var att en fullständig utjämnning skulle ske för de s.k. obligatoriska verksamheterna, vilka för landstingen svarade för något över 90 % av de totala kostnaderna. För kommunerna uppgick motsvarande andel till cirka 85 %. I den skrift, Kommunal inkomstutjämnning – alternativa modeller (Ds 1993:68), som utarbetades av en arbetsgrupp under Finansdepartementet användes en kompensationsgrad på 80 % i beräkningarna på den modell som överensstämmer med det system som sedan infördes.

Det var Statsbidragsberedningen som valde att föra fram förslaget om en kompensationsgrad på 95 %. I beredningens betänkande sägs:

Att fastställa kompensationsgraden i systemet är ytterst ett rent politiskt beslut. Man kan inte på objektiva grunder hävda att ett visst procenttal är rättvist eller lämpligast. En nivå mellan 80 och 100 % bedöms dock vara relevanta för att täcka innebörden i uttrycket långtgående utjämnning. Beredningen förordar 95 % och har lagt detta till grund för kalkylerna i det samlade förslaget. Om man väljer en annan närliggande nivå påverkar detta inte bidragssystemets funktion men får självfallet effekter för de enskilda kommunerna och landstingen. (SOU 1994:144, s. 40)

Senare i detta kapitel kommer vi att behandla de fasta införandetilläggen. Det kan dock redan här sägas att flera av de kommuner som har högst skattekraft och därmed skulle påverkas mest av en långtgående inkomstutjämnning får betydande fasta införandetillägg. Detta innebär att den valda kompensationsgraden inte slår igenom i praktiken.

Det förtjänar att påpekas att när Statsbidragsberedningen valde att föreslå 95 procents kompensationsgrad var beredningen medveten om att detta även fick återverkningar på kostnadsutjämnningen. Med en långtgående utjämnning av inkomsterna blir

det nödvändigt att även ha en långtgående utjämning av strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Detta bl.a. för att kommunerna och landstingen som har en hög skattekraft ska få kompensation för de kostnader som det innebär att hålla en hög behovstäckning i de verksamheter, främst barnomsorg och kollektivtrafik, som är en förutsättning för hög förvärsaktivitet och därmed höga inkomster.

Kostnadsutjämningen

Av beskrivningen i föregående kapitel torde ha framgått att kostnadsutjämningsystemet är mycket komplicerat. För kommunerna innefattar det 16 olika delmodeller och för landstingen fyra. Dessa delmodeller innehåller i sin tur en mängd olika faktorer, som används i de direkta beräkningarna.

Systemet bygger på den s.k. standardkostnadsmetoden och på enhetspriser (se vidare SOU 1993:53, s. 37–42). I korthet innebär detta att de kommunala verksamheterna behandlas var för sig och att ersättningen per verksamhet i princip beräknas med hjälp av opåverkbara och förklarande variabler, som har ett direkt eller indirekt samband med kommunernas respektive landstingens kostnader. Beräkningarna avser kostnaden per invånare.

Det är inte alltför svårt att förstå hur metoden fungerar i de delmodeller som avser direkta verksamheter och där den genomsnittliga standardkostnaden i princip baseras på räkenskapsdata. Detta gäller dock endast en mindre del av beräkningsmodellerna i kommunsystemet, nämligen modellerna för äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, barnomsorg, gymnasieskola och kollektivtrafik. Det är dock dessa modeller som både svarar för de högsta (standard-)kostnaderna och som omfördelar de största beloppen. På landstingssidan är tre av de fyra beräkningsmodellerna verksamhetsanknutna. Det är dock bara modellen för kollektivtrafik som har en koppling till räkenskapsdata.

Det är svårare att förstå de delmodeller som visserligen är verksamhetsanknutna men som saknar koppling till räkenskapsdata. Detta gäller i kommunsystemet i huvudsak modellerna för gator och vägar och vatten och avlopp och i landstingssystemet modellerna för hälso- och sjukvård och högskoleutbildning. Svårigheten ligger bl.a. i att känna igen och bedöma rimligheten i de standardkostnader som beräkningarna utmynnar i.

Ett särskilt problem i detta sammanhang är att standardkostnaden representerar olika saker i olika modeller. Ibland avser standardkostnaden en beräknad strukturell kostnad som alla kommuner eller landsting har (typexempel grundskola). I andra fall handlar det om en beräknad kostnad som bara vissa kan förväntas ha. Detta gäller exempelvis modellerna för svagt befolkningsunderlag, befolkningsminskning och kallortstillägg.

Men därutöver finns också en kategori där standardkostnaden inte avser kostnaden, utan kommunens *merkostnad* i förhållande till en tänkt normalnivå. Det gäller modellen för vatten och avlopp men också flera av de andra delmodellerna. I flera av dessa fall framgår det inte heller klart av definitionen av modellen att standardkostnaden avser att beskriva en merkostnad. Det är först när man ser på beräkningsformeln som man förstår detta. Exempel på denna typ av modeller är näringsliv och sysselsättning, barn och ungdomar med utländsk bakgrund, administration m.m., uppvärmning samt byggkostnader.

Över huvud taget gäller att nivån på standardkostnaden ofta mer är en konsekvens av hur beräkningsmodellen konstruerats än att den skulle spegla en tänkbar faktisk nivå på de strukturella kostnaderna eller merkostnaderna i en enskild kommun. Som exempel kan nämnas att ett antal kommuner har negativa standardkostnader i modellerna som avser byggkostnader och uppvärmning.

De ovan redovisade förhållandena skapar dock inte i sig några problem när storleken på kommunens eller landstingets avgift eller bidrag i kostnadsutjämnningen ska beräknas. Orsaken är att för varje delmodell har man räknat fram en vägd genomsnittlig standardkostnad som gör att bidragen och avdragen inom varje separat modell tar ut varandra. Det man i praktiken summerar vid framräknandet av avgiften eller bidraget är således tilläggen och avdragen från den genomsnittliga standardkostnaden. På det sättet ser man inte eventuella oklarheter och besynnerligheter i de bakomliggande siffrorna.

Det måste betonas att det är mycket komplicerat att beräkna utfallet av systemet för kostnadsutjämnning. Problemet är inte bara de många och komplicerade delmodellerna. Det finns inte heller någon enskild myndighet eller expert som har tillgång till alla grunddata som behövs för beräkningarna. När SCB gör de årliga beräkningarna av utfallet av utjämnningssystemet är man således beroende av ett antal olika interna och externa datakällor. Bland annat detta gör att det lätt kan bli fel vid beräkningarna. Som

exempel kan nämnas att SCB i år fick göra flera omräkningar av utfallet innan det blev rätt.

Av detta följer att det givetvis är svårt, för att inte säga omöjligt, för exempelvis kommunala politiker och tjänstemän att beräkna utfallet av det befintliga systemet. I många fall är det svårt att till och med förstå varför ändringar sker i de avgifter eller bidrag som kommunen eller landstinget betalar till eller erhåller från systemet.

Det är dock inte bara utifrån mer tekniska aspekter som man kan ifrågasätta kostnadsutjämnningen. Av ännu större betydelse är de innehållsliga frågorna, som exempelvis varför vissa modeller ingår, hur beräkningen inom modellerna utformats samt hur en del av ersättningsnivåerna bestämts.

Av beskrivningen i kapitel 6 har framgått att flera av modellerna i kostnadsutjämnningen tillkommit efter att Strukturkostnadsutredningen och Landstingsekonomiska utredningen lämnat sina förslag.

Strukturkostnadsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att ett särskilt regionalpolitiskt motiverat statsbidrag till främst glesbygdskommuner och ytstora kommuner skulle inrättas. Syftet med statsbidraget skulle vara att kompensera för långa avstånd, avsaknad av en fungerande privat marknad samt att ge bidrag för näringslivsfrämjande åtgärder. Statsbidragsberedningen hade inte samma uppfattning utan föreslog att ett sådant stöd i stället skulle utgå inom ramen för kostnadsutjämnningen – genom tillskapandet av modellerna för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag. Beredningen föreslog också tillskapandet av en modell för befolkningsminskning. I propositionen på beredningens förslag höjdes nivån på compensationen i modellerna näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och befolkningsminskning i förhållande till beredningens förslag. På landstingssidan föreslogs i propositionen att ett särskilt tillägg för små landsting skulle införas i hälso- och sjukvårdsmodellen. Alla dessa förslag antogs av riksdagen och blev därmed delar i det kostnadsutjämnningssystem som finns i dag.

Även vid den översyn som gjordes av Kommunala utjämningsutredningen skedde förändringar i propositionsarbetet. Utredningen föreslog att modellen byggkostnader skulle avskaffas och ansåg att modellen för kallortstillägg borde utgå på sikt. I propositionen föreslog man att byggkostnadsmodellen skulle behållas och man sade att det var för tidigt att ta ställning till ett avskaffande av modellen för kallortstillägg. Därutöver föreslog man införandet av en helt ny modell, barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Riksdagen antog även dessa förslag.

Av denna beskrivning torde ha framgått att det är långt ifrån självklart vilka modeller som borde ingå i systemet och också att det finns ett betydande mått av skönsmässighet när det gäller åtminstone en del av de valda ersättningsnivåerna. Tilläggas kan att även i en del andra än de ovan nämnda modellerna kan man ifrågasätta valda ersättningsnivåer och beräkningsmetoder. Detta gäller särskilt de modeller som baseras på regressionsberäkningar, och då främst individ- och familjeomsorgsmodellen. Expertgruppen återkommer till denna fråga i kapitel 9.

En frågeställning som är vanligt förekommande i debatten om kostnadsutjämnningen är om och i sådana fall i vilken mån systemet innehåller regionalpolitiska inslag eller hänsynstaganden. Det finns vitt skilda uppfattningar om så är fallet eller inte.

Det är svårt att ha en entydig uppfattning i denna fråga eftersom det inte finns någon enkel och allmänt accepterad definition av vad regionalpolitik är och inte är (se vidare Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande; SOU 2000:87). Särskilt svårt att ge ett klart svar blir det när man talar om regionalpolitiska inslag eller hänsynstaganden, dvs. om situationer där insatsen inte utger sig för att primärt ha ett regionalpolitiskt syfte.

Expertgruppens uppfattning är att det är naturligt och riktigt att man i t.ex. grundskole-, gymnasie-, äldreomsorgs- och hälso- och sjukvårdsmodellen har faktorer som fångar in merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur och liknande. Vi anser således inte att det är motiverat att hävda att detta skulle vara ett utslag av regionalpolitiska hänsynstaganden. Samtidigt bör sägas att vi med detta ställningstagande inte uttalat oss om huruvida de här aktuella faktorerna fångar in dessa skillnader på bästa tänkbara sätt. Detta är en helt annan fråga.

Mer tveksamt är det när man ser på en del av de modeller i systemet som inte är verksamhetsanknutna. I kostnadsutjämnningen som helhet är det glesbygdkommunerna som får mest bidrag. Som exempel kan nämnas att glesbygdkommunerna genom kostnadsutjämnningen år 2000 fick ett bidrag på nästan 6 400 kronor per invånare (ovägt genomsnitt). Det är drygt fyra gånger mer än vad man fick i den kommungrupp som erhöll näst mest bidrag samma år, nämligen storstäderna.

De modeller – vid sidan av de verksamhetsanknutna – som mest bidrar till glesbygdkommunernas högre ersättningsnivå är modellerna för befolkningsminskning, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, administration m.m., kallortstillägg samt, i synnerhet, svagt befolkningsunderlag. Tidigare har framkommit att

flera av dessa modeller tillkommit vid sidan av de grundläggande utredningarna inom området. I en del fall har även ersättningsnivån i dessa modeller höjts i beredningsprocessen.

När man bedömer om det finns regionalpolitiska inslag i kostnadsutjämnningen kan man inte heller bara se på vilka modeller som ingår i systemet. Lika viktigt kan vara vilka modeller som inte ingår. I detta sammanhang kan exempelvis konstateras att kompensation utgår för de tidigare kallortstilläggen medan något motsvarande hänsynstagande inte tas till den allmänna lönenivån i kommunerna, byggkostnader ingår men inte kompensation för skillnader i marknadshyror etc.

Det är inte expertgruppens uppgift att redovisa någon uppfattning om vilka regionalpolitiska satsningar som bör göras. Detta är ytterst en politisk fråga och inte något som bör avgöras av tjänstemän. Det är dock gruppens uppfattning att kostnadsutjämnningen inte bör innehålla modeller som med nödvändighet måste bygga på mer uttalade politiska värderingar. Beslut om stöd för exempelvis regionalpolitiska ändamål bör således enligt gruppens mening fattas direkt av politiker och ersättningen bör utgå vid sidan av utjämnningssystemet.

Det bör understrykas att gruppen med detta inte tagit ställning till vilken nivå dessa insatser bör ligga på. Gruppen ser det dock som naturligt att de berörda kommunerna och landstingen kompenseras genom ett särskilt statsbidrag vid sidan av utjämnningssystemet, om delmodeller tas bort från den nuvarande kostnadsutjämnningen.

Det kan även i en del andra fall finnas anledning att diskutera om en modell bör finnas kvar i systemet för kostnadsutjämnning. Motivet för ifrågasättandet är i dessa fall att modellen har beräkningstekniska brister. Vi återkommer till dessa frågor i det kommande kapitlet.

Avslutningsvis i detta avsnitt bör några ord sägas om systemets förmåga att göra åtskillnad mellan faktiska och strukturella kostnader.

Beräkningsmodellerna bygger på indirekta faktorer. Därför påverkas inte utfallet för enskilda kommuner och landsting direkt av de kostnadsändringar som dessa haft. Det som händer – i de modeller som har en koppling till räkenskapsdata – är att den genomsnittliga standardkostnaden förändras. Storleken på denna förändring styrs i sin tur av hur stor kostnadsändringen är (i kronor per invånare) och hur många invånare den kommun eller det landsting har som ändringen avser. Anledningen är att den

genomsnittliga standardkostnaden är vägd efter varje kommuns eller landstings invånarantal. En stor kommun påverkar således genomsnittskostnaden väsentligt mer än en kommun med ett lågt invånarantal. När det gäller de övriga modellerna påverkas den genomsnittliga standardkostnaden över huvud taget inte av kostnadsändringar i enskilda kommuner eller landsting.

Det är sagt att systemet bara ska ta hänsyn till strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Utjämnings ska inte ske för kostnadsskillnader som beror på skillnader i service, effektivitet och avgifter. I praktiken görs inte någon sådan uppdelning av de totala kostnaderna när man beräknar de genomsnittliga standardkostnaderna i de delmodeller som har en koppling till räkenskapsdata.

Slutsatsen är att man åtminstone i dessa fall utgått från att den vägda genomsnittliga standardkostnaden på ett riktigt sätt speglar en insats med en normalnivå med avseende på service, effektivitet och avgifter. Med tanke på att det rör sig om ett vägt genomsnitt – där de olika kommunernas och landstingens invånarantal utgör en av beräkningsgrunderna – kan dock ett sådant antagande ifrågasättas.

Tilläggas kan att inte heller när det gäller övriga delmodeller går det att utläsa att man systematiskt försökt urskilja de strukturella kostnadsskillnaderna från andra kostnadsskillnader när analyserna genomförts och ersättningsnivåerna fastställts.

En ytterligare komplikation i kostnadsutjämningsen är att ett antal av delmodellerna i systemet innehåller faktorer som har en koppling till inkomstförhållandena i kommunen eller landstinget. Detta gäller bl.a. barnomsorgsmodellen (skattekraften i kommunen), individ- och familjeomsorgsmodellen (andelen män i åldern 25–64 år med låg inkomst) samt hälso- och sjukvårdsmodellen (inkomstnivån i matrisen för icke vårdtunga grupper). Expertgruppen kan således konstatera att inkomstförhållandena inte bara påverkar inkomstutjämningsen utan också har betydelse för utfallet i kostnadsutjämningsen. Som tidigare framkommit har expertgruppen inte haft möjlighet att närmare behandla frågor om beräkningsmetoderna i de enskilda delmodellerna. Gruppen vill dock betona att den här ovan beskrivna typen av kopplingar kan vara problematiska genom att de mycket väl kan ge effekter inom utjämningsystemet som helhet som varken är avsedda eller möjliga att klart identifiera.

En liknande koppling finns även mellan kostnadsutjämningsen och statsbidragssystemet, eftersom båda dessa system innehåller åldersrelaterade komponenter. Här avses det åldersbaserade gene-

rella statsbidraget till kommunerna, som delvis bygger på samma grunder som kostnadsutjämnningen för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Expertgruppen anser att detta förhållande kan vara problematiskt då det blir svårt att överblicka den totala effekten av dessa ersättningar.

De fasta införandetilläggen

Som redovisas i föregående kapitel finns det fasta införandetillägg i statsbidrags- och utjämningsystemet. Dessa tillägg uppgår till ett betydande belopp: cirka 1,6 miljarder kronor inom vardera kommun- och landstingsystemet. Tilläggen finansieras i nuläget genom en minskning av de generella statsbidragen.

Det utmärkande för de fasta införandetilläggen är att de utgår till de kommuner och landsting som skulle drabbas hårdast av att statsbidrags- och utjämningsystemet fick slå igenom fullt ut. Framför allt rör det sig om kommuner som skulle drabbas hårt av den långtgående inkomstutjämnningen eller sådana som tidigare fått mer regionalpolitiskt motiverade bidrag. Paradoxen är att dessa medel går till de kommuner och landsting som utjämningsystemet anser borde ha mindre pengar att disponera och att de största beloppen går till dem som systemet anser borde ha de största minskningarna. Det är expertgruppen bestämda uppfattning att man inte kan behålla ett sådant system i framtiden.

