

Likvärdiga förutsättningar

– Översyn av den kommunala utjämnningen

Betänkande av Utjämningskommittén.08

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:39

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23575-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Regeringen beslutade den 25 september 2008 att tillkalla en kommitté (dir 2008:110) med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Kommittén har antagit namnet Utjämningskommittén.08 (Fi 2008:07).

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 18 december 2008 kommunalrådet Bengt Germundsson. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 18 december 2008 riksdagsledamoten Jörgen Hellman, riksdagsledamoten Leif Jakobsson, riksdagsledamoten Jörgen Johansson (avliden den 13 juni 2010), personalsekreteraren Lena Karlsson, riksdagsledamoten Margareta B Kjellin, kommunalrådet Erik Langby, f.d. grupplederen numera riksdagsledamoten Nina Lundström (t.o.m. den 30 november 2010), civilekonomen Lennart Olsen, f.d. äldreborgarrådet numera biträdande socialborgarrådet Ewa Samuelsson och kommunalrådet Elvy Söderström.

Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 1 december 2010 riksdagsledamoten Gunnar Andrén och f.d. kommunalrådet Eva Nypelius.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 12 februari 2009 departementsrådet Dan Johansson och ekonomen Lennart Tingvall (t.o.m. den 31 december 2009). Den 1 januari 2010 förordnades ekonomen Nicklas Johansson som sakkunnig.

Som experter förordades fr.o.m. den 12 februari 2009 enhetschefen Heather Bergdahl (t.o.m. den 9 oktober 2009 och åter fr.o.m. den 9 september 2010), ekonomen Derk de Beer, ämnesrådet Kjell Ellström, departementssekreteraren Andreas Giaever, departementssekreteraren Patrik Johansson, kanslirådet Pontus Johansson, utredaren Leif Lundberg, departementssekreteraren Johan Stjernfält och departementssekreteraren Mattias Sjöstrand (t.o.m. den 30 juni 2009).

Som experter har senare förordnats kanslirådet Louise Beskow (fr.o.m. den 1 juli 2009), statistikern Nina Grönborg (fr.o.m. den

9 oktober 2009 t.o.m. den 8 september 2010) och kanslirådet Magnus Dahlberg (fr.o.m. den 9 september 2010).

Till huvudsekreterare i kommittén förordnades den 15 januari 2009 ekonomen Björn Sundström. Den 2 mars 2009 förordnades statistikern Tomas Johansson och ekonomen Daniel Ramse (t.o.m. den 28 februari 2011) som sekreterare.

Utredarna Leif Lundberg, Viveka Karlestrand och Anders Folkesson på Statskontoret har biträtt sekretariatet sedan våren 2009 medan konsulterna Henrik Berggren och Lennart Tingvall har biträtt sekretariatet sedan årsskiftet 2010/2011.

Vidare har administratören Ann-Charlotte McCarthy biträtt kommittén.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande, Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39).

Inga reservationer eller särskilda yttranden har avgivits. Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2011

Bengt Germundsson

Gunnar Andrén

Jörgen Hellman

Leif Jakobsson

Lena Karlsson

Margareta B Kjellin

Erik Langby

Eva Nypelius

Lennart Olsen

Ewa Samuelsson

Elvy Söderström

*/Björn Sundström
Tomas Johansson*

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Inledning	27
1.1 Utjämningsystemets utveckling över tid	27
1.2 Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem.....	29
1.3 Utredningsuppdraget.....	31
1.4 Utredningens uppläggning	33
2 Principiella utgångspunkter för kommitténs syn på utjämningsystemet	35
2.1 Likvärdiga förutsättningar	35
2.2 Inkomstutjämnningen	35
2.3 Kostnadsutjämnningen	36
2.3.1 Allmänt.....	36
2.3.2 Verksamheter som utjämnningen bör omfatta	36
2.3.3 Merkostnader som följer av kraftiga befolkningsförändringar.....	37
2.3.4 Behov av förenkling.....	40
2.4 Viktigt att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang	40
2.5 Övriga utgångspunkter.....	41

3	Specialdestinerade statsbidrag.....	43
3.1	Bakgrund.....	43
3.1.1	Statsbidragsreformen 1993	43
3.1.2	Utjämningskommitténs förslag inför 2005 års reform	44
3.1.3	Specialdestinerade statsbidrag	45
3.2	Överväganden och förslag	51
4	Inkomstutjämning.....	53
4.1	Nuvarande utformning	53
4.2	Kritiken mot inkomstutjämningen	55
4.3	Resultatet av kommitténs analyser.....	57
4.3.1	Incitamenten för tillväxt.....	57
4.3.2	Möjligheter att utjämna för skillnader i skattekraft.....	63
4.3.3	Kompensationsgrad och länsvisa skattesatser	67
4.3.4	Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting	70
4.3.5	Gränspendlingens effekter på inkomstutjämningen	72
4.3.6	Alternativa metoder för inkomstutjämning	77
4.4	Överväganden och förslag	82
4.4.1	Allmänna överväganden.....	82
4.4.2	En i huvudsak statligt finansierad inkomstutjämning.....	84
4.4.3	Regleringsbidrag och regleringsavgift.....	85
4.4.4	Den garanterade skattekraften	85
4.4.5	Inkomstutjämningsbidrag för kommuner.....	87
4.4.6	Inkomstutjämningsbidrag för landsting.....	88
4.4.7	Inkomstutjämningsavgift	89
4.4.8	Uppgiftsfördelningen och de länsvisa skattesatserna	91
4.4.9	Mellankommunal utjämning	92
4.4.10	Gränspendlingen	93
4.4.11	Effekter av kommitténs förslag avseende inkomstutjämningen	94

5	Kostnadsutjämning.....	97
5.1	Utjämning av strukturella kostnadsskillnader	97
5.1.1	Varför kostnadsutjämning?.....	97
5.1.2	Kostnader som systemet ska utjämna för	98
5.1.3	Dagens kostnadsutjämning.....	99
5.2	Metoder för kostnadsutjämning	102
5.2.1	Olika sätt att utjämna.....	102
5.2.2	Överväganden och förslag.....	104
5.3	Verksamheter och andra strukturella faktorer som kostnadsutjämnningen bör omfatta.....	104
5.3.1	Överväganden och förslag.....	104
5.4	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	105
5.4.1	Nuvarande utformning.....	105
5.4.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	106
5.4.3	Överväganden och förslag.....	110
5.4.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	113
5.5	Förskoleklass och grundskola.....	114
5.5.1	Nuvarande utformning.....	114
5.5.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	116
5.5.3	Överväganden och förslag.....	117
5.5.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	119
5.6	Gymnasieskola	120
5.6.1	Nuvarande utformning.....	120
5.6.2	Resultatet av kommitténs uppföljning	121
5.6.3	Överväganden och förslag.....	122
5.6.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	124
5.7	Individ- och familjeomsorg.....	125
5.7.1	Nuvarande utformning.....	125
5.7.2	Resultatet av kommitténs uppföljning	126
5.7.3	Överväganden och förslag.....	131
5.7.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	133
5.8	Äldreomsorg	134
5.8.1	Nuvarande utformning.....	134
5.8.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	135
5.8.3	Överväganden och förslag.....	139
5.8.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	146

5.9	Befolkningsförändringar.....	147
5.9.1	Nuvarande utformning.....	147
5.9.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	150
5.9.3	Överväganden och förslag.....	153
5.9.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsen.....	154
5.10	Bebyggelsestruktur.....	154
5.10.1	Nuvarande utformning.....	154
5.10.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	158
5.10.3	Överväganden och förslag.....	159
5.10.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsen.....	165
5.11	Barn och ungdomar med utländsk bakgrund.....	166
5.11.1	Nuvarande utformning.....	166
5.11.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	166
5.11.3	Överväganden och förslag.....	168
5.11.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsen.....	169
5.12	Hälsa- och sjukvård.....	170
5.12.1	Nuvarande utformning.....	170
5.12.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	172
5.12.3	Överväganden och förslag.....	178
5.12.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsen.....	180
5.13	Kollektivtrafik.....	184
5.13.1	Nuvarande utformning.....	184
5.13.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	186
5.13.3	Överväganden och förslag.....	189
5.13.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsen.....	190
5.14	Löner.....	191
5.14.1	Nuvarande utformning.....	191
5.14.2	Resultatet av kommitténs uppföljning.....	193
5.14.3	Överväganden och förslag.....	195
5.14.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsen.....	196
6	Den kommunala fastighetsavgiften.....	199
6.1	Nuvarande utformning.....	199
6.2	Överväganden och förslag.....	203

7	Strukturbidrag	205
7.1	Nuvarande utformning.....	205
7.2	Överväganden och förslag.....	212
7.2.1	Utfallet av kommitténs förslag.....	214
8	Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag....	219
8.1	Inledning.....	219
8.2	Kommuner	219
8.3	Landsting.....	223
8.4	Kommuner och landsting sammantaget.....	225
9	Införanderegler	227
9.1	Nuvarande utformning.....	227
9.2	Överväganden och förslag.....	228
9.3	Samlade ekonomiska effekter inklusive införandebidrag	230
10	Utjämningsystemet i samband med indelningsändringar	233
10.1	Bakgrund	233
10.1.1	Tre typer av indelningsändringar.....	233
10.1.2	Vad har hänt sedan den stora kommunreformen på 1970-talet?	233
10.1.3	Effekter vid sammanläggning av kommuner	235
10.1.4	Effekter vid sammanläggning av landsting.....	238
10.2	Överväganden och förslag.....	239
11	Systemets fortlevnad	243
11.1	Inledning.....	243
11.2	Överväganden och förslag.....	245
12	Författningskommentar	247

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	253
Bilaga 2	Skrivelse till Finansdepartementet	265
Bilaga 3	Effekter av kommitténs förslag	279
Bilaga 4	Ordlista	327
Bilaga 5	Kommungruppsindelning m.m.....	329

Sammanfattning

Utjämningskommittén⁰⁸ har haft i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar. Förändringarna föreslås införas från 2013 bortsett från det förslag om en höjd garantinivå för landstingen som kommittén i en särskild skrivelse till Finansdepartementet (december 2010) förslagit ska införas 2012 i anledning av den nya kollektivtrafiklagen.

Principiella utgångspunkter

Utjämningsystemet har som huvudsyfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommittén har i sitt arbete utgått från målet om likvärdiga förutsättningar och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och av strukturella kostnadsskillnader.

I översynen av inkomstutjämnningen har kommittén utgått från de frågeställningar som direktiven särskilt lyfter fram, bl.a. frågan om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Med bibehållet mål om långtgående utjämning har alternativa tekniska lösningar prövats för att om möjligt minska behovet av utjämning.

För att underlätta skatteväxlingar mellan kommuner och landsting har utgångspunkten för kommitténs arbete varit att det ekonomiska utfallet till följd av huvudmannskapsförändringar ska bli neutralt.

Beträffande kostnadsutjämnningen har kommittén utgått från de nu gällande förutsättningarna att kostnadsutjämnningen inte ska kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet.

