

Regeringens proposition

1998/99:89

Förändringar i utjämningsystemet för kommuner
och landsting

Prop.
1998/99:89

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 31 mars 1999

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i propositionen vissa förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting från och med år 2000. De grundläggande principerna för utjämnningen av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting bör ligga fast. De föreslagna förändringarna berör endast de delar av utjämningsystemet som utjämnar förstrukturellt betingade kostnadsskillnader (kostnadsutjämnning). De största förändringarna i förhållande till nuvarande kostnadsutjämnning föreslås för hälso- och sjukvården och individ- och familjeomsorgen. Vidare föreslås att en kostnadsutjämnning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund införs. Inga förändringar föreslås i nuvarande inkomstutjämnning.

Regeringen föreslår också att särskilda införanderegler tillämpas för åren 2000–2004. Det innebär dels en förlängning av införandeperioden för nuvarande utjämningsystem med ett år och dels en ytterligare begränsning av den totala bidragsminskning som en kommun eller ett landsting kan få vidkännas under hela perioden 1996–2004.

Regeringen aviserar även ett fortsatt arbete med uppföljning och utveckling av utjämningsystemet. En delegation tillsätts med uppgift att svara för en fortlöpande uppföljning av utjämningsystemet och att kontinuerligt utvärdera de enskilda delarnas träffsäkerhet samt lämna förslag till förändringar av olika faktorer i kostnadsutjämnningen. Ett antal frågor bör bli föremål för fortsatt utredning. Det gäller främst inkomstutjämnningen, möjligheter till förenkling av systemet samt frågan om alternativa lösningar för tiden efter införandeperiodens slut år 2004.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting	7
3	Ärendet och dess beredning.....	12
4	Bakgrund	13
4.1	Inledning	13
4.2	Nuvarande utjämningsystem för kommuner och landsting.....	14
5	Principiella utgångspunkter	15
5.1	Utvämningsystemet	15
5.2	Inkomstutjämnigen.....	16
5.3	Kostnadsutjämnigen.....	18
6	Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnigen.....	20
6.1	Inledning	20
6.2	Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	20
6.3	Byggkostnader.....	21
6.4	Kallortstillägg.....	21
6.5	Insatser för personer med funktionshinder.....	22
7	Faktorer för beräkning av kostnadsutjämnigen.....	23
7.1	Nya verksamheter och kostnadsslag.....	23
7.1.1	Barn och ungdomar med utländsk bakgrund ..	23
7.2	Verksamheter och kostnadsslag där faktorerna förändras	24
7.2.1	Individ- och familjeomsorg.....	24
7.2.2	Äldreomsorg	26
7.2.3	Gymnasieskola.....	28
7.2.4	Befolkningsminskning	29
7.2.5	Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder	32
7.2.6	Hälso- och sjukvård	34
7.2.7	Kollektivtrafik.....	38
7.3	Verksamheter och kostnadsslag där uppdateringar görs ...	40
7.4	Övriga delar av kostnadsutjämnigen	44
7.5	Sammanfattning av verksamheter, kostnadsslag och faktorer i kostnadsutjämnigen	44

8	Införandet av de föreslagna förändringarna.....	45	Prop. 1998/99:89
8.1	Inledning	45	
8.2	Effekter av förändringarna i kostnadsutjämningsen	46	
8.3	Begränsning av bidragsförändringarna	49	
8.4	Ekonomiska konsekvenser av införandereglerna	51	
	8.4.1 Utfallet för kommuner och landsting	51	
	8.4.2 Kostnaderna för införandereglerna	53	
8.5	Jämställdhet mellan män och kvinnor	55	
9	Uppföljning och utveckling av utjämningsystemet	57	
Bilaga 1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	58	
Bilaga 2	Kommunala utjämningsutredningens lagförslag	63	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 mars 1999.....	70	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till

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

2. godkänner regeringens riktlinjer för förändringar av utjämningsystemet (avsnitt 7).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

3 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

dels att 10 § skall upphöra att gälla,

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

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

5 §

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

Vad som i denna lag benämns bidragsminskning eller bidragsökning utgörs av skillnaden mellan *summan av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 1999 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting samt denna lag och motsvarande summa enligt de två förstnämnda lagarna i deras lydelse från den 1 januari 2000, om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 1999.*

7 §

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

För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner gäller att den sammanlagda bidragsminskningen *per år* för åren 1996–2003 får uppgå till högst

Bidragsminskningen för åren 2000–2004 får uppgå till högst 1 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1999. *Om kommunen under åren 1996–1999 haft en bidragsminskning får bidragsminskningen för åren 1996–2004 högst uppgå till 1 200 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1999.*

För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt

4 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner gäller att bidragsminskningen för åren 2000–2004 får uppgå till högst 2 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1999. *Om kommunen under åren 1996–1999 haft en bidragsminskning får bidragsminskningen för åren 1996–2004 högst uppgå till 3 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1999.*

9 §

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

– för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 250 kronor,

– för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,

– för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,

– för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,

– för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 250 kronor,

– för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 200 kronor per invånare. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som *motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och*

– 200 kronor för år 2000,

– 400 kronor för år 2001,

– 600 kronor för år 2002,

och

– 800 kronor för år 2003.

fasta införandetillägget, och 1 500 kronor, och
– för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 750 kronor.

11 §

En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 1996 till och med år 1998 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning genom att dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett belopp som

- för år 1996 är 704 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 704 kronor, den faktiskt beräknade ökningen,*
- för år 1997 är 304 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 304 kronor, den faktiskt beräknade ökningen, och*
- för år 1998 är 112 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 112 kronor, den faktiskt beräknade ökningen.*

En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 2000 till och med år 2003 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning genom att dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan *den faktiskt beräknade ökningen och*

- 200 kronor för år 2000,*
- 400 kronor för år 2001,*
- 600 kronor för år 2002,*
- och*
- 800 kronor för år 2003.*

12 §

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

Bidragsminskningen för åren 2000–2004 får uppgå till högst 600 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1999. *Om landstinget under åren 1996–1999 haft en bidragsminskning får bidragsminskningen för åren 1996–2004 högst uppgå till 720 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1999.*

14 §

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 150 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt infö-

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 120 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt införandetillägg, som uppgår

randetillägg, som uppgår till ett belopp som

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

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

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

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

– för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,

– för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 900 kronor, och

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

till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och

– 120 kronor för år 2000,

– 240 kronor för år 2001,

– 360 kronor för år 2002,

och

– 480 kronor för år 2003.

15 §

En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 2000 till och med år 2003 för de landsting som får en beräknad bidragsökning genom att dessa landsting får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den faktiskt beräknade ökningen och

- 120 kronor för år 2000,
- 240 kronor för år 2001,
- 360 kronor för år 2002,
- och
- 480 kronor för år 2003.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

3 Ärendet och dess beredning

I augusti 1995 gav chefen för Finansdepartementet efter regeringens be- myndigande en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det system för statsbidrag och utjämning för kommuner respektive landsting som trädde i kraft den 1 januari 1996 (dir. 1995:118). Kommitténs uppdrag var att i första hand följa upp och utvärdera den del av systemet som avser kostnadsutjämningen och lämna förslag till förändringar för att förbättra systemets förmåga att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting. De verksamhetsområden som prioriterades i direktiven var barnomsorg, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik samt individ- och familjeomsorg. Kommittén, som antog namnet Kommunala utjämningsutredningen, fick i februari 1997 tilläggsdirektiv (dir. 1997:32) att utreda dels behov och utformning av en kostnadsutjämning för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dels huruvida felaktigheter i beräkningarna i utjämningsystemet skall korrigeras i efterhand och i så fall på vilket sätt.

Kommittén avlämnade i juni 1997 delbetänkandet *Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting* (SOU 1997:93). Förslaget i delbetänkandet, som innebar vissa förändringar i beslutsordningen om bidrag respektive avgift i utjämningsystemet, har genomförts fr.o.m. den 1 januari 1998.

Kommittén avlämnade i december 1998 sitt slutbetänkande *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting - en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet* (SOU 1998:151). Kommitténs sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. Yttranden har lämnats av 267 kommuner och 20 landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, 41 andra organisationer och statliga myndigheter samt 26 övriga. En sammanställning av remissyttrandena i ärendet finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi1999/132).

Regeringen redovisar i det följande sina förslag till förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting, vilka avses träda i kraft den 1 januari 2000. Förslagen bygger på de förslag som Kommunala utjämningsutredningen lämnat. Jämfört med kommitténs förslag innebär regeringens förslag vissa förändringar i delar av kostnadsutjämningen och av införandereglerna.

Lagrådet

Lagförslagen är av en sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande inte är nödvändigt. Något yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

4 Bakgrund

4.1 Inledning

År 1993 infördes ett nytt statligt utjämningsbidrag för kommuner. Bidraget ersatte det tidigare skatteutjämningsbidraget och ett antal specialdestinerade statsbidrag. Samtidigt avskaffades den allmänna och den särskilda skatteutjämningsavgiften för kommuner samt avräkningsskatten.

För landstingen bibehölls det tidigare skatteutjämningsbidraget och ersättningarna till sjukvårdshuvudmän. Samtidigt slopades vissa specialdestinerade statsbidrag och avräkningsskatten samt år 1994 även skatteutjämningsavgiften.

Det statliga utjämningsbidraget till kommuner infördes efter förslag från Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98). Vid remissbehandlingen hade kritik framförts mot förslaget, framför allt rörande den del i bidragssystemet som avsåg utjämning av strukturellt betingade kostnadskillnader. En nackdel med det nya bidragssystemet var att det inte omfattade alla kommuner, vilket bl.a. skapade problem vid ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna. För att mildra genomslaget av det nya bidragssystemet infördes särskilda övergångsregler för åren 1993 och 1994. Mot denna bakgrund inleddes ett antal utredningsarbeten.

En särskild utredare tillkallades med uppgift att föreslå en ny modell för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader för kommuner. Förslaget presenterades i betänkandet Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53).

En arbetsgrupp inom Finansdepartementet fick i uppdrag att belysa olika modeller för inkomstutjämning. Arbetet redovisades i rapporten Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68).

En särskild utredare tillkallades med uppgift att se över utjämningsystemet för landsting och landstingsfria kommuner. Förslaget presenterades i betänkandet Inomkommunal utjämning (SOU 1994:70).

Samtliga betänkanden har remissbehandlats.

I december 1993 tillsattes en parlamentariskt sammansatt beredning med uppgift att föreslå hur statens bidrag till kommuner och landsting och utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skulle utformas från och med den 1 januari 1996. Samtidigt beslutades om särskilda övergångsregler för utjämningsbidraget för kommuner även för år 1995. Beredningen skulle väga samman det underlag och de förslag som tagits fram i de ovan nämnda utredningarna samt de synpunkter som framförts vid remissbehandlingen av dessa och ta fram ett samlat förslag med bred politisk förankring. Beredningen presenterade sina förslag i betänkandet Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144).

4.2 Nuvarande utjämningsystem för kommuner och landsting

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil.7) presenterade regeringen ett förslag till nytt utjämningsystem för kommuner och landsting som i stor utsträckning byggde på förslagen i betänkandet från 1994.

Riksdagen ställde sig bakom de av regeringen föreslagna grundläggande principerna för utjämningsystemet när det gäller syfte, inriktning, omfattning och ikraftträdande (bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416 resp. 417). Den föreslagna lagregleringen av systemet avslogs dock med hänvisning till att grundlagsenligheten borde ses över ytterligare.

Regeringen återkom därför till riksdagen under hösten 1995 med ett förslag som getts en annan lagteknisk utformning som Lagrådet inte hade motsatt sig (prop. 1995/96:64). Förslaget innebar att kommuner och landsting som har sämre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft och strukturella förhållanden ges ett statligt bidrag i syfte att jämna ut dessa skillnader. Samtidigt får de kommuner och landsting som har bättre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft och strukturella förhållanden erlagga en utjämningsavgift till staten. Bidragen och avgifterna är beloppsmässigt i stort sett lika stora. Förslaget antogs av riksdagen (bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116).

Utgångspunkten för utjämningsystemet är att alla kommuner respektive landsting, genom utjämningsen, skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet, oberoende av vilken nivå på service, effektivitet och avgifter som den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget väljer. Detta uppnås genom en långtgående inkomstutjämningsen för både kommuner och landsting. Efter utjämningsen skall alla kommuner och landsting ha en skattekraft som motsvarar genomsnittet för landet. Dessutom sker en utjämningsen av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Därutöver utgår generella, invånarbaserade statsbidrag till kommuner respektive landsting. För att underlätta anpassningen till det nya utjämningsystemet finns särskilda införanderegler för åren 1996-2003, vilka innebär att effekterna av systemet slår igenom successivt under en period om åtta år.

De verksamheter och kostnadsslag som omfattas av kostnadsutjämningsen regleras i lag. De faktorer som används vid beräkningen av kostnadsutjämningsen regleras i förordningen (1995:1645) om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting.

5 Principiella utgångspunkter

5.1 Utjämningsystemet

Regeringens bedömning: Principerna för utjämningsystemet ligger fast. Huvudsyftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting. Detta ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och av strukturellt betingade kostnadsskillnader.

Utredningens bedömning: Utredningen har utgått från målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och av strukturella kostnadsskillnader.

Remissinstanserna: En klar majoritet av landets kommuner och landsting ställer sig bakom de principiella utgångspunkterna för utjämningsystemet. Ett femtiotal kommuner, i första hand i Stockholms län och i skogslänen, samt ett fåtal landsting anser dock att de principiella utgångspunkterna för systemet är oacceptabla. Kritiken gäller dels att systemet anses komplicerat och därför svårt att förstå, dels att det anses stå i strid med den kommunala självstyrelsen. En stor del av dessa kritiska synpunkter avser emellertid snarast utformningen av det nuvarande utjämningsystemet och inte de förändringar som utredningen föreslagit.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns stora skillnader framför allt mellan kommunerna men även mellan landstingen när det gäller skattekraft och skatteinkomster. För kommunerna varierar skattekraften mellan drygt 70 % och över 170 % av medelskattekraften.

De redovisade kostnaderna skiljer sig åt för en och samma verksamhet mellan olika kommuner och landsting. En del av kostnadsskillnaderna kan hänföras till skillnader i servicenivå, grad av avgiftsfinansiering och effektivitet. En stor del av kostnadsskillnaderna beror emellertid på skillnader i fråga om behov och strukturella förhållanden, vilka i stor utsträckning är opåverkbara för enskilda kommuner och landsting.

Utgångspunkten för utjämningsystemet är att alla kommuner respektive landsting, genom utjämnningen, skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet, oberoende av skattekraft, strukturella förhållanden och vilken nivå på service, effektivitet och avgifter som den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget väljer. Ett väl fungerande utjämningsystem är därför av mycket stor betydelse för att alla kommuner och landsting skall ges likvärdiga möjligheter att erbjuda sina invånare en god service. Även om systemet består av olika delar är det viktigt att se inkomst- och kostnadsutjämnningen i ett sammanhang. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att t.ex. kommuner och landsting som har högre skattekraft än genomsnittet ges förutsättningar att klara kostnader för sådan verksamhet som är en förutsättning för att inkomsterna skall kunna förvärfas. Det finns t.ex. ett samband mellan hög skattekraft och höga kostnader för barnomsorg och, på regional nivå, även för kollektivtrafik.

Utredningens förslag innebär ingen förändrad syn på de principiella utgångspunkterna för utjämningsystemet. Remissbehandlingen visar också att dessa har en bred förankring. Regeringen anser därför att de grundläggande principerna för utjämnning av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och landsting bör ligga fast.

Av stor betydelse är att systemets utformning ger förutsättningar för en effektiv kommunal verksamhet och inte hindrar en utveckling som i ett större samhälleligt perspektiv är gynnsam. Systemet bör bli föremål för fortsatt utvecklingsarbete i syfte att åstadkomma ytterligare förbättringar. Regeringen avser därför att tillsätta en delegation med uppgift att bl.a. fortlöpande följa upp och utvärdera systemet. Regeringen avser därutöver att påbörja olika utredningsarbeten, bl.a. för att undersöka möjligheterna att göra systemet enklare och mer stabilt och för att se över inkomstutjämnningen (se avsnitt 9).