I tidigare delar av detta avsnitt har expertgruppen redovisat sin kritik mot det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet. I det kommande avsnittet beskrivs vilka lösningar som expertgruppen kan tänka sig.

7.4 Alternativa lösningar

Det finns ett antal grundläggande förutsättningar för det kommunala utjämningsystemet. Det ingår inte i expertgruppens uppdrag att lämna förslag om ändringar i dessa avseenden. Gruppen vill dock ändå i sammanhanget peka på några av de faktorer som på ett avgörande sätt påverkar förutsättningarna för och behovet av kommunal utjämnning.

Av grundläggande betydelse för utjämnningen är den fördelning av ansvar för olika verksamheter som finns mellan staten och kommuner och landsting. Som påpekats flera gånger tidigare i detta

betänkande ansvarar kommunerna och landstingen för stora delar av den offentliga verksamheten. I detta ansvar ingår i flertalet fall även att svara för finansieringen av verksamheten. Denna finansiering sker i huvudsak genom den kommunala beskattningen.

Det är naturligtvis inte förvånande att man i ett sådant system har ett behov av en långtgående utjämning för skillnader både i inkomster och i strukturella behov och kostnader mellan de enskilda huvudmännen. En konsekvens av dessa förhållanden är också att en förändring av finansieringsansvaret för olika verksamheter klart påverkar både utdebiterings- och utjämningsbehovet inom den kommunala eller landstingskommunala sektorn.

Av stor betydelse i sammanhanget är även den kommunala indelningen. Har man många och små kommuner ökar behovet av utjämning. Det är därför ingen tillfällighet att ett återkommande inslag i tidigare insatser för att åstadkomma en kommunal utjämning varit att genom kommunsammanslagningar försöka åstadkomma större och ekonomiskt mer bärkraftiga kommuner med en mer allsidig näringsstruktur. Det kan vara värt att i sammanhanget påminna om att i januari 2000 hade var fjärde kommun mindre än 10 000 invånare.

Även skattebasen och skattereglerna i stort påverkar behovet av och förutsättningarna för utjämningen. Eftersom kommunalskatten är den huvudsakliga inkomstkällan för både kommunerna och landstingen ger förändringar i skattebasen effekter inte bara för enskilda kommuner och landsting utan också för sektorerna som helhet. Det kan här finnas anledning att erinra om att det inte var så många år sedan vi i landet både hade en kommunal fastighetsbeskattning och en kommunal beskattning av företag. I sammanhanget kan även nämnas att man i flertalet europeiska länder har en bredare skattebas, där ofta fastighetsbeskattningen är den mest betydelsefulla inkomstkällan. Kommunernas och landstingens inkomster påverkas också direkt av exempelvis regler om vilka inkomster som är beskattningsbara (inklusive storleken på grundavdragen) eller vilka utgifter som är avdragsgilla. En förändring av skattebasen eller reglerna för beskattning får därför direkta effekter på behovet av kommunal utjämning.

Som framgått av den historiska beskrivningen i kapitel 5 hade vi i Sverige före år 1996 en utjämning som byggde på ett system med en garanterad skattekraftsnivå. Detta system övergavs därför att utjämningen i systemet inte omfattade alla kommuner. Vår bedömning är att statsbidragen inte heller i dagens läge räcker till för att skapa ett sådant system som kan omfatta alla kommuner. Ett

antal kommuner skulle således komma att stå utanför utjämningen. Expertgruppen bedömer att en sådan lösning ligger utanför utredningens direktiv, varför gruppen avstått från att utreda detta alternativ närmare.

När det gäller utformningen av ett system för utjämning har expertgruppen bl.a. diskuterat möjligheterna att delar av utjämningen skulle kunna ske genom regionala bidrag. Tanken är att ansvaret för att fördela dessa bidrag skulle kunna läggas på ett regionalt självstyrelseorgan. Fördelarna med ett sådant system skulle vara att utjämningsbidraget kunde utnyttjas som en av flera regionala resurser för att tillgodose det lokala och regionala behovet av en fungerande infrastruktur.

Gruppen har även diskuterat mer genomgripande förändringar av utjämningsystemet. En idé som mer systematiskt prövats är att förenkla och ta bort modeller i kostnadsutjämningen på ett sådant sätt att det slutliga utfallet av systemet som helhet ändå blir balanserat och rimligt rättvist. Detta angreppssätt har byggts på tanken att rättvisa inte alltid nås bäst genom fler och mer komplicerade omfördelningsmodeller utan kanske tvärtom lättare kan uppnås genom att alla *får mindre*, men också *ger mindre*. I detta sammanhang har även prövats att sänka kompensationsgraden i inkomstutjämningen samtidigt som en eller flera av de delmodeller i kostnadsutjämningen som gynnar de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgifter tagits bort ur systemet. Expertgruppen har dock bedömt att detta inte är en framkomlig väg eftersom det i gruppens analyser visat sig att det alltid finns ett antal enskilda kommuner som inte passar in i en sådan lösning.

Gruppen har även övervägt möjligheten att föreslå ett utjämningsystem som bygger på garanterad skattekraft, men där det samtidigt finns inslag av direkt inkomstutjämning. Expertgruppen har dock inte haft möjlighet att fullfölja denna tanke eftersom en sådan lösning kräver att man har en klar bild över utformningen av de enskilda delarna i utjämningsystemet, något som inte kunnat uppnås under den begränsade utredningstiden som gruppen haft till sitt förfogande.

Efter dessa analyser har expertgruppen kommit fram till att alla mer genomgripande förändringar ställer krav på betydligt mer omfattande utredningsinsatser än vad gruppen kunnat genomföra inom den tid som stått till buds. Som tidigare framgått sätter direktiven också gränser för hur långt gruppen kan gå i dessa avseenden. Expertgruppen har därför valt att utveckla ett alternativ som i allt väsentligt bygger på fördelningen i det nuvarande

systemet men där utfallet bedöms vara både lättare att överblicka och att beräkna.

Expertgruppens förslag presenteras i det kommande kapitlet.

8 Expertgruppens förslag

I detta kapitel redovisas expertgruppens förslag till förändringar i det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet. Som redan framhållits i kapitel 1 och kapitel 7 har den korta utredningstiden gjort att expertgruppen tvingats att avgränsa analysen och förslagen till en mer principiell nivå. Detta innebär bl.a. att några förslag om konkreta ändringar i de nuvarande beräkningsmodellerna i kostnadsutjämnningen inte kunnat utarbetas även om gruppen anser att det i vissa fall finns ett sådant behov. Gruppen har dock valt att i ett avslutande kapitel redovisa sin syn på behovet av ytterligare utredningsinsatser. I detta sammanhang lämnas även synpunkter på vilka enskilda beräkningsmodeller som kan behöva utredas vidare.

8.1 Inledning

Expertgruppens uppdrag är att undersöka möjligheterna att göra utjämningsystemet enklare och mer stabilt. Till detta har gruppen lagt målen att utjämningsystemet bör bli mer begripligt och förutsägbart samt att det också bör ges en sådan utformning att det är möjligt att få en bred uppslutning bakom systemet.

I föregående kapitel har expertgruppen redovisat sin analys och sina mer övergripande bedömningar av det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet. I korthet har gruppen identifierat följande huvudproblem:

- Kostnadsutjämningsystemet är komplicerat och svårt att förstå för andra än en liten grupp experter.
- Kostnadsutjämnningen innehåller ett antal delmodeller där det är oklart vad kompensation avser, hur eventuella kostnader beräknats och varför beräkningsmodellerna givits en viss utformning. Det är också i vissa fall oklart hur systemet avgränsats mot den statliga närings- och regionalpolitiken. Vidare kan

ifrågasättas varför vissa kostnader ingår i systemet men inte andra (exempelvis kallort men inte den generella lönenivån, byggkostnader men inte den allmänna hyresnivån, kostnader för befolkningsminskning men inte kostnader för ökad befolkning).

- Införandereglererna gör att det beslutade inkomst- och kostnadsutjämningsystemet inte slagit igenom i verkligheten.

I den fortsatta genomgången redovisas utredningens mer konkreta bedömningar och förslag uppdelade i två avsnitt: kostnadsutjämningsen respektive införandereglererna och inkomstutjämningsen. Kapitlet avslutas med en beskrivning av effekterna av expertgruppens förslag.

8.2 Kostnadsutjämningsen

Expertgruppen har valt två huvudlinjer för att förenkla systemet för kostnadsutjämningsen. Den ena huvudlinjen är att beskriva effekterna av den utjämningsen som sker på ett enklare och mer strukturerat sätt. I detta ingår också förslag om vissa förenklingar i de enskilda beräkningsmodellerna och att en del av de faktorer som ingår i kostnadsutjämningsen inte ska räknas om årligen.

Den andra huvudlinjen är att de delmodeller i kostnadsutjämningsen som bedöms ha mer eller mindre regionalpolitiska inslag och där ersättningsnivåerna i allt väsentligt bygger på politiska bedömningar utgår ur systemet och att motsvarande ersättning i stället lämnas i form av ett regionalpolitiskt statsbidrag.

Sammantaget bedöms dessa förslag kunna uppfylla kraven ovan på ett enklare, stabilare, mer begripligt och mindre kontroversiellt system för kostnadsutjämningsen.

I fortsättningen i detta avsnitt utvecklas argumenten för expertgruppens förslag i dessa avseenden.

Ny indelning i utjämningsfaktorer

I det utjämningsystem som tillämpades under åren 1993–96 hade man ett för varje kommun fastställt strukturkostnadsindex. Detta index beräknades utifrån faktorerna: åldersstruktur, social struktur, glesbygd/tätortsgrad och klimat. Värdet på de olika delfaktorerna

fastställdes genom en statistisk metod, multipel regressionsanalys. Beräkningen gjordes mot kommunens totalkostnad.

Det nya systemet bygger på den s.k. standardkostnadsmetoden, där man i stället beräknar kostnadsskillnaderna verksamhet för verksamhet. Vi anser att denna metod är att föredra framför den tidigare använda, men vill betona att en fördel med det tidigare systemet var att utjämningen beskrevs i ett överblickbart antal faktorer. Expertgruppen menar att detta bör vara möjligt även i det system som nu används.

Det nuvarande systemet för kostnadsutjämning består av ett stort antal delmodeller som var och en regelmässigt omfattar ett antal faktorer. Expertgruppen finner att de faktorer som ingår i modellerna i stort kan delas in i tre kategorier som påminner om de fyra komponenter som användes i det tidigare kostnadsutjämnings-systemet.

Åldersstrukturen ingår som en tung komponent i flera av de verksamhetsanknutna delmodellerna (barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg).

En *social faktor* (brett definierad) ingår, förutom i de ovan nämnda delmodellerna, även i bl.a. individ- och familjeomsorgsmodellen, modellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund samt – i landstingssystemet – i hälso- och sjukvårdsmodellen.

I flera av modellerna ingår även en *geografisk faktor*. Ofta rör det sig om någon form av mått på bebyggelsestruktur/gleshet, men det kan också röra sig om t.ex. geotekniska förhållanden, arbetspendling eller uppvärmningskostnader.

Expertgruppen anser att det skulle vara betydligt lättare att överblicka resultatet av kostnadsutjämningen om utfallet i fortsättningen redovisas uppdelat i dessa tre faktorer i stället för i de 16 (i kommunsystemet) eller fyra delmodeller (i landstingssystemet) som nu används. Vi tror också att det är lättare att bedöma rimligheten i utjämningen om man exempelvis klart kan urskilja hur stor del i utjämningen som beror på de olika faktorerna; dvs. åldersstrukturen, den sociala strukturen och den geografiska strukturen.

Det är viktigt att understryka att sättet att redovisa utfallet inte påverkar utfallet, dvs. den omfördelning som sker.

Hur en sådan uppdelning i faktorer konkret kan göras redovisas i det kommande avsnittet. I detta avsnitt redovisas även expertgruppens bedömning av vilka delmodeller som avser kostnader som

expertgruppen anser bör ersättas vid sidan av systemet för kostnadsutjämning.

Bedömning av delmodellerna

Expertgruppens bedömning är att de centrala delarna av kommunernas kostnadsutjämning utgörs av de modeller som både är verksamhetsanknutna och som har en koppling till räkenskapsdata. Detta gäller modellerna för äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, barnomsorg, gymnasieskola och kollektivtrafik. Av beskrivningen i kapitel 6 har framgått att det är dessa delmodeller som svarar för de i särklass högsta genomsnittliga standardkostnaderna och som omfördelar mest pengar. Till de centrala modellerna måste också räknas hälso- och sjukvårdsmodellen i landstingssystemet.

Som tidigare sagts gäller för flera av de aktuella verksamheterna att det finns en klar koppling till särskilda åldersgrupper. Detta återspeglas även i vilka faktorer som ingår i de enskilda modellerna. I modellerna för grundskola, gymnasieskola, barnomsorg och äldreomsorg ingår en åldersfaktor. Denna åldersfaktor speglar helt enkelt målgrupperna för de verksamheter som hanteras av modellerna.

Nedan kommenteras de enskilda delmodellerna.

Grundskolemodellen

I grundskolemodellen fördelas hela kostnaden för grundskolan ut på kommunerna efter andelen barn i åldrarna 7–15 år. Därefter görs ett avdrag eller tillägg för andelen elever med utomnordiskt eller finskt medborgarskap samt för merkostnader för små skolor och skolskjutsar.

Om man jämför de nuvarande standardkostnaderna i grundskolemodellen med hur standardkostnaderna skulle ha sett ut om modellen bara byggts på åldersfaktorn finner man att skillnaderna blir små. Tre fjärdedelar av kommunerna får en skillnad i standardkostnad (och därmed bidrag/avgift) jämfört med den nuvarande som är mindre än 200 kronor per invånare. Den totala spridningen varierar mellan 1 881 kronor (24 %) lägre standardkostnad och 236 kronor (4 %) högre standardkostnad per invånare jämfört med utfallet av den nuvarande beräkningsmodellen.

De kommuner som avviker mest från den rena åldersfördelningen är i första hand de som har en geografisk struktur som leder till ett större behov av skolskjutsar och små skolor, dvs. glesbygdskommuner.

Andra kommuner där standardkostnaden beräknad efter åldersstruktur skiljer sig från den nuvarande är sådana som har en stor andel finska och utomnordiska barn, dvs. kommuner som kan sägas ha en avvikande social struktur. I dessa senare fall är dock skillnaderna i standardkostnader inte alls lika stora som i fallen med en avvikande geografisk struktur.

En vanlig metod att redovisa sambandet mellan två variabler är att använda sig av korrelationskoefficienten. Denna koefficient kan variera mellan $-1,00$ och $+1,00$. Om korrelationen är noll finns inget samband alls. Korrelationen mellan det nuvarande utfallet och ett utfall baserat på en ren åldersfördelning är $0,81$, vilket får betraktas som en hög korrelation.

Med den struktur som grundskolemodellen har är det enkelt att beräkna hur stora belopp som för de enskilda kommunerna utgör bidrag eller avdrag för social struktur (faktorn barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap) respektive geografisk struktur (merkostnader för små skolor och skolskjutsar).

Expertgruppens förslag är att kommunens beräknade kostnad för grundskolan på grund av kommunens andel barn i ådrarna 7–15 år redovisas under åldersfaktorn, tillägget/avdraget för andelen barn med utomnordiskt eller finskt medborgarskap räknas till den sociala faktorn och tillägget/avdraget för barnens geografiska fördelning inom kommunen redovisas under den geografiska faktorn.

Gymnasieskolemodellen

Gymnasieskolemodellen bygger på tre komponenter: andelen ungdomar 16–18 år, ungdomarnas geografiska fördelning inom kommunen samt gymnasieelevernas fördelning på olika program och genomsnittskostnaderna för dessa (den s.k. programvalsfaktorn).

Inte heller i detta fall bli det särskilt stor skillnad mellan en ren åldersfördelning och fördelningen enligt den nuvarande modellen. För två tredjedelar av kommunerna är skillnaden i standardkostnaden mindre än 150 kronor per invånare (den genomsnittliga standardkostnaden år 2000 var 2 173 kronor). De största avvikelserna är 635 kronor i minskad standardkostnad respektive 313

kronor i ökad standardkostnad om man jämför den rent åldersbaserade fördelningen med den nuvarande fördelningen. Mäter man korrelationen uppgår den till 0,87, vilket måste anses vara högt.

Även i detta fall är det okomplicerat att dela upp dagens omfördelning i de tre nya komponenterna: åldersfaktorn har redan kommenterats ovan, tillägget/avdraget för programvalsfaktorn räknas till den sociala faktorn och tillägget/avdraget för gymnasieelevernas fördelning i kommunen redovisas under den geografiska faktorn.

Barnomsorgsmodellen

Barnomsorgsmodellen består av två huvudkomponenter: en åldersersättning samt ett volymindex. Volymindexet står för en kostnadsjusterad servicevolym och ska spegla kommunens produktion av barnomsorg per barn. Indexet bygger på en regressionsekvation med fyra variabler.

Vid beräkningen av åldersersättningen använder man tre olika schablonkostnader; en för barn 1–2 år, en för barn 3–6 år samt en för barn 7–9 år.

Ser man på korrelationen mellan en ren åldersfördelning och nuvarande fördelning uppgår korrelationskoefficienten till 0,83. För drygt 60 % av kommunerna är avvikelser i standardkostnad vid denna jämförelse mindre än 500 kronor per invånare. Den största sänkningen i standardkostnaden uppgår till 1 439 kronor och den största höjningen till 1 108 kronor.