Vidare ska kostnadsutjämnningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Kommittén anser att kostnadsutjämnningen främst bör omfatta obligatoriska verksamheter med särskilt fokus på kärnverksamheterna, dvs. skola, vård och omsorg för kommunerna och hälso- och sjukvård för landstingen. För dessa verksamheter finns statligt angivna mål i fråga om omfattning och inriktning. Dessutom bör kostnadsutjämnningen såsom i dag omfatta kollektivtrafik. I översynen av de olika delmodellerna i kostnadsutjämnningen har kommittén haft en ambition att såvitt möjligt förenkla modellerna. Kommittén har även beaktat de ekonomiska effekterna av arbetspendlingen över landsgränsen i kostnadsutjämnningen, bl.a. genom att såvitt möjligt undvika sådana förklaringsvariabler, t.ex. skattekraft, som kan tänkas påverka utfallet för kommuner och landsting med en omfattande gränspendling på ett negativt sätt.

Kommitténs bedömning är att det finns motiv för att även fortsättningsvis kompensera de kommuner vars befolkning minskar kraftigt för de strukturella omställningskostnader som ett vikande befolkningsunderlag ger upphov till och som övriga delmodeller i kostnadsutjämnningen inte fångar upp.

Det är dock inte bara kommuner med minskande befolkning som ställs inför ekonomiska påfrestningar i samband med kraftiga befolkningsförändringar. Dagens utjämnningssystem tar bara begränsad hänsyn till de merkostnader som följer av kraftig befolkningsökning. Det gäller både den problematik som har med utjämnningssystemets eftersläpningseffekter att göra och det faktum att vissa kostnader (löne- och lokalkostnader) är högre i tillväxtregionerna jämfört med riket i övrigt. Mot den bakgrunden har kommittén i sitt arbete valt att även fokusera på kraftigt växande kommuners problem och utmaningar.

Statsbidragen

Kommitténs syn på statens bidragsgivning till kommuner och landsting är att generella bidrag med få undantag är att föredra framför specialdestinerade bidrag. Kommittén är positivt inställd till att inordna ytterligare bidrag i inkomstutjämnningen. Det gäller främst bidragen till läkemedelsförmånerna och till maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Men kommittén är inte beredd att redan nu föreslå att bidraget för läkemedelsförmånerna ska avskaffas och överföras till det generella statsbidraget. Frågan om läkemedelsförmånens finansiering är föremål för överläggningar mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Kommitténs bedömning är att bidragen för läkemedelsförmånerna bör omvandlas till ett generellt statsbidrag när en överenskommelse om att så bör ske har träffats med SKL.

Även om maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet tillämpas av samtliga kommuner är den ett frivilligt åtagande. Ett avskaffande och överföring av maxtaxebidraget till det generella statsbidraget måste enligt kommitténs bedömning föregås av att maxtaxan görs obligatorisk för kommunerna. Kommittén anser att det inte ingår i uppdraget att lämna ett sådant förslag.

Kommitténs överväganden och förslag rörande de specialdestinerade statsbidragen behandlas i avsnitt 3.

Inkomstutjämnning

I kommitténs uppdrag ingår att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i nuvarande inkomstutjämnning och om så är fallet lämna förslag till hur dessa kan undanröjas.

Kommittén har inte funnit belägg för att inkomstutjämnningen i sig skulle vara tillväxthämmande. Tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) där kärn- och kranskommuner är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten i respektive LA-region avgörs inte av var man bor utan var man arbetar. En hög inkomst per invånare i många förortskommuner speglar snarare attraktiviteten i boendemiljön än en hög tillväxt kopplad till ekonomisk aktivitet.

Kommittén anser att staten, så långt det är möjligt, bör finansiera utjämnningen av skillnaderna i skattebas (inkomst per invånare) mellan kommunerna respektive mellan landstingen.

Enligt kommitténs bedömning och förslag ska den garanterade skattekraften uppgå till 115 procent av medelskattekraften både för kommuner och landsting för att utfallet vid skatteväxlingar ska bli neutralt. Kommuner och landsting vars skattekraft understiger den garanterade ska liksom i dag erhålla ett inkomstutjämningsbidrag

som beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten per invånare och den garanterade.

För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av 2011 års medelskattesats för kommunerna och för bidragsberättigade landsting utifrån 95 procent av en reducerad medelskattesats för landstingen 2011. Den reducerade medelskattesatsen ska uppgå till 90 procent av medelskattesatsen för landsting 2011. Motivet för att reducera den bidragsgrundande skattesatsen för landsting är att landstingsskatten i Stockholms län, 12,10 procent, väger tungt vid beräkning av medelskattesatsen för landsting, vilket bl.a. beror på en hög sjukvårdskonsumtion och ett åtagande som vad beträffar kollektivtrafik och färdtjänst avviker från andra landstings åtagande.

För både kommuner och landsting gäller att den bidragsgrundande skattesatsen liksom i dag ska korrigeras per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting från och med 1991, därav namnet länsvis skattesats.

Kommitténs anser att samtliga kommuner och landsting ska omfattas av utjämningsystemet om det huvudsakliga syftet att alla kommuner respektive landsting ska ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar ska uppnås. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger den garanterade nivån ska därför liksom i dag betala en inkomstutjämningsavgift till staten. De länsvisa skattesatser som ska tillämpas beräknas på samma sätt som för bidragskommunerna respektive bidragslandstingen med den skillnaden att kompensationsgraden liksom i dag ska motsvara 85 i stället för 95 procent.

Beträffande arbetspendlingen över landsgräns (den s.k. gränspendlingen) anser kommittén att det är angeläget att det nordiska skatteavtalet ses över för omförhandling inklusive det gränsgångaravtal som utgör ett tillägg till huvudavtalet.

Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämnningen behandlas i avsnitt 4.

Kostnadsutjämnning

Resultatet av kommitténs uppföljning av samtliga delmodeller i kostnadsutjämnningen samt förslag till förändringar i dessa redovisas i avsnitt 5.

Beträffande förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet anser kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör ersättas med en betydligt förenklad modell med större tonvikt på åldersstrukturen. Kommittén förslag innebär att dagens åldersersättning ersätts med en förenklad åldersersättning som baseras på den redovisade nettokostnaden från räkenskapssammandraget för åldersgrupperna 1–5 år respektive 6–12 år. Vidare föreslås att nuvarande Kvolymindex, som avser att fånga skillnader i behov av förskola och skolbarnsomsorg mellan olika kommuner, ersätts av två nya index varav det ena avser att fånga upp de kostnads-skillnader som följer av olika vistelsetider i förskolan. Det andra avser att fånga upp skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för 6–12 åringar.

Beträffande grundskolan, inklusive förskoleklass, föreslås att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med avseende på den fasta ersättningen för merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt beräkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader.

När det gäller gymnasieskolan anser kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med avseende på delkomponenten för bebyggelsestruktur och kompletteras med en ny komponent som delvis tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor.

Kommitténs bedömning är att utfallet i den nuvarande utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg (IFO) ger oacceptabelt stora skillnader i förhållande till de faktiska kostnaderna i olika typer av kommuner varför modellen bör förändras. Kommitténs förslag till förändrad modell bygger på en regressionsanalys där den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen under en treårsperiod skattas med hjälp av följande variabler: andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen, andel lågutbildade svenskar 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005, andel av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 samt andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd som varar längre än sex månader.

Dagens utjämningsmodell för äldreomsorg är den i särklass mest komplicerade. I kommitténs uppdrag ingår att se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämnningen. Kommittén har lagt ned ett omfattande arbete för att försöka skapa en förenklad delmodell för äldreomsorgen och har härvid funnit att ålder, civilstånd, etnicitet, skillnader i dödlighet

och bebyggelsestruktur är relevanta faktorer för att fånga strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Beträffande den delmodell som avser att kompensera för kraftig befolkningsminskning respektive kraftig befolkningsökning anser kommittén att nuvarande delmodell bör behållas men utökas såtillvida att kommuner som växer kraftigt även ska kompenseras för merkostnader för nya förskolelokaler.

När det gäller delmodellen för bebyggelsestruktur anser kommittén att den justering som gjordes för delkomponenten byggkostnader 2008 bör behållas. Detsamma gäller delkomponenterna gator och vägar samt uppvärmningskostnader. Komponenterna administration, lokala resor och räddningstjänst bör dock ersättas av två komponenter: administration respektive räddningstjänst.

Vad gäller barn med utländsk bakgrund föreslår kommittén att den nuvarande utjämningsmodellen bör behållas men att beräkningen ska avse kommundelar (församlingar) i stället för hela kommuner.

Kommittén föreslår att den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen ersätts med en ny modell som innebär att den del av befolkningen som nu räknas till den vårdtunga gruppen och deras kostnader läggs in i den matrismodell som används för övrig befolkning samt att delkomponenten som avser att fånga upp merkostnader som följer av en gles bebyggelsestruktur uppdateras.

Beträffande kollektivtrafiken föreslår kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, glesheten, personer som pendlar samt personer som bor i tätorter med fler än 11 000 personer.

Enligt kommitténs bedömning bör skillnader i lönekostnader kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting.

Den kommunala fastighetsavgiften

I kommitténs uppdrag ingår att beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften.

Kommittén anser att resultatet från den av regeringen nyligen tillsatta utredningen som har till uppgift att se över fastighetsavgiften av bostäder bör avvaktas innan ställning tas till hur konsekvenserna av införandet av den kommunala fastighetsavgiften bör beaktas i förhållande till utjämningsystemet.

Kommitténs överväganden och förslag rörande den kommunala fastighetsavgiften behandlas i avsnitt 6.

Strukturbidraget

Enligt direktiven ska kommittén utreda om det strukturbidrag som infördes 2005 bör förändras eller avvecklas och i så fall föreslå hur detta ska hanteras.

Kommittén föreslår att den del av kommunernas strukturbidrag som utgörs av 2004 års standardkostnad för svagt befolkningsunderlag ska kvarstå oförändrad. Resterande del av strukturbidraget bör reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget.

Vidare föreslås att den del av landstingens strukturbidrag som utgörs av 2004 års standardkostnad för små landsting kvarstår oförändrad. Resterande del av strukturbidraget reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget.

Kommitténs överväganden och förslag rörande strukturbidragen till kommuner och landsting behandlas i avsnitt 7.

Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag

I avsnitt 8 redovisas de samlade ekonomiska förändringarna av kommitténs förslag exklusive effekterna av de införanderegler som föreslås i avsnitt 9.

De största förändringarna av kommitténs förslag sker i kostnadsutjämnningen respektive strukturbidragen. Beträffande kostnadsutjämnningen för kommunerna sker de största förändringarna till följd av att delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg förändras. Den största negativa förändringen i kostnadsutjämnningen för en enskild kommun uppgår till cirka 1 700 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 2 500 kronor per invånare.

Den genomsnittliga förändringen för landstingen till följd av kommitténs förslag i kostnadsutjämnningen uppgår till cirka 200 kronor per invånare innan införandereglerna har beaktats. Den största negativa förändringen för ett enskilt landsting uppgår till

knappt 1 000 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 1 080 kronor per invånare. Omfördelningseffekterna uppstår i allt väsentligt beroende på den föreslagna förändringen av hälso- och sjukvårdsmodellen.