5.2 Inkomstutjämnningen

Regeringens bedömning: Nuvarande utformning av inkomstutjämnningen ligger fast. Ett utredningsarbete inleds i syfte att finna en alternativ utformning av inkomstutjämnningen, med bibehållen långtgående utjämnning men utan negativa marginaleffekter.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Landstingsförbundet anser att kompensationsgraden i inkomstutjämnningen bör sänkas till 90 procent. Svenska Kommunförbundet anser att de negativa marginaleffekterna är en brist i systemet som undergräver dess legitimitet och att det är nödvändigt att förändra systemet så att denna effekt elimineras. Det stora flertalet kommuner anser att nuvarande inkomstutjämnning är acceptabel, men många har tagit upp problemet med de negativa marginaleffekter som kan uppkomma.

Skälen för regeringens bedömning: En långtgående inkomstutjämnning är en central del i ett utjämningsystem som skall ge kommuner och landsting i hela landet likvärdiga ekonomiska förutsättningar att ge sina medborgare en god kommunal service. Genom inkomstutjämnningen garanteras alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett det egna skatteunderlagets storlek. Inkomstutjämnningen är därigenom också en garanti för att alla kommuner och landsting får del av den ekonomiska tillväxten i samhället.

Utredningens uppdrag gällde i första hand att se över kostnadsutjämnningen. Utredningen har emellertid också framfört principiella synpunkter på inkomstutjämnningen, i första hand när det gäller de negativa marginaleffekter som kan uppkomma för kommuner och landsting vars egna skattesatser understiger de skattesatser som tillämpas i inkomstutjämnningen.

Det har förts fram att den långtgående inkomstutjämnningen kan ge vissa negativa marginaleffekter som skulle innebära att det inte lönar sig för en kommun att öka sin skattekraft eftersom denna ökning till stor del äts upp

av en ökad avgift i inkomstutjämnningen. En uppföljning visar dock att dessa effekter i verkligheten är tämligen små. Den visar att tillväxten av inkomster efter inkomstutjämnning i flertalet av de berörda kommunerna i praktiken endast har varit ca 0,01 till 0,1 procentenheter lägre än skattekraftstillväxten i riket sedan utjämningsystemet infördes år 1996. Så länge skatteunderlaget i riket ökar, kommer således även kommuner med låg skattesats och hög tillväxt att också få en ökning av skatteinkomsterna efter inkomstutjämnningen. Det gäller även om den genomsnittliga ökningen är begränsad. Däremot blir den positiva effekten av ökningen något lägre än den genomsnittliga ökningen av skatteunderlaget för landet som helhet. Ingen kommun har hittills haft en negativ utveckling av skatteinkomster efter inkomstutjämnning.

Utredningen har undersökt olika tekniska lösningar som skulle kunna reducera, eller om möjligt helt få bort dessa negativa marginaeffekter. De lösningar som utredningen studerat står dock i konflikt antingen med målet om en långtgående utjämnning och/eller med målet om att den enskilda kommunen inte skall kunna påverka bidragets eller avgiftens storlek.

De negativa marginaeffekter som under vissa omständigheter kan uppkomma i inkomstutjämnningen är en brist i det nuvarande systemet. En av förklaringarna till marginaeffekterna är de stora skillnaderna i skattesatser mellan kommuner respektive landsting. Skillnaderna beror bl.a. på att man i tidigare statsbidragssystem inte hade en lika långtgående utjämnning av skattekraft. Kommuner med en hög egen skattekraft kunde därför hålla en låg skattesats och ändå klara sina åtaganden. Om skattesatserna överlag legat mer i nivå med de skattesatser som tillämpas i inkomstutjämnningen, vilka i princip motsvarar 95% av riksgenomsnittet, skulle problemet med de negativa marginaeffekterna aldrig uppstå.

Regeringen är inte beredd att nu föreslå sådana förändringar i inkomstutjämnningen att de negativa marginaeffekterna helt undanröjs. Det är emellertid angeläget att söka en lösning på detta problem. Frågan om alternativa tekniska lösningar av inkomstutjämnningen, i syfte att finna en alternativ utformning med bibehållen långtgående utjämnning men utan negativa marginaeffekter, kommer därför att bli föremål för fortsatt utredningsarbete (se avsnitt 9).

Regeringens bedömning: Utgångspunkterna för utjämningen av strukturellt betingade kostnadsskillnader ligger fast vilket innebär följande:

- Alla kommuner respektive landsting skall efter kostnads- och inkomstutjämningen ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet.
- Kostnadsutjämningen skall inte kompensera för skillnader i service-nivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet.
- Kostnadsutjämningen skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Ett utredningsarbete inleds för att undersöka möjligheterna att göra systemet enklare och mer stabilt.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen har utgått från att den grundläggande teknik som tillämpas i nuvarande utjämningsystem skall gälla även i fortsättningen.

Remissinstanserna: Relativt många remissinstanser har riktat kritik mot att systemet för kostnadsutjämning är omfattande och komplicerat och därför svårt att förstå. Många har också framfört synpunkter på vilka verksamheter de anser skall omfattas av kostnadsutjämningen. Några remissinstanser anser att ytterligare verksamheter eller kostnader bör ingå i kostnadsutjämningen, medan andra remissinstanser anser att vissa verksamheter eller kostnader som nu ingår i systemet bör tas bort. Bland andra anser en del kommuner och landsting i Syd- och Mellansverige att kostnadsutjämningen innehåller regionalpolitiska inslag vilka de menar inte borde ingå i utjämningsystemet utan tillgodoses på annat sätt. Andra remissinstanser, främst i landets norra delar, redovisar en motsatt uppfattning i denna fråga. Många kommuner och landsting utanför storstadsregionerna anser att kollektivtrafik inte skall omfattas av kostnadsutjämningen, alternativt att den borde kompenseras i mindre utsträckning än nu. Motsatt uppfattning framförs från storstadsregionerna.

Flera kommuner efterlyser ett stabilare system så att de årliga förändringarna i kostnadsutjämningen till följd av uppdateringar av systemet begränsas. Många synpunkter har också framförts när det gäller valet av faktorer i respektive verksamhet och kostnadsslag som omfattas av kostnadsutjämningen. Detta kommenteras närmare i avsnitt 7.

Skälen för regeringens bedömning: Utjämningsystemet skall enbart utjämna för strukturellt betingade skillnader i behov och kostnader. För att systemet skall ha stor trovärdighet och legitimitet anser regeringen att sådana kostnadsskillnader som kan förklaras av skillnader i t.ex. service-nivå och kvalitet inte skall kompenseras i utjämningen. En utgångspunkt har därför varit att utjämningen måste baseras på faktorer som är opåverkbara för de enskilda kommunerna och landstingen. Faktorer som kan påverkas genom kommunala beslut bör därför inte läggas till grund för utjämningen.

I remissvaren på utredningens förslag har framförts kritik när det gäller systemets omfattning och komplexitet. Frågan om systemets komplexitet hänger bl.a. samman med den metod som valts för utjämning av kostnadsskillnader. Utredningens förslag bygger på att den i nuvarande utjämningsystem använda s.k. standardkostnadsmetoden bibehålls. Denna metod innebär att kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting beräknas utifrån faktorer som skall återspegla strukturella skillnader på verksamhetsnivå. En standardkostnad beräknas för varje kommun/landsting för var och en av de ingående verksamheterna och kostnadsslagen enligt en särskild beräkningsmodell. Genom standardkostnadsmetoden kan sådana faktorer som specifikt speglar skillnader i behov och struktur inom respektive verksamheter användas. Ett system för kostnadsutjämning som baseras på standardkostnadsmetoden blir emellertid omfattande eftersom det för varje verksamhet måste innehålla tillräckligt många faktorer för att beskriva behov och struktur på ett nyanserat sätt. Systemet kan därigenom uppfattas som svåröverskådligt. Samtidigt ges goda möjligheter till uppföljning av systemets olika delar i förhållande till den faktiska utvecklingen inom olika verksamheter. Det ges också möjligheter att fortlöpande anpassa kostnadsutjämningen till olika förändringar, t.ex. när ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting förändras. Nya verksamheter kan läggas till eller gamla tas bort utan att systemet i övrigt behöver förändras.

Under åren 1993-1995 tillämpades den s.k. totalkostnadsmetoden vid beräkning av utjämningsbidraget till kommuner. Metoden syftade till att återspegla de totala kostnadsskillnaderna mellan kommuner med hjälp av ett fåtal faktorer. Resultatet blev dock starkt kritiserat, inte minst därför att varje faktor fick orimligt stort genomslag vilket bl.a. skapade stora problem med tröskeeffekter.

Det har inte uttryckligen ingått i utredningens uppdrag att lämna förslag till förenklingar av systemet. En av utredningens slutsatser är dock att den nuvarande kostnadsutjämningen är svår att förenkla utan att man samtidigt riskerar att försämra precisionen i systemet.

Enligt regeringens uppfattning har standardkostnadsmetoden stora fördelar framför den tidigare tillämpade totalkostnadsmetoden, eftersom den kommunala verksamheten är omfattande och komplex och därigenom svår att fånga med ett fåtal faktorer. Det skulle med totalkostnadsmetoden även kunna uppstå nya problem av en annan karaktär. Det bör också noteras att de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen går i olika riktningar. Många har synpunkter på komplexiteten, medan andra menar att nya verksamheter borde beaktas i utjämningsystemet. Detta illustrerar tydligt hur svår denna avvägning är. Regeringen anser emellertid att möjligheterna att förenkla utjämningsystemet måste undersökas. Frågan måste analyseras utifrån bl.a. demokratiska, planeringsmässiga och praktiska aspekter och inte minst rättvisaspekter. Möjligheterna att göra systemet enklare och mer stabilt kommer därför att undersökas i det fortsatta utredningsarbetet (se avsnitt 9).

6 Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen

6.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas vilka verksamheter och kostnadsslag som regeringen föreslår skall ingå i kostnadsutjämnningen. I avsnitt 7 redovisar regeringen sina bedömningar när det gäller vilka faktorer som skall ligga till grund för beräkningarna av kostnadsutjämnningen för olika verksamheter och kostnadsslag.

6.2 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Regeringens förslag: I kommunernas kostnadsutjämnning införs ett nytt kostnadsslag avseende barn och ungdomar med minst en förälder född utanför EU och Norden.

Utredningen: Inget förslag har lämnats.

Remissinstanserna: Många kommuner med en hög andel invånare med utländsk bakgrund anser att detta medför merkostnader i olika verksamheter vilka inte i tillräckligt hög utsträckning beaktas i nuvarande eller i den av utredningen föreslagna kostnadsutjämnningen. Svenska Kommunförbundet redovisar liknande synpunkter och anser det särskilt viktigt att uppmärksamma integrationsproblematiken i utjämningsmodellerna för barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Integrationsverket påpekar att bosättningen av personer med utländskt ursprung inte är jämnt fördelad över riket och att detta medför en ojämn fördelning mellan kommuner av kostnaderna för integrationsinsatser. Verket förordar dock ingen generell kostnadsutjämningsmodell som skulle utgå från en etnisk dimension. Verket anser att de av utredningen föreslagna förändringarna bättre än dagens system tillgodoser kommuner med en stor andel invånare med ursprung utanför EU. Verket anser vidare att det är anmärkningsvärt att utredningen inte uppmärksammat kostnader för modersmålsundervisning inom gymnasieutbildningen och förskolan.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar de synpunkter som framförts av flera remissinstanser att en hög andel invånare med utländsk bakgrund kan ställa högre krav på den kommunala verksamheten. De merkostnader som följer av detta beaktas redan i nuvarande kostnadsutjämnning för grundskolan och individ- och familjeomsorgen. I nuvarande utjämnning beaktas emellertid inte att många barn med utländsk härkomst har behov av särskilt stöd både inom barnomsorgen och i skolan. Behovet av extra insatser är särskilt stort i kommuner med invandratäta stadsdelar. Regeringen anser därför att det är befogat att ytterligare komplettera kostnadsutjämnningen med en del som beaktar de större behoven som kommuner med en hög andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Med utländsk bakgrund avses här att personen själv eller minst en av föräldrarnas

na är född utanför EU och Norden. Därigenom skapas bättre förutsättningar för dessa kommuner att tillgodose behoven. Regeringen anser även att en etnisk faktor bör införas i utjämningen för äldreomsorg.

I avsnitt 7.1.1 redovisas de faktorer som bör ligga till grund för kostnadsutjämningen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

6.3 Byggkostnader

Regeringens bedömning: Byggkostnader skall finnas kvar i kostnadsutjämningen för kommuner.

Utredningens förslag: Byggkostnader tas bort ur kostnadsutjämningen för kommuner.

Remissinstanserna: Flertalet kommuner i områden med höga byggkostnader anser det oacceptabelt att skillnader i byggkostnader inte skall beaktas i kostnadsutjämningen. Bland andra anser Svenska Kommunförbundet, Boverket och Glesbygdsverket att byggkostnadsmodellen bör finnas kvar i kostnadsutjämningen.

Skälen för regeringens bedömning: Till viss del torde skillnaderna i byggkostnader kunna förklaras av skillnader i prisläget på byggtjänster i olika delar av landet, vilket i sin tur är en avspegling av efterfrågan inom byggbranschen. Regeringen delar bl.a. Svenska Kommunförbundets och Boverkets synpunkter att skillnader i byggkostnader bör betraktas som strukturella i den meningen att de är opåverkbara för kommunerna och att de således bör kompenseras i systemet. Regeringen föreslår därför att en utjämning för skillnader i byggkostnader mellan olika delar av landet skall finnas kvar i kostnadsutjämningen för kommuner.

Byggkostnadsmodellen bör uppdateras med aktuellare uppgifter om regionala skillnader i byggkostnader (se vidare avsnitt 7.3).

6.4 Kallortstillägg

Regeringens bedömning: Kallortstillägget skall finnas kvar oförändrat i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.

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

Remissinstanserna: Det stora flertalet kommuner och landsting delar utredningens förslag. Svenska Kommunförbundet anser att kallortstillägget tills vidare bör bibehållas intakt. Flertalet kommuner och landsting i Norrland redovisar samma uppfattning. En del kommuner i Syd- och Mellansverige anser att kallortstillägget bör utgå ur kostnadsutjämningen redan från och med år 2000.

Skälen för regeringens bedömning: Det tidigare kallortstillägget innebär fortfarande en strukturell merkostnad som för vissa kommuner och landsting framför allt återspeglas i en högre lönenivå i de delar av landet där kallortstillägget tidigare ingick i de centrala avtalen. Utredningens förslag att sänka nivån på kompensationen för kallortstillägget bygger på uppgifter som visar att skillnaden i lönenivå för kallortskommuner gentemot övriga kommuner har minskat något under perioden 1993-1997. Utredningen konstaterar emellertid också att det är svårt att avgöra om förändringen beror på att lönen för en och samma yrkesgrupp utvecklats olika i skilda delar av landet, eller om den beror på att personalens sammansättning har utvecklats annorlunda i kallortskommunerna. För landstingen är förändringarna inte lika tydliga.

Mot bakgrund av denna osäkerhet anser regeringen, i likhet med bl.a. Svenska Kommunförbundet, att det är för tidigt att avgöra om löneskillnaderna mellan kallortskommunerna och övriga kommuner faktiskt har minskat i någon större utsträckning. Regeringen bedömer därför att kallortstillägget tills vidare bör bibehållas intakt. På längre sikt finns det anledning att minska kompensationsnivån för kallortstillägget om lönenivån i kallortskommunerna närmar sig den i övriga kommuner. Utvecklingen bör närmare studeras i den fortsatta uppföljningen av utjämningsystemet.

6.5 Insatser för personer med funktionshinder

Regeringens bedömning: Skillnaderna i kostnadshänseende mellan kommuner och mellan olika delar av landet för insatser för personer med funktionshinder liksom antalet personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är så stora att någon form av utjämning behövs. Utjämningen bör dock inte ske inom ramen för utjämningsystemet. Frågan om ett särskilt statsbidrag avseende verksamhet för personer med funktionshinder bereds vidare inom Regeringskansliet. Kostnaderna för ett statsbidrag bör finansieras genom en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av kommunerna anser att utredningens bedömning är acceptabel. Ett antal kommuner anser att en utjämning borde ske inom utjämningsystemet. Svenska Kommunförbundet tillstyrker att en utjämning sker genom särskilda statsbidrag. Om detta inte går måste frågan lösas i utjämningsystemet trots problemen med påverkbarheten. Socialstyrelsen instämmer i utredningens motiv för att inte föreslå att någon verksamhetsanknuten faktor skall införas i utjämningsystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen konstaterar att skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar av landet i övertagna kostnader enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är så stora att någon form av utjämning behövs.