Det är inte heller i denna modell några problem att urskilja åldersfaktorn, värre är det dock att identifiera en geografisk och en social faktor. Orsaken är att volymindexet baseras på en regressionsekvation. Visserligen kan man säga att en av de variabler som ingår i regressionen (ett täthetsmått) är av geografisk karaktär och de övriga tre variablerna kan ses som sociala faktorer i bred mening. Problemet är dock att de enskilda variablerna inte har ett direkt samband med de framräknade standardkostnaderna, exempelvis är en av variablerna ett skattekraftsmått. Man kan mot denna bakgrund inte hävda att täthetsmättet speglar merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur. I beräkningsmodellen ger tvärtom en låg täthetsgrad en lägre standardkostnad. Expertgruppen anser därför att den förändring av kostnaderna som volymindexet leder till som helhet bör räknas till den sociala faktorn.

Äldreomsorgsmodellen

Äldreomsorgsmodellen består av flera delar. Den del som omfördelar mest pengar mellan kommunerna är en matrismodell med s.k. normkostnader. Normkostnaderna är beräknade för varje enskild kommun och är uppdelade efter ålder (65–74 år, 75–84 år samt 85 år och äldre), kön (man och kvinna) och etnicitet (utländsk bakgrund eller ej).

Därutöver består kostnadsutjämnningen för äldreomsorgen av tre olika former av tillägg och avdrag: ett enhetligt tillägg på 500 kronor per invånare för färdtjänst och handikappomsorg, ett tillägg för institutionsboende i glesbygd samt ett tillägg eller avdrag för merkostnader för hemtjänst i glesbygd.

Expertgruppen har gjort en beräkning av hur utfallet i modellen skulle bli med en ren åldersfördelning av de kostnader i modellen som inte är geografiskt bestämda. En närmare beskrivning av hur denna beräkning gjorts lämnas i kapitel 9.

Beräkningen visar att nästan tre fjärdedelar av kommunerna får en förändring av standardkostnaden med mindre än 250 kronor per invånare. Den största sänkningen av standardkostnaden som någon kommun får uppgår till 2 024 kronor per invånare och den största höjningen till 1 406 kronor per invånare. Korrelationen mellan de två kostnadsfördelningarna är så hög som 0,97, vilket är en mycket hög siffra i dessa sammanhang.

Expertgruppens förslag är att man använder en åldersfaktor inom denna modell och att de avvikelser som finns mellan utfallet av åldersfördelningen och den nuvarande kostnadsfördelningen redovisas under den sociala faktorn. Tilläggen och avdragen för institutionsboende och hemservice i glesbygd redovisas under den geografiska faktorn.

Individ- och familjeomsorgsmodellen

Expertgruppen anser att individ- och familjeomsorgsmodellen är mycket problematisk. Modellen är verksamhetsanknuten och har en koppling till redovisade kostnader. Den är också en av de modeller som omfördelar mest pengar.

För att räkna ut kommunernas standardkostnader inom modellen används en regressionsekvation med fem variabler. Det kan konstateras att de variabler som ingår i ekvationen kan förväntas spegla skillnader i socioekonomisk/demografisk struktur. Eftersom

en regression används går det inte att dela upp standardkostnaden efter den indelning som expertgruppen tidigare använt. Det kan dock konstateras att den verksamhet som modellen avser berör människor i alla åldrar. Detta skiljer den från de tidigare nämnda modellerna, där man har en klarare koppling till en särskild åldersgrupp.

Expertgruppen bedömer att de skillnader i standardkostnader för enskilda kommuner som modellen resulterar i huvudsakligen kan hänföras till den sociala faktorn. Gruppen anser dock att det finns ett behov av att utveckla denna modell ytterligare. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 9. I avvaktan på en sådan utredning föreslår expertgruppen att hela utfallet av modellen redovisas under den sociala faktorn.

Kollektivtrafikmodellen

Kollektivtrafikmodellen bygger på faktorerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur. Samtliga dessa faktorer är av geografisk natur. Expertgruppen föreslår därför att resultatet av hela denna modell redovisas under den geografiska faktorn.

Hälsa- och sjukvårdsmodellen

Hälsa- och sjukvårdsmodellen är verksamhetsanknuten, men den bygger inte på landstingens kostnadsunderlag utan på kostnadsdata från Malmöhus landsting från år 1995. Modellen är uppdelad i en renodlad hälsa- och sjukvårdskomponent och två mindre delar som har att göra med geografiska förhållanden (bebyggelsestruktur och små landsting).

Hälsa- och sjukvårdskomponenten består av en mycket komplicerad beräkningsmodell. I denna modell beräknas standardkostnaden dels för s.k. vårdtunga grupper, dels för den övriga befolkningen. Beräkningarna för de vårdtunga grupperna beaktar genomsnittskostnader för åtta olika diagnoser uppdelat efter variablerna kön och ålder. Beräkningarna för den övriga befolkningen beaktar förutom kön och ålder även civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform.

Expertgruppen har gjort en beräkning som utgått från en ren åldersfördelning av de kostnader som hanteras i den här aktuella beräkningsmodellen. Dessa beräkningar har visat att det finns ett

klart samband mellan ålder och vårdkostnader. Samtidigt framkom dock att de övriga variablerna i flera fall hade väl så stor betydelse för den omfördelning som modellen leder till. Det bör för övrigt framhållas att verksamheten i princip avser alla åldersgrupper.

Expertgruppen har av ovan angivna skäl avstått från att föreslå någon åldersfaktor inom hälso- och sjukvårdsmodellen.

Expertgruppen har även prövat ett alternativ där utjämning endast sker för den vårdtunga gruppen. Vid en analys visar det sig dock att skillnaderna i standardkostnad är nästan lika stor för den icke vårdtunga gruppen som för den vårdtunga, varför detta alternativ inte utvecklats vidare.

Utfallet av hälso- och sjukvårdskomponentern bör enligt expertgruppens mening räknas till den sociala faktorn. De två övriga delarna i modellen har, som tidigare sagts, att göra med geografiska förhållanden. Vi återkommer dock senare i detta avsnitt till inplaceringen av tillägget för små landsting.

Som tidigare framkommit har expertgruppen inte haft möjlighet att utveckla de enskilda modellerna i kostnadsutjämningen. I detta fall gäller även att Utjämningsdelegationen haft i uppdrag att särskilt se över hälso- och sjukvårdsmodellen. Expertgruppen avstår därför från ytterligare kommentarer i detta sammanhang. Vi återkommer dock till denna fråga i det avslutande kapitlet.

Övriga modeller

Övriga delmodeller i kostnadsutjämningen är av sådan karaktär att de antingen inte är verksamhetsanknutna och/eller att de inte har en koppling till räkenskapsdata. Inte någon av dessa modeller går att relatera till åldersfördelningen i kommunerna och landstingen. I stället beror utfallet av modellerna på skillnader i social och/eller geografisk struktur.

Modellerna för utjämning av kostnader för gator och vägar samt vatten och avlopp är verksamhetsanknutna, men bygger inte på redovisade kostnader. Bägge dessa modeller baseras på faktorer som speglar skillnader i kommunernas geografiska struktur.

Flertalet av de övriga modellerna (undantagen är modellerna för barn och ungdom med utländsk bakgrund samt högskoleutbildning) har kopplingar till skillnader i geografisk struktur. En skillnad mot de övriga geografiska modellerna är att dessa modeller varken är verksamhetsanknutna eller har en koppling till redovisade kostnader.

För flera av de senast omnämnda modellerna gäller att de ligger nära de insatser som staten har att svara för inom ramen för sitt ansvar för närings- och regionalpolitiken. Som framkommit i föregående kapitel är ersättningsnivåerna också ofta mer eller mindre politiskt bestämda. Detta gäller modellerna för administration m.m., svagt befolkningsunderlag, näringsliv och sysselsättning samt befolkningsminskning, men också för det särskilda tillägget för små landsting i hälso- och sjukvårdsmodellen.

Redan i tidigare kapitel har sagts att expertgruppen anser att det är nödvändigt med en bred förståelse av och uppslutning bakom det utjämningsystem som tillämpas. I detta ligger naturligtvis även en rimlig samsyn i vilka modeller som skall ingå i systemet och vilka ersättningsnivåer som ska tillämpas. Expertgruppen anser att de ovan nämnda modellerna inte i tillräcklig utsträckning uppfyller dessa krav. Expertgruppen anser därför att dessa modeller inte längre bör ingå i kostnadsutjämningsystemet och att motsvarande ersättning i stället bör utgå i form av ett särskilt regionalpolitiskt statsbidrag. Expertgruppen återkommer till denna fråga i avsnittet 8.4.

De övriga tre modellerna (kallortstillägg, uppvärmningskostnader och byggkostnader) som också bygger på osäkra beräkningsgrunder har det gemensamt att de avser personal- eller lokalkostnader (faktorkostnader). När det gäller denna typ av kostnader anser expertgruppen att det finns en brist på konsekvens i utjämningsystemet. Anledningen är att det bara är vissa orsaker till höga kostnadsnivåer som beaktas i kostnadsutjämningsen. Modellerna för kallortstillägg, byggkostnader och uppvärmningskostnader kompenserar främst för höga lönenivåer och lokalkostnader i norra Sverige. Någon motsvarande utjämning som beaktar de särskilda orsakerna till de höga lönenivåerna och lokalkostnaderna i exempelvis storstadsområdena finns däremot inte. Det osäkra beräkningsunderlaget och det faktum att bara vissa orsaker till höga kostnadsnivåer beaktas, gör att expertgruppen anser att denna typ av kostnader inte bör omfattas av kostnadsutjämningsen. De kostnadsskillnader av detta slag som i dag utjämnas inom systemet – och som främst går till kommuner i Norrlands inland – bör i fortsättningen i stället utgå som ett regionalpolitiskt stöd i enlighet med vad som angivits tidigare.

Två delmodeller i kostnadsutjämningsen återstår att nämna. Den ena är landstingens utjämning för kostnadsskillnader i högskoleutbildningen. För närvarande pågår förhandlingar om ett överförande av huvudmannskapet för denna verksamhet till staten.

Expertgruppen utgår från att formerna för den framtida finansieringen av verksamheten bestäms i dessa förhandlingar och avstår därför från att behandla modellen ytterligare i detta betänkande.

Den andra modellen är utjämningen för större behov av insatser i kommuner med en hög andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund från länder utanför EU och Norden. Denna modell tillkom i propositionsarbetet efter Kommunala utjämningsutredningen. Liksom flera av ovan behandlade modeller i kostnadsutjämningen är modellen inte verksamhetsanknuten och bygger på politiskt bestämda ersättningsnivåer.

En skillnad mellan denna och tidigare nämnda modeller är att ersättningen i denna modell främst går till storstäder och vissa förortskommuner. Det är av dessa skäl inte lämpligt att inkludera denna modell i de som ersätts genom ett regionalpolitiskt stöd. Expertgruppens förslag är därför att modellen bibehålls inom kostnadsutjämningen. Det finns dock ett klart behov av att utveckla bedömnings- och ersättningsgrunderna i modellen. Expertgruppen återkommer till denna fråga i nästa kapitel.

Summering av förslagen

I följande tabell visas hur kopplingen ser ut mellan de nuvarande modellerna och de faktorer som expertgruppen föreslagit.

Tabell 8.1. Sambandet mellan delmodeller och faktorer

Nuvarande modell i kostnads- utjämnningen	Ny indelning i faktorer			Regional- politik
	Ålder	Social	Geografi	
Kommunsystemet				
Barnomsorg	X	X		
Grundskola	X	X	X	
Gymnasieskola	X	X	X	
Äldreomsorg	X	X	X	
Individ & familjeomsorg		X		
Befolkningsminskning				X
Barn & ungdomar med utl. bakgr.		X		
Näringsliv & sysselsättning				X
Gator & vägar			X	
Kollektivtrafik			X	
Vatten & avlopp			X	
Administration m.m.				X
Uppvärmning				X
Byggekostnader				X
Befolkningsunderlag				X
Kallort				X
Landstingssystemet				
Hälsa & sjukvård				
- hälsa & sjukvårdsdelen		X		
- gles bebyggelsestruktur			X	
- små landsting				X
Kollektivtrafik			X	
Kallort				X

Vissa ytterligare förenklingar

Behovet av uppdatering av de föreslagna faktorerna

I tidigare kapitel har framkommit att bara en del av faktorerna i de nuvarande kostnadsutjämningsmodellerna uppdateras årligen. Görs en uppdelning av kostnadsutjämningsens utfall i en åldersfaktor, en social faktor och en geografisk faktor, är det expertgruppens bedömning att åldersfaktorn bör uppdateras årligen. Ingen av komponenterna i den geografiska faktorn uppdateras i nuläget årligen.

Det görs däremot med flertalet av komponenterna i den sociala faktorn. Expertgruppen anser att det skulle vara en fördel att låsa den geografiska faktorn för exempelvis en fyraårsperiod. På så sätt skulle variationer i bidrag och avgifter mellan olika år bli mindre och orsakerna till skillnaderna lättare att förstå.

Som framgått tidigare i detta avsnitt anser expertgruppen att det finns ett behov av vidare utredning när det gäller flera av de komponenter som föreslagits ingå i den sociala faktorn. Expertgruppen återkommer därför till frågan om uppdatering av den sociala faktorn i kapitel 9, Behovet av ytterligare utredning.

Sammanslagning av åldersklasser

Som tidigare redovisats har expertgruppen inte konstruerat några nya modeller för kostnadsutjämning, utan byggt sina ställningstaganden på de befintliga modellerna. Expertgruppen har dock i sitt arbete funnit det möjligt att förenkla barnomsorgs- och äldreomsorgsmodellerna genom att bl.a. slå ihop åldersgrupper. Genom förändringen blir det enklare att med hjälp av åldersfaktorn beräkna bidrag och avdrag i modellerna utan att utfallet förändras. En närmare beskrivning av dessa förändringar lämnas i nästa kapitel.

8.3 Införandereglerna och inkomstutjämningen

Som framgått av avsnitt 6.3 består införandereglerna av särskilda tillägg och avdrag som begränsar utjämningsystemets effekter. De rörliga tilläggen och avdragen minskas successivt och upphör år 2004. De fasta införandetilläggen trappas däremot inte av utan finns kvar även efter år 2003. De fasta tilläggen uppgår till omkring 1,6 miljarder kronor i både kommun- respektive landstingssektorn och motsvaras inte av några avdrag.

De fasta införandetilläggen innebär en permanent begränsning av utjämningsystemets effekter. Av skäl som tidigare redovisats – se närmare kapitel 7 – anser expertgruppen att en sådan inskränkning varken är önskvärd eller rimlig. Ger utjämningsystemet ett utfall som man inte kan acceptera ens på sikt bör detta åtgärdas genom ändringar i utjämningsystemet, inte genom regler som begränsar systemets genomslag.

De fasta tilläggen begränsar resultatet av inkomst- och kostnadsutjämningen som helhet. För vissa kommuner och landsting utgår

de fasta tilläggen dock i praktiken som en kompensation för en minskad ersättning i förhållande till tidigare kostnadsutjämning. För andra kommuner kan man säga att tillägget förhindrar att den beslutade långtgående inkomstutjämningen verkligen slår igenom. Detta kan enkelt ses om man redovisar de tio kommuner som har det högsta tilläggen. De är: Danderyd, Boden, Luleå, Lidingö, Lomma, Kiruna, Gällivare, Kalix, Vännäs och Ludvika.

För att visa hur stort detta tillskott är kan man använda Danderyd som exempel. År 2000 betalade Danderyd avgifter i inkomst- och kostnadsutjämningen på 18 250 respektive 673 kronor per invånare. Samtidigt har kommunen ett fast införandetillägg på 4 644 kronor per invånare. Ett införandetillägg på denna nivå motsvarar den summa som skulle åtgå för att sänka kompensationsgraden i inkomstutjämningen för Danderyd från 95 till 71 %. Till detta kommer att Danderyd samma år har rörliga införandetillägg på ytterligare 800 kronor per invånare, vilket ytterligare minskar genomslaget av de långtgående utjämningsambitionerna.

Som tidigare sagts anser expertgruppen att de fasta införandetilläggen bör utgå ur utjämningsystemet.

Detta innebär att det i praktiken bara finns två alternativ: att helt avskaffa tilläggen eller att hela eller delar av ersättningen i framtiden utgår i annan form.

Ser man på konsekvenserna av att helt avskaffa de fasta införandetilläggen finner man att en sådan åtgärd skulle medföra betydande inkomstminskningar för flertalet berörda kommuner och landsting. Totalt 49 kommuner och 5 landsting mottar fasta införandetillägg. För kommunerna rör det sig om mellan 66 och 4 644 kronor per invånare. För landstingen varierar de fasta tilläggen mellan 289 och 961 kronor per invånare.

Mot denna bakgrund bedömer expertgruppen att det inte är politiskt och kommunalekonomiskt möjligt att avskaffa de fasta införandereglerna utan någon form av kompensation – inom eller utanför ramen för utjämningsystemet. De fasta införandereglerna finansieras i dag genom en sänkning av kommunernas respektive landstingens generella statsbidrag. Om de avskaffas frigörs 1 604 miljoner kronor på kommunsidan och 1 577 miljoner kronor på landstingssidan.

Efter att ha övervägt olika alternativ föreslår expertgruppen två skilda åtgärder för att ersätta bortfallet av de fasta införandetilläggen.