Samtliga sju landsting som får en negativ förändring i hälso- och sjukvårdsmodellen tillhör den grupp av åtta landsting där andelen bidiagnoser svarar för 70 procent eller mer av den vårdtunga gruppen i dagens delmodell för hälso- och sjukvård. I de sju landsting som får den största positiva förändringen uppgår andelen bidiagnoser till mellan 49 och 59 procent av den vårdtunga gruppen. Sambandet mellan andelen bidiagnoser i den vårdtunga gruppen och bidragsförändringarna till följd av kommitténs förslag är starkt.

Den största negativa förändringen för kommuner och landsting sammantaget sker i Västerbottens län, vilket främst beror på den förändrade hälso- och sjukvårdsmodellen och att de nuvarande strukturbidragen till kommuner och landsting reduceras.

Införanderegler

De ekonomiska effekterna av de förändringar som kommittén föreslår bör enligt kommitténs mening införas successivt för de kommuner och landsting som får bidragsminskningar eller avgiftsökningar. Kommittén föreslår att ett införandebidrag införs och beräknas så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen begränsas till högst 250 kronor per invånare och år för både kommuner och landsting. Kostnaderna för införandebidragen föreslås finansieras av samtliga kommuner och landsting.

För kommuner och landsting med bidragsökningar eller avgiftsminskningar föreslås att förändringarna får slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Utjämningsystemet i samband med indelningsändringar

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämnningen vid sammanläggning av kommuner och landsting. Enligt direktiven ska kommittén överväga om och i så fall föreslå hur dessa hinder ska hanteras i utjämningsystemet eller hur de ska lösas på annat sätt.

Kommitténs förslag innebär att de kommuner som förlorar på en eventuell sammanläggning får behålla de intäkter som kommunerna skulle ha haft var och en för sig under en övergångstid på fyra år.

Beträffande landstingen anser kommittén att det är rimligt att tillägget för små landsting tas bort vid en sammanläggning men först efter fyra år sedan indelningändringen trätt i kraft.

Systemets fortlevnad

Regeringen har i instruktionen för Statskontoret gett myndigheten i uppgift att från och med 2008 löpande följa upp systemet. Kommittén vill understryka betydelsen av att Statskontoret till ledning och stöd för sitt arbete med uppföljningen tillskapar en referensgrupp bestående av företrädare för Finansdepartementet, berörda fackdepartement och myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är kommitténs uppfattning att regeringen måste bestämma hur finansieringen ska ske av de kostnader som Tillväxtanalys har för att hålla data och den beräkningsmodell som myndigheten utvecklat för att fånga upp glesbygdens speciella merkostnader aktuell.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

dels att 14 § ska upphöra att gälla,

dels att 3, 7, 11–13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 12 a §, samt närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift *skall* betalas. Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift *ska* betalas.

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

Uppräknad medelskattekraft: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlag: Den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret

uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

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

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2004 enligt *de lagar som upphävs genom denna lag* ökat med ett enhetligt belopp per invånare, 333 kronor för kommuner och 139 kronor för landsting, är större än nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra stycket, 12 § andra stycket, 15 och 16 §§, om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 2004.

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2012 enligt *denna lag i dess lydelse före den 1 januari 2013*, är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter enligt *bestämmelserna i lagen i dess lydelse den 1 januari 2013, med undantag för 11 § tredje stycket, 12 § tredje stycket och 13 §*, om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 2012.

Strukturbidragsminskning: En strukturbidragsminskning föreligger i den mån en kommuns eller ett landstings strukturbidrag år 2012 enligt *denna lag i dess lydelse före den 1 januari 2013* är större än kommunens rätt till bidrag enligt 11 § andra stycket i dess lydelse den 1 januari 2013, om bestämmelsen hade gällt för år 2012, eller landstingets rätt till bidrag enligt 12 § andra stycket.

7 §

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *skall* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *skall* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *skall* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *skall* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *ska* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *ska* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2011 och för bidragsberättigade landsting utifrån 95 procent av medelskattesatsen samma år *som reducerats med 10 procent*. För avgiftsskyldiga kommuner ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2011 och för *avgiftsskyldiga landsting utifrån 85 procent av medelskattesatsen samma år som reducerats med 10 procent*.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *ska* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

11 §

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som får en *bidragsminskning* som är större än 0,56 procent av det

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som får en *strukturbidragsminskning* som är större än 0,22 procent av det

uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag motsvarande denna del av minskningen.	uppräknade skatteunderlaget för år 2013 har rätt till ett bidrag motsvarande denna del av minskningen.
--	--

12 §

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som får en <i>bidragsminskning</i> som är större än 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag som motsvarar denna del av minskningen.	Ett landsting som får en <i>strukturbidragsminskning</i> som är större än 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2013 har rätt till ett bidrag <i>motsvarande</i> denna del av minskningen.
--	---

*Bestämmelser vid vissa
indelningsändringar*

12 a §

Om en kommun sammanläggs enligt lagen (1979:411) om Sveriges indelning i kommuner och landsting med en annan kommun eller flera andra kommuner och den kommun som bildas genom sammanläggningen skulle få lägre standardkostnader för befolkningsändringar eller bebyggelsestruktur eller ett lägre strukturbidrag än vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått sammantaget om sammanläggningen inte hade genomförts, ska den nya kommunens standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur eller strukturbidrag utgöras av de i sammanläggningen ingående kommunernas

standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur eller strukturbidrag. Detta ska gälla under de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft.

13 §

En kommun som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som inte ersätts enligt 11 § tredje stycket och som överstiger 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005.

Införandebidraget skall där-
efter årligen minska med 0,08 pro-
cent av det uppräknade skatte-
underlaget år 2005 och utgå
längst till och med år 2010.

En kommun eller ett lands-
ting som får en bidragsminsk-
ning har rätt till ett årligt
införandebidrag för den del av
bidragsminskningen som inte
ersätts enligt 11 § tredje stycket
eller 12 § tredje stycket och som
överstiger 250 kronor per
invånare.

Införandebidraget ska där-
efter årligen minska med 250 kro-
nor per invånare till dess det
upphör.

14 §

Ett landsting som får en
bidragsminskning har rätt till ett
årligt införandebidrag för den del
av bidragsminskningen som inte
ersätts enligt 12 § tredje stycket
och som överstiger 0,04 procent
av det uppräknade skatteunder-
laget år 2005.

Införandebidraget skall där-
efter årligen minska med 0,04
procent av det uppräknade skatte-
underlaget år 2005 och utgå
längst till och med år 2010.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter för år 2012 och tidigare år.

1 Inledning

1.1 Utjämningsystemets utveckling över tid

Under större delen av 1900-talet har kommuner och landsting fått någon form av statligt bidrag i syfte att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar. Ett utjämningsystem i egentlig mening infördes dock först 1966.

1966 års skatteutjämningsystem

Det skatteutjämningsystem som infördes 1966 bestod av två delar: inkomstutjämning samt ett särskilt utjämningsbidrag till kommuner och landsting med hög utdebitering alternativt ett reducerat bidrag till kommuner och landsting med låg skattesats. Vid sidan av utjämningsystemet fanns ett stort antal specialdestinerade statsbidrag. Detta system kom i sina huvuddrag att gälla fram till och med 1992 även om systemet modifierades i omgångar.

1993 års kommunalekonomiska reform

År 1993 genomfördes omfattande förändringar i de statliga bidragssystemen till kommuner efter förslag från den kommunalekonomiska kommittén. Den största förändringen var att flertalet av de specialdestinerade statsbidragen ersattes med ett generellt bidrag. Det nya statliga utjämningsbidraget för kommunerna bestod av tre delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning samt ett tillägg till kommuner med stor befolkningsminskning. För landstingen gjordes endast små förändringar 1993.

1996 års statsbidrags- och utjämningsystem

Det fanns emellertid kritik mot 1993 års system, framför allt mot kostnadsutjämnningen. En särskild utredare tillkallades med uppgift att föreslå en ny modell för kostnadsutjämnningen mellan kommunerna. Förslaget lades fram i betänkandet *Kostnadsutjämnning mellan kommunerna* (SOU 1993:53). Ett ytterligare problem var att inte alla kommuner omfattades av inkomstutjämnningen. Kommuner med en skattekraft som var högre än en garanterad skattekraft omfattades inte av bidragssystemet. Statsbidraget kunde därför inte användas vid generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna. En arbetsgrupp inom Finansdepartementet fick i uppdrag att belysa olika modeller för inkomstutjämnning. Arbetet redovisades i promemorian *Kommunal inkomstutjämnning – alternativa modeller* (Ds 1993:68). En särskild utredare tillkallades med uppgift att se över utjämningsystemet för landstingen. Förslaget presenterades i betänkandet *Inomkommunal utjämnning* (SOU 1994:70).

I december 1993 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Beredningen för statsbidrag och utjämnning (i det följande kallad Statsbidragsberedningen) med uppgift att föreslå hur statens bidrag till kommuner och landsting liksom utjämnningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skulle utformas. Beredningen lade fram sina förslag, som baserades på ovan nämnda betänkanden, i betänkandet *Utjämnning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting* (SOU 1994:144).

I 1995 års kompletteringsproposition lade regeringen fram ett förslag till nytt utjämningsystem för kommuner och landsting som i huvudsak byggde på Statsbidragsberedningens förslag. Ett nytt utjämningsystem trädde i kraft 1996 sedan regeringens ursprungliga förslag justerats avseende den lagtekniska utformningen efter Lagrådets yttrande över det ursprungliga förslaget (prop. 1995/96:64).

Det statsbidrags- och utjämningsystem som infördes 1996 bestod av fyra delar: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, ett generellt statsbidrag och införanderegler. Till skillnad från tidigare system kom nu alla kommuner och landsting att omfattas. Det generella statsbidraget utgjordes av ett särskilt anslag vid sidan av utjämningsystemet och utbetalades med ett enhetligt belopp per invånare. Utjämnningen var statsfinansiellt neutral genom att såväl inkomst- som kostnadsutjämnningen finansierades av kommuner

och landsting. Kommuner och landsting med en skattekraft under och/eller strukturkostnader över genomsnittet erhöll bidrag, medan övriga kommuner och landsting fick betala en avgift. I princip var summan av avgifterna i landet lika stora som summan av bidragen.

Kostnadsutjämningen var utformad enligt samma principer i kommun- respektive landstingssektorn. Metoden kallas för standardkostnadsmetoden. Den innebär att kostnadsutjämningen byggs upp av ett antal delmodeller som beräknas med hjälp av olika faktorer. De olika delmodellerna avser antingen specifika verksamheter eller kostnader som finns i de flesta verksamheter.

År 2000 genomfördes vissa förändringar i kostnadsutjämningen. Dessa berörde framför allt barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt kollektivtrafiken. Dessutom tillkom en modell som skulle kompensera de kommuner som hade högre kostnader i barnomsorg, grund- och gymnasieskolan på grund av en stor andel barn med utländsk bakgrund. För landstingen gjordes vissa förändringar i kostnadsutjämningsmodellen för hälso- och sjukvård.