Utredningen anser emellertid att en utjämning för LSS-verksamhet inte bör ske inom ramen för utjämningsystemet. Motivet för detta är att en utjämning för LSS-verksamhet skulle behöva baseras på kommunala beslut om insatser eftersom det för närvarande inte finns några andra lämpliga faktorer som en nationell kostnadsutjämning kan baseras på. Det kan då inte uteslutas att beslutsfattandet påverkas. Om utjämningen endast omfattar vissa typer av stöd- och serviceinsatser finns risk för att detta negativt påverkar benägenheten att tillhandahålla andra typer av insatser än de som ger kompensation från det nationella utjämningsystemet. Risken föreligger främst i de fall olika typer av insatser är utbytbara. Om ett utjämningsystem ger kompensation för insatser enligt LSS, medan insatser enligt t.ex. socialtjänstlagen inte ger någon kompensation, skulle systemet kunna ge incitament att ersätta insatser som tidigare gavs enligt socialtjänstlagen med insatser enligt LSS.

Regeringen delar utredningens bedömning att det är nödvändigt att införa någon form av utjämning för LSS-verksamhet mellan kommuner och mellan olika delar av landet. En sådan utjämning bör av skäl som utredningen anfört inte ske i utjämningsystemet. Utredningen föreslår att ett särskilt statsbidrag utformas för vissa LSS-insatser. En sådan lösning är dock inte oproblematisk i principiellt hänseende. Även ett särskilt statsbidrag kan leda till ineffektivitet genom att styra mot insatser som är bidragsberättigade när andra insatser hade varit möjliga. Mot denna bakgrund bör ett statsbidrag utformas så att det endast är speciella insatser som blir bidragsberättigade, dvs. insatser som är särskilt kostnadskrävande och där kriterierna för beslut om insatsen klart kan definieras. Utredningen har emellertid inte lämnat förslag till utformning av ett sådant statsbidragssystem.

Frågan om ett särskilt statsbidrag för LSS-verksamhet bereds nu vidare i Regeringskansliet. Vid konstruktionen av ett statsbidrag kommer kommuner med en hög andel resurskrävande personer med stora och kostnadskrävande funktionshinder och kommuner med omfattande privat vårdverksamhet att uppmärksammas särskilt. Det gäller ett begränsat antal kommuner med speciella verksamheter. Ett statsbidrag bör finansieras genom att det generella statsbidraget till kommunerna reduceras i motsvarande omfattning.

7 Faktorer för beräkning av kostnadsutjämningen

7.1 Nya verksamheter och kostnadsslag

7.1.1 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Regeringens bedömning: Kostnadsutjämningen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund beräknas utifrån andelen invånare i åldern 0-19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden.

Utredningen: Inget förslag har lämnats.

Remissinstanserna: Inga synpunkter på en närmare utformning av ett sådant kostnadsslag har framförts. Några remissinstanser har pekat på vikten av att uppmärksamma integrationsproblematiken bl.a. i utjämningsmodellerna för barnomsorg, grund- och gymnasieskola.

Skälen för regeringens bedömning: 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. Det är emellertid befogat att ytterligare komplettera kostnadsutjämningen så att de större behoven av insatser i kommuner med en hög andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund från länder utanför EU och Norden beaktas (se avsnitt 6.2). En utjämningsmodell för barn och ungdom med utländsk bakgrund bör utformas så att resurser tillförs de kommuner som har störst behov av insatser. Regeringen anser därför att kommuner, där andelen barn och ungdomar i åldrarna under 20 år med utländsk bakgrund överstiger genomsnittet i landet, kompenseras i kostnadsutjämningen. Kompensationen utformas så att dessa kommuner erhåller 75 kronor per invånare i kommunen för varje procentenhet som andelen invånare i åldern 0-19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden överstiger riksgenomsnittet.

Med denna utformning kommer ett drygt 30-tal kommuner, huvudsakligen i storstadslänen samt några större städer att erhålla. Den största bidragsökningen uppgår till drygt 700 kronor per invånare, motsvarande drygt 5 000 kronor per invånare i den aktuella gruppen. Det motsvarar mellan 10 och 15 procent av den genomsnittliga kostnaden i riket för verksamhet som kan hänföras till de aktuella åldrarna. Svenska Kommunförbundets Integrationsberedning har uppskattat att kostnaderna per barn i den aktuella gruppen överstiger genomsnittet för kommunen med ca 10 procent i såväl barnomsorgen som grundskolan. Utöver den nu föreslagna kompensationen erhåller kommuner med en högre andel elever med finskt och utomnordiskt medborgarskap än genomsnittet också ett bidrag för modersmålsundervisning i kostnadsutjämningen för grundskolan. Genom införandet av en utjämningsmodell för barn och ungdom med utländsk bakgrund omfördelas 575 miljoner kronor vilket för landet som helhet motsvarar 65 kronor per invånare.

7.2 Verksamheter och kostnadsslag där faktorerna förändras

7.2.1 Individ- och familjeomsorg

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för individ- och familjeomsorg ersätts med en ny modell. Kostnadsutjämningen beräknas utifrån faktorerna ensamstående kvinnor med barn, flyktingar och nära anhöriga samt övriga födda i länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, män med låg inkomst samt ett täthetsmått.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av kommunerna anser att de föreslagna förändringarna är acceptabla. De vanligaste invändningarna är att större hänsyn bör tas till personer med utländsk bakgrund. Socialstyrelsen anser att den föreslagna modellen är rimlig och stämmer väl med de resultat som framkommit vid styrelsens egna analyser av socialbidragskostnader. Såväl Invandrarverket som Integrationsverket stödjer förslaget. Statskontoret anser att en täthetsfaktor inte bör ingå i modellen. Svenska Kommunförbundet anser att nuvarande modell alltmer kommit i otakt med verkligheten, vilket sammanhänger med att de faktorer som förklarar socialbidragskostnaderna delvis förändrats under senare år. Kommunförbundet anser vidare att det är rimligt att ändra modellen och att utredningens förslag innehåller de väsentligaste förklaringsfaktorerna, även om man anser att den exakta definitionen av enskilda faktorer, t.ex. de valda tidsgränserna för flyktingar, kan diskuteras.

Skälen för regeringens bedömning: Nuvarande utjämningsmodell bygger på faktorer som samvarierade med 1991 års nettokostnader för individ- och familjeomsorg. Faktorerna användes som indikatorer på olikheter i sociala förhållanden. De ingående faktorernas vikter skattades utifrån 1991 års kostnader och har därefter legat fast. Den nuvarande utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg förklarade en förhållandevis hög andel av de kostnadsskillnader som fanns mellan kommunerna år 1991. De två faktorer som väger tyngst, andelen ensamstående kvinnor med barn och ett täthetsmått, bygger på data från 1990 års folk- och bostadsräkning och har därför inte kunnat uppdateras i de årliga beräkningarna.

Under 1990-talet har kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg ökat kraftigt till följd av stora samhällsförändringar. Det gäller främst kostnaderna för socialbidrag till följd av ett ökat flyktingmottagande och högre arbetslöshet. Under samma tid har också ersättningsnivåerna i bl.a. arbetslöshets- och sjukförsäkringen sänkts. Genom att nuvarande kostnadsutjämning i hög grad bestäms av faktorer som inte kunnat uppdateras och som därför fortfarande speglar det kostnadsmonster som förelåg vid 1990-talets början, har den inte följt den faktiska kostnadsutvecklingen. Avvikelserna mellan redovisade och i utjämningsberäkningarna beräknade kostnader har ökat markant, främst som en effekt av den allt större uppjustering som fått göras för att genomsnittskostnaden i kostnadsutjämningsberäkningen skall ligga i nivå med den faktiska genomsnittskostnaden i riket.

Utfallet av den nuvarande utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg ger oacceptabelt stora avvikelser i förhållande till de faktiska kostnaderna, vilka för denna verksamhet till mycket stor del får betraktas som strukturellt betingade. Regeringen anser därför att faktorer som beskriver ensamstående kvinnor med barn, flyktingar och utrikes födda från länder utanför Norden och EU samt arbetssökande utan ersättning på ett bättre sätt återspeglar skillnaderna i kostnadsstruktur mellan kommuner än de faktorer som ingår i nuvarande kostnadsutjämning.

Eftersom många invandrare som erhållit svenskt medborgarskap fortfarande har svårt att komma in på arbetsmarknaden bör begreppet utrikes födda användas. Vidare bör vistelsetiden i Sverige beaktas. För flyktingar

föreslås en avgränsning av vistelsetiden i Sverige till 3–9 år mot bakgrund av att staten betalar statlig ersättning som avses täcka kommunernas kostnader de tre första åren. För övriga utrikes födda utanför Norden och EU bör avgränsningen i vistelsetid vara 0–19 år för att inte den stora arbetskraftsinvandring som ägde rum dessförinnan skall omfattas av utjämningen. Några remissinstanser har haft synpunkter på de vistelsetider för flyktingar och anhöriga som föreslagits ligga till grund för utjämningen. Ytterligare analyser av vistelsetidernas betydelse för försörjningsbehovet kan behöva göras.

Arbetslösheten påverkar bl.a. kommunernas socialbidragskostnader. Andelen arbetslösa samvarierar emellertid inte med kostnaderna för socialbidrag eller övrig individ- och familjeomsorg. I kostnadsutjämningen har istället valts en faktor som bättre samvarierar med dessa kostnader, nämligen andelen arbetssökande som är öppet arbetslösa eller i behov av vägledning och som inte erhåller ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

Av faktorerna i nuvarande utjämningsmodell är det främst måttet på bebyggelsetäthet som har kritiserats. Utredningen har dock funnit att de övriga föreslagna faktorerna måste kompletteras med ett täthetsmått. Ett täthetsmått fångar bl.a. upp ”inflyttade sociala problem” och storstädernas högre kostnader till följd av det långvariga socialbidragsberoendet. I storstäderna är andelen bidragshushåll med socialbidrag mer än tio månader per år, exklusive flyktingar, avsevärt högre än i övriga kommungrupper.

Individ- och familjeomsorg är ett område där det är särskilt viktigt att kontinuerligt följa upp kostnadsutjämningen eftersom kostnaderna påverkas så starkt av samhällsförändringar. Det gäller främst utvecklingen på arbetsmarknaden och kostnadsutvecklingen för kommunerna bl.a. till följd av det stora flyktingmottagandet under åren i början av 1990-talet. Genom de föreslagna förändringarna kommer modellen att på ett bättre sätt spegla dessa förändringar både mellan kommunerna och över tiden än den nuvarande modellen. Jämställdhetsaspekterna bör analyseras vidare.

Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen i kostnadsutjämningen från 4,8 till 3,8 miljarder kronor.

7.2.2 Äldreomsorg

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för äldreomsorg bibehålls, men faktorn ensam/samboende byts ut mot civilstånd och en etnisk faktor läggs till. Kostnadsutjämningen beräknas utifrån åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utländsk bakgrund och glesbygd.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av kommunerna anser att de föreslagna förändringarna är acceptabla. Socialstyrelsen är dock tveksam till en komplettering med en etnisk faktor.

Skälen för regeringens bedömning: I nuvarande äldreomsorgsmodell beaktas de äldres ålders- och könstillhörighet, yrkesbakgrund och sambo-

endeförhållanden. Dessutom tas hänsyn till att glesbygd medför dyrare hemtjänst och ett större behov av särskilt boende.

Det statistiska underlaget i nuvarande äldreomsorgsmodell kan bara delvis uppdateras årligen. Uppgifter om fördelning efter yrkesbakgrund och samboendeförhållanden baseras på uppgifter från folk- och bostadsräkningarna (FoB), där den senaste avser år 1990. Det innebär att för varje år ökar avvikelsen mellan modellen och faktiska förhållanden. Uppgifter om de äldres yrkesbakgrund har hämtats från FoB 1970 och 1990. För en stor del av de äldsta pensionärerna, särskilt kvinnorna, saknas sådana uppgifter. Data om yrkesbakgrund för den äldre befolkningen år 1996 bör därför uppdateras med information från FoB 1990 och tidigare folk- och bostadsräkningar.

Den kartläggning av vårdbehov och kostnader som ligger till grund för nuvarande system gjordes år 1994 men bedöms fortfarande vara aktuell och stabil över tiden. Civilstånd (gifta/ej gifta) bör ersätta samboende/ej samboende. Fördelen är att uppgifter om civilståndsfördelning kan uppdateras varje år. Bland ålderspensionärerna är det vidare mycket stor överensstämmelse mellan gifta och sammanboende respektive ej gifta och ej sammanboende. Det finns inte några systematiska skillnader mellan olika kommuntyper.

Regeringen anser att äldreomsorgsmodellen behöver kompletteras med en etnisk faktor. Socialstyrelsen däremot är tveksam till detta eftersom man anser att det saknas vetenskapligt belägg för att äldre invandrare har sämre hälsa än befolkningen i övrigt. Ett flertal studier av bl.a. sjukskrivning och förtidspensionering visar emellertid att vissa invandrargrupper har en betydligt sämre hälsa än befolkningen i genomsnitt. Det gäller särskilt de grupper som kom som arbetskraftsinvandrare under 1950- och 1960-talen från södra Europa samt de flyktingar som kommit under senare år. En del av denna skillnad kan härledas till skillnader i socioekonomisk sammansättning, men även om man tar hänsyn till detta kvarstår tydliga skillnader i hälsoförhållanden.

Analys av data från SCBs levnadsnivåundersökningar åren 1992-1995 om hälsoförhållanden bland personer som är 65 år och äldre visar att de som är utrikes födda från länder i södra Europa och länder utanför Europa (exklusive USA m.fl.) har en drygt 50-procentigt förhöjd risk att tillhöra gruppen med svår ohälsa jämfört med personer födda i Sverige. Även en analys av registret över vårdade i äldreomsorgen i Stockholms kommun visar på något förhöjda omsorgskostnader för dessa invandrargrupper. För personer födda i övriga Europa finns ingen statistiskt säkerställd skillnad jämfört med de som är födda i Sverige.

Antalet personer i Sverige från södra Europa eller länder utanför Europa som uppnått 65 år är ännu relativt litet. Antalet kommer dock att öka betydligt under kommande år. De kommer också att vara mycket ojämnt fördelade mellan kommunerna.

En förhöjd risk för svår ohälsa med 50 procent innebär att omsorgskostnaden för olika grupper av äldre bör räknas upp med 40 procent. Det saknas emellertid statistik som på ett tillförlitligt sätt beskriver yrkesbakgrunden bland äldre invandrare. Då andelen med arbetaryrken bland personer från dessa länder är väsentligt högre än i genomsnittsbefolkningen

bör kostnaderna i äldreomsorgsmodellen räknas upp med 50 procent för personer födda i länder i södra Europa och länder utanför Europa.

Nuvarande beräkningar av merkostnader för hemtjänst i glesbygd baseras på boendemönstret bland pensionärer år 1992. Under de år som gått sedan dess har nära hälften av dessa pensionärer avlidit. De som under tiden uppnått 80 års ålder bor i mindre utsträckning i glesbygd än de som var födda några år tidigare. Därför har befolkningsstatistiken aktualiserats. Vid beräkningen av dessa merkostnader beaktas faktiska skillnader i bebyggelsestruktur genom att den görs utifrån vägvståndet till de äldres bostadsort. Jämställdhetsaspekterna bör analyseras vidare.

Genom de föreslagna förändringarna ökar omfördelningen i kostnadsutjämnningen med ca 100 miljoner kronor till ca 4,7 miljarder kronor.

7.2.3 Gymnasieskola

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för gymnasieskolan bibehålls, men faktorn andel elever med inackorderings-tillägg byts ut mot bebyggelsestruktur. Kostnadsutjämnningen beräknas utifrån andelen ungdomar 16-18 år, bebyggelsestrukturen samt elevernas programval.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av kommunerna samt Skolverket anser att de föreslagna förändringarna är acceptabla. Ett antal kommuner samt Integrationsverket anser att modellen bör kompletteras med en faktor för utländsk bakgrund.