Den ena åtgärden är att de kommuner och landsting som har högre skattekraft än genomsnittet kompenseras genom en sänk-

ning av kompensationsgraden i inkomstutjämnningen. Kompensationsgraden ligger i nuläget på 95 %. Den nya kompensationsgraden föreslås ligga på 80 % och skulle gälla även för de kommuner och landsting som inte får fasta införandetillägg i nuläget. Kommuner och landsting som har en lägre skattekraft än genomsnittet skulle inte alls påverkas utan behåller kompensationsgraden på 95 %. Det skulle således handla om en s.k. asymmetrisk utjämning. Denna åtgärd fungerar inte bara som en kompensation till de kommuner som har fasta införandetillägg på grund av inkomstutjämnningen utan den minskar också radikalt de negativa marginal-effekter som i nuläget finns i systemet.

Den andra åtgärden tar fasta på den del av de fasta införandetilläggen som i huvudsak går till kommuner och landsting i utsatta regioner. Förslaget är att dessa kommuner och landsting i fortsättningen får ersättning genom det regionalpolitiska statsbidrag som tidigare omnämnts. Hur detta praktiskt kan ske behandlas vidare i avsnittet nedan.

8.4 Ett nytt regionalpolitiskt statsbidrag

Som framgått i föregående avsnitt föreslår expertgruppen att ett nytt regionalpolitiskt statsbidrag inrättas. Det nya statsbidraget utgår som kompensation för några av de förändringar gruppen föreslagit.

För det första ersätter statsbidraget tilläggen för de modeller i kostnadsutjämnningen som utgår ur systemet. I expertgruppens förslag och beräkningar kompenseras berörda kommuner och landsting med exakt samma belopp som de tidigare erhållit inom ramen för kostnadsutjämnningen.

För det andra utgår statsbidraget som en ersättning för de avskaffade fasta införandetilläggen. Expertgruppen har ansett att om man omvandlar de fasta införandetilläggen till statsbidrag kan det finnas anledning att minska beloppet något, vilket ju skulle skett om man haft en längre införandeperiod för det nuvarande utjämnningssystemet. Enligt de nuvarande införandereglerna minskas de rörliga införandetilläggen för kommunerna med 200 kronor per invånare och år. För landstingen är motsvarande minskning 120 kronor per invånare och år. Expertgruppen har valt att vid beräkningarna av effekterna av gruppens förslag reducera ersättningsbeloppet med 250 kronor per invånare för berörda kommuner och med 125 kronor per invånare för de berörda landstingen. Denna

sänkning gör också att antalet bidragsmottagare blir mindre och att bidraget mer uttalat kommer att avse ekonomiskt utsatta kommuner och landsting.

Det bör betonas att det inte finns några tekniska hinder att exempelvis välja en lägre reduktion eller ingen reduktion alls. Konsekvensen blir dock ökade kostnader för det regionalpolitiska stödet och att gruppen bidragsmottagare ökar.

Över huvud taget gäller att det inte finns något som säger att man vid framtida beslut om det regionalpolitiska statsbidraget behöver låta sig styras av det nuvarande utfallet. Genom att det nya statsbidraget inte längre är en del av det inomkommunala utjämningsystemet ökar möjligheterna att denna väg ge behövligt stöd till särskilt utsatta kommuner och landsting utan att det sker på andra kommuners eller landstings bekostnad. Stödet blir därmed en form av indirekt utjämning, på sätt som närmare beskrivits i avsnitt 7.2.

En annan viktig effekt av att detta stöd läggs utanför utjämningsystemet är att utjämningsystemet därigenom blir mindre politiskt kontroversiellt och mer trovärdigt.

Eftersom vi föreslagit en sänkning av kompensationsgraden i inkomstutjämnningen utgår inget regionalpolitiskt bidrag till de sju kommuner med fasta införandetillägg som gynnas mest klart av denna åtgärd. Det gäller Danderyd, Stockholm, Solna, Lidingö, Täby, Järfälla och Lomma. Samma sak gäller för Stockholms läns landsting.

De föreslagna åtgärderna kan i huvudsak bekostas genom borttagandet av de fasta införandetilläggen. De merkostnader som uppkommer betalas genom en sänkning av de generella statsbidragen. I nästa avsnitt redovisas kostnaderna och finansieringen av expertgruppens förslag mer i detalj.

8.5 Effekter av expertgruppens förslag

Expertgruppens förslag innebär förändringar i kostnadsutjämnningen, de fasta införandetilläggen, inkomstutjämnningen och i statsbidragssystemen för både kommuner och landsting. Dessutom föreslås tillskapandet av ett nytt regionalpolitiskt statsbidrag. I detta avsnitt beskrivs de ekonomiska förändringarna som sker för kommunerna och landstingen i de olika delarna. Avsnittet avslutas med en beskrivning av förslagets samlade effekter.

Några av de förändringar expertgruppen föreslår verkar åt motsatta håll. Därför blir den totala nettoförändringen av bidragen för de flesta kommuner och landsting mindre än effekterna i de enskilda delarna. De delar av förändringarna som inte är självfinansierande bekostas genom en sänkning av de generella statsbidragen.

Expertgruppens förslag utgår från en situation när de rörliga införandetilläggen/-avgifterna inte längre finns kvar, dvs. den situation som enligt de nuvarande införandereglerna kommer att gälla efter år 2003. Eftersom man i nuläget inte kan känna till vilket utfall som statsbidrags- och utjämningsystemet kommer att ge år 2004 görs beräkningarna av effekterna på de senast tillgängliga uppgifterna, vilket är utfallet för år 2000. De rörliga införandetilläggen och avdragen har dock exkluderats. De ekonomiska effekterna av förslagen redovisas i kronor per invånare.

Förändrad kostnadsutjämning

Expertgruppens förslag till ett förenklat statsbidrags- och utjämningsystem innebär en rad förändringar jämfört med det nuvarande systemet. De största förändringarna görs i systemet för kostnadsutjämning. Trots detta blir de ekonomiska förändringarna i kommunernas och landstingens bidrag och avgifter i denna del av utjämningsystemet relativt små. Orsaken är att exempelvis uppdelningen av kostnadsutjämnningen i en åldersfaktor, en social faktor och en geografisk faktor inte påverkar kostnadsutfallet på något sätt. Detta beror på att förändringen helt utgår från nuvarande omfördelning.

Utfallet av kostnadsutjämnningen påverkas dock av förslaget att vissa delar av kostnadsutjämnningen förs ut ur systemet. För de kommuner eller landsting som i nuläget får ett bidrag för t.ex. kallortstillägg, administration och befolkningsminskning minskar strukturkostnaden, vilket för dessa leder till ett minskat bidrag eller en ökad avgift inom kostnadsutjämningsystemet som helhet. Totalt rör det sig om 97 kommuner och sex landsting som i nuläget får bidrag för här aktuella kostnadsposter. Som framgått i föregående avsnitt föreslås dessa i stället få motsvarande stöd i form av ett nytt regionalpolitiskt statsbidrag. En närmare beskrivning av det regionalpolitiska statsbidraget görs längre fram i detta avsnitt.

För de övriga kommunerna och landstingen innebär förändringen att de slipper att betala avgifter för de kostnadsposter som

inte längre finns kvar i kostnadsutjämnings. Avgiftsminskningen uppgår för kommunerna till mellan 15 och 352 kronor per invånare. För 15 av de berörda landstingen minskar avgiften med 51 kronor per invånare och för Västernorrlands läns landsting blir minskningen 31 kronor per invånare.

I kommunernas kostnadsutjämnings omfördelades år 2000 totalt 4,8 miljarder kronor. Med den föreslagna kostnadsutjämnings skulle omfördelningen minska till 3,9 miljarder kronor beräknat på uppgifter för samma år. Åldersfaktorn kommer att omfördela 5,1 miljarder kronor mellan kommunerna. Den sociala faktorn kommer att omfördela 5,7 och den geografiska faktorn 1,2 miljarder kronor.

I landstingens kostnadsutjämnings omfördelades totalt 1,1 miljarder kronor år 2000. Den nya omfördelningen enligt expertgruppens förslag blir 1 miljard kronor. Även utfallet i landstingens kostnadsutjämnings delas in i en social och en geografisk faktor. Dessa delar kommer att omfördela 0,9 respektive 0,5 miljarder kronor beräknat på data från år 2000.

Avskaffade fasta införandetillägg

De nuvarande fasta införandetilläggen avskaffas i expertgruppens förslag. För närvarande är det 49 kommuner och fem landsting som får sådana tillägg. Totalt uppgår dessa fasta tillägg till 1,6 miljarder kronor vardera till kommunerna respektive landstingen.

Att avskaffa de fasta införandetilläggen lämnar ett ekonomiskt utrymme för att sänka kompensationsgraden i inkomstutjämnings för avgiftsbetalande kommuner och landsting (se nedan). Dessutom kompenseras ett antal kommuner och landsting för förlusten av fasta införandetillägg genom det nya regionalpolitiska statsbidraget. Sju kommuner samt Stockholms läns landsting får dock inte del av denna ersättning. De sju kommunerna är Danderyd, Stockholm, Solna, Lidingö, Täby, Järfälla och Lomma.

Förändrad inkomstutjämnings

Den enda förändringen i inkomstutjämnings enligt expertgruppens förslag är en sänkning av kompensationsgraden från 95 till 80 % för de kommuner och landsting som har en skattekraft över genomsnittet, dvs. för de som betalar en avgift. Bidragsmot-

tagande kommuner och landsting påverkas inte alls av förändringen. Sänkningen kostar 1 488 miljoner kronor i kommunsystemet och 607 miljoner kronor i landstingssystemet, beräknat på underlag för år 2000.

År 2000 var det 57 kommuner och ett landsting som betalade inkomstutjämningsavgifter. Genom den föreslagna förändringen minskas deras avgifter med cirka 16 %. För Danderyd, som är den kommun som i dag betalar högst avgift, betyder det en minskning av inkomstutjämningsavgiften på 2 881 kronor per invånare beräknat på data för år 2000.

För sådana avgiftsbetalande kommuner vars skattekraft ökar mer än genomsnittskommunens, kommer avgiftsminskningen att bli allt större för varje år. I Danderyds fall betyder det att den årliga minskningen på sikt kommer att motsvara det som kommunen förlorar genom det avskaffade fasta införandetillägg på 4 644 kronor per invånare (se nedan).

Nytt regionalpolitiskt statsbidrag

Det regionalpolitiska statsbidraget kan sägas bestå av två delar. Den ena delen är ersättningen för de modeller i kostnadsutjämnningen som utgår ur systemet. Den andra delen är ersättningen för de avskaffade fasta införandetilläggen.

Totalt 97 kommuner och sex landsting får bidrag på grund av förändringarna i kostnadsutjämnningen. Ersättning för avskaffade fasta införandetillägg får 35 kommuner och fyra landsting. Eftersom dessa grupper i stor utsträckning överlappar varandra blir det dock sammanlagt inte fler än 106 kommuner och 7 landsting som kommer i fråga för det regionalpolitiska statsbidraget.

De ersättningar i kostnadsutjämnningen som enligt förslaget i stället utgår som ett statligt bidrag kostar 1,7 miljarder kronor på kommunsidan och 0,4 miljarder kronor när det gäller landstingen.

Kostnaden för den del av det regionalpolitiska bidraget som ersätter de uteblivna fasta införandetilläggen är 0,7 miljarder kronor för kommunerna och 0,5 miljarder kronor för landstingen beräknat på uppgifter för år 2000.

Nivåjustering av det generella statsbidraget

I det nuvarande utjämningsystemet görs en s.k. nivåjustering (sänkning) av det generella invånarrelaterade statsbidraget för att bekosta införandereglerna. Denna nivåjustering ändras för att finansiera delar av ovan nämnda förändringar. Nivåjusteringen för år 2000 utgör, om rörliga införandetillägg undantas, ett avdrag på 179 kronor per invånare för kommunerna och 177 kronor per invånare för landstingen. Dessa belopp är samma för alla kommuner respektive landsting.

För att täcka kostnaderna för expertgruppens förslag krävs en nivåjustering på 438 respektive 167 kronor per invånare för kommunerna och landstingen beräknat på uppgifter för år 2000. Detta innebär alltså att det generella statsbidraget för kommuner behöver minskas med 259 kronor per invånare. För landstingen däremot ökar statsbidraget med 10 kronor per invånare. Som upplysning kan nämnas att statsbidraget för kommunerna år 2000 uppgick till 5 915 kronor per invånare och för landstingen till 2 129 kronor per invånare.

Totala effekter av utredningens förslag

I ovanstående avsnitt har beskrivits hur de olika delarna av expertgruppens förslag påverkar kommunerna och landstingen. Här görs beskrivningen på totalnivå. Eftersom de föreslagna förändringarna delvis verkar i motsatta riktningar blir de totala effekterna begränsade.

Stora delar av de föreslagna förändringarna i inkomst- och kostnadsutjämnningen kan helt eller delvis finansieras genom att de fasta införandetilläggen avskaffas. För kommunerna finansieras förändringarna delvis också genom att de generella statsbidragen sänks. I nedanstående tabeller visas de statsfinansiella effekterna av förslagets olika delar.

Tabell 8.2. Statsfinansiella effekter i kommunsystemet, mdkr

Kommunsystemet	Mdkr
Sänkt kompensationsgrad i inkomst- utjämnningen	-1,5
Avskaffade fasta införandetillägg	+1,6
Nytt regionalpolitiskt stöd	-2,4
Sänkt generellt statsbidrag	+2,3
Netto	0,0

Tabell 8.3. Statsfinansiella effekter i landstingssystemet, mdkr

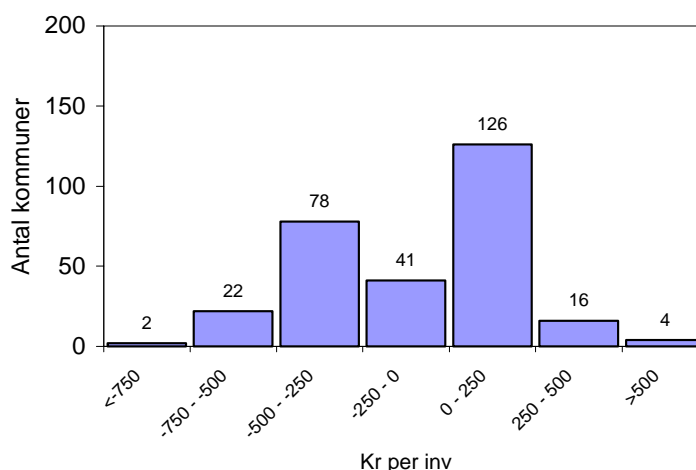
Landstingssystemet	Mdkr
Sänkt kompensationsgrad i inkomst- utjämnningen	-0,6
Avskaffade fasta införandetillägg	+1,6
Nytt regionalpolitiskt stöd	-0,9
Höjt generellt statsbidrag	-0,1
Netto	0,0

Totala effekter för kommunerna

Med de förändringar expertgruppen föreslår är det totalt 146 kommuner som får ett förbättrat utfall, beräknat på underlag för år 2000 och 143 kommuner som får ett försämrat utfall. Förändringarna är dock inte särskilt stora. Ett stort antal kommuner, 135 stycken, får ett utfall i intervallet plus/minus hundra kronor per invånare. I diagrammet nedan visas hur kommunerna fördelar sig med avseende på skillnad i utfall jämfört med dagens utjämnings-system.

Bäst utfall jämfört med nuvarande regler får de kommuner som får förbättringar både i inkomst- och kostnadsutjämnningen och som i utgångsläget inte hade något fast införandetillägg. Hit hör flera av storstädernas kranskommuner. Mest av alla tjänar Vellinge kommun, 830 kronor per invånare.

Figur 8.1. Effekter av expertgruppens förslag jämfört med dagens system



De två kommuner som får sämst utfall jämfört med nuvarande regler är Danderyd och Lomma, 1 938 respektive 1 527 kronor per invånare. De tjänar visserligen på den sänkta kompensationsgraden, men förlorar samtidigt sina fasta införandetillägg utan att få något regionalpolitiskt bidrag.

Efter dessa två hamnar en grupp kommuner som får ett försämrat utfall med 509 kronor per invånare. De 509 kronorna består av den generella sänkningen av statsbidraget (259 kr per inv.) samt den sänkning med 250 kronor per invånare som blir nettoresultatet av avskaffade fasta införandetillägg och den nya statliga ersättningen för dessa. Gemensamt för de sistnämnda kommunerna är att de i utgångsläget fick ett fast införandetillägg på mer än 250 kronor per invånare. Det bör påminnas att försämringen är högst marginell jämfört med alternativet att inte ge kompensation för de avskaffade fasta tilläggen, som skulle slagit mycket hårdare.

Mer än en femtedel av kommunerna får som enda förändring en minskning av statsbidraget med 259 kronor per invånare.

En redovisning av utfallet för samtliga kommuner och landsting lämnas i bilaga 3.

Regionalt utfall

Detta avsnitt visar effekterna av expertgruppens förslag i olika typer av kommuner. För detta ändamål används här en indelning av landets kommuner i s.k. förvärvsregioner (F-regioner).

Förvärvsregionerna är tio ej geografiskt sammanhängande grupper av s.k. lokala arbetsmarknader (LA¹). Varje förvärvsregion kan betraktas som homogen med avseende på bl.a. utbildningsstruktur och arbetsmarknad hos de lokala arbetsmarknader som ingår i respektive region.

De lokala arbetsmarknaderna är i sin tur drygt 100 till antalet. Indelningen av kommuner i LA syftar till att isolera områden inom vilka arbetsmarknaden fungerar relativt oberoende av omvärlden, vad avser arbetsmarknadens funktionssätt och befolkningens tillgång till arbeten.

F-regionerna är: Stockholmsregionen (30 kommuner), Göteborgsregionen (16 kommuner), Malmöregionen (18 kommuner), Regionala centra (111 kommuner), Norra glesbygden (12 kommuner), Små till medelstora LA med flersidig näringsstruktur (53 kommuner), Storindustriorter (16 kommuner), Småindustriorter (11 kommuner), Landsbygdsdominerade orter (18 kommuner) samt Bruksorter (fyra kommuner).