1.2 Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem

Synpunkter på utjämningsystemets omfattning och komplexitet hade framförts i olika sammanhang. I september 2001 tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda vissa frågor beträffande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet och vid behov föreslå förändringar. Kommittén, som antog namnet Utjämningskommittén, lade fram sina förslag i betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88).

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning infördes den 1 januari 2005 efter förslag från regeringen i prop. 2003/04:155, som i huvudsak byggde på Utjämningskommitténs förslag. Syftet är detsamma som för det tidigare systemet, dvs. att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.

Det nu gällande utjämningsystemet består av fem olika delar:

- inkomstutjämning,
- kostnadsutjämning,
- strukturbidrag,
- införandebidrag (t.o.m. 2010) och
- regleringsbidrag/regleringsavgift.

Inkomstutjämning

I inkomstutjämningsen sker en utjämning av skattekraft som garanterar alla kommuner respektive landsting ett i stort sett lika stort skatteunderlag per invånare. En grundläggande skillnad mellan det system som var i bruk fram till och med 2004 och det nuvarande är att den mellankommunala inkomstutjämningsen i dag består av ett i huvudsak statligt finansierat inkomstutjämningsbidrag.

I dag erhåller 279 av 290 kommuner och 19 av 20 landsting ett statligt inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten och ett skatteutjämningsunderlag som motsvarar 115 procent för kommunerna och 110 procent för landstingen av den genomsnittliga skattekraften i riket. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa nivåer betalar i stället en inkomstutjämningsavgift till staten.

Kostnadsutjämning

I kostnadsutjämningsen utjämnas för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader. Dessa kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika, till exempel finns det större behov av äldreomsorg i kommuner med många gamla invånare. Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar, till exempel kan skolan kosta mer i glesbygdskommuner eftersom undervisningen där kan behöva drivas i mindre klasser och att eleverna oftare behöver skolskjuts.

Kommuner och landsting med en ogynnsam kostnadsstruktur får ett bidrag av staten. De som har en gynnsam struktur får i stället betala en avgift till staten. Kostnadsutjämningsen är

statsfinansiellt neutral, eftersom summan av bidrag och avgifter är lika stora och därför tar ut varandra.

Huvuddragen i det tidigare systemet för kostnadsutjämning kvarstår, men har förenklats genom att vissa delar tagits bort. Ett nytt inslag sedan 2008 är att kostnadsutjämningen nu också delvis beaktar strukturella skillnader i lön som påverkar kostnaden för att bedriva verksamhet i olika delar av landet.

Strukturbidrag

De delar av kostnadsutjämningen som före 2005 var av regionalpolitisk karaktär återfinns i nuvarande system i form av ett strukturbidrag som finns vid sidan av kostnadsutjämningen. Strukturbidrag utgår inte till alla kommuner och landsting utan endast till de som tidigare fick tillägg i vissa delmodeller och/eller fick större intäktsminskningar genom den systemförändring som skedde 2005.

Införandebidrag

När systemet ändrades 2005 förändrades intäkterna för många kommuner och landsting. För att mildra omfördelningseffekterna av regeländringarna för de som fick kraftiga intäktsminskningar tillämpades särskilda införandebidrag under 2005–2010.

Regleringsbidrag och regleringsavgift

Regleringsbidraget eller regleringsavgiften utgör skillnaden mellan de av riksdagen anvisade medlen på anslaget för kommunal-ekonomisk utjämning och summan av ovan beskrivna bidrag och avgifter. Regleringsbidraget eller regleringsavgiften fördelas mellan kommunerna respektive landstingen med ett enhetligt belopp per invånare.

1.3 Utredningsuppdraget

Kommitténs uppdrag är att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning inklusive de förändringar som föreslogs i 2007 års ekonomiska vårproposition och som trädde i

kraft den 1 januari 2008 (dir. 2008:110). De grundläggande principerna som systemet bygger på ska dock ligga fast, dvs. kommuner och landsting ska ges likvärdiga förutsättningar att ge sina invånare god och likvärdig utbildning, vård och omsorg.

Kommitténs uppgift är att utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas. Därutöver ska kommittén ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen.

Kommittén ska även bedöma om det fortfarande är rimligt att ha olika länsvisa skattesatser i systemet för inkomstutjämning. Direktiven ifrågasätter om tidigare gjorda skatteväxlingar speglar dagens skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län.

Möjligheterna att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten över tid ska ses över. I uppdraget ingår vidare att utreda om det strukturbidrag som infördes 2005 bör förändras eller avvecklas och i så fall föreslå hur detta ska hanteras.

Effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land ska analyseras. Om behov föreligger ska kommittén föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet. Kommittén ska också överväga alternativa metoder att fördela det utjämningsbelopp som Sverige erhåller från Danmark till följd av utjämningsordningen mellan länderna. Därvid ska även motsvarande frågeställningar vad avser Finland och Norge beaktas.

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämnningen vid sammanläggningar av kommuner eller av landsting. I kommitténs uppdrag ingår att överväga om och i så fall föreslå hur dessa hinder ska hanteras i utjämningsystemet eller hur de kan lösas på annat sätt.

Kommittén ska även beakta eventuella konsekvenser för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften samt om så behövs lämna förslag till hur dessa bör beaktas. Därutöver ska kommittén överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget.

Kommittén ska vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av övriga lämnade förslag ska hanteras. I övrigt är kommittén oför-

hindrad att göra andra analyser och lämna andra förslag rörande den kommunalekonomiska utjämnningen som kan anses vara motiverade inom ramen för utredningsuppdraget. Direktiven redovisas i sin helhet i bilaga 1.

1.4 Utredningens uppläggning

Utredningsuppdraget är komplext och kräver stora mått av specialistkunskaper. Arbetsformerna har därför anpassats så att erforderlig specialistkompetens har tillförts sekretariatets egna resurser, bl.a. i form av externa uppdrag och aktiva insatser från utredningens sakkunniga och experter. Kommittén har även erhållit utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret.

I arbetet har även underlag använts från tidigare utredningar. Regeringen har till kommittén överlämnat betänkandet *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen* (SOU 2007:61). Som underlag för kommitténs inriktning av arbetet har även den kritik och andra synpunkter som i olika sammanhang framförts mot olika delar av utjämnningssystemet beaktats. Inkomna skrivelser och uppvaktningar från kommuner och landsting har också ingått i kommitténs utredningsunderlag.

Utredningsarbetets bedrivande

Under 2009 inriktades arbetet i stor utsträckning på inkomstutjämnningen med fokus på den problematik som direktiven lyfter fram. Ett uppdrag lämnades till institutet för näringslivsanalys vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping om att ta fram en underlagsrapport som utförligt beskriver problematiken kring inkomstutjämnningen och villkoren för tillväxt i kommuner och funktionella regioner. Rapporten har utgjort ett väsentligt underlag för kommitténs ställningstaganden i den del av utredningsuppdraget som avser inkomstutjämnningen och incitamenten för tillväxt.

Under 2009 fick Statskontoret i uppdrag att dels beskriva utjämnningssystemen i Danmark, Norge och Finland, dels belysa gränspendlingens effekter på det kommunala utjämnningssystemet.

Statskontoret har även haft en ledande roll som stabsbiträde åt kommittén i översynen av delmodellen för hälso- och sjukvård i kostnadsutjämnningen.

Arbetet med översynen av kostnadsutjämnningens olika delmodeller har pågått under hela utredningstiden. Konsulttjänster har upphandlats för uppdateringen av såväl äldreomsorgsmodellen som lönekostnadsmodellen och kollektivtrafikmodellen. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har på kommitténs uppdrag sett över och uppdaterat de metoder som används i utjämningsystemet för att beräkna merkostnader i vissa verksamheter på grund av gles bebyggelsestruktur.

Rapporterna från Internationella Handelshögskolan i Jönköping och Tillväxtanalys redovisas som bilagor till betänkandet. Rapporterna från Statskontoret är utgivna som fristående promemorior och kan erhållas direkt från myndigheten.

2 Principiella utgångspunkter för kommitténs syn på utjämningsystemet

2.1 Likvärdiga förutsättningar

Utjämningsystemet har som huvudsyfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommittén har i sitt arbete utgått från målet om likvärdiga förutsättningar och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och av strukturella kostnadsskillnader.

Enligt 14 kap. 5 § regeringsformen får kommuner och landsting i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners och landstings angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Kommittén anser dock att utjämningen så långt det är möjligt bör finansieras med statliga medel. Samtliga kommuner och landsting bör omfattas av utjämningsystemet. Till följd av att skillnaderna i skattekraft är så pass stora, samtidigt som skatteintäkterna utgör omkring 70 procent av den kommunala sektorns intäkter, är det inte möjligt att finansiera utjämningen uteslutande med statliga medel. Det måste därför finnas möjlighet att under vissa förutsättningar även ta ut avgifter av kommuner och landsting.

2.2 Inkomstutjämningen

I översynen av inkomstutjämningen har kommittén utgått från de frågeställningar som direktiven särskilt lyfter fram, bl.a. frågan om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Med

bibehållet mål om långtgående utjämning har alternativa tekniska lösningar prövats för att om möjligt minska behovet av utjämning.

För att underlätta skatteväxlingar mellan kommuner och landsting har utgångspunkten för kommitténs arbete varit att det ekonomiska utfallet till följd av huvudmannaskapsförändringar ska bli neutralt.

2.3 Kostnadsutjämningen

2.3.1 Allmänt

Kommittén anser att utjämning för strukturella kostnadsskillnader bör baseras på en för varje kommun respektive varje landsting teoretiskt beräknad kostnad – strukturkostnad – som så långt det är möjligt speglar opåverkbara kostnader för kommunerna och landstingen och att utjämning sker utifrån den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare i riket.

Strukturkostnadsberäkningen bör göras uppdelad på olika verksamheter och kostnadslag. För varje verksamhet och kostnadslag som omfattas av kostnadsutjämningen beräknas standardkostnader, vilka därefter summeras till en strukturkostnad för varje kommun och landsting. Kommittén anser att kostnadsutjämningen blir tydlig med en sådan konstruktion, samtidigt som det blir lättare att uppdatera kostnadsutjämningen med hänsyn till förändringar i samhället och eventuella ändringar av det kommunala åtagandet.

2.3.2 Verksamheter som utjämningen bör omfatta

Kommittén anser att kostnadsutjämningen främst bör omfatta obligatoriska verksamheter med särskilt fokus på kärnverksamheterna, dvs. skola, vård och omsorg för kommunerna och hälso- och sjukvård för landstingen. För dessa verksamheter finns statligt angivna mål i fråga om omfattning och inriktning. Dessutom bör kostnadsutjämningen såsom i dag omfatta kollektivtrafik.

2.3.3 Merkostnader som följer av kraftiga befolkningsförändringar

Allmänt

Kraftiga befolkningsförändringar medför ett omvandlingstryck på den kommunala verksamheten. Kommuner med en ökande befolkning behöver göra investeringar och bygga ut sina verksamheter, medan de med ett vikande befolkningsunderlag kan behöva minska sin kapacitet. Förändringarna innebär i regel omställningskostnader.