Skälen för regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för gymnasieskolan beaktas åldersstrukturen, andelen elever som på grund av stora avstånd inte kan bo på hemorten samt att olika utbildningsprogram i gymnasieskolan kostar olika mycket. Tillägget för inackordering är avsett att kompensera för kommunernas inackorderingskostnader för de elever som inte kan bo på hemorten. Beräkningen i utjämningsystemet utgår från andelen gymnasieelever som hade inackorderingstillägg läsåret 1990/91. Detta underlag har inte kunnat uppdateras eftersom det inte längre görs någon central registrering av elever med inackorderings-tillägg.

I kostnadsutjämnningen för grundskolan beaktas merkostnader för skolor med litet elevunderlag och för skolskjutsar. En jämförelse mellan olika kommuner av kostnaden per elev i gymnasieskolan pekar på att elevkostnaderna är högre i kommuner med ett litet elevunderlag, även när skillnaderna i programinriktning och administrations- och kommun-gemensamma kostnader beaktats. En del av de högre kostnaderna kan förklaras av att många mindre kommuner har egna små gymnasieskolor. Regeringen anser dock inte att sådana merkostnader i sig skall kompenseras, utan endast sådana merkostnader som följer av elevernas programval.

Den nuvarande inackorderingsfaktorn utgår från skolstrukturen i början av 1990-talet. Även vid denna tidpunkt fanns kommuner som hade egen gymnasieutbildning trots ett lågt elevunderlag. Hittills under 1990-talet

har nya gymnasieskolor med ett eller flera nationella program etablerats i 40 kommuner som tidigare saknade gymnasieskola. Flertalet av dessa kommuner har ett relativt litet elevunderlag. Ett 70-tal kommuner saknar gymnasieskola eller har endast individuellt program.

Regeringen anser att den nuvarande inackorderingsfaktorn bör ersättas av en bebyggelsestrukturfaktor som utgår från en beräknad kostnad för inackordering och dagliga resor. Kommuner med litet elevunderlag och stort avstånd till andra gymnasieorter får därigenom en kompensation för sådana kostnader oavsett om kommunen bedriver gymnasieutbildning eller ej. För de kommuner som trots ett lågt elevunderlag bedriver egen utbildning fungerar den beräknade ersättningen för inackordering och resekostnader i praktiken som en kompensation för merkostnader för små gymnasieskolor.

Regeringen anser att denna metod att beräkna merkostnader för bebyggelsestrukturen beaktar de strukturella kostnadsskillnaderna på ett bättre sätt än det nuvarande inackorderingstillägget. Även i kommuner med ett tillräckligt elevunderlag för att bedriva gymnasieutbildning utan merkostnader beaktas skillnader i bebyggelsestruktur. Genom en sådan lösning beaktas således skillnaderna i bebyggelsestruktur i alla typer av kommuner på ett bättre sätt än med nuvarande modell. Totalt omfördelas drygt 1 miljard kronor.

Det finns ingen särskild faktor för elever med utländsk bakgrund i nuvarande kostnadsutjämning för gymnasieskolan, vilket också påpekats av en del remissinstanser. Om elever med t.ex. utländsk bakgrund i större utsträckning väljer individuella program och går fler år i gymnasieskolan än genomsnittet beaktas de merkostnader detta medför i utjämningen. Kommuner med en hög andel gymnasieelever med utländsk bakgrund ges också en ökad ersättning eftersom merkostnader för barn och ungdomar med utländsk bakgrund beaktas (se avsnitt 7.1.1).

Vuxenutbildningen ingår inte i nuvarande kostnadsutjämning. Kunskapslyftet, den statliga satsningen på huvudsakligen gymnasial utbildning inom kommunal vuxenutbildning, upphör som projekt år 2002. Om det nuvarande statsbidraget för denna verksamhet då kommer att tillföras det generella statsbidraget kan detta leda till att kostnadsutjämningen behöver utökas med en delmodell där det strukturellt betingade behovet av vuxenutbildning beaktas.

7.2.4 Befolkningsminskning

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för befolkningsminskning bibehålls men kompletteras. Kommuner vars totalbefolkning minskat under den senaste tioårsperioden kompenseras redan idag med 100 kronor per invånare för varje procentenhet som minskningen överstiger två procent. Kommuner vars totalbefolkning de senaste tre åren minskat med minst två procent får därutöver en ytterligare ersättning på 100 kronor per invånare för varje procentenhet antalet barn i åldern 7-15 år minskat under samma tidsperiod.

Konsekvenserna av befolkningsförändringarna och hur de bör beaktas i utjämningsystemet kommer att övervägas ytterligare.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande andel av kommunerna anser att de föreslagna förändringarna är acceptabla. Många remissinstanser har dock haft synpunkter på hur lång period med befolkningsminskning som bör ligga till grund för kompensationen och storleken på kompensationen. Ofta har en kortare period förespråkats. En del kommuner i expansiva regioner anser att det även behövs en särskild kompensation för snabb befolkningstillväxt. Svenska Kommunförbundet anser att förslaget är väl avvägt. Förbundet menar dock att det vore önskvärt att utjämningsen även kunde ta hänsyn till konsekvenserna för de kommunala bostadsföretagen vid minskande befolkning, vilket främst kan få stora effekter på den kommunala ekonomin. Landstingsförbundet och ett antal landsting, i första hand i skogslänen, anser att en motsvarande kompensation bör finnas även för landsting.

Skälen för regeringens bedömning: I det nuvarande utjämningsystemet får kommuner vars befolkning under den senaste tioårsperioden minskat, en ersättning med 100 kronor per invånare för varje procentenhet som minskningen överstiger två procent. För landstingen finns ingen motsvarande ersättning.

Syftet med utjämningsen är att kompensera berörda kommuner för högre kostnader per invånare på grund av att vissa kostnader är mer eller mindre fasta och inte utan svårigheter kan sänkas i samma takt som befolkningen och inkomsterna från egna skatter, inkomstutjämningsen och generella statsbidrag minskar.

De totala inkomsterna påverkas i mycket hög grad av hur kommunens åldersstruktur förändras när befolkningen minskar. Utredningen har funnit att de totala inkomsterna i kommuner med minskande befolkning i allmänhet minskar betydligt långsammare än befolkningen beroende på den särskilda kompensationen för befolkningsminskning och utfallet av ändrad åldersstruktur i kostnadsutjämningsens åldersberoende delar. Allt fler kommuner kan dock successivt beräknas komma att få ersättning för befolkningsminskning mot bakgrund av utvecklingen under de senaste åren. Omfördelningen inom systemet kommer därför att öka.

Regeringen anser att den nuvarande modellen i huvudsak synes väl avvägd. I vilken utsträckning den särskilda kompensationen för befolkningsminskning ger tillräcklig tid för omställning går emellertid inte att bedöma generellt. Regeringen förordar inte en generell höjning av den särskilda kompensationen för befolkningsminskning eftersom det kan uppstå negativa margineffekter. Det skulle teoretiskt sett kunna innebära att kommunens intäkter minskar om den negativa befolkningsutvecklingen vänds till en positiv sådan.

De fasta kostnaderna för grundskolan är höga i förhållande till andra verksamheter. Kommuner där grundskolebarnen minskar som andel av befolkningen samtidigt som befolkningen totalt minskar kan därför drabbas av minskade ersättningar i kostnadsutjämningsen, som kan bli särskilt

svåra att hantera på kort sikt med motsvarande minskning av kostnaderna. Regeringen anser därför att kommuner där både totalbefolkningen och antalet skolbarn minskar bör ges en ytterligare kompensation utöver den som finns i nuvarande utjämning. Kommuner vars befolkning de senaste tre åren minskat med minst två procent bör få en ersättning på 100 kronor per invånare för varje procentenhet som antalet barn 7-15 år minskat under samma tidsperiod.

Genom de föreslagna förändringarna ökar omfördelningen från 250 till 330 miljoner kronor.

I remissvaren från ett antal kommuner med kraftigt ökande befolkning har framförts att det finns behov av en särskild kompensation i kostnadsutjämningen för att klara de ökade utgifterna för den utbyggnad av de kommunala verksamheterna som blir nödvändig. Mot detta bör emellertid ställas det faktum att de mest expansiva kommunerna i genomsnitt har fått ökade bidrag i kostnadsutjämningen framför allt för barnomsorg och i viss mån för grundskola. I kommuner med en ökande befolkning ökar också skatteinkomsterna och det generella statsbidraget i takt med den växande befolkningen. Utfallet i kostnadsutjämningen påverkas även för dessa kommuner av hur åldersstrukturen förändras. Flertalet expansiva förortskommuner har under de år nuvarande utjämningsystem funnits fått ökade, ibland kraftigt ökade, ersättningar i kostnadsutjämningen. Regeringen anser därför att det inte är befogat att i utjämningsystemet särskilt kompensera kommuner med kraftig befolkningsökning.

Landsting med minskande befolkning ges ingen kompensation i utjämningsystemet. Fram till och med år 1996 hade heller inget landsting haft en befolkningsminskning under de senaste tio åren som översteg två procent, som är den gräns som gäller för kommunerna. Någon ersättning skulle således inte utgått i 1998 års utjämning om motsvarande regler tillämpats för landstingen. I 1999 års utjämning skulle dock Västernorrlands läns landsting erhållit en begränsad kompensation. Mot bakgrund av den omstrukturering inom sjukvården som redan pågår i alla landsting, oberoende av befolkningsutvecklingen, anser inte regeringen att det finns tillräckligt starka motiv att nu införa en kompensation för befolkningsminskning för landstingen. Den nya sjukvårdsmodellen (se avsnitt 7.2.6), innebär dessutom att befolkningsförändringar i landstingen inte får ett lika stort genomslag i kostnadsutjämningen som för kommunerna.

Med tanke på de pågående kraftiga befolkningsförändringarna anser emellertid regeringen att det i ett fortsatt uppföljningsarbete krävs ytterligare överväganden om hur dessa förändringar kan kompenseras i utjämningsystemet. Det gäller bl.a. frågan om befolkningsminskning i landstingen.

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder bibehålls men faktorn för arbetslöshet breddas till att omfatta arbetslösa och personer i samtliga konjunkturberoende åtgärder. Vidare höjs gränsen för att få ersättning. Kostnadsutjämnningen beräknas utifrån den genomsnittliga andelen av befolkningen i åldern 16-64 år som varit arbetslösa eller i konjunkturberoende åtgärder under de senaste fem åren. Om andelen överstiger riksgenomsnittet plus två procentenheter utgör ersättningen 200 kronor per invånare för varje procentenhet över denna nivå.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av kommunerna anser att de föreslagna förändringarna är acceptabla. Vissa remissinstanser har dock framfört att sysselsättningsfrämjande åtgärder är en statlig uppgift och därför inte borde ingå i utjämningsystemet. Svenska Kommunförbundet anser att det finns skäl att överväga andra mått än registrerad arbetslöshet. Arbetsmarknadsstyrelsen anser att de föreslagna förändringarna är ett steg i rätt riktning, men att arbetslöshetsmättet inte ger en fullständig bild av arbetsmarknadsproblemet.

Skälen för regeringens bedömning: Behovet av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder kompenseras i nuvarande kostnadsutjämnning med 200 kronor per invånare för varje procentenhet med vilken den öppna arbetslösheten, inklusive de personer som är sysselsatta i beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning, överstiger en nivå motsvarande riksgenomsnittet plus en procentenhet. Arbetslösheten beräknas utifrån hur stor andel den utgör bland befolkningen i åldern 16-64 år och är ett genomsnitt för den senaste femårsperioden.

Antalet kommuner med ersättning och de sammanlagda ersättningarna har ökat sedan nuvarande utjämningsystem infördes. Genom den ökade arbetslösheten för landet som helhet har emellertid gränsen för att erhålla ersättning i systemet successivt höjts.

Utjämnningen avser att kompensera för behovet av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder i kommuner med hög arbetslöshet. År 1990 var arbetslösheten låg. De konjunkturberoende åtgärderna bestod då huvudsakligen av beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning. Sedan dess har successivt nya konjunkturberoende åtgärder införts och antalet personer i konjunkturberoende åtgärder fyrdubblats, samtidigt som antalet sysselsatta i beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning år 1996 låg kvar på samma nivå som år 1990. Den nuvarande definitionen av arbetslöshet är mot denna bakgrund inte längre ett korrekt mått på behovet av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Regeringen anser därför att definitionen av arbetslöshet bör breddas till att omfatta arbetslösa och personer i samtliga konjunkturberoende åtgärder. Därigenom tillgodoses de behov som kommuner med en långvarigt besvärlig arbetsmarknadssituation har av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och kommunernas påverkansmöjligheter på utfallet blir mer begränsade jämfört med nuvarande modell. Detta ligger även i linje med en av utjäm-

ningssystemets grundprinciper, att en kommun inte skall kunna påverka bidragets eller avgiftens storlek.

Med den utvidgade definitionen av arbetslöshet ökar andelen arbetslösa i riket med tre procentenheter. Om ingen anpassning görs av de gränsvärden som nu gäller för bidrag, kommer de sammantagna kostnaderna för utjämnningen för näringsliv och sysselsättning att fördubblas. Regeringen gör den bedömningen att utjämnningen får en bättre anpassning till behoven av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder om gränsen för att erhålla ersättning höjs jämfört med en sänkning av ersättningsnivån. Regeringen anser därför att gränsvärdet för att få ersättning bör höjas med en procentenhet till två, dvs. arbetslösheten enligt den redovisade definitionen skall överstiga genomsnittet för riket plus två procentenheter. Däremot bör ersättningsnivån, dvs. 200 kronor per invånare och procentenhet, bibehållas oförändrad.

Kommuner kan under vissa omständigheter få minskade inkomster om arbetsmarknadssituationen förbättras, t.ex. om en arbetslös person med ersättning från a-kassa får arbete. Detta kan i princip inträffa om en kommun i kostnadsutjämnningen får ersättning för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder till följd av en långvarigt hög arbetslöshet. Detta negativa incitament är emellertid inte generellt utan berör på sin höjd ett 80-tal kommuner som haft en långvarigt besvärlig arbetsmarknadssituation. Den ekonomiska effekten är mycket liten. Regeringen bedömer att det knappast är sannolikt att kommuner gör avkall på målet om hög sysselsättning för att kortsiktigt få ett obetydligt högre bidrag i utjämningsystemet.

Genom de föreslagna förändringarna ökar omfördelningen från ca 450 till ca 480 miljoner kronor.

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för hälso- och sjukvård ersätts med en ny modell. Kostnadsutjämningsberäkningen beräknas utifrån dels genomsnittlig vårdkostnad för personer i vårdtunga grupper, dels genomsnittlig vårdkostnad för övriga befolkningen uppdelad efter kön, ålder, civilstånd, sysselsättning, inkomst och boendeform. Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur beräknas för sjukhusvård, primärvård, ambulansverksamhet och sjukresor efter bosättningsmönster och befolkningsunderlag. Landsting med färre än 200 000 invånare får ett särskilt tillägg.

Frågan om merkostnader för hälso- och sjukvård i storstadsregioner och i glesbygd kommer att analyseras ytterligare.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet landsting anser att förslaget är acceptabelt och framhåller dess fördelar jämfört med nuvarande utjämningsmodell. Ett landsting anser att modellen måste vidareutvecklas innan den kan ligga till grund för en utjämningsmodell. Socialstyrelsen anser att enkelhet, robusthet och långsiktighet nedprioriteras genom förslaget för att öka rättvisan och att man bör avvakta med genomgripande förändringar tills bättre kostnads- och verksamhetsdata föreligger. Landstingsförbundet stödjer förslaget, men anser att kostnadsunderlaget successivt måste breddas, att vissa storstadsproblem måste utredas närmare och att kompensationen för gles bebyggelsestruktur måste ses över. Den senare frågan har även tagits upp av flera landsting i skogslänen och av Glesbygdsverket.

Skälen för regeringens bedömning: Nuvarande kostnadsutjämningsmodell för hälso- och sjukvård baseras på åldersfördelningen, medellivslängden och andelen ej samboende. De genomsnittliga vårdkostnader som ligger till grund för utjämningsberäkningen avser år 1992. I kostnadsutjämningsberäkningen beaktas också merkostnader för gles bebyggelsestruktur och för landsting med liten folkmängd.

Modellen konstruerades ursprungligen utifrån data om samband mellan vårdkostnader och sociodemografiska faktorer som kunde påvisas på kommunnivå inom Malmöhus läns landsting år 1992. Modellen ger ett stabilt utfall över åren, vilket dock i huvudsak beror på att de använda faktorerna förändras mycket lite mellan åren. Redan när förslaget till nuvarande modell presenterades framfördes kritik mot såväl underlaget som valet av förklaringsfaktorer.