Effekterna av expertgruppens förslag fördelar sig relativt jämnt mellan förvärvsregionerna, beräknat på underlag för år 2000. De skillnader som kan urskiljas är att de flesta kommuner som får ett bättre utfall jämfört med dagens regler återfinns i storstadsregionerna och i regionala centra. I de övriga förvärvsregionerna överväger de kommuner som får ett försämrat utfall av expertgruppens förslag.

Dessa effekter beror främst på den föreslagna förändringen av inkomstutjämnningen och avskaffandet av de fasta införandetilläggen. Det är främst kommuner i storstadsregionerna och i regionala centra som betalar inkomstutjämningsavgifter, och dessa avgifter blir nu överlag 16 % lägre än tidigare. I de övriga F-regionerna finns många av de kommuner som i nuläget har höga fasta införandetillägg. Avskaffandet av dessa tillägg kompenseras visserligen av de nya regionalpolitiska bidragen, men inte helt och hållet.

¹ Indelning i LA görs av både SCB, Nutek och AMS. Här används SCB:s definition som bygger på faktisk arbetspendling.

En annan ofta använd kategorisering av kommunerna är indelningen i kommungrupper. En analys av fördelningseffekterna i kommungrupper ger ungefär samma bild som i fallet med F-regionerna.

Skillnaderna i kronor och ören är inte anmärkningsvärda, men ser man till andelen kommuner med bättre respektive sämre utfall jämfört med dagens regler blir skillnaderna tydligare. Störst andel kommuner som får ett förbättrat utfall finns bland förortskommunerna. Störst andel kommuner som får ett försämrat utfall finns bland glesbygdskommunerna. Orsakerna till detta är desamma som med F-regionerna, dvs. förändringen i inkomstutjämnningen respektive avskaffandet av de fasta införandetilläggen.

Fördelningseffekterna mellan kommuner i olika län ser ut på samma sätt. I Norrlandslänet dominerar kommuner som får ett försämrat utfall jämfört med nuvarande regler. I Göta- och Svealandslänet dominerar kommuner med ett förbättrat utfall jämfört med nuvarande regler.

Totala effekter för landstingen

Spridningen i utjämnningssystemets utfall är i nuläget mindre bland landstingen än bland kommunerna. Det beror främst på att landstingen är större och mer homogena än kommunerna. Detta är också en viktig anledning till att effekterna av expertgruppens förslag blir små för landstingen.

Av de 21 landstingen (inklusive Gotland) är det fem stycken som förlorar och 16 som vinner på expertgruppens förslag. De som förlorar är landstingen som i dag har fasta införandetillägg. De som vinner gör detta i kraft av att de inte längre behöver betala avgifter för de delar av kostnadsutjämnningen som föreslås utgå ur systemet samt på grund av höjningen av statsbidraget. Fördelningen framgår av nedanstående tabell.

Tabell 8.4: Effekter av expertgruppens förslag jämfört med dagens system

Landsting	Kr/inv	Landsting	Kr/inv
Stockholms	-146	Västra Götalandsreg.	+61
Uppsala	+61	Värmlands	+61
Södermanlands	+61	Örebro	+61
Östergötlands	+61	Västmanlands	+61
Jönköpings	+61	Dalarnas	+61
Kronobergs	+10	Gävleborgs	+61
Kalmar	+61	Västernorrlands	-84
Gotlands k:n	+10	Jämtlands	-115
Blekinge	+10	Västerbottens	-115
Skåne	+61	Norrbotens	-115
Halland	+61		

Övriga effekter

Utöver de effekter som beskrivits ovan ställer de generella kommittédirektiven krav på redovisning av förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och personlig integritet. Expertgruppen gör bedömningen att de lämnade förslagen inte innebär några förändringar i dessa avseenden jämfört med nuläget.

9 Behovet av ytterligare utredning

Expertgruppens förslag utgår från det befintliga utjämningsssystemet och har till syfte att göra systemet tydligare och enklare. Kostnadsutjämnningen renodlas och sorteras om, de fasta införande-tilläggen avskaffas och inkomstutjämnningen förändras. De enskilda beräkningsmodellerna i systemet för kostnadsutjämnning har däremot inte ändrats mer än marginellt.

Förslagen och effekterna av dem presenterades i sin helhet i förra kapitlet. Några frågor återstår dock att behandla. För det första rör det sig om de beräkningsmetoder i kostnadsutjämnningen som expertgruppen ifrågasatt men inte haft möjlighet att närmare utreda. För det andra rör det sig om tekniska detaljer i förslagets olika delar. Bland annat har gruppen tidigare endast på ett övergripande plan berört vilka delar i den föreslagna kostnadsutjämnningen som bör räknas om respektive läsas för ett antal år.

I det följande förs ett resonemang kring hur det föreslagna utjämningsystemet skulle fungera i praktiken. Kapitlet utgår från kostnadsutjämnningens nya indelning och sätter fokus på de frågor där expertgruppen ser ett behov av ytterligare, framför allt mer tekniskt inriktad, utredning.

9.1 Åldersfaktorn

I den nya åldersfaktorn ingår de åldersberoende delarna i kommunsystemets nuvarande modeller för grundskola, gymnasieskola, barnomsorg och äldreomsorg. Åldersfaktorn omfördelar kostnaderna för de berörda verksamheterna enbart efter ålder. Allt som inte har med ålder att göra har förts till den sociala faktorn och/eller den geografiska faktorn. När det gäller landstingsystemet föreslås ingen åldersfaktor.

Beräkningarna när det gäller åldersfaktorn för grundskola och gymnasieskola är mycket enkla. De utgår från kärnan i de nuvarande modellerna för dessa verksamheter, nämligen andelen barn 7–15 år respektive ungdomar 16–18 år i varje kommun samt genomsnittskostnader per elev i grund- respektive gymnasieskolan.

Åldersfaktorn för barnomsorg är inte heller särskilt komplicerad. Den består primärt av den nuvarande ålderssättningen. Här har dock expertgruppen, som tidigare nämnts, föreslagit ytterligare förenklingar i den bakomliggande beräkningsmodellen.

Förenklingen består i en sammanslagning av åldersgrupperna 1–2 och 3–6 till en enda åldersgrupp. Skillnaden i utfall jämfört med den del av det nuvarande bidragsutfallet som beror på ålderssättningen är marginell. För tre av fyra kommuner är differensen plus/minus tre kronor per invånare; i extrema fall plus fyra respektive minus sju kronor. Expertgruppen har valt att i sitt förslag föra dessa differenser till den sociala faktorn. Den föreslagna förenklingen leder således inte till någon skillnad i totalt utfall för kommunerna i här aktuellt avseende.

Även i den bakomliggande beräkningsmodellen för äldreomsorg har förenklingar föreslagits. Förutom att tillägg och avdrag för institutionsboende samt hemtjänst i glesbygd förts till den geografiska faktorn, har normkostnadsmatrisen förenklats.

I ett första steg har de kommunspecifika normkostnaderna räknats om till vägda genomsnittskostnader för hela riket för de tolv grupper som används i beräkningsmodellen. Därefter har de tolv grupperna slagits samman så att hänsyn endast tas till åldersfördelningen (65–74 år, 75–84 år samt 85 år och äldre).

Åldersfaktorn för äldreomsorg räknas därmed ut på motsvarande sätt som de tidigare nämnda verksamheterna; den utgår från antalet personer i de tre åldersgrupperna och den vägda genomsnittskostnaden i riket för respektive åldersgrupp.

För att ytterligare renodla åldersfaktorn föreslår expertgruppen att det enhetliga tillägget för färdtjänst (500 kr per invånare) avskaffas och att medlen för detta också fördelas efter åldersstruktur. På så sätt fördelas hela verksamhetskostnaden för äldreomsorg enbart efter ålder. Skillnaden i utfall jämfört med före sammanslagningen av grupper och kommunspecifika normkostnader samt avskaffandet av färdtjänstillägget förs till den sociala faktorn.

I expertgruppens utfallsanalyser har de nuvarande delmodellerna delats upp i effekter av åldersfördelning, sociala och geografiska faktorer med utgångspunkt från 2000 års utfall. En fråga av teknisk

karaktär som uppkommer är vad som händer när åldersfaktorn räknas om.

I de nuvarande beräkningarna för barn- och äldreomsorg ingår fasta ersättningsbelopp för olika grupper. Med de sammanslagningar som expertgruppen föreslår enligt ovan så kan de av expertgruppen framräknade ersättningsbeloppen behöva ändras när det sker förskjutningar inom eller mellan de grupper som räknats samman.

I de bakomliggande beräkningsmodellerna för grund- och gymnasieskola bygger ersättningsbeloppen per person i de olika åldersgrupperna redan från början på genomsnittskostnader (från det kommunala räkenskapssammandraget; RS) som ändras över åren. I dessa fall finns därför inget behov av särskild omräkning.

Expertgruppen anser att åldersfaktorn bör räknas om årligen med hänsyn till förändringen av antalet personer i de ingående åldersgrupperna. Gruppen har dock inte haft ett tillräckligt underlag för att ta ställning till om eller hur de fasta ersättningsbeloppen för de olika åldersgrupperna ska uppdateras. Man kan t.ex. tänka sig att de av expertgruppen framräknade normkostnaderna i äldreomsorgen får ligga fast eller att de ersätts av genomsnittskostnader från RS som räknas om på samma sätt som för grund- och gymnasieskolan. Detta är frågor som bör utredas ytterligare.

9.2 Den sociala faktorn

I den nya sociala faktorn ingår kommunsystemets nuvarande modeller för individ- och familjeomsorg samt barn och ungdom med utländsk bakgrund i sin helhet. Dessutom ingår de socioekonomiska komponenterna i de nuvarande modellerna för grundskola, gymnasieskola, barnomsorg och äldreomsorg. Mer specifikt handlar de senare om tillägg och avdrag för följande komponenter (här uppställt efter de ursprungliga delmodellerna):

- Grundskola: andelen finska och utomnordiska barn
- Gymnasieskola: programvalsfaktorn
- Barnomsorg: volymindex samt effekterna av sammanslagningen av åldersgrupperna barn 1–2 och 3–6 år.
- Äldreomsorg: effekterna av sammanslagningen av grupper och kommunspecifika normkostnader samt effekten av att medlen för färdtjänstillägget fördelas efter ålder.

När det gäller landstingssystemet ingår den rena hälso- och sjukvårdskomponenten från den nuvarande modellen för hälso- och sjukvård.

Expertgruppen har övervägt möjligheten att läsa den sociala faktorn över exempelvis en fyraårsperiod. Som framgår nedan anser gruppen att det finns ett behov av att vidare utreda individ- och familjeomsorgsmodellen samt hälso- och sjukvårdskomponenten. I avvaktan på att en sådan utredning har genomförts bedömer gruppen att dessa två modeller behöver uppdateras årligen. Övriga komponenter i den sociala faktorn bör dock kunna läsas under förslagsvis en fyraårsperiod.

När omräkning sker av de fasta komponenterna är det mest naturliga att utgå från de nuvarande beräkningsgrunderna, men med aktuella data. Omräkningen av komponenterna bör inte leda till några praktiska problem. Inte desto mindre tillhör detta den typ av tekniska detaljer som behöver ses över ytterligare.

De volymmässigt största delarna i den nya sociala faktorn är den nuvarande individ- och familjeomsorgsmodellen samt hälso- och sjukvårdskomponenten. Expertgruppen har tidigare i betänkandet påpekat brister i dessa delmodeller. Gruppen har också konstaterat att det inte funnits utrymme att fördjupa sig i dessa frågor. Det finns därför ett klart behov av ytterligare utredning på detta område.

Eftersom de ovan nämnda delmodellerna svarar för en betydande del av omfördelningen i kommun- respektive landstingssystemet anser expertgruppen att en årlig omräkning bör ske i dessa fall i avvaktan på att alternativa utjämningsmetoder kan införas. Som tidigare nämnts pågår för övrigt redan nu en översyn av hälso- och sjukvårdsmodellen som en del av Utjämningsdelegationens arbete.

Även delmodellen för barn och ungdom med utländsk bakgrund har ifrågasatts tidigare i betänkandet. Trots att delmodellen bygger på politiskt bestämda ersättningsnivåer föreslår expertgruppen att den ligger kvar i utjämningsystemet. Det är dock expertgruppens uppfattning att bedömnings- och ersättningsgrunderna i modellen måste utredas ytterligare. Om inte en hållbar metod för att beräkna behov och ersättningsnivåer inom modellen kan tillskapas rekommenderar expertgruppen att modellen utgår ur utjämningsystemet. Expertgruppen förutsätter dock att de berörda kommunerna i sådana fall kompenseras för här aktuella kostnader på annat sätt.

9.3 Den geografiska faktorn

I den nya geografiska faktorn ingår kommunsystemets nuvarande modeller för gator och vägar, kollektivtrafik samt vatten och avlopp. Dessutom ingår de geografiska komponenterna i de nuvarande modellerna för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Dessa komponenter är (uppställt efter nuvarande delmodeller):

- Grundskola: små skolor och skolskjutsar
- Gymnasieskola: bebyggelsestruktur
- Äldreomsorg: tillägg och avdrag för institutionsboende samt hemtjänst i glesbygd

När det gäller landstingssystemet ingår den nuvarande modellen för kollektivtrafik samt kompensationen för gles bebyggelsestruktur i hälso- och sjukvårdsmodellen.

Den geografiska faktorn föreslås ligga fast över en fyraårsperiod. Även här gäller att de tekniska rutinerna för uppdateringen bör utredas ytterligare.

9.4 Inkomstutjämnningen

Expertgruppens föreslagna förändring av inkomstutjämnningen innebär att kompensationsgraden sänks till 80 % för kommuner och landsting som har en skattekraft över genomsnittet. För övriga kvarstår den ursprungliga kompensationsgraden på 95 %. Expertgruppen bedömer att denna asymmetriska utjämning inte medför några andra problem än själva finansieringsfrågan. Denna fråga har behandlats närmare i kapitel 8.

9.5 Det regionalpolitiska statsbidraget

De fasta införandetilläggen samt vissa delar av kostnadsutjämnningen föreslås utgå ur utjämnningssystemet och ersätts av ett regionalpolitiskt statsbidrag. Expertgruppen har i tidigare kapitel redovisat ett alternativ för hur stödet kan hanteras när det gäller ersättningsnivåer och finansiering. Det bör dock understrykas att expertgruppen anser att det bör vara en uppgift för riksdagen och regeringen att fastställa nivån på och de närmare villkoren för detta stöd.

9.6 Det generella statsbidraget

Enligt expertgruppens direktiv ska de förslag som gruppen redovisar vara statsfinansiellt neutrala. Av detta skäl har gruppen utgått från att de ökade kostnader som förslagen leder till ska finansieras genom en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna respektive landstingen. Även i detta fall gäller naturligtvis att det står regeringen och riksdagen fritt att bestämma om andra sätt att finansiera ett eventuellt genomförande av expertgruppens förslag.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Dir.
1999:58

Expertgruppen för utredning av möjligheterna att förenkla utjämningsystemet för kommuner och landsting

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En expertgrupp tillkallas med uppgift att undersöka möjligheterna att förenkla utjämningsystemet för kommuner och landsting och att göra systemet mer stabilt. Flera alternativ skall belysas ur olika aspekter.

Bakgrund

Den 1 januari 1996 infördes ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting. Huvudsyftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting att bedriva sin verksamhet. Systemet består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning och införanderegler. Inkomstutjämningen skall utjämna för skillnader i skattekraft. Kostnadsutjämningen skall utjämna för strukturella kostnadsskillnader. Kostnadsutjämningen skall däremot inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning eller effektivitet, och den skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

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). Kommittén, som antog namnet Kommunala utjämningsutredningen, överlämnade i december 1998 sitt slutbetänkande *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting* (SOU 1998:151) till regeringen. Betänkandet skickades ut på remiss till samtliga kommuner och landsting, ett antal myndigheter och organisationer m.fl. Remissbehandlingen visade att det fanns ett starkt stöd för huvudlinjerna i utredningens förslag. I propositionen *Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting* (prop. 1998/99:89) har regeringen presenterat förslag till vissa förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting, vilka skall gälla från år 2000 och vilka till stor del bygger på de förslag som Kommunala utjämningsutredningen lämnade i sitt betänkande. De grundläggande principerna för utjämningen av ekonomiska förutsättningar föreslås ligga fast. De föreslagna förändringarna berör endast kostnadsutjämningen. De största förändringarna föreslås i modellerna för hälso- och sjukvården och individ- och familjeomsorgen. Vidare föreslås att en kostnadsutjämning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund införs. Nya införanderegler föreslås dessutom för perioden 2000 till 2004. Ett fortsatt uppföljnings- och utvecklingsarbete aviseras. Riksdagen beslutade den 14 juni i enlighet med de förslag som lämnades i propositionen.

Utjämningsystemets omfattning och komplexitet

I samband med remissbehandlingen av Kommunala utjämningsutredningens betänkande framfördes flera synpunkter på det nuvarande utjämningsystemets omfattning och komplexitet, och att detta kan bidra till att systemet uppfattas som svårt att förstå. En annan effekt av komplexiteten är att de årliga förändringarna hos de olika faktorer som systemet bygger på sammantaget kan få stora effekter på utfallet för en enskild kommun eller ett enskilt landsting från ett år till ett annat, vilket kan orsaka planeringsproblem för kommunen eller landstinget. I propositionen pekar regeringen på problemet att göra avvägningen mellan enkelhet och rättvisa. Det nuvarande systemet är komplext till följd av ambitionen att systemet skall innehålla alla de faktorer som gör att det på ett rimligt sätt kan spegla utvecklingen av de viktigaste kommunala verk-

samheterna och kostnaderna för dem. Regeringen föreslår därför inga förändringar i detta hänseende, men anser att möjligheterna att förenkla systemet måste analyseras.