Kommuner med kraftigt minskande befolkning

Det omvandlingstryck som drabbar kommuner med kraftigt minskande befolkning kan antingen ses som problem av regionalpolitisk karaktär, som ekonomiska påfrestningar av strukturell karaktär eller både och.

Strukturkostnadsutredningen, som lade grunden för dagens utjämningsystem beträffande kostnadsutjämnningen, valde det förstnämnda synsättet. Utredningen ansåg mot den bakgrunden att kommunala insatser som har med arbete och näringsliv samt sysselsättningsbefrämjande åtgärder att göra skulle exkluderas från kostnadsutjämnningen. Utredningens principiella ståndpunkt var att arbetsmarknads- och regionalpolitiken är ett statligt ansvar. Den problematik som har med en gles bebyggelsestruktur och ett svagt befolkningsunderlag att göra beaktades inom ramen för de olika delmodeller som låg till grund för uppbyggnaden av strukturkostnadsersättningen. Glesbygdens specifika merkostnader beaktades särskilt i utjämningsmodellerna för grundskolan, gymnasieskolan, äldreomsorgen, kollektivtrafiken samt vatten och avlopp. Dessutom föreslogs en särskild kompensation för administration, lokala resor och räddningstjänst i glesbygd.

I den kompletterande utredning som genomfördes av Statsbidragsberedningen innan systemet infördes valde man att se på problemet *befolkningsminskning* som om det enbart är av strukturell karaktär. De tillägg som Strukturkostnadsutredningen hade föreslagit kompletterades med särskilda tillägg för befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag.

I betänkandet som ligger till grund för dagens kostnadsutjämnning, *Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn* (SOU 2003:88) bedömde 2001 års utjämningskommitté att de

problem som följer av befolkningsminskning både har en strukturell dimension och en regionalpolitisk dimension. Mot den bakgrunden överfördes de tidigare tilläggen för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag till ett särskilt strukturbidrag, ett bidrag som ligger utanför det egentliga utjämningsystemet. I strukturbidraget ingår även den tidigare kompensationen för kallortstillägg till kommuner och landsting i Norrland i den mån det bidrog till en större sammanlagd bidragsminskning. Tillägget för kraftig befolkningsminskning har dock varit oförändrat i kostnadsutjämnningen sedan systemet infördes.

Till kategorin påfrestningar av strukturell karaktär i kommuner där befolkningen minskar hör bl.a. de utmaningar som följer av en åldrande befolkning. Antalet individer i icke arbetsför ålder dividerat med antalet individer som är i arbetsför ålder (20–64 år) brukar benämnas försörjningskvot. När kvoten är lika med 1 finns lika många i som utanför de yrkesverksamma åldrarna. Om kvoten överstiger 1 finns det fler yngre och äldre än personer i arbetsför ålder.

Fram till 2030 kommer försörjningskvoten att öka i riket som helhet. Ökningen blir särskilt påtaglig i kommuner där befolkningen minskar. De yngre flyttar ut och de som blir kvar blir allt äldre, vilket i sin tur kan skapa problem med personal- och kompetensförsörjningen. Till detta ska läggas de utmaningar som följer av ökade krav på särskild specialistkompetens (t.ex. skuld-saneringsrådgivning) i kommunerna oavsett kommunstorlek och det faktum att allt färre invånare ska betala de ”krympande” kommunernas fastighets- och anläggningsinnehav. Detsamma gäller pensionsskulden. De små inlandskommunerna i Norrland har en pensionsskuld som överstiger genomsnittskommunens med cirka 8 000 kronor per invånare. Belastningen kommer att öka i takt med att befolkningen minskar.

Små kommuner har få anställda som i princip ska sköta samma uppdrag som personalen i större kommuner. Få anställda innebär att möjligheten till specialisering blir mindre. Dessutom är kompetensen ofta knuten till en eller ett fåtal personer, vilket gör verksamheterna sårbara om och när personal behöver ersättas. Det är en stor utmaning för små kommuner med befolkningsminskning att hantera ett allt mer komplext uppdrag utan att kunna öka graden av specialisering på samma sätt som stora kommuner. Små kommuner måste dessutom ofta ta ett ansvar för sådana verk-

samheter som i befolkningstäta regioner fungerar på kommersiell grund.

Kommitténs bedömning är att det finns motiv för att även fortsättningsvis kompensera de kommuner vars befolkning minskar kraftigt för de strukturella omställningskostnader som ett vikande befolkningsunderlag ger upphov till och som övriga delmodeller i kostnadsutjämnningen inte fångar upp.

Kommuner med kraftig befolkningstillväxt

Det är dock inte bara kommuner med minskande befolkning som ställs inför ekonomiska påfrestningar i samband med kraftiga befolkningsförändringar. Dagens utjämningsystem tar bara begränsad hänsyn till de merkostnader som följer av kraftig befolkningsökning. Det gäller både den problematik som har med utjämningsystemets eftersläpningseffekter att göra och det faktum att vissa kostnader (löne- och lokalkostnader) är högre i tillväxtregionerna jämfört med riket i övrigt.

För att komma i fråga för tillägg för eftersläpningseffekter krävs dels att kommunen under en fyraårsperiod har haft en årlig genomsnittlig befolkningstillväxt på minst 1,2 procent, dels att kommunen mellan de två senaste mättidpunkterna har haft en befolkningstillväxt på minst 1,2 procent. Som mättidpunkter används kommunens befolkning per den 1 november sex, fem, fyra, tre, två och ett år före utjämningsåret.

Sedan 2008 kompenseras till hälften för högre lönekostnader i storstadsregionerna, men ser man specifikt till de merkostnader som drabbar kraftigt växande kommuner är det bara den förändring som följer av ökade lokalkostnader för grundskole- och gymnasieeleverna som delvis beaktas i kostnadsutjämnningen. Ersättning utgår till de kommuner som har haft en ökning av antalet barn i åldern 7–18 år som överstiger utvecklingen i riket med minst 5 procentenheter de senaste fem åren. Ersättningsbeloppet är 12 000 kronor per 7–18 åring över denna gräns.

För att ett utjämningsystem ska uppfattas som legitimt och ha förutsättningar att överleva på sikt krävs att alla kommuner, oavsett problem, känner sig uppmärksammade och rättvist behandlade. Enligt direktiven ska översynen syfta till att undanröja tillväxthämmande faktorer i utjämningsystemet. Som systemet ser ut i dag kan det uppfattas som ekonomiskt olönsamt att ta ett ansvar

för bostadsförsörjningen i tillväxtregionerna på grund av systemets eftersläpningseffekter och höga faktorkostnader, speciellt om det handlar om större satsningar. Mot den bakgrunden har kommittén i sitt arbete valt att även fokusera på kraftigt växande kommuners problem och utmaningar, se vidare avsnitt 5.9.

2.3.4 Behov av förenkling

I översynen av de olika delmodellerna i kostnadsutjämnningen har kommittén haft en ambition att såvitt möjligt förenkla modellerna.

2.4 Viktigt att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang

Vissa obligatoriska verksamheter, t.ex. fysisk planering och miljö- och hälsoskydd samt frivilliga verksamheter – med undantag för kollektivtrafiken – bör enligt kommitténs mening inte omfattas av kostnadsutjämnningen eftersom kostnadsskillnaderna inom dessa verksamheter både kan bero på skillnader i ambitionsnivå och strukturella faktorer, skillnader som är svåra att skilja från varandra.

Men vissa frivilliga verksamheter av löpande karaktär, till exempel fritids- och kulturverksamhet, har liksom den obligatoriska fysiska planeringen stor betydelse både socialt och samhällsekonomiskt. De är vidare så pass etablerade att det skulle betraktas som anmärkningsvärt om kommunernas engagemang i dessa verksamheter upphörde. Mot den bakgrunden anser kommittén att det även måste finnas ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att bedriva sådana verksamheter som utjämnningen för strukturella faktorer inte omfattar. Det är enligt kommitténs mening viktigt att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang. Genom att inkomstutjämnningen i princip omfattar de totala skatteinkomsterna skapas någorlunda likvärdiga förutsättningar även för icke obligatorisk verksamhet.

Medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt

I skrivelser till kommittén har synpunkter förts fram på att systemet för kommunalekonomisk utjämning borde ta större hänsyn till behovet av kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt. Detsamma gäller insatser för att stödja bostadsbyggandet.

Kommitténs bedömning är att kommunal och regional medfinansiering av statlig infrastruktur utifrån dagens ansvarsfördelning är principiellt tveksam och endast bör ske i undantagsfall. För att medfinansiera statlig infrastruktur måste kommuner och landsting ta pengar från sina huvudsakliga ansvarsuppgifter. Medfinansiering är dessutom ett frivilligt åtagande av icke löpande natur från kommuner och landsting

Mot den bakgrunden bör utjämningsystemet inte omfatta kommunala kostnader för att medfinansiera statliga projekt. Utjämningsystemet bör heller inte omfatta kommunala kostnader för markexploatering och bostadsbyggande. Det är staten som ska svara för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet.

2.5 Övriga utgångspunkter

Kommitténs syn på statens bidragsgivning till kommuner och landsting är att generella bidrag med få undantag är att föredra framför specialdestinerade bidrag, se vidare avsnitt 3.

Kommittén har även beaktat de ekonomiska effekterna av arbetspendlingen över landsgränsen i kostnadsutjämnningen, bl.a. genom att såvitt möjligt undvika sådana förklaringsvariabler, t.ex. skattekraft, som kan tänkas påverka utfallet för kommunerna med en omfattande gränspendling på ett negativt sätt.

Jämställdhetsperspektivet har beaktats såtillvida att könsuppdelad statistik har använts i de fall där sådan statistik har bedömts som relevant att utnyttja för att återspegla skillnader i behov och kostnader mellan olika kön.

3 Specialdestinerade statsbidrag

3.1 Bakgrund

I kommitténs uppdrag ingår att överväga om det i dagsläget finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget. Det generella statsbidrag som i dag finns uppfört på statsbudgeten är anslaget för kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner*.

3.1.1 Statsbidragsreformen 1993

År 1993 genomfördes en genomgripande reform av den statliga bidragsgivningen till kommunerna. Reformen vilade på förslag från den Kommunalekonomiska kommittén i betänkandet *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer* (SOU 1991:98). Ett nytt generellt statsbidrag infördes för kommunerna. I samband med införandet av det nya bidraget avskaffades ett stort antal specialdestinerade statsbidrag. Ett viktigt syfte med det nya bidraget var att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna.

En av utgångspunkterna för reformen var att minska den statliga regleringen av den kommunala verksamheten. De krav staten ställer på kommunsektorn ska i princip regleras genom lagstiftning.

Det var dock inte alla specialdestinerade statsbidrag som avvecklades. Undantag gjordes för:

- ersättningar för utförd tjänst åt staten,
- investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag o. dyl.,
- arbetsmarknadspolitiska bidrag,
- bostadspolitiska bidrag,

- bidrag som utgår till andra bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner, samt
- bidrag till förnyelse och utvecklingsverksamhet.