Den uppföljning som utredningen gjort visar på flera allvarliga problem med nuvarande modell. Faktorn medellivslängd uppfyller inte de statistiska villkoren för att kunna ingå i en utjämningsmodell med aktuell kostnadsdata. En bidragande orsak till detta är att de kostnader för olika åldersgrupper som ligger till grund för nuvarande modell inte helt kunnat rensas från sådana kostnader som reglerades vid Ädel-reformen vilken genomfördes från år 1992. Den tyngst vägande faktorn, ej samboende, förändras inte alls eftersom den hämtats från FoB 1990. På grund av bortfall i FoB 1990 redovisas dessutom en något för hög andel ej samboende för främst Stockholmsregionen som därmed får en överskattning av vård-

kostnaderna i modellen. Utredningens uppföljning visar således att nuvarande modell inte är hållbar över tiden och att den dessutom är alltför beroende av en enskild faktor som inte är möjlig att uppdatera årligen. Utredningen föreslår därför att nuvarande modell för kostnadsutjämning för hälso- och sjukvård ersätts med en modell som bygger på registrerade vårdbehov eller vårdkonsumtion för olika grupper av befolkningen.

Regeringen delar utredningens slutsatser att nuvarande hälso- och sjukvårdsmodell bör ersättas med en modell som på ett bättre sätt återspeglar skillnaderna i hälso- och sjukvårdsbehov och dessutom bygger på ett aktuellt underlag än den nuvarande modellen. Några remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen, anser att man bör avvakta med genomgripande förändringar tills bättre kostnads- och verksamhetsdata föreligger. Mot bakgrund av de redovisade problemen med nuvarande modell anser regeringen emellertid att det vore orimligt att inte nu genomföra några förändringar. Regeringen ansluter sig därför till utredningens förslag men vill framhålla vikten av att modellen blir föremål för en fortsatt uppföljning, utvärdering och utveckling. Bland annat bör storstädernas och glesbygdens speciella förhållanden uppmärksammas. Genom de införanderegler som regeringen föreslår för landsting blir de årliga förändringarna begränsade och fullt genomslag av en ny hälso- och sjukvårdsmodell sker först på längre sikt.

Ny hälso- och sjukvårdsmodell

Den modell som utredningen utvecklat består av två delar, dels en som avser behov och kostnader som kan hänföras till s.k. vårdtunga grupper, dels en som avser behov och kostnader för övriga ca 95 procent av befolkningen.

Kostnadsunderlagen i modellerna utgörs av faktiska vårdkostnader per individ i Malmöhus läns landsting år 1995. I dessa kostnader ingår såväl slutenvården som öppenvården samt primärvård. Privat sjukhusvård har mycket liten omfattning i Malmöhus läns landsting. För att förekomsten av privat vård inte skall medföra att vårdkostnaderna blir underskattade har de två kommuner där primärvård av mer betydande omfattning sker vid privata husläkare/vårdcentraler, exkluderats vid beräkningar av genomsnittskostnader. Detta innebär att genomsnittskostnaden i modellen innefattar en genomsnittlig nivå av privat vård.

Vårdtunga grupper

Utredningen har valt ut åtta sjukdomsgrupper ur Socialstyrelsens slutenvårdsregister. Till dessa har lagts gruppen personer med hiv för vilken helt separata beräkningar har gjorts. De stora grupperna personer med diabetes och astma vårdas i stor utsträckning i den öppna vården och primärvården och ingår inte i Socialstyrelsens register. Det har därför inte varit möjligt att få en heltäckande och korrekt redovisning av dessa patientgrupper, varför de inte heller omfattas av modellen. Detta har vissa remissinstanser framfört som en brist.

Antalet personer som vid bearbetningen av Socialstyrelsens slutenvårdsregister kom att hänföras till en eller flera av de angivna vårdtunga

grupperna uppgick till knappt fem procent av befolkningen. I Malmöhus läns landsting, för vilket det finns heltäckande kostnadsdata, svarar dessa fem procent av befolkningen för 38 procent av den totala sjukvårdskostnaden.

Det finns samband mellan personers socioekonomiska förhållanden t.ex. utbildning och yrkesbakgrund och risken för att de drabbas av någon av de sjukdomar som hänförs till de vårdtunga grupperna. När sjukdomen väl är ett faktum är emellertid skillnaderna i genomsnittlig vårdkostnad mycket liten mellan olika socioekonomiska grupper. Det är därför tillräckligt att endast fördela de vårdtunga grupperna efter kön och ålder.

Hiv-patienter är en liten grupp, som antalsmässigt inte kan beräknas utifrån Socialstyrelsens register. Gruppen har genomsnittligt höga vårdkostnader och en mycket ojämn fördelning i landet. En särskild modell har därför utvecklats för att inkludera patientgruppen bland de vårdtunga grupperna.

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

Övrig befolkning

Eftersom en stor del av de personer som ges den mest kostnadskrävande vården har hänförs till någon av de vårdtunga grupperna, blir genomsnittskostnaden för de övriga 95 procenten av befolkningen endast 4 200 kronor per invånare och år. Totalt svarar gruppen för ca 60 procent av de sammanlagda vårdkostnaderna. Sambanden mellan vårdkostnad och socioekonomiska bakgrundsfaktorer blir också mindre tydliga när man exkluderar de vårdtunga grupperna.

Bland dem som inte tillhör någon vårdtunga grupp har män en genomsnittligt högre vårdkostnad än kvinnor. Undantag gäller dock i de åldrar då kvinnor föder barn. Ogifta och tidigare gifta män har betydligt högre vårdkostnader än gifta män. Motsatsen gäller för unga kvinnor, där de gifta har en högre andel som föder barn och därmed får högre vårdkostnader. I de flesta åldersgrupper har låginkomsttagare högre vårdkostnader än genomsnittet. Detta gäller dock inte ungdomar, eftersom många av dessa är studerande. Samma förhållande gäller när den del av befolkningen som inte tillhör någon vårdtunga grupp delas upp med hänsyn till förvärvsarbete. Det är små skillnader i vårdkonsumtion mellan förvärvsarbete och ej förvärvsarbete ungdomar, medan de ej förvärvsarbete i åldrarna 30-60 år har nära tre gånger så hög genomsnittskostnad som de förvärvsarbete i motsvarande åldrar.

De samband som finns mellan olika bakgrundsfaktorer och vårdkonsumtionen är komplexa men av stor betydelse. De måste därför beaktas även om det innebär att dataunderlaget blir omfattande och modellen komplicerad. Utredningen har valt att bygga på sex faktorer, nämligen kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyper. Dessa faktorer är var och en indelade i två eller flera klasser. Utifrån denna uppdelning fördelas befolkningen i Malmöhus läns landsting i 890 delgrupper för vilka en genomsnittlig vårdkostnad beräknas. För varje landsting räk-

nas antalet personer per delgrupp fram och multipliceras med den beräknade genomsnittskostnaden för respektive delgrupp. Den sammanlagda kostnaden för alla delgrupperna beräknas och divideras sedan med det antal personer i landstinget som ej hänförts till någon vårdtunga grupp.

Studier som utredningen låtit göra visar att vissa grupper av invandrare har sämre hälsa och därmed större vårdbehov än genomsnittet. Studier av vårdkonsumtionen visar emellertid inte att den faktiska vårdkonsumtionen för dessa grupper är högre. Utredningen har därför valt att inte beakta faktorn etnicitet i hälso- och sjukvårdsmodellen. Jämställdhetsaspekterna bör analyseras vidare.

Sjukvård i gles bebyggelsestruktur

Beräkningen av merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd baseras i nuvarande kostnadsutjämning på befolkningens avstånd till länssjukhuset. Huvuddelen av sjukhusvården i glesbygdsregionerna bedrivs emellertid på en nivå som snarast motsvarar länsdelssjukhus. Förutsättningarna för primärvården och länsdelssjukhusen beaktas endast indirekt. Den metod som används för att räkna upp fågelvägsavståndet till att motsvara vägavstånd som används i Norrlands inland ger i vissa fall betydande överskattningar av faktiskt avstånd och därmed också för högt beräknade merkostnader.

Regeringen anser att merkostnader för gles bebyggelsestruktur skall kompenseras i sjukvårdsmodellen. Den nuvarande metoden behöver emellertid utvecklas. Beräkningarna av landstingens merkostnader för att bedriva hälso- och sjukvård i mindre orter och glesbygd bör delas upp i fyra huvudkomponenter, nämligen sjukhusansluten vård, primärvård, ambulansverksamhet och ersättningar för sjukresor.

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

För primärvården har merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknats uppkomma där befolkningsunderlaget (färre än 5 600 personer) är otillräckligt för en vårdcentral med tre läkare.

Merkostnader för ambulansverksamhet beräknas uppkomma då ambulansstationer måste drivas med ett befolkningsunderlag på mindre än 10 000 personer.

Beräkningarna av merkostnader för reseersättningar i gles bebyggelse baseras på ett underlag rörande resekostnader som Landstingsförbundet har tagit fram.

De föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningen rörande vårdbehov och gles bebyggelsestruktur fångar inte upp de merkostnader för hälso- och sjukvård som bedöms föreligga i de befolkningsmässigt minsta landstingen. Mot denna bakgrund anser regeringen att nuvarande kom-

pensation för landsting med en befolkning under 200 000 invånare bör bibehållas.

Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen från ca 2,8 till ca 1,2 miljarder kronor.

7.2.7 Kollektivtrafik

Regeringens bedömning: Nuvarande beräkningsmodell för kollektivtrafik ersätts. Kostnadsutjämningen beräknas länsvis utifrån faktorerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur. De beräknade standardkostnaderna reduceras med 25 procent och fördelas med 50 procent till kommunerna och 50 procent till landstinget inom respektive län. Fördelningen mellan kommunerna inom länen sker efter den faktiska kostnadsfördelningen för kollektivtrafik.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet landsting anser att den föreslagna kollektivtrafikmodellen är acceptabel. Ett stort antal kommuner har synpunkter på denna del av kostnadsutjämningen. Många kommuner och landsting utanför storstadsregionerna ifrågasätter om kostnaden för kollektivtrafik över huvud taget skall betraktas som en strukturell kostnad och menar att den borde utgå ur kostnadsutjämningen eller kompenseras på en lägre nivå. I storstadsregionerna anser de flesta kommuner och landsting att kostnaderna bör kompenseras fullt ut. Landstingsförbundet och vissa andra remissinstanser anser vidare att fördelningen mellan landstinget och kommunerna i respektive län skall ske efter den faktiska kostnadsfördelningen.

Skälen för regeringens bedömning: Kommuner och landsting delar på finansieringsansvaret för kollektivtrafiken och den ingår i nuvarande kostnadsutjämning eftersom den tillgodoser ett regionalt behov av framför allt arbetsresor. Behovet av kollektivtrafik beaktas därför för både kommunerna och för landstingen i en gemensam modell. Kostnadsutjämningen beräknas i dag per län utifrån de fyra faktorerna gleshet, täthet, en-/flerkärnighet samt förekomst av skärgård. De ingående faktorernas vikter fastställdes utifrån kommunernas och landstingens sammanlagda kostnader för kollektivtrafik per län år 1992 enligt dåvarande länsindelning. De beräknade standardkostnaderna per län reduceras därefter med 25 procent för att inte skillnader i servicenivå skall påverka utjämningen. Inom länen fördelas utjämningsbidraget eller utjämnings-avgiften lika mellan landstinget och kommunkollektivet. Fördelningen mellan kommunerna beräknas efter respektive kommuns andel av de faktiska kostnaderna i länet år 1992. En årlig uppräkningsindex (NPI) har gjorts med nettoprisindex (NPI).

Den nuvarande utjämningsmodellen för kollektivtrafik gav ursprungligen en förhållandevis hög förklaringsgrad till de kostnadsskillnader som fanns mellan länen år 1992. För vissa län var dock skillnaden mellan faktisk och i modellen beräknad kostnad redan inledningsvis relativt stor. Kollektivtrafikmodellens utfall har legat förhållandevis stabilt mellan åren

eftersom de ursprungliga beräkningarna endast räknats om med hänsyn till förändringen av NPI. Under åren efter 1992 har emellertid kommunernas och landstingens faktiska nettokostnader för kollektivtrafik sjunkit på riksnivå i såväl fasta som löpande priser, främst till följd av effektiviseringar genom ökad upphandling och ökade biljettintäkter. Kostnadsutjämnningen har därigenom fått en större omsättning än vad som motiveras av de faktiska kostnadsskillnaderna för kollektivtrafiken. Nya beräkningar utifrån senare års kostnadsdata på länsnivå visar också att modellens förklaringsgrad sjunkit och att en del av de ingående faktorerna inte längre uppfyller de statistiska kraven. De nuvarande faktorerna uppfyller heller inte de statistiska kraven när modellen testats på 1998 års nya länsindelning.

I olika sammanhang, bl.a. i remissvaren på utredningen, har kritik riktats mot att man valt faktorer som förklarar faktiska kostnadsskillnader, utan att ifrågasätta om dessa beror på struktur eller servicenivå. Många synpunkter har framförts på vilken kompensationsgrad i kostnadsutjämnningen som är lämplig med hänsyn till skillnader i servicenivå och strukturkostnader. Vissa remissinstanser har också framfört att kollektivtrafiken inte bör ingå i kostnadsutjämnningen. Frågan om fördelningen av bidrag/avgift mellan kommuner och landsting inom respektive län har också tagits upp, bl.a. av Landstingsförbundet.

Regeringen anser att kollektivtrafikkostnader i stor utsträckning är att betrakta som strukturellt betingade och att den nuvarande lösningen, att i ett första steg beräkna kostnadsutjämnningen på länsnivå, bör bibehållas. Den modell som används för att beräkna standardkostnaderna på länsnivå behöver dock utvecklas samtidigt som den måste anpassas till den nya länsindelningen i Skåne och Västra Götaland.

Enligt regeringens bedömning bör standardkostnaderna beräknas utifrån faktorerna gleshet, andelen av länets befolkning som arbetspendlar över kommungränser samt andelen av länets befolkning som bor i tätorter med minst 20 000 invånare. Gleshetsmättet är identiskt med det som ingår i den nuvarande utjämningsmodellen, men har uppdaterats med aktuellare data. De nya faktorerna avser att spegla behovet av arbetsresor och behovet av kollektivtrafik i större tätorter. För att åstadkomma en bättre anpassning av kostnadsutjämnningen till de faktiska kostnadsskillnaderna bör kostnadsnivån i utjämnningen årligen stämmas av mot de faktiska kostnaderna för kollektivtrafik i landet.

Utbudet av kollektivtrafik varierar mellan olika delar av landet. Förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik och möjligheterna att t.ex. utnyttja kollektivtrafiken för dagliga arbetsresor skiljer sig åt mellan storstadsregioner och andra delar av landet. Utredningen har emellertid inte funnit något användbart underlag för att bedöma hur stor del av kostnadsskillnaderna som beror på skillnader i servicenivå. Regeringen anser att de beräknade standardkostnaderna därför bör reduceras med 25 procent även i fortsättningen.

Den nuvarande principen att fördela utjämningsbidraget/-avgiften med hälften vardera mellan kommunerna och landstinget inom respektive län utgår från den genomsnittliga huvudmannaskapsfördelningen för kollektivtrafiken i landet. Fördelningen i flertalet län avviker emellertid från den

genomsnittliga. Den största avvikelser finns i Stockholms län, där landstinget svarar för hela finansieringen. Regeringen anser inte att det har framkommit tillräckligt starka skäl för att nu föreslå en generell förändring av hur bidraget/avgiften i utjämningen skall fördelas mellan huvudmännen. Detta är en fråga som bör avgöras inom respektive län med den faktiska kostnadsfördelningen som en väsentlig utgångspunkt. Även principerna för fördelningen mellan kommunerna inom länen, dvs. efter den faktiska kostnadsfördelningen för kollektivtrafik, bör bibehållas.

Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen mellan kommunerna från ca 800 till ca 630 miljoner kronor. Omfördelningen mellan landstingen minskar från ca 650 till ca 500 miljoner kronor.

7.3 Verksamheter och kostnadsslag där uppdateringar görs

Regeringens bedömning: Uppdateringar av delar av underlaget för kostnadsutjämningen görs för följande verksamheter: barnomsorg, grundskola, svagt befolkningsunderlag, byggkostnader och högskoleutbildning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att utredningens förslag är acceptabla.