Även under riksdagsbehandlingen har detta problem tagits upp i ett antal motioner. Finansutskottet delar regeringens bedömning att en avvägning måste göras mellan enkelheten och graden av träffsäkerhet, och att den som förespråkar förenkling också måste acceptera de konsekvenser som detta kan få på graden av utjämning och rättvisa.

Mot denna bakgrund bör ett utredningsarbete genomföras, med syfte att undersöka möjligheterna att göra utjämningsystemet enklare och mer stabilt. Förenklingar av kostnadsutjämnningen måste ställas mot systemets förmåga att utjämna strukturella kostnadsskillnader. Om utjämningsystemet skall förenklas och göras mer stabilt måste därför fördelarna med en större stabilitet och ökade möjligheter till förståelse av systemets konstruktion och funktion ställas mot nackdelarna av en eventuell minskad träffsäkerhet i utjämnningen av strukturella kostnadsskillnader, och mot frågan om huruvida likvärdiga ekonomiska förutsättningar ändå kan skapas. Frågan om förenkling måste analyseras utifrån bl.a. demokratiska, planeringsmässiga och praktiska aspekter samt inte minst rättviseaspekter. Även samhällsekonomiska aspekter kan behöva belysas.

Uppdraget

En expertgrupp tillkallas med uppgift att förutsättningslöst pröva olika möjligheter att göra utjämningsystemet för kommuner och landsting enklare och mer stabilt samtidigt som det fortfarande skall uppfylla de grundläggande intentionerna med utjämnningen. Flera alternativ skall analyseras och jämföras ur de olika aspekter som angivits ovan. Alternativen skall vara statsfinansiellt neutrala.

Redovisning av uppdraget

Expertgruppen skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast 30 november 2000.

Bilaga 2

Sammanfattning av delmodeller och faktorer i det nuvarande kostnadsutjämningsystemet

I denna bilaga redovisas en sammanfattande tablå över de bakomliggande faktorerna i kostnadsutjämnings delmodeller, samt en tablå som visar i vilket sammanhang som de olika delmodellerna tillkommit eller förändrats.

Delmodell	Faktorer
Kommuner	
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utländsk bakgrund och glesbygd
Individ- och familjeomsorg	Ensamstående kvinnor i åldern 18-44 år med barn, flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3-9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför EU och Norden som vistats i Sverige 0-19 år, arbetssökande utan ersättning från a-kassa och KAS, män i åldern 25-64 år med låg inkomst samt befolkningstäthet
Vatten och avlopp	Gleshet i bebyggelsen och geotekniska förhållanden
Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage
Byggkostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, invånare per km ² och tätortsgrad
Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder	Arbetslöshet och konjunkturberoende åtgärder
Befolkningsminskning	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren samt befolkningsminskning och minskning av antalet barn i åldern 7-15 år under de tre senaste åren
Svagt befolkningsunderlag	Befolkning inom 37,5 resp. inom 112,5 kilometers Vägavstånd
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Andel personer 0-19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden
Landsting	
Hälsa- och sjukvård	Personer i vårdtunga grupper samt övrig befolkning uppdelad efter kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, gles bebyggelsestruktur och tillägg för små landsting
Högskoleutbildning	Inskrivna helårsstudenter
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Verksamheter med delat huvudmannskap	
Kollektivtrafik	Tätortsstruktur, arbetspendling och gleshet

Delmodell	Ursprunglig modell på förslag från:	Senare förändringar
Kommuner		
Barnomsorg	Fi 1992:17	Modellen uppdaterades på förslag av Fi 1995:16
Grundskola	”	”
Gymnasieskola	”	Modellen förändrades delvis på förslag av Fi 1995:16
Äldreomsorg	”	”
Individ- och familjeomsorg	”	Den ursprungliga modellen ersattes med en ny på förslag av Fi 1995:16
Vatten och avlopp	”	
Gator och vägar	”	
Byggekostnader	”	Fi 1995:16 föreslog att modellen skulle utgå, men den behölls och uppdaterades i propositionsarbetet
Uppvärmningskostnader	”	
Kallortstillägg	”	Fi 1995:16 föreslog att modellen skulle utgå på sikt, men den behölls efter propositionsarbetet
Administration, resor och räddningstjänst	”	
Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder	Fi 1993:24	Kompensationen höjdes i propositionsarbetet. Modellen förändrades sedan delvis på förslag av Fi 1995:16
Befolkningsminskning	”	Kompensationen höjdes i propositionsarbetet. Modellen kompletterades sedan på förslag av Fi 1995:16
Svagt befolkningsunderlag	”	Modellen uppdaterades på förslag av Fi 1995:16
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Prop. 1998/99:89	
Landsting		
Hälso- och sjukvård	Fi 1993:14	Det särskilda tillägget för små landsting infördes i prop.arbetet. Den ursprungliga modellen ersattes sedan med en ny på förslag av Fi 1995:16
Högskoleutbildning	”	Modellen uppdaterades på förslag av Fi 1995:16
Kallortstillägg	”	Fi 1995:16 föreslog att modellen skulle utgå på sikt, men den behölls efter propositionsarbetet
Verksamheter med delat huvudmannaskap		
Kollektivtrafik	”	Den ursprungliga modellen ersattes med en ny på förslag av Fi 1995:16

Not: Fi 1992:17 Strukturkostnadsutredningen
Fi 1993:14 Landstingsekonomiska utredningen
Fi 1993:24 Statsbidragsberedningen
Fi 1995:16 Kommunala utjämningsutredningen

Bilaga 3

Tabellbilaga

I denna bilaga redovisas det beräknade utfallet av expertgruppens förslag per kommun respektive landsting. Beräkningarna bygger på uppgifter från år 2000, men utan de rörliga införandetilläggen/avdragen. I beräkningarna för landstingen har inte heller kostnadsutjämningen för högskola tagits med.

Tabell 1 gäller endast inkomst- och kostnadsutjämningen och visar beräknade avgifter eller bidrag samt förändring jämfört med det nuvarande utfallet. När det gäller inkomstutjämningen går det i tabellen att utläsa att ett antal kommuner samt Stockholms läns landsting får ett förbättrat utfall, medan flertalet kommuner och landsting inte får någon förändring alls. Det beror på den asymmetriska sänkningen av kompensationsgraden som expertgruppen föreslår.

I kolumnerna som gäller kostnadsutjämningen visas även beräknade tillägg eller avdrag i de nya faktorerna som expertgruppen föreslår. För t.ex. Botkyrka kommun framgår att det nya kostnadsutjämningsbidraget på 985 kronor per invånare kan delas upp i ett avdrag på 1 665 kr för gynnsam åldersstruktur, ett tillägg på 2 739 kr för ogynnsam social struktur och ett avdrag i den geografiska faktorn på 87 kr. Förändringen jämfört med det nuvarande utfallet är plus 85 kr per invånare. Det beror på att Botkyrka kommun i nuläget betalar en avgift på motsvarande belopp för de komponenter i kostnadsutjämningen som enligt expertgruppen bör omvandlas till ett regionalpolitiskt statsbidrag. För övrigt gäller att alla beräknade utfallsförändringar i kostnadsutjämningen beror på de delar som föreslås utgå ur systemet. Kommuner och landsting med förbättrat utfall får behålla hela inkomstökningen – de med för-

sämrat utfall får tillbaka samma belopp genom det nya regionalpolitiska statsbidraget (se tabell 2).

Tabell 2 visar förändringen av bidrag, avgifter m.m. i det föreslagna utjämningsystemets olika delar (inkl. regionalt stöd) jämfört med det nuvarande utfallet (exkl. rörliga införandetillägg/avdrag). De två kolumnerna längst till vänster är hämtade från tabell 1. De tre mittersta kolumnerna visar förändringarna genom det avskaffade fasta införandetillägget, det nya regionalpolitiska stödet respektive sänkningen av det generella statsbidraget. De två kolumnerna längst till höger visar den beräknade nettoförändringen per invånare respektive totalt.

Tabell 1 A Beräknad avgift eller bidrag i föreslagen inkomst- respektive kostnadsutjämning samt förändring jämfört med avgifter eller bidrag i nuvarande inkomst- respektive kostnadsutjämning, kr per inv. år 2000

Län/ Kommun	Inkomstutjämning		Kostnadsutjämning				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Stockholms län							
Botkyrka	1 707	0	985	-1 665	2 739	-87	85
Danderyd	-15 369	2 881	-588	1 683	-2 115	-156	85
Ekerö	-3 740	702	-84	-32	-406	356	85
Haninge	-272	51	-579	-1 889	1 287	23	85
Huddinge	-1 366	256	-184	-1 573	1 504	-115	85
Järfälla	-3 907	733	-785	-2 184	1 538	-140	85
Lidingö	-10 384	1 948	-374	681	-1 040	-16	85
Nacka	-5 052	947	142	-652	737	57	85
Norrälje	1 792	0	115	857	-1 014	272	315
Nykvarn	-1 587	298	-885	-717	-291	123	315
Nynäshamn	-800	150	-242	94	-453	117	315
Salem	-2 014	377	-222	-583	436	-75	85
Sigtuna	-1 455	273	-246	-1 725	1 471	9	85
Sollentuna	-5 240	982	165	-988	1 305	-152	85
Solna	-3 742	702	-1 817	-2 900	1 154	-71	85
Stockholm	-4 042	758	1 811	-1 478	2 959	330	85
Sundbyberg	-2 866	538	-979	-2 890	1 981	-69	85
Södertälje	-73	14	-82	-1 121	971	67	315
Tyresö	-2 657	498	-824	-1 723	1 019	-119	85
Täby	-9 037	1 695	-1 073	-1 042	116	-147	85
Upplands-Bro	-1 194	224	-218	-1 463	1 158	86	85
Upplands-Väsby	-2 700	506	-867	-2 347	1 631	-152	85
Vallentuna	-1 699	319	-379	-129	-235	-15	85
Vaxholm	-2 713	508	-855	-377	-905	428	85
Värmdö	-1 052	197	-987	-1 179	-284	474	85
Österåker	-2 405	451	-1 489	-1 292	-159	-37	85
Uppsala län							
Enköping	1 391	0	-570	868	-1 100	-338	315
Håbo	-2 431	456	-2 852	-1 759	-688	-405	315
Tierp	3 101	0	994	2 323	-1 804	475	297
Uppsala	213	0	-600	-1 243	738	-96	315
Älvkarleby	496	0	83	1 462	-1 164	-215	251
Östhammar	1 086	0	38	1 252	-1 364	150	315
Södermanlands län							
Eskilstuna	1 643	0	-80	-198	362	-243	-11
Flen	2 423	0	627	1 695	-1 011	-58	315
Gnesta	1 712	0	166	1 208	-1 521	479	333
Katrineholm	2 195	0	18	1 344	-847	-479	315
Nyköping	106	0	-304	510	-716	-97	333
Oxelösund	-2 331	437	-2 012	-968	-495	-549	-926
Strängnäs	244	0	383	971	-740	153	315
Trosa	-1 388	260	-1 291	214	-1 421	-85	333
Vingåker	2 942	0	159	1 791	-1 436	-195	252
Östergötlands län							
Boxholm	2 665	0	-44	1 955	-1 995	-4	280
Finspång	208	0	-974	228	-1 005	-197	-38
Kinda	4 019	0	865	2 507	-1 982	340	160
Linköping	-238	45	-1 188	-1 042	-16	-129	333
Mjölby	2 187	0	-250	1 211	-1 189	-273	315
Motala	1 818	0	350	1 309	-623	-335	333
Norrköping	1 501	0	479	44	709	-274	333
Söderköping	2 426	0	304	1 218	-1 317	404	333
Vadstena	1 173	0	-333	1 831	-1 859	-304	333

Län/ Kommun	Inkomstutjämnig		Kostnadsutjämnig				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Valdemarsvik	3 860	0	648	1 756	-1 546	438	333
Ydre	4 751	0	1 420	3 492	-2 646	573	-202
Åtvidaberg	1 972	0	-392	1 621	-1 935	-79	151
Ödeshög	5 039	0	210	2 632	-2 587	165	279
Jönköpings län							
Aneby	4 999	0	1 723	3 898	-2 151	-24	235
Eksjö	1 987	0	-28	2 279	-2 061	-247	52
Gislaved	867	0	191	1 159	-822	-145	315
Gnosjö	395	0	59	565	-380	-126	315
Habo	2 017	0	-1 233	689	-1 632	-291	333
Jönköping	1 139	0	-132	632	-486	-278	333
Mullsjö	2 377	0	-736	1 252	-1 678	-310	315
Nässjö	2 242	0	-181	1 927	-1 770	-336	246
Sävsjö	4 219	0	457	2 873	-2 311	-103	286
Tranås	2 726	0	-202	2 014	-1 744	-471	315
Vaggeryd	1 713	0	10	1 638	-1 564	-65	315
Vetlanda	2 622	0	-165	1 877	-1 992	-51	239
Värnamo	543	0	-340	907	-980	-266	315
Kronobergs län							
Alvesta	2 646	0	1 020	2 196	-1 111	-64	325
Lessebo	2 033	0	1 537	3 100	-1 480	-82	-183
Ljungby	1 785	0	-596	764	-1 278	-82	333
Markaryd	2 947	0	-163	1 836	-1 813	-185	-548
Tingsryd	3 839	0	1 337	3 093	-1 691	-65	-152
Uppvidinge	3 186	0	2 263	3 223	-1 483	524	-49
Växjö	573	0	-1 581	-798	-560	-224	333
Älmhult	1 788	0	-304	1 669	-1 733	-241	333
Kalmar län							
Borgholm	6 305	0	1 223	2 564	-1 683	342	-184
Emmaboda	1 120	0	-25	1 459	-1 370	-114	-143
Hultsfred	3 315	0	871	2 443	-1 545	-28	-112
Högsby	4 633	0	2 932	4 164	-1 641	408	-958
Kalmar	1 507	0	-870	109	-768	-211	333
Mönsterås	1 996	0	-520	944	-1 427	-38	333
Mörbylånga	3 692	0	513	2 046	-1 861	327	352
Nybro	2 358	0	118	1 743	-1 345	-279	253
Oskarshamn	64	0	-828	400	-917	-310	333
Torsås	5 558	0	1 721	3 324	-1 695	92	256
Vimmerby	3 282	0	-509	1 506	-1 870	-145	315
Västervik	2 275	0	-111	1 350	-1 257	-204	220
Gotlands län							
Gotland	3 892	0	65	1 089	-985	-39	-977
Blekinge län							
Karlshamn	315	0	-1 381	12	-881	-511	352
Karlskrona	1 331	0	-806	362	-922	-247	352
Olofström	331	0	-1 073	274	-918	-428	279
Ronneby	2 173	0	-1 345	240	-1 441	-145	44
Sölvesborg	1 860	0	-1 189	408	-1 354	-243	352
Skåne län							
Bjuv	2 041	0	-1 307	-133	-996	-178	278
Bromölla	1 192	0	-696	570	-1 098	-169	352
Burlöv	816	0	83	-586	1 055	-385	326
Båstad	1 658	0	-735	1 995	-2 699	-32	352
Eslöv	2 532	0	-20	858	-677	-201	352
Helsingborg	451	0	118	-298	702	-286	263
Hässleholm	2 883	0	-59	1 454	-1 411	-101	352
Höganäs	-918	172	-776	1 290	-1 805	-263	352
Hörby	4 933	0	38	2 176	-2 016	-123	352
Höör	3 012	0	162	1 808	-1 466	-180	352