3.1.2 Utjämningskommitténs förslag inför 2005 års reform

Utgjämningskommittén, med uppgift att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet, gav Statskontoret i uppdrag att göra en kartläggning och analys av statens bidragsgivning till kommuner och landsting samt vilka förändringar som skett sedan 1993.

Kartläggningen visade att det 2001 utgick bidrag till kommuner och landsting från 127 olika anslag på statsbudgeten. Det samlade beloppet uppgick till 139 miljarder kronor. De tre största anslagen, inklusive det generella statsbidraget, uppgick till 116 miljarder kronor. Mer än 60 procent av anslagen var på mindre än 50 miljoner kronor.

Utgjämningskommitténs bedömning var att den statliga bidragsgivningen i ökad utsträckning borde fokuseras på generella bidrag snarare än riktade bidrag och att bidragen för maxtaxa inom barnomsorgen, kunskapslyft, skolsatsning, läkemedelsförmånerna och tillgänglighetssatsningen borde föras över till det generella bidraget (SOU 2003:88).

För kommunerna hade kommitténs förslag inneburit att drygt 10 miljarder kronor skulle ha överförts till det generella bidraget. För landstingen uppgick motsvarande belopp till drygt 21 miljarder kronor, varav 20 miljarder kronor avsåg bidraget för läkemedelsförmånerna.

Kommitténs förslag behandlades i proposition 2003/04:155. Regeringen var då inte beredd att föreslå att bidragen till läkemedelsförmånerna, till maxtaxa inom barnomsorgen och till stöd för kommunal vuxenutbildning skulle avskaffas redan 2005 och överföras till det generella statsbidraget. Regeringen konstaterade att kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånerna förvisso hade dämpats men ansåg att frågan om läkemedelsförmånerna först borde bli föremål för överläggningar mellan staten och Landstingsförbundet innan en överföring kunde bli aktuell. Beträffande maxtaxan inom barnomsorgen konstaterade regeringen att den förvisso tillämpas av samtliga kommuner, men att den trots allt är ett frivilligt åtagande. Ett avskaffande av bidraget förutsatte att

maxtaxan gjordes obligatorisk för kommunerna, vilket krävde ytterligare beredning. Vad gäller det statliga stödet för utbildning av vuxna avsåg regeringen att återkomma senare.

Bidragen till läkemedelsförmånerna och till maxtaxa inom barnomsorgen finns fortfarande kvar. Beträffande det statliga stödet för utbildning av vuxna hade riksdagen ansett att bidraget skulle behållas till och med 2008 (prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:UbU1, rskr. 2005/06:103). Regeringen bedömde dock i budgetpropositionen för 2007 att det riktade bidraget blir alltför styrande då det gäller omfattning och innehåll. Det skulle därför avskaffas i snabbare takt. Från och med 2007 överfördes bidraget till anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Därefter har medel åter anvisats för detta ändamål via riktade bidrag.

3.1.3 Specialdestinerade statsbidrag

I regeringens skrivelse, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2009* (skr. 2009/10:102), redovisas de specialdestinerade statsbidrag som utbetalades 2009 uppdelat per utgiftsområde.

Summan av de specialdestinerade statsbidragen till kommuner och landsting uppgick 2009 till 48 miljarder kronor, se tabell 3.1. Det fanns totalt 102 anslag som omfattade specialdestinerade bidrag till kommunsektorn. Den beloppsmässigt största delen av de specialdestinerade statsbidragen fanns inom utgiftsområde 9 *Hälsa-vård, sjukvård och social omsorg*. Bidraget till läkemedelsförmånerna på 22 miljarder kronor (2009) ingår i detta utgiftsområde. Andra utgiftsområden med stora anslag för specialdestinerade statsbidrag var utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning* och utgiftsområde 13 *Integration och jämställdhet*.

Tabell 3.1 Specialdestinerade bidrag per utgiftsområde 2009

Utgiftsområde	Antal anslag	Miljoner kronor	Andel, procent
1. Rikets styrelse	4	134	0,3
4. Rättsväsendet	1	2	0,0
5. Internationell samverkan	2	8	0,0
6. Försvar och samhällets krisberedskap	5	371	0,8
7. Internationellt bistånd	2	16	0,0
8. Migration	4	1 892	3,9
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	17	26 725	55,6
10. Ek. trygghet vid sjukdom och handikapp	2	1 569	3,3
13. Integration och jämställdhet	3	5 045	10,5
14. Arbetsmarknad och arbetsliv	3	2 683	5,6
16. Utbildning och universitetsforskning	18	7 902	16,4
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	14	661	1,4
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	3	36	0,1
19. Regional tillväxt	3	299	0,6
20. Allmän miljö- och naturvård	4	421	0,9
21. Energi	5	125	0,3
22. Kommunikationer	4	55	0,1
23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	5	94	0,2
24. Näringsliv	3	26	0,1
Summa	102	48 063	100

Källa: Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet.

I tabell 3.2 redovisas exempel på statsbidrag som utbetalats till kommuner och landsting sedan 2005. De nio största bidragen utgjorde 76 procent av det totala beloppet för samtliga specialdestinerade statsbidrag 2009. Övriga specialdestinerade statsbidrag var fördelade på cirka 90 anslag inom flertalet av statsbudgetens utgiftsområden. Till och med 2008 fanns det även riktade stöd på statsbudgetens inkomstsida till kommuner och landsting.

Tabell 3.3 Specialdestinerade statsbidrag åren 2005–2009

Specialdestinerade statsbidrag (miljarder kr)	2005	2006	2007	2008	2009
1. Läkemedelsförmånen	19,8	20,6	21,4	21,5	22,2
2. Kommunernas ersättningar vid flyktningmott.	1,7	3,0	4,2	4,9	4,9
3. Maxtaxa barnomsorg	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
4. Klinisk forskning & utb.	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
5. Stimulansbidr. och åtg. inom äldrepolitiken	0,04	0,7	1,5	1,8	1,5
6. Arbete med sjukskrivningar i landsting			0,8	1,0	1,0
7. Bidrag till psykiatri	0,4	0,2	0,4	0,5	0,5
8. Fortbildning av lärare och förskolepersonal			0,4	0,4	0,5
9. Vuxenutbildning	2,4	1,8	0,01	0,1	0,4
Övriga bidrag	10,7	12,5	9,1	10,5	11,5
Summa bidrag	40,6	44,5	43,1	46,1	48,4

Källa: Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet.

Nedan redovisas bidragen i tabell 3.3 enligt de beteckningar som används i budgetpropositionen för 2011. I propositionen redovisas dels regeringens förslag för 2011, dels en beräknad anslagsnivå för 2013.

1. Bidraget för läkemedelsförmånerna (anslag 1:5 inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och socialomsorg*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 23,2 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 23,2 miljarder kronor). Anslaget ändamål är att finansiera det särskilda statsbidraget till landstingen för deras kostnader för läkemedelsförmånerna. Statens ekonomiska ersättning för läkemedelsförmånerna har fastställts genom överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Överenskommelsen för 2009 och 2010 lägger fast att staten ersätter sjukvårdshuvudmännen med 22,4 miljarder kronor 2009 och 23,2 miljarder kronor 2010.

2. Kommunersättningar vid flyktningmottagande (anslag 1:2 inom utgiftsområde 13 *Integration och jämställdhet*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 4,5 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 3 miljarder kronor). Anslaget används för statlig ersättning till kommuner och landsting för kostnader i samband med mottagandet av vissa nyanlända invandrare. Ersättning utgår främst i form av schablonersättning som lämnas till kommunerna med ett belopp per mottagen person.

Beloppet fördelas över två år. Därutöver lämnas ersättning för vissa andra kostnader.

3. Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, m.m. (anslag 1:7 inom utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 3,7 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 3,7 miljarder kronor). Anslagets ändamål är att finansiera statsbidrag till de kommuner som har ett system med maxtaxa i förskola, fritidshem och viss annan pedagogisk verksamhet samt det statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder som ska lämnas till de kommuner som tillämpar maxtaxa.

Medlen fördelas efter hur kommunens standardkostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 6 § förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning förhåller sig till den för landet genomsnittliga standardkostnaden (se förordningen [2001:160] om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, samt förordningen [2001:161] om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa).

Under anslaget bekostas även Statens skolverks administration av rekvisitioner från kommunerna samt uppföljning av reformens olika delar. Regeringen bedömde inför 2011 att alla kommuner kommer att tillämpa systemet med maxtaxa i förskola, fritidshem och viss annan pedagogisk verksamhet.

4. Ersättningar för klinisk utbildning och forskning (anslag 2:55 inom utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 2,2 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 2,3 miljarder kronor). Anslaget används för ersättning till sex landsting enligt avtal mellan staten och berörda landsting om samarbete om grundutbildning av läkare, medicinsk forskning samt för ersättning till två landsting enligt avtal om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utvecklingsarbete av tandvården. Medel på anslaget används till studenter vid Uppsala, Lunds, Göteborgs, Umeå och Linköpings universitet samt Karolinska institutet.

5. Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreomsorgen (anslag 5:1 inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till

1,9 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 2 miljarder kronor). Ändamålet med anslaget är att genom riktade insatser inom äldreområdet öka de äldres valfrihet, trygghet och självbestämmande inom äldreomsorgen. Medel ges för att stimulera kommuner och landsting att utveckla kvalitén i äldreomsorgen, att höja kompetensen bland personalen, att öka antalet platser i särskilt boende samt att stimulera fram nya boendeformer för ett tryggt boende för äldre. Medel ges också för att införa förslagen om en nationell värdegrund och till vissa andra insatser inom äldreområdet m.m. (inklusive bidrag till pensionärs- och anhörigorganisationer).

6. Bidrag för arbetet med sjukskrivningar inom hälso- och sjukvården (anslag 1:6 inom utgiftsområde 10 *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 1 miljard kronor (2013 beräknas anslaget till 1 miljard kronor). Anslaget används för åtgärder för att stimulera landstingen till att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet i hälso- och sjukvården och utveckla sjukskrivningsprocessen. Förutställningarna regleras i en överenskommelse mellan staten och SKL.

7. Bidrag till psykiatri (anslag 1:8 inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 0,9 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 0,9 miljarder kronor). Anslaget används för regeringens satsning på förbättringar inom psykiatriområdet. Insatserna under 2010 har syftat till att åstadkomma konkreta och varaktiga förbättringar för personer med psykisk sjukdom och psykisk funktionsnedsättning. Insatserna har i huvudsak bestått av uppdrag till myndigheter och överenskommelser mellan regeringen och SKL.

8. Fortbildning av lärare och förskolepersonal (anslag 1:10 inom utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 1 miljard kronor (2013 beräknas anslaget till drygt 0,2 miljarder kronor). Anslagets ändamål är att finansiera insatser för att stärka lärares, förskolepersonals, rektorers och förskolechefers möjlighet till fortbildning (läraryftet). Under anslaget bekostas även kostnader för arbete med administration och uppföljning av fortbildningsinsatserna. Läraryftet I pågår t.o.m. 2011 och läraryftet II planeras pågå under 2012–2014. Anslaget beräknas successivt minska till drygt

100 miljoner kronor 2014. Bidraget betalas ut till både offentliga och privata skolhuvudmän.