Skälen för regeringens bedömning:

Barnomsorg

I nuvarande utjämning beaktas andelen barn i åldersgruppen 1-9 år och behovet av barnomsorg. Barnomsorgsbehovet beräknas med hjälp av föräldrarnas förvärvsfrekvenser, kommunens skattekraft, begränsad uppåt till 127 procent av medelskattekraften och ett täthetsmått. Alla faktorer utom täthetsmättet uppdateras årligen. Faktorens vikter baseras på 1992 års förhållanden och har hittills inte ändrats. Barnomsorgsbehovet, som det mäts i nuvarande utjämningsmodell, avser att beakta såväl skillnader i barnens vistelsetider som kostnadsskillnader mellan olika barnomsorgsformer. Sedan år 1992 har både andelen inskrivna barn i barnomsorgen och barnens vistelsetider ökat. Ökningarna har varit genomsnittligt större i kommuner som i början av 1990-talet hade ett relativt litet utbud av barnomsorg. Denna förändring kan bl.a. vara en effekt av den barnomsorgslag som infördes år 1995, vilken ger barn till förvärsarbetande, studerande och barn med särskilda behov lagstadgad rätt till barnomsorg från och med ett års ålder.

Utredningens uppföljning pekar på att utfallet av nuvarande utjämningsmodell avviker från det faktiska barnomsorgsbehovet. Behoven i kommuner med hög skattekraft och täthet överskattas medan behoven i främst kommuner med låg skattekraft och låga värden på den använda täthetsfaktorn underskattas. En jämförelse mellan redovisade kostnader

och i utjämnigen beräknade standardkostnader visar motsvarande mönster. Modellen, som den utformades år 1992, har enligt utredningens bedömning inte helt speglat förändringarna av det faktiska barnomsorgsbehovet. Själva metoden att beräkna barnomsorgsbehovet bedöms emellertid på ett tillfredsställande sätt återspegla variationerna i barnomsorgsbehov mellan kommunerna. Faktorerna förvärvsfrekvens, skattekraft och täthet förklarar på ett tillfredsställande sätt skillnaderna i uppmätt barnomsorgsbehov.

Faktorerna skattekraft och täthet har kritiserats i olika sammanhang, bl.a. i remissvaren på tidigare utredningsförslag. Utredningen har dock funnit att båda faktorerna bidrar starkt till att förklara variationerna i barnomsorgsbehovet mellan kommuner och att ingen av faktorerna kan uteslutas utan att förklaringsgraden sjunker betydligt. Sambandet med barnomsorgsbehovet är emellertid svagt vid mycket låga och mycket höga nivåer på skattekraft och täthet. Modellens precision kan förbättras om skattekraften begränsas uppåt till, som i nuvarande modell, 127 procent av medelskattekraften men även nedåt till 80 procent. Även genomslaget av det använda täthetsmättet bör begränsas både uppåt och nedåt. Effekten av begränsningarna blir att barnomsorgsbehovet som helhet skattas bättre och att behovet särskilt i kommuner med lägst skattekraft och täthet skattas bättre än i nuvarande modell.

Bland andra Svenska Kommunförbundet anser att de föreslagna förändringarna när det gäller skattekraftens och täthetens betydelse är väl motiverade, dels mot bakgrund av den kritik som riktats mot dessa faktorer, dels mot bakgrund av att modellens träffsäkerhet förbättras av en sådan justering. Den övervägande andelen kommuner anser att utredningens förslag är acceptabelt. Några kommuner anser att etnicitet, social struktur, arbetslöshet och glesbygd borde beaktas i modellen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att nuvarande utjämningsmodell för barnomsorgen bör bibehållas, men att de av utredningen förordade förändringarna genomförs. Det innebär att de olika faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt från ett aktuellt underlag när det gäller kommunernas faktiska barnomsorgsbehov, förvärvsfrekvenser, skattekraft och täthet. Data om förvärvsfrekvenser kommer fortsättningsvis att inhämtas från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik eftersom de hittills använda barnomsorgsundersökningarna inte längre görs. En uppdatering med aktuellt kostnadsdata för olika åldrar görs liksom en uppdatering av kostnadsvikterna för olika omsorgsformer. Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen från ca 2,6 till ca 2,4 miljarder kronor. Merkostnader för barn med utländsk bakgrund avses bli kompenserade i den särskilda kostnadsutjämningsmodell för barn och ungdom med utländsk bakgrund som regeringen föreslår (se avsnitt 7.1.1).

De från år 1998 i skollagen införda förskoleklasserna bör beaktas i kostnadsutjämnigen när dataunderlag finns tillgängligt. Beslut om ändrade regler för förskolan och skolbarnomsorgen kan föranleda förändringar i utjämningsystemet.

I nuvarande kostnadsutjämning beaktas skillnader i byggekostnader mellan olika regioner i landet. Differentieringen mellan olika regioner baseras på faktiska byggekostnader för gruppbyggda småhus under perioden 1985-1992. Utredningen har föreslagit att skillnader i byggekostnader inte bör ingå i kostnadsutjämnningen fr.o.m. år 2000. Svenska Kommunförbundet och Boverket m.fl. anser, till skillnad från utredningen, att byggekostnader bör finnas kvar i kostnadsutjämnningen, och att dessa bör uppdateras med aktuellare uppgifter om byggekostnader.

Regeringen har tidigare (se avsnitt 6.3) redovisat sin bedömning att skillnaderna i byggekostnader mellan olika delar av landet kan betraktas som strukturella i den meningen att de är opåverkbara för den enskilda kommunen och således bör kompenseras i utjämningsystemet. Underlaget för utjämnningen behöver emellertid aktualiseras och baseras på motsvarande underlag för olika regioner under perioden 1993-1997. Det statistiska underlaget för Norrland är emellertid begränsat för denna period, vilket inte möjliggör en uppdelning på en kust- och en inlandsregion. Därför har samma relation antagits mellan kust och inland som i nuvarande utjämnning för skillnader i byggekostnader.

Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen från ca 400 till ca 350 miljoner kronor.

Grundskola

Genom kostnadsutjämnningen beaktas skillnader i behov av grundskoleutbildning till följd av skillnader i åldersstrukturen, skillnader i behovet av modersmålsundervisning samt merkostnader för små skolor och skolskjutsar till följd av gles bebyggelsestruktur. Data om åldersstruktur och andel barn med utländskt medborgarskap har hittills uppdaterats årligen. Beräkningen av merkostnader för gles bebyggelsestruktur baseras fortfarande på var skolbarnen var bosatta i början av 1990-talet. Övervägande delen av kommunerna samt Skolverket anser att grundskolemodellen är acceptabel. Viss kritik har riktats mot metoden att beakta merkostnader för barn med utländsk bakgrund.

Regeringen delar utredningens bedömning att den nuvarande utjämningsmodellen för grundskolan i princip bör bibehållas oförändrad men att de förändringar som skett i elevernas geografiska fördelning inom kommunen bör beaktas genom en uppdatering av beräkningen av merkostnader vid gles bebyggelsestruktur. En modell för beräkning av kostnader för bebyggelsestrukturen har utvecklats av utredningen i samarbete med Glesbygdsverket.

I nuvarande utjämnning för grundskolan finns ett kommungruppsvis tak för de beräknade skolskjutskostnaderna per kommun. Beräkningen av skolskjutskostnaderna bör dock få slå igenom fullt ut för samtliga kommuner eftersom det finns stora skillnader i bebyggelsestruktur mellan kommuner inom en och samma kommungrupp. Därigenom beaktas den enskilda kommunens faktiska bebyggelsestruktur på ett bättre sätt. Det leder bl.a. till minskat bidrag till kommuner med liten yta och högre bi-

drag till t.ex. förortskommuner med utspridd befolkning och skärgård, större städer med utspridd befolkning och ytstora landsbygdskommuner. För flertalet kommuner blir förändringen relativt liten, men i några fall sker relativt stora förändringar.

Merkostnader för grundskoleelever med utländsk bakgrund, utöver kostnader för modersmålsundervisning och svenska som andra språk, avses bli kompenserade i den särskilda kostnadsutjämning för merkostnader för barn och ungdom med utländsk bakgrund som regeringen föreslår (se avsnitt 7.1.1).

Genom de föreslagna förändringarna ökar omfördelningen från ca 2,4 till ca 2,5 miljarder kronor.

Svagt befolkningsunderlag

Kommuner med svagt befolkningsunderlag kompenseras i det nuvarande utjämningsystemet för strukturella merkostnader som inte täcks av övriga verksamhetsanknutna modeller i utjämningsystemet. Långa avstånd försämrar förutsättningarna för interkommunalt samarbete. Ett svagt befolkningsunderlag innebär också att kommunerna får ta på sig ett större ansvar för att samhällsservicen i stort skall kunna upprätthållas.

I nuvarande utjämning har beräkningarna baserats på data om det regionala befolkningsunderlaget (inom 90 kilometers radie), det lokala befolkningsunderlaget (inom 30 kilometers radie) samt kommunens egen folkmängd. Befolkningsunderlaget avser bosättningsmönstret år 1992.

Regeringen delar utredningens uppfattning att beräkningarna bör aktualiseras vad gäller befolkningens bosättningsmönster och baseras på faktisk vägavstånd i stället för fågelvägsavstånd.

Antalet kommuner som får tillägg på grund av svagt befolkningsunderlag förändras inte genom dessa uppdateringar, men det belopp som omfördelas blir knappt tio procent lägre än i nuvarande utjämning. För ett antal kommuner med glest vägnät eller geografiska barriärer blir tillägget något större än i nuvarande system. På motsatt sätt får ett antal kommuner med väl utbyggt vägnät till större orter i omgivande region sänkta tillägg.

Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen från ca 600 till ca 530 miljoner kronor.

Högskoleutbildning

Kostnadsutjämningsen för landstingens högskoleutbildning baseras på antalet årsstudieplatser vid vårdhögskolorna i respektive landsting. Antalet platser multipliceras med en beräknad genomsnittlig kostnad per plats. Någon differentiering med hänsyn till olika utbildningslinjer sker inte.

Den genomsnittliga nettokostnaden per årsstudieplats i riket ligger väsentligt under den genomsnittskostnad som används i utjämningsystemet. Variationerna i kostnad per plats är dock betydande. Dessa variationer torde i hög grad återspegla skillnader i vilken typ av vårdutbildningar som de olika vårdhögskolorna anordnar.

Efter det att nuvarande utjämningsystem infördes har flertalet landsting träffat avtal med statliga högskolor och universitet om överflyttning av

den vårdhögskoleutbildning som tidigare bedrevs vid vårdhögskolorna. Finansieringsansvaret för dessa vårdutbildningar åligger dock fortfarande respektive landsting. I avtalen regleras landstingens ersättningar till de statliga högskolorna/universiteten för grundutbildning, forskning och forskningsanknuten utbildning.

De avtal som trätt i kraft under år 1998 omfattar ca 60 procent av det totala antalet helårsstudenter inom vårdutbildningen i riket. En genomgång av avtalen visar att variationen i ersättningarna är stor. I genomsnitt avser ca 10 procent av ersättningen forskning och forskningsanknuten utbildning.

Vidare skall utjämningsbaseras på landstingens nettokostnader för ersättning till statliga högskolor/universitet avseende vårdutbildningen istället för den genomsnittliga kostnaden för antalet årsstudieplatser. Utjämningsbaseras bör omfatta kostnader för grundutbildning samt forskning och forskningsanknytning i anslutning till utbildningen.

Detta ger en sänkning av genomsnittskostnaden per helårsstudent från 65 510 kronor till 51 800 kronor i 1998 års prisnivå. Regeringen anser också att utjämningsbaseras bör baseras på begreppet helårsstudenter i stället för årsstudieplatser.

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

Genom de föreslagna förändringarna minskar omfördelningen från ca 150 till ca 120 miljoner kronor.

7.4 Övriga delar av kostnadsutjämningsbaseras

För övriga verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämningsbaseras föreslås inga förändringar. Det gäller vatten och avlopp, gator och vägar, administration och räddningstjänst i glesbygd samt uppvärmningskostnader. Utredningen har följt upp alla delar i kostnadsutjämningsbaseras och resultatet har redovisats i betänkandet, där man även har motiverat varför man inte ansett att förändringar bör göras. Remissinstanserna anser i mycket hög utsträckning att förslagen i dessa delar är acceptabla.

7.5 Sammanfattning av verksamheter, kostnadsslag och faktorer i kostnadsutjämningsbaseras

Med regeringens förslag kommer kostnadsutjämningsbaseras att omfatta följande verksamheter och kostnadsslag. Av sammanställningen framgår även de faktorer som ligger till grund för beräkningen i respektive utjämningsmodell.

Verksamhet/kostnadsslag	Faktorer
Kommuner	
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet

Verksamhet/kostnadsslag	Faktorer
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, arbetsökande 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
Byggekostnader	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 vägvstånd
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Andel personer 0-19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden
Landsting	
Hälso- 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 huvudmannaskap	
Kollektivtrafik	Tätortsstruktur, arbetspendling och gleshet

8 Införandet av de föreslagna förändringarna

8.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas utfallet av de förändringar som regeringen föreslår i kostnadsutjämnningen samt förslag till begränsning av bidragsförändringarna. Utfallet redovisas för enskilda landsting samt länsvis och kommungruppsvis för kommuner. Effekterna av förändringarna redovisas dels utan och dels med de föreslagna införandereglerna. Preliminära beräkningar av de sammantagna utfallet för enskilda kommuner och landsting av regeringens förslag till förändringar i utjämningsystemet redovisas i en särskild rapport Förslag till förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting enligt regeringens proposition 1998/99:89 - preliminära utfallsberäkningar (Ds 1999:16). I denna rapport visas också

utfallet i kostnadsutjämningen på verksamheter och kostnadsslag för enskilda kommuner och landsting.

8.2 Effekter av förändringarna i kostnadsutjämningen

I nuvarande kostnadsutjämning erhåller de tre nordligaste landstingen och Stockholms läns landsting de största bidragen per invånare. Flertalet övriga landsting betalar en avgift i kostnadsutjämningen.

I nuvarande kostnadsutjämning är det kommunerna i de tre nordligaste länen samt kommunerna i Stockholms län som i genomsnitt erhåller de största bidragen per invånare. I flertalet övriga län betalar kommunerna i genomsnitt en avgift i kostnadsutjämningen. Skillnaderna mellan enskilda kommuner inom de olika länen kan emellertid vara mycket stora. Utifrån ett kommungruppsperspektiv är det storstäder och glesbygdskommuner som erhåller bidrag medan övriga grupper betalar avgifter. I genomsnitt betalar förortskommuner och större städer högst avgifter. Även inom de olika kommungrupperna kan emellertid skillnaderna mellan enskilda kommuner vara relativt stora.

Genom de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningen förändras de enskilda kommunernas och landstingens avgifter respektive bidrag i kostnadsutjämningen. I följande tabeller redovisas utfallet år 1999 av dels nuvarande kostnadsutjämningen dels kostnadsutjämningen med de förändringar regeringen föreslår.

Med nuvarande kostnadsutjämning avses de faktiska utjämningsbidragen/avgifterna exklusive den del som gäller inkomstutjämning för år 1999 för respektive kommun och landsting. De beräknade bidragen/avgifterna som blir resultatet av de föreslagna förändringarna är emellertid preliminära, och beräknade i 1999 års nivå. Utfallet i kostnadsutjämningen redovisas i tabellerna 1 och 2, exklusive både nuvarande och föreslagna införanderegler.

Tabell 1. Kostnadsutjämning för kommuner respektive landsting enligt nuvarande och föreslagna regler. Utjämningsbidrag och -avgift länsvis år 1999. Exklusive införanderegler. Kronor per invånare

Län	Landsting		Kommuner	
	Nuvarande utjämning	Föreslagen utjämning	Nuvarande utjämning	Föreslagen utjämning
Stockholm	1174	25	1248	477
Uppsala	-1178	-751	-951	-830
Södermanland	-731	-107	-569	-355
Östergötland	-752	-438	-478	-541
Jönköping	-1026	-311	-707	-562
Kronoberg	-1242	-234	-909	-600
Kalmar	-758	-27	-742	-381
Gotland	1082	1325	139	949
Blekinge	-256	138	-1580	-1263
Skåne	-407	-72	-485	-132
Halland	-1665	-880	-1454	-759
Västra Götaland	-347	72	-193	-72
Värmland	229	207	-480	-269
Örebro	-261	279	45	-51
Västmanland	-596	-539	-517	-749
Dalarna	-193	-291	151	235
Gävleborg	455	423	-304	-210
Västernorrland	26	223	-393	-138
Jämtland	1633	772	2571	3010
Västerbotten	896	457	471	729
Norrbottn	2061	1286	1458	1534

Med de förändringar i kostnadsutjämningen som regeringen föreslår får de tre nordligaste landstingen relativt stora bidragsminskningar, men de får även efter förändringen de högsta bidragen per invånare i landet. Stockholms läns landsting får en bidragsminskning på över 1 000 kronor per invånare. Flertalet övriga landsting får minskade avgifter eller ökade bidrag.