Län/ Kommun	Inkomstutjämnig		Kostnadsutjämnig				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Klippan	2 682	0	-815	581	-1 302	-94	352
Kristianstad	1 797	0	7	653	-667	20	352
Kävlinge	-674	127	-1 530	-576	-866	-87	326
Landskrona	1 968	0	987	565	750	-328	352
Lomma	-4 208	789	-1 661	-470	-948	-242	326
Lund	-226	42	-1 925	-2 282	604	-247	326
Malmö	2 413	0	2 011	-401	2 732	-321	-241
Osby	2 732	0	582	2 441	-1 777	-83	-50
Perstorp	704	0	48	899	-721	-131	-254
Simrishamn	3 343	0	521	2 297	-1 704	-73	352
Sjöbo	4 790	0	-316	983	-1 359	59	352
Skurup	3 088	0	-523	1 107	-1 435	-195	352
Staffanstorp	-1 544	289	-1 949	-1 342	-257	-350	326
Svalöv	3 223	0	-537	1 093	-1 639	10	352
Svedala	71	0	-1 155	-300	-691	-165	326
Tomelilla	5 185	0	372	1 878	-1 575	70	352
Trelleborg	1 964	0	-553	386	-649	-289	326
Vellinge	-4 068	763	-2 298	-959	-1 321	-20	326
Ystad	2 279	0	-683	988	-1 365	-305	352
Åstorp	2 485	0	-538	354	-809	-84	258
Ängelholm	1 461	0	-756	850	-1 410	-195	352
Örkelljunga	4 061	0	546	2 515	-1 900	-69	352
Östra Göinge	2 451	0	628	1 959	-1 350	19	247
Hallands län							
Falkenberg	3 658	0	237	1 841	-1 416	-188	352
Halmstad	1 731	0	-613	199	-458	-354	352
Hylte	2 574	0	440	2 151	-1 642	-69	292
Kungsbacka	-1 688	317	-781	-66	-1 182	466	250
Laholm	4 488	0	-170	1 911	-2 128	45	352
Varberg	2 625	0	-369	1 116	-1 343	-142	352
Västra Götalands län							
Ale	65	0	-775	-145	-540	-90	231
Alingsås	1 331	0	502	1 609	-1 251	144	333
Bengtsfors	1 795	0	1 886	2 916	-1 323	292	-19
Bollebygd	329	0	-628	806	-1 442	6	333
Borås	926	0	555	641	142	-229	333
Dals-Ed	4 146	0	1 355	2 311	-1 852	895	-1 177
Essunga	4 446	0	1 209	2 657	-1 825	376	333
Falköping	2 928	0	299	2 182	-1 596	-287	315
Färgelanda	3 151	0	1 166	1 866	-1 342	641	30
Grästorp	3 561	0	326	2 620	-2 296	3	333
Gullspång	4 074	0	934	1 768	-1 223	389	279
Göteborg	-339	64	831	-1 551	2 511	-130	250
Götene	1 986	0	104	1 694	-1 653	62	-28
Herrljunga	3 445	0	421	2 305	-1 931	48	315
Hjo	2 605	0	211	1 825	-1 385	-229	306
Härryda	-1 512	283	-462	82	-746	203	250
Karlsborg	2 145	0	105	2 389	-2 216	-68	-816
Kungälv	-732	137	-1 185	-81	-1 047	-57	250
Lerum	-1 298	243	9	487	-790	312	231
Lidköping	1 724	0	-523	1 145	-1 241	-428	333
Lilla Edet	2 031	0	-74	1 023	-1 105	7	333
Lysekil	1 620	0	274	1 597	-1 437	115	44
Mariestad	1 598	0	-1 059	804	-1 452	-411	333
Mark	3 047	0	652	2 303	-1 640	-10	333
Mellerud	4 293	0	-34	1 493	-1 648	122	142
Munkedal	3 679	0	247	1 631	-1 776	393	21
Mölnadal	-1 831	343	-154	-424	258	13	250
Orust	2 748	0	527	1 696	-1 902	732	352

Län/ Kommun	Inkomstutjämnig		Kostnadsutjämnig				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Partille	-1 581	296	1 088	573	585	-71	250
Skara	1 630	0	157	1 654	-1 146	-351	315
Skövde	352	0	-1 628	-323	-939	-367	315
Sotenäs	2 057	0	895	2 166	-1 486	215	140
Stenungsund	-697	130	-1 510	-701	-885	77	250
Strömstad	4 146	0	43	1 015	-1 449	476	-435
Svenljunga	3 606	0	397	2 187	-2 039	249	315
Tanum	4 922	0	738	2 273	-1 966	430	352
Tibro	2 558	0	-361	1 516	-1 379	-499	202
Tidaholm	2 981	0	-385	1 559	-1 610	-336	315
Tjörn	567	0	-464	829	-1 927	634	250
Tranemo	1 834	0	-149	1 684	-1 936	102	315
Trollhättan	-401	75	-609	-11	-188	-409	194
Töreboda	4 425	0	498	2 117	-1 614	-6	64
Uddevalla	1 681	0	-531	466	-797	-201	238
Ulricehamn	2 499	0	334	2 141	-1 670	-138	315
Vara	4 324	0	76	1 830	-1 928	174	266
Värgårda	3 586	0	-233	1 602	-1 891	57	333
Vänersborg	557	0	-507	574	-792	-288	333
Åmål	1 666	0	53	1 562	-1 143	-365	176
Öckerö	515	0	356	1 181	-1 619	794	250
Värmlands län							
Arvika	2 827	0	308	1 310	-924	-78	297
Eda	3 545	0	842	1 472	-1 365	733	-577
Filipstad	2 001	0	924	1 695	-757	-15	-903
Forshaga	1 762	0	-199	1 243	-1 211	-231	294
Grums	1 172	0	-436	719	-1 098	-57	218
Hagfors	1 339	0	-551	900	-1 412	-39	-1 484
Hammarö	-1 697	318	-878	226	-697	-408	315
Karlstad	-148	27	-1 683	-1 369	-181	-132	315
Kil	2 182	0	-316	653	-872	-98	315
Kristinehamn	924	0	-644	712	-966	-390	150
Munkfors	774	0	40	1 753	-1 542	-171	-761
Storfors	1 768	0	1 010	2 077	-1 498	430	-899
Sunne	3 685	0	1 415	1 976	-1 059	497	-50
Säffle	2 287	0	446	1 790	-1 408	64	-11
Torsby	3 302	0	2 453	1 757	-800	1 494	-1 281
Årjäng	4 607	0	1 007	1 591	-1 507	923	-400
Örebro län							
Askersund	1 981	0	215	1 917	-1 912	211	315
Degerfors	510	0	-1 093	657	-1 440	-310	-202
Hallsberg	986	0	-441	778	-1 271	51	238
Hällefors	1 622	0	-170	1 576	-1 640	-106	-2 049
Karlskoga	-1 338	251	-537	864	-931	-470	-277
Kumla	172	0	-1 173	296	-947	-522	315
Laxå	741	0	-15	1 139	-1 223	70	-754
Lekeberg	3 227	0	1 002	2 160	-1 369	210	315
Lindesberg	1 012	0	304	1 588	-1 331	48	297
Ljusnarsberg	2 167	0	561	2 093	-1 474	-56	-1 297
Nora	1 193	0	-273	1 400	-1 626	-47	297
Örebro	1 272	0	373	143	409	-178	315
Västmanlands län							
Arboga	1 323	0	-893	733	-1 225	-401	247
Fagersta	-1 502	282	-297	651	-700	-248	-209
Hallstahammar	227	0	-1 466	165	-1 203	-428	-592
Heby	5 104	0	430	2 109	-2 128	448	297
Kungsör	718	0	-864	406	-1 026	-243	315
Köping	1 184	0	-198	882	-689	-391	75
Norberg	631	0	411	1 563	-949	-202	-393

Län/ Kommun	Inkomstutjämnig		Kostnadsutjämnig				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Sala	2 840	0	3	1 181	-1 040	-139	297
Skinnskatteberg	1 630	0	307	861	-1 061	506	-494
Surahammar	-399	75	-946	182	-1 070	-59	-42
Västerås	-899	168	-819	-972	525	-371	315
Dalarnas län							
Avesta	247	0	-608	786	-1 015	-379	-241
Borlänge	751	0	-1 213	-151	-711	-350	103
Falun	179	0	-211	739	-866	-84	278
Gagnef	3 034	0	1 070	2 287	-1 884	667	127
Hedemora	2 374	0	717	1 968	-1 358	107	241
Leksand	2 754	0	506	2 334	-1 963	135	278
Ludvika	15	0	240	1 280	-953	-88	-648
Malung	2 434	0	188	-31	-1 062	1 282	-1 940
Mora	2 026	0	-234	769	-1 021	17	152
Orsa	4 397	0	1 977	2 990	-1 333	320	-1 401
Rättvik	3 596	0	1 662	3 114	-1 825	373	-395
Smedjebacken	154	0	-1 101	380	-1 493	11	-1 117
Säter	2 665	0	467	1 717	-1 279	30	278
Vansbro	3 768	0	2 685	2 515	-1 368	1 536	-1 202
Älvdalen	3 792	0	2 778	1 741	-1 003	2 039	-3 514
Gävleborgs län							
Bollnäs	2 220	0	-356	790	-1 205	59	-125
Gävle	-460	86	-1 105	-945	65	-225	297
Hofors	-627	117	-206	964	-894	-276	-519
Hudiksvall	1 471	0	-48	709	-735	-22	-31
Ljusdal	3 251	0	1 937	1 835	-1 024	1 126	-792
Nordanstig	3 648	0	1 094	1 862	-1 479	712	-982
Ockelbo	2 798	0	668	1 407	-1 052	313	-760
Ovanåker	3 249	0	55	1 770	-2 085	370	-750
Sandviken	-957	180	-754	501	-982	-274	35
Söderhamn	1 018	0	-494	644	-1 091	-47	-536
Västernorrlands län							
Härnösand	288	0	-638	608	-1 088	-157	27
Kramfors	2 214	0	1 432	2 302	-1 070	198	-665
Sollefteå	2 114	0	2 481	2 276	-1 034	1 239	-1 331
Sundsvall	-1 343	251	-1 537	-1 278	-225	-35	202
Timrå	-28	5	-737	93	-663	-169	-134
Ånge	1 931	0	2 163	1 832	-1 144	1 475	-1 640
Örnsköldsvik	873	0	-760	732	-1 578	85	-179
Jämtlands län							
Berg	5 418	0	4 036	3 285	-1 757	2 509	-2 628
Bräcke	4 064	0	4 535	2 673	-851	2 712	-3 073
Härjedalen	3 163	0	2 924	1 642	-1 130	2 412	-3 698
Krokom	3 385	0	2 589	2 320	-1 480	1 748	-1 611
Ragunda	3 661	0	3 529	2 473	-1 247	2 304	-1 706
Strömsund	3 904	0	3 766	2 783	-1 372	2 355	-4 041
Åre	4 014	0	1 666	936	-1 555	2 284	-2 633
Östersund	245	0	-1 060	-873	-271	85	-299
Västerbottens län							
Bjurholm	4 754	0	3 669	3 022	-2 022	2 670	-1 725
Dorotea	3 810	0	5 078	2 977	-1 457	3 557	-4 936
Lycksele	1 933	0	1 604	1 199	-1 141	1 546	-2 854
Malå	728	0	1 014	762	-1 240	1 491	-4 087
Nordmaling	3 999	0	1 911	2 673	-1 894	1 133	-962
Norsjö	3 382	0	1 859	1 769	-2 113	2 203	-3 730
Robertsfors	4 333	0	1 951	2 965	-1 907	893	-1 461
Skellefteå	854	0	-523	248	-1 084	313	-348
Sorsele	4 039	0	4 523	2 668	-1 591	3 447	-4 634
Storuman	3 324	0	2 537	737	-1 637	3 437	-5 843

Län/ Kommun	Inkomstutjämnig		Kostnadsutjämnig				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Umeå	727	0	-2 105	-2 286	255	-73	15
Vilhelmina	3 801	0	3 280	2 078	-1 224	2 425	-4 898
Vindeln	4 189	0	3 030	2 619	-1 985	2 398	-1 457
Vännäs	2 859	0	580	2 086	-1 706	199	-25
Åsele	3 548	0	3 893	2 359	-1 546	3 080	-4 337
Norrbottens län							
Arjeplog	1 723	0	3 317	1 467	-1 360	3 209	-5 140
Arvidsjaur	1 380	0	1 372	960	-1 131	1 543	-5 105
Boden	38	0	-187	440	-718	91	-590
Gällivare	-1 542	289	-819	-783	-326	290	-4 598
Haparanda	4 506	0	-734	125	-1 084	224	-4 348
Jokkmokk	1 188	0	2 093	839	-815	2 070	-5 953
Kalix	831	0	-171	545	-939	222	-2 773
Kiruna	-2 008	376	-2 267	-1 597	-755	85	-4 624
Luleå	-1 027	193	-2 736	-2 409	-374	47	-582
Pajala	4 145	0	3 037	1 623	-1 697	3 112	-7 602
Piteå	406	0	-1 371	-427	-1 086	141	-1 211
Älvsbyn	2 108	0	-551	832	-1 807	424	-3 031
Överkalix	2 360	0	1 369	486	-1 110	1 992	-5 647
Övertorneå	4 444	0	2 852	2 205	-1 999	2 647	-6 867

Tabell 1 B Beräknad avgift eller bidrag i föreslagen inkomst- respektive kostnadsutjämnig samt förändring jämfört med avgifter eller bidrag i nuvarande inkomst- respektive kostnadsutjämnig, kr per inv. år 2000

Landsting	Inkomstutjämnig		Kostnadsutjämnig				
	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	Föränd- ring av bidrag/ avgift	Nytt Bidrag (+)/ Avgift (-)	varav tillägg/avdrag i nya faktorer			Föränd- ring av bidrag/ avgift
				Ålder	Social	Geo- grafisk	
Stockholms	-1796	337	70	-	-102	172	51
Uppsala	211	0	-742	-	-637	-105	51
Södermanlands	487	0	-27	-	113	-140	51
Östergötlands	609	0	-407	-	-295	-112	51
Jönköpings	826	0	-286	-	-137	-149	51
Kronobergs	735	0	-420	-	-279	-141	-152
Kalmar	970	0	47	-	167	-120	51
Gotlands k:n	2238	0	54	-	-163	217	-1369
Blekinge	630	0	-311	-	-52	-259	-429
Skåne	672	0	-46	-	39	-85	51
Hallands	761	0	-766	-	-596	-170	51
Västra Götalands	288	0	147	-	158	-11	51
Värmlands	568	0	261	-	207	54	51
Örebro	441	0	198	-	254	-56	51
Västmanlands	67	0	-412	-	-252	-160	51
Dalarnas	647	0	-163	-	-109	-54	51
Gävleborgs	364	0	495	-	601	-106	51
Västernorrlands	40	0	310	-	388	-78	31
Jämtlands	923	0	175	-	36	139	-619
Västerbottens	662	0	214	-	123	91	-123
Norrbottens	10	0	892	-	297	595	-431

Tabell 2 A Beräknad förändring av bidrag, avgifter m.m. i föreslaget utjämningsystem (inkl. regionalt stöd) jämfört med nuvarande utfall (exkl. rörliga införetillägg/avdrag), kr/inv år 2000.

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämnung	Ny kostnads- utjämnung	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg	Nytt regional- politiskt stats- bidrag	Sänkning av det generella stats- bidraget	Netto- föränd- ring	Netto- föränd- ring
	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Mkr
Stockholms län							
Botkyrka	0	85	0	0	-259	-174	-12,5
Danderyd	2 881	85	-4 644	0	-259	-1 938	-57,8
Ekerö	702	85	-66	0	-259	462	10,1
Haninge	51	85	0	0	-259	-123	-8,4
Huddinge	256	85	0	0	-259	82	6,8
Järfälla	733	85	-680	0	-259	-121	-7,3
Lidingö	1 948	85	-2 385	0	-259	-611	-24,9
Nacka	947	85	0	0	-259	773	57,1
Norrtälje	0	315	0	0	-259	56	2,9
Nykvarn	298	315	0	0	-259	354	2,8
Nynäshamn	150	315	0	0	-259	206	4,8
Salem	377	85	0	0	-259	203	2,7
Sigtuna	273	85	0	0	-259	99	3,4
Sollentuna	982	85	0	0	-259	808	46,5
Solna	702	85	-442	0	-259	86	4,8
Stockholm	758	85	-323	0	-259	261	193,7
Sundbyberg	538	85	0	0	-259	364	12,1
Södertälje	14	315	0	0	-259	70	5,3
Tyresö	498	85	-246	0	-259	78	3,0
Täby	1 695	85	-1 208	0	-259	312	18,9
Upplands-Bro	224	85	0	0	-259	50	1,0
Upplands-Väsby	506	85	0	0	-259	332	12,3
Vallentuna	319	85	0	0	-259	145	3,6
Vaxholm	508	85	0	0	-259	334	2,9
Värmdö	197	85	0	0	-259	23	0,7
Österåker	451	85	0	0	-259	277	9,3
Uppsala län							
Enköping	0	315	0	0	-259	56	2,0
Håbo	456	315	0	0	-259	512	8,8
Tierp	0	297	0	0	-259	38	0,7
Uppsala	0	315	0	0	-259	56	10,5
Älvkarleby	0	251	-282	32	-259	-258	-2,3
Östhammar	0	315	0	0	-259	56	1,2
Södermanlands län							
Eskilstuna	0	-11	0	11	-259	-259	-22,8
Flen	0	315	0	0	-259	56	0,9
Gnesta	0	333	0	0	-259	74	0,7
Katrineholm	0	315	0	0	-259	56	1,8
Nyköping	0	333	0	0	-259	74	3,6
Oxelösund	437	-926	0	926	-259	178	2,0
Strängnäs	0	315	0	0	-259	56	1,6
Trosa	260	333	0	0	-259	334	3,4
Vingåker	0	252	0	0	-259	-7	-0,1
Östergötlands län							
Boxholm	0	280	-311	61	-259	-229	-1,2
Finspång	0	-38	0	38	-259	-259	-5,6