9. Statligt stöd till vuxenutbildning (anslag 1:15 inom utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*) uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 3,4 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 2 miljarder kronor). Ändamålet för anslaget är att finansiera bland annat kommunal vuxenutbildning, inklusive statsbidrag för lärlingsutbildning inom den gymnasiala vuxenutbildningen.

Övriga bidrag

Utöver vad som ovan redovisas kan av större specialdestinerade bidrag i budgetpropositionen för 2011 även följande nämnas.

Bidrag till hälso- och sjukvård (anslag 1:6 inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*). Anslaget uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 1,4 miljarder kronor (2013 beräknas anslaget till 1,4 miljarder kronor). Ändamålet för anslaget är att genom riktade satsningar stärka patientens ställning, förbättra hälso- och sjukvårdens kvalitet och tillgänglighet m.m. Från anslaget utbetalas dessutom vissa bidrag i enlighet med bl.a. den s.k. Dagmaröverenskommelsen som träffats mellan staten och SKL.

Prestationsbunden vårdgaranti (anslag 1:9 inom utgiftsområde 9 *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*). Anslaget uppgår 2011 enligt förslag i budgetpropositionen för 2011 till 1 miljard kronor (2013 beräknas anslaget till 1 miljard kronor). Anslaget används för statsbidrag till landstingen för att varaktigt förbättra tillgängligheten till hälso- och sjukvården. Medlen fördelas genom en resultatbaserad ersättningsmodell för att stimulera landstingens uppfyllande av vårdgarantin. Vårdgarantin, som tidigare var ett frivilligt åtagande för landstingen, är sedan den 1 juli 2010 reglerad i lag.

3.2 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Läkemedelsförmånerna bör omvandlas till ett generellt statsbidrag när en överenskommelse om att så bör ske har träffats med Sveriges Kommuner och Landsting.

Bidraget till maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet bör omvandlas till ett generellt statsbidrag om maxtaxan görs obligatorisk för kommunerna.

Skälen för kommitténs bedömning: Kommittén anser i likhet med tidigare utjämningskommittéer att den statliga bidragsgivningen till kommuner och landsting bör fokuseras på generella bidrag i stället för riktade bidrag. Som redovisats i avsnitt 3.1.2 föreslog 2001 års utjämningskommitté i sitt slutbetänkande (SOU 2003:88) att ett antal riktade statsbidrag för maxtaxa inom barnomsorgen, skolsatsningen, kunskapslyftet, läkemedelsförmånerna och tillgänglighetssatsningen inom vården skulle föras över till det generella bidraget. Men som framgår av regeringens proposition 2003/04:155 om ändringar i det kommunala utjämningsystemet var regeringen inte beredd att vid den tidpunkten låta alla de av kommittén föreslagna bidragen ingå i det generella statsbidraget. De bidrag som exkluderades var bidragen till läkemedelsförmånerna och till maxtaxa i barnomsorgen.

Kommitténs analyser tyder på att läget inte har förändrats nämnvärt sedan 2003. Det är fortfarande bidragen för läkemedelsförmånen (drygt 23 miljarder kronor) och maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (3,7 miljarder kronor) som ligger närmast till hands för att omvandlas till generella statsbidrag. Detta skulle möjliggöra höjda garantinivåer i inkomstutjämnningen.

Kommittén är positivt inställd till att inordna ytterligare bidrag i inkomstutjämnningen. Men kommittén är inte beredd att redan nu föreslå att bidraget för läkemedelsförmånerna ska avskaffas och överföras till det generella statsbidraget. Frågan om läkemedelsförmånens finansiering är föremål för överläggningar mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). En eventuell överföring av läkemedelsförmånerna till det generella statsbidraget bör enligt kommitténs uppfattning grunda sig på en överenskommelse mellan regeringen och SKL.

Även om maxtaxa i förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg tillämpas av samtliga kommuner är den ett frivilligt åtagande. Ett avskaffande och en överföring av bidraget till det generella statsbidraget måste enligt kommitténs bedömning föregås av att maxtaxan görs obligatorisk för kommunerna. Kommittén anser att det inte ligger i uppdraget att lämna ett sådant förslag.

Beträffande övriga i avsnitt 3.1.3 redovisade bidrag som uppgår till mer betydande belopp bedömer kommittén att dessa omfattas av de kriterier för specialdestinerade bidrag som angavs i samband med 1993 års statsbidragsreform (jfr. avsnitt 3.1.1). Det är dock av stor vikt att de specialdestinerade statsbidrag som för närvarande utbetalas till kommuner och landsting följs upp och att behovet av eventuella nya sådana bidrag noga övervägs innan beslut om införande fattas.

4 Inkomstutjämning

4.1 Nuvarande utformning

Cirka 70 procent av den kommunala verksamheten finansieras med kommun- och landstingsskatt. Om alla kommuner och landsting ska kunna erbjuda sina invånare samma standard till samma pris (skattesats) krävs att man utjämnar för skillnader i skattebas (beskattningsbar inkomst per invånare). Utan utjämning skulle kommunalskatten i Årjäng – den kommun som har den lägsta skattekraften i riket – behöva vara 2,4 gånger högre än i Danderyd, den kommun som har den högsta skattekraften. Vid riksgenomsnittlig utdebitering (20,7 procent) motsvarar skillnaden i skattekraft mellan dessa båda kommuner – 38 000 kronor per invånare – i stort sett hela den kommunala verksamheten i genomsnittskommunen.

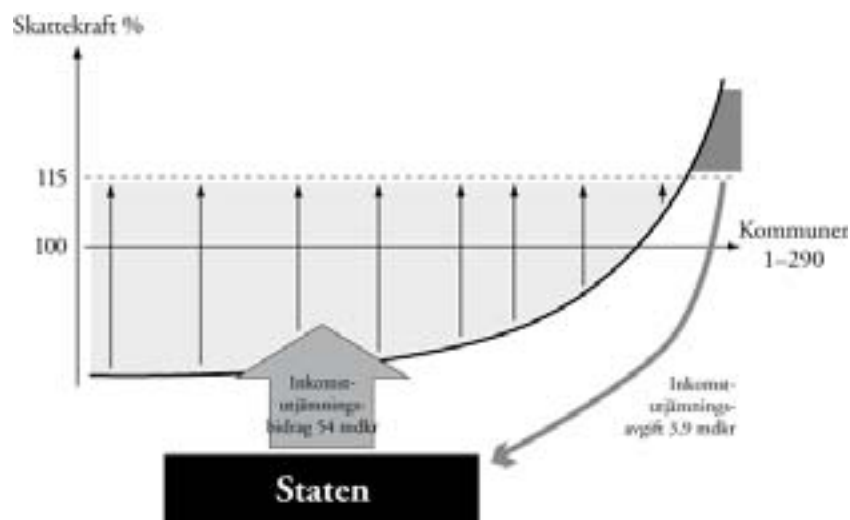
Utjämning avseende skillnader i skattekraft har i någon form funnits sedan 1917. Den nuvarande inkomstutjämningsordningen, som tillämpats sedan 2005, innebär att staten i huvudsak finansierar utjämningsbidraget. År 2011 får 279 av 290 kommuner och 19 av 20 landsting ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten och ett skatteutjämningsunderlag som motsvarar 115 procent av den genomsnittliga skattekraften i riket för kommunerna och 110 procent för landstingen. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa nivåer betalar i stället en inkomstutjämningsavgift till staten.

För bidragsberättigade kommuner beräknas bidraget utifrån 95 procent av 2003 års medelskattesats och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska avgiften i stället beräknas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003. Vid fastställandet av skattesatserna vid bidrags- respektive avgiftsberäk-

ningarna tas även hänsyn till skillnader i skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län sedan 1991. Den hittills största skatteväxlingen skedde 1992 när kommunerna övertog ansvaret för äldreomsorgen från landstingen.

Figur 4.1 Inkomstutjämning för kommuner 2011 (principskiss)



Källa: SCB och egna beräkningar.

Av de 11 kommuner som betalar en avgift till staten är nio belägna i Stockholms län och två i Skåne län. Bara ett landsting – Stockholms läns landsting – betalar en inkomstutjämningsavgift till staten.

Inkomstutjämningsen är långtgående men inte fullständig

Som framgår av tabell 4.1 är utjämningsen mellan kommunerna långtgående men inte fullständig. Efter utjämningsen har den kommun som har den högsta skattekraften cirka 4 500 kronor mer per invånare att förfoga över än den kommun som har den lägsta skattekraften givet samma skattesats.

Genom att utjämningsen inte är fullständig undviks i huvudsak negativa margineffekter för enskilda kommuner och landsting, dvs. att summan av skatteintäkter och inkomstutjämningsbidrag eller avgift minskar när den egna skattekraften ökar. Det är dock sex bidragskommuner och ett landsting som för närvarande har en

egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesats som ligger till grund för bidragsberäkningen. Modellens utformning innebär att det allt annat lika är en viss fördel för en kommun, eller ett landsting, om invånarna i kommunen respektive landstinget har en förhållandevis hög inkomst.

Tabell 4.1 Effekten av inkomstutjämningen för några typkommuner 2010

Kommun	Skattekraft (procent)	Skatteint. (kr/inv) ¹	Inkomstutj. (kr/inv)	Skatteint. inkl. utj. (kr/inv)
1. Årjäng	75,9	27 486	13 951	41 437
2. Storfors	91,1	32 972	8 541	41 513
3. Luleå	100,1	36 253	5 249	41 502
4. Vellinge	119,8	43 377	- 1 482	41 895
5. Danderyd	180,5	65 344	-19 389	45 955
Skillnad (5 – 1)		37 858		4 518

1) Riksgenomsnittlig utdebitering, 20,74% för kommunerna, och faktisk länsvis skattesats har använts i beräkningen.

Källa: SCB och egna beräkningar.

I tabell 4.2 redovisas motsvarande effekter för landsting.

Tabell 4.2 Utfallet i inkomstutjämningen för landsting med olika skattekraft 2010

Landsting	Skattekraft (procent)	Skatteint. (kr/inv) ¹	Inkomstutj. (kr/inv)	Skatteint. inkl. utj. (kr/inv.)
Jämtland	91,1	16 739	2 829	19 568
Stockholm	116,4	21 389	- 1 059	20 330
Skillnad		4 650		762

1) Riksgenomsnittlig utdebitering, 10,53% för landstingen, och faktisk länsvis skattesats har använts i beräkningen.

Källa: SCB och egna beräkningar.

4.2 Kritiken mot inkomstutjämningen

Trots att staten i huvudsak finansierar inkomstutjämningen sedan 2005 är den fortfarande omdiskuterad. Liksom tidigare tycker flera avgiftskommuner att man betalar för mycket medan bidragskommunerna anser att det är för stora inkomstskillnader.

Tillväxthämmande faktorer

Stockholms Handelskammare anser att *”det komplexa och svårbegripliga skatteutjämningsystemet skadar Sveriges tillväxt”* och att *”Stockholms län missgynnas kraftigt.”* Uppfattningen är att bidragsströmmarna ensidigt går från Stockholmsregionen till övriga landet.