I förhållande till utredningens förslag får landstingen i Norrbottens och Västerbottens län ökade bidrag beroende på att hela det tidigare kallortstillsägget behålls i regeringens förslag. Övriga landsting får, i förhållande till utredningens förslag, en marginell bidragsminskning/avgiftsökning genom den nämnda modifieringen. Det förändrade utfallet beror huvudsakligen på de föreslagna förändringarna i utjämningsmodellen för hälso- och sjukvård men i viss mån också på förändringarna i kollektivtrafikmodellen.

Kommunerna i Stockholms län får de största bidragsminskningarna/avgiftsökningarna genom de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningen. Efter förändringarna får kommunerna i länet ett bidrag på i genomsnitt ca 500 kronor per invånare. Kommunerna i Västmanlands, Örebro och Östergötlands län får vissa bidragsminskningar. Övriga län får i genomsnitt högre bidrag i kostnadsutjämningen genom förändringarna.

I förhållande till utredningens förslag får kommunerna i Stockholms, Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt invandrartäta kommuner högre bidrag eller lägre avgift. Det beror på de modifieringar som

gjorts i regeringens förslag när det gäller kallortstillägg, skillnader i byggkostnader och barn med utländsk bakgrund. Flertalet kommuner i Syd- och Mellansverige får, i förhållande till utredningens förslag, en bidragsminskning på upp till 150 kronor per invånare genom de nämnda modifieringarna.

Tabell 2. Kostnadsutjämning för kommuner enligt nuvarande och föreslagna regler. Genomsnittligt utjämningsbidrag och -avgifter per kommungrupp år 1999. Exklusive införanderegler. Kronor per invånare.

Kommungrupp	Nuvarande utjämning	Föreslagen utjämning
Storstäder	2 150	1 501
Förorter	-477	-674
Större städer	-793	-865
Medelstora städer	-652	-467
Industrikommuner	-528	-361
Landsbygdskommuner	-291	530
Glesbygdskommuner	4 482	5303
Övriga större kommuner	-479	-150
Övriga mindre kommuner	-448	-23

Bidragen minskar med i genomsnitt ca 600 kronor per invånare för gruppen storstäder. Glesbygdskommuner och storstäder blir även efter de föreslagna förändringarna de största bidragsmottagarna. För förortskommuner och större städer leder de föreslagna förändringarna till vissa bidragsminskningar/avgiftsökningar. Övriga kommungrupper får högre bidrag eller lägre avgifter i kostnadsutjämnigen genom förändringarna. De största förändringarna beror på utfallet av den föreslagna utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg, men också förändringarna vad gäller kollektivtrafik, barnomsorg och äldreomsorg har betydelse för förskjutningarna mellan län och kommungrupper. För enskilda kommuner har även förändringar och uppdateringar i andra delar av kostnadsutjämnigen stor betydelse för utfallet.

Regeringens förslag: Effekterna av förändringarna i utjämningsssystemet får slå igenom successivt fr.o.m. år 2000 under en period av fem år.

Med bidragsökning eller bidragsminskning avses skillnaden mellan bidrag/avgift år 1999 enligt nuvarande utjämningsystem inklusive gällande införandetillägg och bidrag/avgift samma år enligt regeringens förslag men utan införanderegler. Införandereglerna avser inte sådana bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur, vilka slår igenom vid den årliga uppdateringen av utjämningsystemet.

Under införandetiden begränsas bidragsökningarna och bidragsminskningarna enligt följande:

Kommuner

Den sammanlagda bidragsminskningen 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 haft en bidragsminskning under perioden 1996-1999, begränsas den totala bidragsminskningen för hela perioden 1996-2004 till 1 200 kronor per invånare. För de kommuner vars skattekraft år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsystemet begränsas den totala bidragsminskningen för hela perioden 1996-2004 till 3 000 kronor per invånare.

Genom ett rörligt införandetillägg begränsas den årliga bidragsminskningen under införandeperioden till 200 kronor per invånare.

För kommuner med bidragssökningar överstigande 200 kronor per invånare begränsas denna genom ett rörligt införandeavdrag så att bidragsökningen under införandeperioden blir högst 200 kronor per invånare och år.

Landsting

Den sammanlagda bidragsminskningen under införandeperioden åren 2000-2004 begränsas till 600 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg. För de landsting som till följd av omläggningen år 1996 haft en bidragsminskning under perioden 1996-1999, begränsas den totala bidragsminskningen för hela perioden 1996-2004 till 720 kronor per invånare.

Genom ett rörligt införandetillägg begränsas den årliga bidragsminskningen under införandeperioden till 120 kronor per invånare.

För landsting med bidragssökningar överstigande 120 kronor per invånare begränsas denna genom ett rörligt införandeavdrag så att bidragsökningen under införandeperioden blir högst 120 kronor per invånare och år.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att fasta införandetillägg skall ges till kommuner och landsting med större bidragsminskningar för att begränsa den totala bidragsminskningen till följd av förändringarna i

kostnadsutjämningen. Genom de fasta införandetilläggen skulle enligt utredningens förslag den totala bidragsminskningen under resterande fyra år av den åttaårig införandeperioden fram till år 2003 begränsas till 1 000 kronor per invånare för kommuner och till 600 kronor per invånare för landsting. Genom rörliga införandetillägg och införandeavdrag föreslås den årliga förändringen till följd av systemomläggningen under den återstående införandeperioden begränsas för kommunerna till 250 och för landstingen till 150 kronor per invånare och år. Bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur föreslås som nu få slå igenom vid den årliga uppdateringen av utjämningsystemet.

Remissinstanserna: En klar majoritet av kommuner och landsting anser att de av utredningen föreslagna införandereglerna är acceptabla. Flera remissinstanser, bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, efterlyser ett klarläggande när det gäller vad som skall ske med de fasta införandereglerna efter år 2003. Flera remissinstanser, främst i skogslänen, anser att den totala bidragsminskningen som tillåts från år 1996 och framåt är för stor och bör begränsas. Exempelvis förespråkas en frysning av införandereglerna på den nivå som gäller år 2000.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna förändringarna i utjämningsystemet bör träda i kraft den 1 januari 2000. Förändringarna leder till relativt stora effekter i kostnadsutjämningen för många kommuner och landsting. År 2000 har hälften av den åttaåriga införandeperioden för nuvarande utjämningsystem förflutit. Infasningen av systemet med dess nuvarande utformning har då inte avslutats för de kommuner och landsting som fick stora bidragsminskningar vid omläggningen år 1996. Kommuner som fick bidragsökningar vid omläggningen är dock helt infasade år 2000 liksom landstingen.

De föreslagna förändringarna i utjämningsystemet ger upphov till nya bidragsförändringar, både öknings- och minskningar, inte minst för landstingen.

För att även fortsättningsvis undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting är det nödvändigt att effekterna av de föreslagna förändringarna tillåts slå igenom först efter hand. För att bibehålla en stabilitet i de förändringar som omläggningarna av utjämningsystemet gett upphov till anser regeringen att nya införanderegler i så stor utsträckning som möjligt bör utformas i enlighet med de nu gällande. Vid införandet av nuvarande system gavs de kommuner som fick allra störst bidragsminskningar en särskild behandling genom att bidragsminskningen begränsades till 2 000 kronor per invånare genom fasta införandetillägg. För kommuner med stora bidragsminskningar vid införandet av nuvarande system år 1996 har fram t.o.m. år 1999 högst 1 000 kronor per invånare tillåtits slå igenom. Motsvarande belopp för landstingen är 600 kronor per invånare.

Regeringen föreslår att införandeperioden förlängs till år 2004, dvs. med ytterligare ett år jämfört med nuvarande regler och med utredningens förslag. De sammanlagda bidragsförändringarna under den femåriga införandeperioden fram till år 2004 begränsas till 1000 kronor per invånare för kommuner och till 600 kronor per invånare för landsting. Bidragsförändringen mäts som skillnaden mellan bidrag/avgift år 1999 enligt nuva-

rande system inklusive fast och rörligt införandetillägg och bidrag/avgift samma år enligt regeringens förslag men utan införandetillägg. För de kommuner och landsting som till följd av införandet av nuvarande system år 1996 fick bidragsminskningar föreslår regeringen att den totala bidragsminskningen för hela perioden 1996-2004 begränsas till 1 200 kronor per invånare. Motsvarande begränsning för landstingen föreslås bli 720 kronor per invånare. För de kommuner respektive landsting som fick bidragsminskningar vid införandet av nuvarande system beaktas således den del av denna bidragsminskning som fallit ut fram t.o.m. år 1999 vid beräkningen av det fasta införandetillägget.

Det innebär att de kommuner och landsting som fick stora bidragsminskningar vid den tidigare omläggningen får en ytterligare bidragsminskning på högst 200 respektive 120 kronor per invånare under hela införandeperioden. De årliga förändringarna, både vad gäller bidragsökningar och bidragsminskningar, föreslås begränsas till 200 kronor per invånare för kommuner respektive 120 kronor för landsting. Kommuner och landsting med bidragsökningar överstigande 1 000 respektive 720 kronor per invånare föreslås få ut resterande del av bidragsökningen under införandeperiodens sista år.

För de kommuner vars skattekraft år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsystemet samma år begränsas den totala bidragsminskningen för hela perioden 1996-2004 till 3 000 kronor per invånare.

Regeringen avser att inleda ett arbete med vad som skall ske efter införandeperiodens slut. Utgångspunkten är att förelägga riksdagen ett förslag i god tid före år 2004. Olika alternativa lösningar för att hantera de fasta införandetilläggen efter införandeperiodens slut skall prövas. Stor hänsyn kommer därvid att tas till den kommunala verksamhetens stora betydelse för sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen i de delar av landet som har en mindre gynnsam situation när det gäller befolknings- och näringslivsutveckling.

8.4 Ekonomiska konsekvenser av införandereglerna

8.4.1 Utfallet för kommuner och landsting

Genom de föreslagna införandereglerna dämpas effekterna av de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen betydligt för de kommuner och landsting som får större förändringar i sina bidrag eller avgifter i kostnadsutjämnningen. Det framgår av tabellerna 3 och 4, där effekterna av de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen kompletterats med effekten av de fasta införandetilläggen för berörda kommuner och landsting. Den redovisade förändringen motsvarar den sammanlagda bidragsförändring som sker fram till år 2004. Den årliga förändringen blir lägre. Redovisningen avser den förändring som sker fram till år 2004 jämfört med det verkliga utfallet i kostnadsutjämnningen, inklusive införanderegler, för år 1999.

Tabell 3. Förändringar i kostnadsutjämnings för kommuner respektive landsting jämfört med nuvarande utjämnings inklusive införandetillägg. Bidrag och avgift länsvis år 1999. Exklusive respektive inklusive fasta införandetillägg. Kronor per invånare.

Län	Landsting		Kommuner	
	Exklusive fasta införandetillägg	Inklusive fasta införandetillägg	Exklusive fasta införandetillägg	Inklusive fasta införandetillägg
Stockholm	-1 149	-600	-984	-625
Uppsala	427	427	95	104
Södermanland	624	624	213	213
Östergötland	314	314	-60	-56
Jönköping	715	715	145	145
Kronoberg	1 008	1008	311	311
Kalmar	656	656	364	364
Gotland	243	243	810	810
Blekinge	394	394	301	301
Skåne	285	285	298	335
Halland	498	498	694	694
Västra Götaland	386	386	120	120
Värmland	-22	-22	10	93
Örebro	540	540	-175	-115
Västmanland	57	57	-385	-237
Dalarna	-98	-98	-471	-86
Gävleborg	-32	-32	-472	-194
Västernorrland	-401	-120	-588	-125
Jämtland	-957	-120	442	442
Västerbotten	-771	-120	-235	4
Norrbotten	-1 074	-120	-1 987	-106

Genom de fasta införandetilläggen begränsas bidragsminskningen för Stockholms läns landsting till 600 kronor per invånare under införandeperioden fram till år 2004. För övriga landsting som fram till år 1999 haft bidragsminskningar på 600 kronor per invånare begränsas de fortsatta bidragsminskningarna under införandeperioden till 120 kronor per invånare. Det innebär att effekterna för de fyra nordligaste landstingen, av vilka tre får minskade bidrag i kostnadsutjämnings genom regeringens förslag, begränsas till en bidragsminskning på 120 kronor per invånare. Jämfört med nuvarande system innebär det år 2004 ett bidrag som är 480 kronor högre per invånare.

För kommuner som fram till år 1999 haft bidragsminskningar på 1 000 kronor per invånare begränsas de fortsatta bidragsminskningarna under införandeperioden till 200 kronor per invånare. För kommuner som inte tidigare haft bidragsminskningar begränsas bidragsminskningen till 1 000 kronor per invånare under införandeperioden fram till år 2004. För ett stort antal kommuner i Norrland och ett antal kommuner i Bergslagen begränsas bidragsminskningen till 200 kronor per invånare. Jämfört med nuvarande system innebär det år 2004 ett bidrag som är upp till 800 kronor högre per invånare.

Tabell 4. Förändring i kostnadsutjämnings för kommuner jämfört med nuvarande utjämnings inklusive införandetillägg. Genomsnittliga bidrag

och avgifter för kommungrupper år 1999. Exklusive respektive inklusive fasta införandetillägg. Kronor per invånare.

Kommungrupp	Exklusive fasta införandetillägg	Inklusive fasta införandetillägg
Storstäder	-652	-478
Förorter	-533	-206
Större städer	-246	-98
Medelstora städer	-130	141
Industrikommuner	-25	133
Landsbygdskommuner	788	788
Glesbygdskommuner	552	564
Övriga större kommuner	-29	130
Övriga mindre kommuner	253	337

På kommungruppsnivå begränsas bidragsminskningen för storstäderna med ca 200 kronor per invånare genom de fasta införandetilläggen.

8.4.2 Kostnaderna för införandereglerna

Det nuvarande utjämningsystemet är avsett att införas successivt under en period om åtta år. Den tekniska konstruktionen av införandereglerna innebär att de bidragsförändringar som uppstod till följd av systemet minskas med särskilda införandetillägg och -avdrag, som successivt trappas ned under införandeperioden. År 1999, då halva införandeperioden förflutit, är kommuner som fick bidragsökningar helt infasade genom att införandeavdragen har upphört från detta år. För landstingen tillämpades inga införandeavdrag.

För kommunerna kostar införandetilläggen i nuvarande system ca 1,8 miljarder kronor, varav drygt 500 miljoner kronor för de fasta. De rörliga införandetilläggen, som uppgår till ca 1,3 miljarder kronor, är avsedda att successivt trappas ner för att helt försvinna från år 2003. För landstingen finns enbart rörliga införandetillägg på ca 500 miljoner kronor vilka också är avsedda att successivt trappas ner för att helt försvinna år 2003. Kostnaderna för införandereglerna finansieras inom utjämningsystemet genom en s.k. nivåjustering som i praktiken motsvarar ett lika stort avdrag för alla kommuner respektive landsting. Nivåjusteringen uppgår för år 1999 till 201 kronor per invånare för samtliga kommuner respektive 61 kronor per invånare för samtliga landsting.

Regeringens förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen ger upphov till förändringar av enskilda kommuners och landstings bidrag och avgifter i förhållande till nuvarande kostnadsutjämnning. Dessutom föreslår regeringen förändringar av nivån på såväl de fasta som de rörliga införandetilläggen. Flertalet av de kommuner och landsting som genom de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen får bidragsökningar kommer att få införandeavdrag.

Kostnaderna för de fasta införandetilläggen ökar kraftigt för kommunerna dels till följd av att vissa kommuner får kraftiga bidragsminskningar dels på grund av att reglerna för att fasta införandetillägg skall utgå för-

ändras. Kostnaderna för de fasta införandetilläggen i landstingssystemet blir av samma orsaker förhållandevis höga.