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämning	Ny kostnads- utjämning	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg	Nytt regional- politiskt stats- bidrag	Sänkning av det generella stats- bidraget	Netto- föränd- ring	Netto- föränd- ring
	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Mkr
Kinda	0	160	0	0	-259	-99	-1,0
Linköping	45	333	0	0	-259	119	15,7
Mjölby	0	315	0	0	-259	56	1,4
Motala	0	333	0	0	-259	74	3,1
Norrköping	0	333	0	0	-259	74	9,0
Söderköping	0	333	0	0	-259	74	1,0
Vadstena	0	333	0	0	-259	74	0,6
Valdemarsvik	0	333	0	0	-259	74	0,6
Ydre	0	-202	0	202	-259	-259	-1,1
Åtvidaberg	0	151	0	0	-259	-108	-1,3
Ödeshög	0	279	0	0	-259	20	0,1
Jönköpings län							
Aneby	0	235	0	0	-259	-24	-0,2
Eksjö	0	52	0	0	-259	-207	-3,5
Gislaved	0	315	0	0	-259	56	1,7
Gnosjö	0	315	0	0	-259	56	0,6
Habo	0	333	0	0	-259	74	0,7
Jönköping	0	333	0	0	-259	74	8,6
Mullsjö	0	315	0	0	-259	56	0,4
Nässjö	0	246	0	0	-259	-13	-0,4
Sävsjö	0	286	0	0	-259	27	0,3
Tranås	0	315	0	0	-259	56	1,0
Vaggeryd	0	315	0	0	-259	56	0,7
Vetlanda	0	239	0	0	-259	-20	-0,5
Värnamo	0	315	0	0	-259	56	1,8
Kronobergs län							
Alvesta	0	325	0	0	-259	66	1,3
Lessebo	0	-183	0	183	-259	-259	-2,2
Ljungby	0	333	0	0	-259	74	2,0
Markaryd	0	-548	0	548	-259	-259	-2,6
Tingsryd	0	-152	0	152	-259	-259	-3,5
Uppvidinge	0	-49	0	49	-259	-259	-2,6
Växjö	0	333	0	0	-259	74	5,4
Älmhult	0	333	0	0	-259	74	1,1
Kalmar län							
Borgholm	0	-184	0	184	-259	-259	-2,9
Emmaboda	0	-143	0	143	-259	-259	-2,5
Hultsfred	0	-112	0	112	-259	-259	-4,0
Högsby	0	-958	0	958	-259	-259	-1,7
Kalmar	0	333	0	0	-259	74	4,4
Mönsterås	0	333	0	0	-259	74	1,0
Mörbylånga	0	352	0	0	-259	93	1,3
Nybro	0	253	0	0	-259	-6	-0,1
Oskarshamn	0	333	0	0	-259	74	2,0
Torsås	0	256	0	0	-259	-3	0,0
Vimmerby	0	315	0	0	-259	56	0,9
Västervik	0	220	0	0	-259	-39	-1,5
Gotlands län							
Gotland	0	-977	0	977	-259	-259	-14,9
Blekinge län							

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämning	Ny kostnads- utjämning	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg	Nytt regional- politiskt stats- bidrag	Sänkning av det generella stats- bidraget	Netto- föränd- ring	Netto- föränd- ring
	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Mkr
Karlshamn	0	352	0	0	-259	93	2,9
Karlskrona	0	352	0	0	-259	93	5,6
Olofström	0	279	0	0	-259	20	0,3
Ronneby	0	44	0	0	-259	-215	-6,2
Sölvesborg	0	352	0	0	-259	93	1,5
Skåne län							
Bjuv	0	278	0	0	-259	19	0,3
Bromölla	0	352	0	0	-259	93	1,1
Burlöv	0	326	0	0	-259	67	1,0
Båstad	0	352	0	0	-259	93	1,3
Eslöv	0	352	0	0	-259	93	2,6
Helsingborg	0	263	0	0	-259	4	0,4
Hässleholm	0	352	0	0	-259	93	4,5
Höganäs	172	352	0	0	-259	265	6,0
Hörby	0	352	0	0	-259	93	1,3
Höör	0	352	0	0	-259	93	1,3
Klippan	0	352	0	0	-259	93	1,5
Kristianstad	0	352	0	0	-259	93	6,9
Kävlinge	127	326	0	0	-259	194	4,7
Landskrona	0	352	0	0	-259	93	3,5
Lomma	789	326	-2 383	0	-259	-1 527	-27,3
Lund	42	326	0	0	-259	109	10,7
Malmö	0	-241	0	241	-259	-259	-66,6
Osby	0	-50	0	50	-259	-259	-3,4
Perstorp	0	-254	0	254	-259	-259	-1,8
Simrishamn	0	352	0	0	-259	93	1,8
Sjöbo	0	352	0	0	-259	93	1,5
Skurup	0	352	0	0	-259	93	1,3
Staffanstorp	289	326	0	0	-259	356	6,9
Svalöv	0	352	0	0	-259	93	1,2
Svedala	0	326	0	0	-259	67	1,2
Tomelilla	0	352	0	0	-259	93	1,2
Trelleborg	0	326	0	0	-259	67	2,5
Vellinge	763	326	0	0	-259	830	25,1
Ystad	0	352	0	0	-259	93	2,4
Åstorp	0	258	0	0	-259	-1	0,0
Ängelholm	0	352	0	0	-259	93	3,4
Örkelljunga	0	352	0	0	-259	93	0,9
Östra Göinge	0	247	0	0	-259	-12	-0,2
Hallands län							
Falkenberg	0	352	0	0	-259	93	3,6
Halmstad	0	352	0	0	-259	93	7,9
Hylte	0	292	0	0	-259	33	0,3
Kungsbacka	317	250	0	0	-259	308	19,7
Laholm	0	352	0	0	-259	93	2,1
Varberg	0	352	0	0	-259	93	4,9
Västra Götalands län							
Ale	0	231	0	0	-259	-28	-0,7
Alingsås	0	333	0	0	-259	74	2,6
Bengtsfors	0	-19	0	19	-259	-259	-2,9

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämning Kr/inv	Ny kostnads- utjämning Kr/inv	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg Kr/inv	Nytt regional- politiskt stats- bidrag Kr/inv	Sänkning av det generella stats- bidraget Kr/inv	Netto- föränd- ring Kr/inv	Netto- föränd- ring Mkr
Bollebygd	0	333	0	0	-259	74	0,6
Borås	0	333	0	0	-259	74	7,1
Dals-Ed	0	-1 177	0	1 177	-259	-259	-1,3
Essunga	0	333	0	0	-259	74	0,4
Falköping	0	315	0	0	-259	56	1,7
Färgelanda	0	30	0	0	-259	-229	-1,6
Grästorp	0	333	0	0	-259	74	0,4
Gullspång	0	279	0	0	-259	20	0,1
Göteborg	64	250	0	0	-259	55	25,3
Götene	0	-28	0	28	-259	-259	-3,4
Herrljunga	0	315	0	0	-259	56	0,5
Hjo	0	306	0	0	-259	47	0,4
Härryda	283	250	0	0	-259	274	8,2
Karlsborg	0	-816	0	816	-259	-259	-1,9
Kungälv	137	250	0	0	-259	128	4,7
Lerum	243	231	0	0	-259	215	7,5
Lidköping	0	333	0	0	-259	74	2,7
Lilla Edet	0	333	0	0	-259	74	1,0
Lysekil	0	44	0	0	-259	-215	-3,2
Mariestad	0	333	0	0	-259	74	1,8
Mark	0	333	0	0	-259	74	2,4
Mellerud	0	142	0	0	-259	-117	-1,2
Munkedal	0	21	0	0	-259	-238	-2,5
Mölnadal	343	250	0	0	-259	334	18,5
Orust	0	352	0	0	-259	93	1,4
Partille	296	250	0	0	-259	287	9,5
Skara	0	315	0	0	-259	56	1,0
Skövde	0	315	0	0	-259	56	2,7
Sotenäs	0	140	0	0	-259	-119	-1,1
Stenungsund	130	250	0	0	-259	121	2,4
Strömstad	0	-435	0	435	-259	-259	-2,9
Svenljunga	0	315	0	0	-259	56	0,6
Tanum	0	352	0	0	-259	93	1,1
Tibro	0	202	0	0	-259	-57	-0,6
Tidaholm	0	315	0	0	-259	56	0,7
Tjörn	0	250	0	0	-259	-9	-0,1
Tranemo	0	315	0	0	-259	56	0,7
Trollhättan	75	194	0	0	-259	10	0,5
Töreboda	0	64	0	0	-259	-195	-1,9
Uddevalla	0	238	0	0	-259	-21	-1,0
Ulricehamn	0	315	0	0	-259	56	1,2
Vara	0	266	0	0	-259	7	0,1
Värgårda	0	333	0	0	-259	74	0,8
Vänersborg	0	333	0	0	-259	74	2,7
Åmål	0	176	0	0	-259	-83	-1,1
Öckerö	0	250	0	0	-259	-9	-0,1
Värmlands län							
Arvika	0	297	0	0	-259	38	1,0
Eda	0	-577	0	577	-259	-259	-2,2
Filipstad	0	-903	0	903	-259	-259	-3,1

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämning	Ny kostnads- utjämning	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg	Nytt regional- politiskt stats- bidrag	Sänkning av det generella stats- bidraget	Netto- föränd- ring	Netto- föränd- ring
	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Mkr
Forshaga	0	294	-511	261	-259	-215	-2,5
Grums	0	218	0	0	-259	-41	-0,4
Hagfors	0	-1 484	0	1 484	-259	-259	-3,7
Hammarö	318	315	0	0	-259	374	5,3
Karlstad	27	315	0	0	-259	83	6,6
Kil	0	315	0	0	-259	56	0,7
Kristinehamn	0	150	-526	276	-259	-359	-8,9
Munkfors	0	-761	-1 007	1 519	-259	-509	-2,2
Storfors	0	-899	0	899	-259	-259	-1,3
Sunne	0	-50	0	50	-259	-259	-3,5
Säffle	0	-11	0	11	-259	-259	-4,4
Torsby	0	-1 281	0	1 281	-259	-259	-3,6
Årjäng	0	-400	0	400	-259	-259	-2,5
Örebro län							
Askersund	0	315	0	0	-259	56	0,6
Degerfors	0	-202	-1 177	1 129	-259	-509	-5,5
Hallsberg	0	238	0	0	-259	-21	-0,3
Hällefors	0	-2 049	0	2 049	-259	-259	-2,1
Karlskoga	251	-277	0	277	-259	-8	-0,3
Kumla	0	315	0	0	-259	56	1,1
Laxå	0	-754	-231	754	-259	-490	-3,3
Lekeberg	0	315	0	0	-259	56	0,4
Lindesberg	0	297	0	0	-259	38	0,9
Ljusnarsberg	0	-1 297	-379	1 426	-259	-509	-2,9
Nora	0	297	0	0	-259	38	0,4
Örebro	0	315	0	0	-259	56	6,9
Västmanlands län							
Arboga	0	247	0	0	-259	-12	-0,2
Fagersta	282	-209	-791	750	-259	-227	-2,9
Hallstahammar	0	-592	-1 152	1 494	-259	-509	-7,8
Heby	0	297	0	0	-259	38	0,5
Kungsör	0	315	0	0	-259	56	0,5
Köping	0	75	0	0	-259	-184	-4,6
Norberg	0	-393	-325	469	-259	-509	-3,1
Sala	0	297	0	0	-259	38	0,8
Skinnskatteberg	0	-494	-354	599	-259	-509	-2,5
Surahammar	75	-42	-660	452	-259	-434	-4,6
Västerås	168	315	0	0	-259	224	28,0
Dalarnas län							
Avesta	0	-241	-861	853	-259	-509	-11,6
Borlänge	0	103	-310	60	-259	-406	-19,3
Falun	0	278	0	0	-259	19	1,0
Gagnef	0	127	0	0	-259	-132	-1,3
Hedemora	0	241	-893	643	-259	-268	-4,3
Leksand	0	278	0	0	-259	19	0,3
Ludvika	0	-648	-1 247	1 645	-259	-509	-13,7
Malung	0	-1 940	0	1 940	-259	-259	-2,8
Mora	0	152	-623	373	-259	-357	-7,2
Orsa	0	-1 401	0	1 401	-259	-259	-1,8
Rättvik	0	-395	0	395	-259	-259	-2,8

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämning	Ny kostnads- utjämning	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg	Nytt regional- politiskt stats- bidrag	Sänkning av det generella stats- bidraget	Netto- föränd- ring	Netto- föränd- ring
	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	Mkr
Smedjebacken	0	-1 117	-1 175	2 042	-259	-509	-6,1
Säter	0	278	0	0	-259	19	0,2
Vansbro	0	-1 202	0	1 202	-259	-259	-1,9
Älvdalen	0	-3 514	0	3 514	-259	-259	-2,0
Gävleborgs län							
Bollnäs	0	-125	-731	606	-259	-509	-13,8
Gävle	86	297	0	0	-259	124	11,2
Hofors	117	-519	-748	1 018	-259	-392	-4,2
Hudiksvall	0	-31	-246	31	-259	-505	-18,9
Ljusdal	0	-792	0	792	-259	-259	-5,2
Nordanstig	0	-982	0	982	-259	-259	-2,7
Ockelbo	0	-760	0	760	-259	-259	-1,6
Ovanåker	0	-750	0	750	-259	-259	-3,3
Sandviken	180	35	-1 062	812	-259	-294	-11,1
Söderhamn	0	-536	-75	536	-259	-334	-9,3
Västernorrlands län							
Härnösand	0	27	-90	0	-259	-322	-8,4
Kramfors	0	-665	-578	994	-259	-509	-11,2
Sollefteå	0	-1 331	0	1 331	-259	-259	-5,8
Sundsvall	251	202	-721	471	-259	-56	-5,3
Timrå	5	-134	-646	531	-259	-504	-9,1
Ånge	0	-1 640	0	1 640	-259	-259	-2,9
Örnsköldsvik	0	-179	-397	327	-259	-509	-28,6
Jämtlands län							
Berg	0	-2 628	0	2 628	-259	-259	-2,1
Bräcke	0	-3 073	0	3 073	-259	-259	-2,0
Härjedalen	0	-3 698	0	3 698	-259	-259	-3,0
Krokom	0	-1 611	0	1 611	-259	-259	-3,7
Ragunda	0	-1 706	0	1 706	-259	-259	-1,7
Strömsund	0	-4 041	0	4 041	-259	-259	-3,7
Åre	0	-2 633	0	2 633	-259	-259	-2,5
Östersund	0	-299	0	299	-259	-259	-15,1
Västerbottens län							
Bjurholm	0	-1 725	0	1 725	-259	-259	-0,7
Dorotea	0	-4 936	0	4 936	-259	-259	-0,9
Lycksele	0	-2 854	0	2 854	-259	-259	-3,4
Malå	0	-4 087	0	4 087	-259	-259	-1,0
Nordmaling	0	-962	0	962	-259	-259	-2,0
Norsjö	0	-3 730	0	3 730	-259	-259	-1,2
Robertsfors	0	-1 461	0	1 461	-259	-259	-1,9
Skellefteå	0	-348	-686	785	-259	-509	-37,2
Sorsele	0	-4 634	0	4 634	-259	-259	-0,8
Storuman	0	-5 843	0	5 843	-259	-259	-1,8
Umeå	0	15	0	0	-259	-244	-25,4
Vilhelmina	0	-4 898	0	4 898	-259	-259	-2,1
Vindeln	0	-1 457	0	1 457	-259	-259	-1,6
Vännäs	0	-25	-1 273	1 049	-259	-509	-4,4
Åsele	0	-4 337	-233	4 337	-259	-492	-1,8
Norrbottnens län							
Arjeplog	0	-5 140	0	5 140	-259	-259	-0,9

Län/ Kommun	Ny inkomst- utjämning Kr/inv	Ny kostnads- utjämning Kr/inv	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg Kr/inv	Nytt regional- politiskt stats- bidrag Kr/inv	Sänkning av det generella stats- bidraget Kr/inv	Netto- föränd- ring Kr/inv	Netto- föränd- ring Mkr
Arvidsjaur	0	-5 105	0	5 105	-259	-259	-1,9
Boden	0	-590	-3 300	3 640	-259	-509	-14,7
Gällivare	289	-4 598	-2 206	6 555	-259	-220	-4,5
Haparanda	0	-4 348	0	4 348	-259	-259	-2,7
Jokkmokk	0	-5 953	-382	6 085	-259	-509	-3,1
Kalix	0	-2 773	-1 394	3 918	-259	-509	-9,3
Kiruna	376	-4 624	-2 301	6 675	-259	-133	-3,3
Luleå	193	-582	-2 817	3 150	-259	-316	-22,5
Pajala	0	-7 602	0	7 602	-259	-259	-2,0
Piteå	0	-1 211	-1 231	2 192	-259	-509	-20,6
Älvsbyn	0	-3 031	-1 244	4 025	-259	-509	-4,6
Övertorneå	0	-5 647	0	5 647	-259	-259	-1,1
Övertorneå	0	-6 867	0	6 867	-259	-259	-1,5

Tabell 2 B Beräknad förändring av bidrag, avgifter m.m. i föreslaget utjämningssystem (inkl. regionalt stöd) jämfört med nuvarande utfall (exkl. rörliga införandetillägg/avdrag), kr/inv år 2000.

Landsting	Ny inkomst- utjämning Kr/inv	Ny kostnads- utjämning Kr/inv	Avskaf- fade fasta inför.- tillägg Kr/inv	Nytt regional- politiskt stats- bidrag Kr/inv	Sänkning av det generella stats- bidraget Kr/inv	Netto- föränd- ring Kr/inv	Netto- föränd- ring Mkr
Stockholms	337	51	-544	0	10	-146	-263,0
Uppsala	0	51	0	0	10	61	17,8
Södermanlands	0	51	0	0	10	61	15,6
Östergötlands	0	51	0	0	10	61	25,1
Jönköpings	0	51	0	0	10	61	20,0
Kronobergs	0	-152	0	152	10	10	1,8
Kalmar	0	51	0	0	10	61	14,4
Gotlands k:n	0	-1 369	0	1 369	10	10	0,6
Blekinge	0	-429	0	429	10	10	1,5
Skåne	0	51	0	0	10	61	68,5
Hallands	0	51	0	0	10	61	16,7
Västra Götalands	0	51	0	0	10	61	90,8
Värmlands	0	51	0	0	10	61	16,9
Örebro	0	51	0	0	10	61	16,7
Västmanlands	0	51	0	0	10	61	15,7
Dalarnas	0	51	0	0	10	61	17,1
Gävleborgs	0	51	0	0	10	61	17,1
Västernorrlands	0	31	-289	164	10	-84	-21,0
Jämtlands	0	-619	-836	1 330	10	-115	-15,0
Västerbottens	0	-123	-651	649	10	-115	-29,5
Norrbottens	0	-431	-961	1 267	10	-115	-29,7