Tabell 8.4.2 Kostnader för nuvarande och föreslagna införanderegler. Miljarder kronor. Preliminära beräkningar.

	Nuvarande införanderegler		Föreslagna införanderegler		
	2000	2003	2000	2003	2004
Kommuner, Tillägg	1,6	0,5	2,6	1,9	1,7
varav fasta	0,5	0,5	1,7	1,7	1,7
varav rörliga	1,1	0	0,9	0,2	0
Avdrag	0	0	1,1	0,1	0
Netto	1,6	0,5	1,6	1,7	1,7
Kr/inv	185	55	180	198	192
Landsting, Tillägg	0,4	0	2,4	1,8	1,6
varav fasta	0	0	1,6	1,6	1,6
varav rörliga	0	0	0,9	0,2	0
Avdrag	0	0	1,6	0,3	0
Netto	0,4	0	0,8	1,5	1,6
Kr/inv	50	0	88	170	177
Totalt					
Netto	2,0	0,5	2,4	3,2	3,3
Kr/inv	235	55	268	368	369

Med de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen och förändringarna av införandereglerna uppgår kostnaderna för införandereglerna det första året, dvs. år 2000 till ca 1,6 miljarder kronor för kommunerna och ca 800 miljoner kronor för landstingen. De exakta beloppen kan anges först när de definitiva beräkningarna enligt regeringens förslag har utförts för år 1999.

Jämfört med nuvarande införanderegler innebär förslaget en begränsad kostnadsökning första året. Kostnaderna för införandereglerna i nuvarande system skulle emellertid komma att minska betydligt fram till införandeperiodens slut år 2003 genom att de rörliga införandetilläggen successivt skulle trappas ned och försvinna. Kostnaderna för de föreslagna införandereglerna ökar istället successivt under införandeperioden i takt med att införandeavdragen minskar för de kommuner och landsting som får ökade bidrag genom de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen. Kostnaderna blir betydligt högre vid införandeperiodens slut. Det beror på att kostnaderna för de fasta införandetilläggen blir höga till följd av att de bidragsminskningar som tillåts slå igenom under införande-perioden begränsas.

Jämfört med utredningens föreslagna förändringar i kostnadsutjämnning och förslag till införanderegler blir kostnaderna för införandereglerna med regeringens förslag ca 150 miljoner kronor lägre år 2000. Det beror på att omfördelningarna i kostnadsutjämnningen dämpas något genom de förändringar regeringen föreslår, vilket å ena sidan ger ökade kostnader för alla, men å andra sidan avlastar införandereglerna genom att många kommuner

får lägre bidragsminskningar. Från år 2001 uppstår merkostnader för införandereglerna jämfört med utredningens förslag. De ökar därefter successivt fram till år 2004 till följd av de mer långtgående begränsningarna av bidragsminskningarna. Dessa merkostnader finansieras inom utjämningsystemet men leder till vissa omfördelningar inom kommun- respektive landstingskollektivet. Regeringen föreslår i 1999 års ekonomiska vårproposition att de generella statsbidragen höjs med 300 miljoner kronor år 2001 och med 710 miljoner kronor för år 2002 för att underlätta införandet av förändringarna i utjämningsystemet.

De föreslagna förändringarna i utjämningsystemet för kommuner och landsting leder till att omslutningen i systemet, dvs. både utjämningsbidrag och utjämningsavgifter, minskar. Omslutningen för år 2000 beräknas preliminärt komma att uppgå till 18,4 miljarder kronor vilket är 2,1 miljarder kronor lägre än under år 1999. De föreslagna förändringarna är emellertid neutrala för såväl kommunsektorn som helhet som för statsbudgetens saldo.

8.5 Jämställdhet mellan män och kvinnor

Kommun- och landstingssektorn svarar för en betydande del av sysselsättningen. Närmare hälften av de förvärvsarbetande kvinnorna är anställda inom kommuner och landsting. Motsvarande andel bland männen uppgår till 11 procent. Utfallet av inkomst- och kostnadsutjämnningen påverkar naturligtvis det ekonomiska utrymmet för enskilda kommuner och utfallet av de föreslagna förändringarna kan bli sådant att kommuner/landsting med vitt skilda förhållanden vad gäller arbetstillfällen för kvinnor påverkas positivt eller negativt av utjämningsystemet.

Utbudet av kommunal och landstingskommunal service har stor betydelse för individers och hushålls levnadsförhållanden. Män och kvinnor är i olika utsträckning beroende av den kommunala servicen, men utjämningsystemet är utformat så att det skall vara neutralt i dessa avseenden. Utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att upprätthålla och utveckla de skilda verksamheterna, men avvägningen mellan olika verksamheter liksom val av utbudsnivå och kvalitet beslutas av de enskilda kommunerna och landstingen.

Utbudsnivån och kvaliteten i barnomsorgen har stor betydelse för barnhushållen. Utjämningsmodellen för barnomsorgen syftar till att ge kommunerna likartade ekonomiska förutsättningar att ordna barnomsorgen, medan varje kommun beslutar om nivå och kvalitet i servicen.

Behov av stöd från kommunerna inom ramen för individ- och familjeomsorgen beror främst på den ekonomiska situationen, där inkomster och arbetslöshet väger tungt. Ensamstående kvinnor med barn är en särskilt utsatt grupp och andelen ensamstående mödrar är också en faktor som direkt ingår i beräkningsmodellen.

De studier om den äldre befolkningens hälsa och vårdbehov som ligger till grund för kostnadsutjämnningen för äldreomsorgen visar tydligt på skillnader i behov mellan män och kvinnor. Kvinnor har dessutom högre

medellivslängd än män, vilket innebär att andelen kvinnor är väsentligt högre än andelen män i de äldsta åldersgrupperna. Det finns inga större skillnader i kommunernas kostnader för äldreomsorg bland ogifta män jämfört med ogifta kvinnor. Däremot är vårdkostnaderna för gifta män markant lägre jämfört med gifta kvinnor, vilket främst beror på att männen vårdas hemma av hustrun i betydligt större utsträckning än tvärt om. Förutom att kvinnor har längre medellivslängd är mannen ofta äldre än hustrun och drabbas genomsnittligt sett tidigare av ohälsa. Troligen betyder emellertid det traditionella könsrollsmönstret mycket för att förklara dessa skillnader.

Utjämningsen för grundskolan beräknas efter antal barn i grundskoleålderna, och utredningen har inte funnit grund för att bedöma att det skulle föreligga några skillnader i kostnader för pojkar respektive flickor. Inom gymnasieskolan finns det dock skillnader i linjeval mellan pojkar och flickor som fångats upp av att antal elever och genomsnittliga kostnaderna för skilda gymnasieprogram beaktats.

Inom hälso- och sjukvården beräknas systematiskt vårdkostnaderna separat för män och kvinnor och de skillnader som finns beaktas i modellen.

Högskoleutbildningen avser de tidigare vårdhögskolorna med mycket hög andel kvinnor bland eleverna. Vårdutbildning på högskolenivå har anordnats av alla landsting och det är väsentligt att bibehålla incitamenten för att anordna sådan vårdutbildning.

Sammanfattningsvis beaktas i utjämningsystemet genomgående både kvinnors och mäns behov av service som kan innebära strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting och där så varit befogat bygger kostnadsutjämningsen på separata behovsberäkningar för män och kvinnor. I den fortsatta uppföljningen av utjämningsystemet, som regeringen föreslår, bör även fördjupade jämställdhetsanalyser göras i vissa delar av kostnadsutjämningsen. Det gäller i första hand individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård.

9 Uppföljning och utveckling av utjämnings-systemet

Regeringens bedömning: En delegation tillsätts med uppgift att svara för en fortlöpande uppföljning av utjämningsystemet och att kontinuerligt utvärdera de enskilda delarnas träffsäkerhet samt lämna förslag till förändringar av olika faktorer i kostnadsutjämnningen.

Ett antal frågor blir föremål för fortsatt utredning. Det gäller främst inkomstutjämnningen, möjligheterna till förenklingar av systemet samt frågan om alternativa lösningar efter införandeperiodens slut.

Utredningens förslag: Utjämningsystemet bör bli föremål för en fortsatt löpande uppföljning och utvärdering. Utredningen har dock inte lämnat förslag om i vilken form en fortsatt uppföljning bör ske.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, understryker behoven av en fortlöpande uppföljning och utveckling av systemet.

Skälen för regeringens bedömning: Den uppföljning av utjämnings-systemet som gjorts av Kommunala utjämningsutredningen visar att det finns ett stort behov av att löpande följa systemets utfall i förhållande till utvecklingen av den kommunala verksamheten. Det finns också ett behov av att successivt utveckla och ytterligare förbättra systemets träffsäkerhet och förmåga att skapa likvärdiga förutsättningar i enlighet med de grundläggande intentionerna.

Regeringen har i det föregående redovisat sina förslag och bedömningar av de förändringar som bör göras i utjämningsystemet från och med år 2000. Regeringen har också pekat på ett antal frågor som behöver belysas och analyseras ytterligare. En fråga som bör behandlas med förtur är befolkningsförändringarnas konsekvenser för den kommunala verksamheten. Det gäller även frågan om merkostnader för hälso- och sjukvård i storstadsregioner och i glesbygd beaktas på ett rimligt sätt i kostnadsutjämnningen. Det finns också andra delar i kostnadsutjämnningen som behöver följas och utvärderas vidare. Mot denna bakgrund avser regeringen att tillsätta en särskild delegation som skall svara för en fortlöpande uppföljning av utjämningsystemet och som kontinuerligt skall utvärdera de enskilda delarnas träffsäkerhet. Delegationen skall också kunna lämna förslag till sådana förändringar av olika faktorer i kostnadsutjämnningen som anses påkallade utifrån uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Regeringen har också pekat på ett antal frågor av mer principiell karaktär. Det gäller främst frågan om de negativa marginaleffekterna i inkomstutjämnningen, frågan om det är möjligt att göra systemet enklare och mer stabilt samt frågan om alternativa lösningar för tiden efter det att den föreslagna införandeperioden är slut, dvs. efter år 2004. Dessa frågor kommer att bli föremål för ett fortsatt utredningsarbete.

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

Principiella utgångspunkter

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

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

Uppläggning av utredningsarbetet

Metoden för att beräkna kostnadsutjämningsen är den s.k. standardkostnadsmetoden, som innebär att varje verksamhet och kostnad som ingår i utjämningsen beräknas för sig med hjälp av en särskild delmodell. Varje delmodell baseras, för respektive verksamhet, på sådana faktorer som skall beakta strukturella behovs- och strukturella kostnadsskillnader. Uppbyggnaden av nuvarande kostnadsutjämningsen i ett flertal delmodeller har varit en viktig utgångspunkt för uppläggningsarbetet. En betydande del av utredningens arbete har inriktats på att följa upp kostnadsutjämningsen verksamhetsvis för att bedöma i vilken utsträckning de nuvarande utjämningsmodellerna på ett tillfredsställande sätt tar hänsyn till de strukturella förhållanden som skall ligga till grund för utjämningsen.

Redan det inledande uppföljningsarbetet pekade på att de nuvarande utjämningsmodellerna för vissa verksamheter kunde ha vissa brister till följd av dels samhällsutvecklingen, dels förändringar i verksamheterna eller i kostnaderna. För dessa påbörjades relativt tidigt ett parallellt arbete med att uppdatera de nuvarande modellerna men också att pröva om utjämningsmodeller med alternativa faktorer eller med en annan konstruktion bättre svarade mot målen för kostnadsutjämningsen. För de i direkti-

ven prioriterade verksamheterna (barnomsorg, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik) har en lösning med en uppdatering ställts mot alternativa modeller baserade på helt eller delvis nya faktorer.

Prop. 1998/99:89
Bilaga 1

Resultat av uppföljningen och förslag till förändringar

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

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

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

För kollektivtrafik föreslås att utjämningen baseras på faktorerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur samtidigt som en anpassning av modellen görs till ändrad länsindelning. Principerna för fördelningen mellan kommuner och landsting inom länen och mellan kommuner bibehålls dock oförändrad.

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

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

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

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

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

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

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

Underlaget för utjämnings- och sysselsättningsåtgärder breddas till att omfatta arbetslösa och personer i samtliga konjunkturberoende åtgärder. Gränsen för att erhålla ersättning höjs.

Utjämnings- och sysselsättningsåtgärder bibehålls oförändrad, men anpassas till att huvuddelen av landstingen överenskommit med statliga universitet och högskolor att bedriva utbildningen.

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

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

Inkomstutjämningsmodellen

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

Utfallet av utredningens förslag till kostnadsutjämningsmodell

De högsta bidragen i kostnadsutjämningsmodellen utgår enligt förslaget till glesbygdskommuner och storstäder. De högsta bidragen får kommunerna i de tre nordligaste länen, Gotland samt kommunerna i Stockholms och Dalarernas län. För kommunerna uppstår det bidragsminskningar jämfört med nuvarande system framför allt i Stockholms men även i Norrbottens län. Övriga län får i genomsnitt ökade bidrag, men utfallet varierar för enskilda kommuner. De största bidragsökningarna i kostnadsutjämningsmodellen får landsbygds- och glesbygdskommuner. Storstäder och förorter får bidragsminskningar.

För landstingen utgår de högsta bidragen i kostnadsutjämningsmodellen enligt förslaget till landstingen i Norrland, Värmlands, Örebro och Stockholms län samt till Gotland. Samtliga landsting i Götaland får ökade bidrag. De största bidragsminskningarna får landstingen i Stockholms län och i de tre nordligaste länen.

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

Prop. 1998/99:89
Bilaga 1

Införandet av de föreslagna förändringarna

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

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

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

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

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

Det närmare utfallet av de föreslagna införandereglerna kan beräknas först under år 1999 när utfallet av nuvarande utjämnningssystemet för detta år fastställts och utfallet av utjämnningssystemet enligt utredningens förslag för år 1999 har beräknats.

Fortsatt uppföljning av systemet

Prop. 1998/99:89

Bilaga 1

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse 3 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

Nuvarande lydelse

För varje kommun beräknas standardkostnad för barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och selsättningsfrämjande åtgär-

Föreslagen lydelse 3 §

För varje kommun beräknas standardkostnad för barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och selsättningsfrämjande åtgär-

der, *byggkostnader*, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst.

der, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

5 §

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

skulle ha gällt för år 1995.

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

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

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

- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 250 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,
- för år 2000 motsvarar

7 §

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

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

9 §

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

- för år 2000, 250 kronor,
- för år 2001, 500 kronor

och

- för år 2002, 750 kronor.

skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 250 kronor,

– för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 500 kronor, och

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

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

– för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,

– för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,

– för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 500 kronor,

– för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 2 000 kronor,

– för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräk-

10 §

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

*– för år 2000, 500 kronor,
– för år 2001, 1000 kronor och*

– för år 2002, 1500 kronor.

nade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 2 500 kronor,

– för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 3 000 kronor, och

– för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 3 500 kronor.

En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 1996 till och med år 1998 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning genom att dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett belopp som

– för år 1996 är 704 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 704 kronor, den faktiskt beräknade ökningen,

– för år 1997 är 304 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 304 kronor, den faktiskt beräknade ökningen, och

– för år 1998 är 112 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 112 kronor, den faktiskt beräknade ökningen.

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

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 150 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt införande-

11 §

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

Beloppet är

– för år 2000, 750 kronor,
– för år 2001, 500 kronor
och

– för år 2002, 250 kronor.

12 §

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

14 §

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 150 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt införande-

belopp som

- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 150 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 300 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 450 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 600 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 900 kronor, och
- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 050 kronor.

belopp som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och

- för år 2000, 150 kronor,
- för år 2001, 300 kronor

och

- för år 2002, 450 kronor.

15 §

En begränsning av bidagsökningen görs från och med år 2000 till och med år 2002 för de landsting som får en beräknad bidagsökning genom att dessa landsting får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett för varje år bestämt belopp eller om bidagsökningen är mindre än detta belopp, den fak-

*tiskt beräknade ökningen.
Beloppet är
– för år 2000, 150 kronor,
– för år 2001, 300 kronor
och
– för år 2002, 450 kronor.*

Prop. 1998/99:89
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 mars 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: Statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutar proposition 1998/99:89 Förändringar i utjämnings-systemet för kommuner och landsting.