Stockholms kommun liksom Stockholms läns landsting har i skrivelser till kommittén påtalat att avgifterna i inkomstutjämningen undandrar resurser från nödvändiga investeringar i infrastruktur med hänvisning till de allt mer omfattande kraven på medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt.

I media har det förekommit ett antal påståenden som inte är korrekta – utan får sägas vara missuppfattningar. Som exempel på påstående som kan betraktas som missuppfattningar kan bl.a. nämnas att *”systemet missgynnar effektiva kommuner”* och att *”glesbygdskommuner förlorar på ökad tillväxt”*.

Påståenden som däremot är korrekta är att *”det kostar att bygga nytt”* och att *”systemet har betydande eftersläpningseffekter”*. I kommuner som stadigt växer – t.ex. Vaxholm och Värmdö – uppstår kostnaderna direkt vid inflyttningstillfället medan intäkterna låter vänta på sig (1–2 år).¹ Vidare tar systemet bara begränsad hänsyn till att nya lokaler är betydligt dyrare än de som byggdes på 1970- och 1980-talen.

Olika garantinivåer skapar problem vid skatteväxlingar

En kritik som direktiven lyfter fram är att garantinivåerna i kommun- respektive landstingsystemet skiljer sig åt – 115 respektive 110 procent – vilket innebär att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting inte blir neutralt.

¹ Sedan 2005 kompenseras de starkast växande kommunerna till viss del i kostnadsutjämningen.

4.3 Resultatet av kommitténs analyser

I det följande redovisas resultatet av kommitténs analyser beträffande kritiken samt de frågor rörande inkomstutjämningen som kommittédirektiven i övrigt lyfter fram.

4.3.1 Incitamenten för tillväxt

Det finns ingen entydig definition på tillväxt. Tillväxt kan ha olika betydelse men sett i ett lokalt, regionalt eller nationellt perspektiv handlar det i allt väsentligt om ekonomisk tillväxt, sysselsättnings-tillväxt eller tillväxt av befolkningen. Avgörande för hur skatteunderlaget växer är hur befolkningen och dess sammanlagda beskattningsbara inkomster utvecklas.

Vad säger forskningen på området?

Trots den omfattande debatten kring utjämningsystemet finns det få studier som närmare behandlar frågan om hur olika incitament för tillväxtfrämjande arbete påverkar kommunernas tillväxtansträngningar (mäklande verksamhet, marknadsförande verksamhet och bostadsverksamhet).

I en bilaga till betänkandet från Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn drar professor Lars Söderströms slutsatsen att "den beskattning som ligger i den kommunala utjämningen har en förhållandevis liten effekt på kommunernas ambitioner att öka det egna skatteunderlaget" (SOU 1994:144). Huvudskälet är att kommunerna överhuvudtaget har små möjligheter att påverka det egna skatteunderlaget, vilket beror på att kommunerna är små, extremt öppna ekonomier. Ett annat skäl är att åtgärderna ändå företas, därför att de tillmätts ett annat värde än att de genererar kommunala inkomster.

Sven Siverbo, Göteborgs universitet, har studerat vad som händer i kommunerna när den tidigare negativa marginaleffekten ("pomperipossaeffekten") genom modifieringar i systemet försvann 2001.² Hypotesen var att de kommuner som tidigare drabbats borde ha ändrat sitt beteende efter 2000 om marginaleffekten

² Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapport 70, 2005; Inkomstutjämning och kommunala incitament.

var betydelsefull. Men någon sådan utveckling på generell nivå kunde inte noteras. I praktiken var således ”pomperipossaeffekten” av underordnad betydelse. Vidare undersökte Siverbo om det fanns några statistiskt signifikanta samband mellan olika tillväxtansträngningar och nivån på de kommunalekonomiska tillväxtincitamenten. Slutsatsen blev att mäklande och marknadsförande verksamhet har ett betydligt starkare samband med glesbygd, befolkningsminskning och hög arbetslöshet än incitamenten i inkomstutjämningen. Siverbos sammanfattande slutsats är att inkomstutjämningen inte är tillväxthämmande. Förändringar av incitament, liksom storleken på desamma, tycks inte påverka beteendet och olikheter mellan kommunerna vad gäller satsningen på tillväxtfrämjande åtgärder.

Ny forskarrapport

Institutet för näringslivsanalys vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping har på uppdrag av kommittén studerat inkomstutjämningen och villkoren för tillväxt i landets kommuner och funktionella regioner.³ I rapporten, som redovisas i bilaga 6, konstateras att de 78 lokala arbetsmarknadsregionerna (LA-regioner), enligt SCB:s indelning, kan uppfattas som integrerade ekonomier och att alla LA-regioner har kommunala kostnader som överstiger skatteintäkterna. De flesta LA-regioner är också funktionella regioner, vilket betyder att kommunerna i respektive region har ett antal gemensamma närmarknader varav arbetsmarknaden är en. En funktionell region, som i de flesta fall är en stadsregion bestående av en stor kärnkommun med omgivande kranskommuner, hålls samman av infrastruktur med transportnätverk som förgrenar sig inom och mellan regionens kommuner. Infrastrukturens främsta uppgift är att skapa närhet mellan olika aktörer och säkerställa tillgänglighet.

Av rapporten framgår att det framför allt är LA-regionens storlek som är avgörande för tillväxten. Sedan 1970 har storstadsregionerna dominerat både den ekonomiska tillväxten och befolknings-tillväxten. Storleken på närmarknaden i en funktionell region ger upphov till agglomerationsfördelar vilket stimulerar företagen att expandera och öka i antal. Stora regioner är attraktiva för inflyttade hushåll genom högre löner, större tillgänglighet till arbetstillfällen

³ INA 100825; Inkomstutjämning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner.

och större mångfald av konsumtionsmöjligheter. Tillväxt av såväl företag som invånare leder till en förstärkning av agglomerationsfördelarna. När små regioner krymper verkar de kumulativa spirallerna i motsatt riktning. Små och medelstora regioner är således påtagligt missgynnade av nuvarande tillväxtmönster.

Ett antal kommuner, huvudsakligen i Norrland, är ensamma i sin LA-region men de allra flesta kommuner ingår i en region bestående av en kärnkommun omgiven av kranskommuner. Rapporten visar att kärnkommunens storlek har en avgörande betydelse för hela regionens tillväxt oavsett om man mäter i antal invånare, regionens totala lönesumma eller lön per invånare. Det är genomgående så att kärnkommunen har en mycket stor andel av arbetstillfällena i respektive region medan kranskommunerna med få undantag har en relativt låg andel. Det är bara de stora kranskommunerna i storstadsregionerna som också är arbetsplatskommuner. Övriga kommuner kan betecknas som bostadskommuner eller utpendlingskommuner.

I storstadsregionernas medelstora och små kranskommuner är nattlönesumman (inkomsten per invånare för de som bor i kommunen) betydligt högre än daglönesumman (lönesumman som avser arbetstillfällena i en kommun). I kärnkommunerna är förhållandet omvänt. Forskarna påtalar att man inte kan bortse från sådana fakta när man analyserar inkomstutjämnings och villkoren för tillväxt eftersom daglönesumman kan knytas till näringslivet i en kommun medan nattlönesumman bestämmer kommunens skattekraft och återspeglar kommuninvånarnas möjligheter till privat konsumtion.

Rapporten återkommer till en och samma slutsats. Det är regionens storlek och utvecklingsprocess som betyder mest för den enskilda kommunens utveckling. I stora regioner har både små och stora kommuner hög tillgänglighet till sådana faktorer som värderas högt av invånarna.

För varje LA-region som helhet är dag- och nattlönesumman i stort sett lika stor. Att nattlönesumman (kommunens skattekraft) varierar rätt mycket mellan kommunerna i storstadsregionerna har med attraktiviteten i boendemiljön att göra. Forskarna visar att huspriserna i en kommun har ett positivt – och statistiskt signifikant – samband med kommunens genomsnittliga nattlönenivå. Hushåll som väljer boende i en kommun med höga huspriser har allt som oftast höga inkomster medan hushåll med låga inkomster väljer kommuner med lägre boendekostnader.

Av rapporten framgår vidare att skillnaden mellan kommunernas kostnader och skatteintäkter på ett markerat sätt är storleksberoende. Kostnaden per invånare faller systematiskt med både kärnkommunens och hela LA-regionens storlek medan skatteintäkter per invånare är förhöjd i stora regioners kranskommuner. En del av en kommuns kostnader gäller verksamheter med betydande inslag av skalfördelar vilket gynnar befolkningstäta regioner. En annan förklaring till lägre kostnader i storstadsregionerna är att åldersstrukturen är mindre kostnadskrävande. Det är dock inte alla kostnader som sjunker med regionernas storlek. Kommuner och företag i en stor och tät stadsregion har inte bara högre kostnader på grund av högre lönenivåer. De har också högre kostnader per kvadratmeter lokalyta eftersom markvärdena är högre.

Sammanfattningsvis konstaterar forskarna att tillväxten i en LA-region inte bestäms av var man bor utan var man arbetar. De kommuner som betalar en avgift till inkomstutjämningen finns alla i Stockholms- och Malmöregionerna. Dessa kommuners avgifter är dock lägre än de bidrag som tillförs övriga kommuner i respektive LA-region. I någon mening kan således enskilda kommuners inbetalning av avgifter beskrivas som en omfördelning mellan kommuner i Stockholms- respektive Malmöregionen.

En mer allmän slutsats i forskarrapporten är att det nuvarande utjämningsystemet har en förhållandevis positiv inverkan på utvecklingen i landets mindre LA-regioner. För många LA-regioner är bidragen från inkomstutjämningen av avgörande betydelse för att hålla den lokala ekonomins tjänsteutbud på eftersträvat nivå. Borttagna avgifter skulle bara generera en marginell tillväxtstimulans i de kommuner som slipper betala avgift. Men om avgifterna tas bort och slås ut på bidragskommunerna i form av minskade bidrag skulle ett stort antal LA-regioner få en icke obetydlig sänkning av antalet arbetstillfällen inom den lokala ekonomin.

Kommitténs egna analyser

Kommitténs egna analyser överensstämmer i allt väsentligt med innehållet i rapporten från institutet för näringslivsanalys. Den ekonomiska geografin talar för att kommunerna bör befinna sig i relativt stora LA-regioner för att de ska ha en rimlig chans att växa med avseende på befolkning och sysselsättning. Tillväxten

koncentreras mot större urbana regioner och särskilt till de största. Närmare 200 kommuner beräknas att krympa med avseende på folkmängden.

Närmarknaders storlek spelar en grundläggande roll för tillväxt, mångfald och ekonomiskt välstånd. Ju större de urbana regionerna är desto större är närmarknaderna. Med större regioner följer att närmarknaden kan hysa särskilda lokala resurser och en mångfald av specialiserade verksamheter som ger konkurrensfördelar. Förklaringen är att fasta kostnader för specialiserade verksamheter kan fördelas på många, både på företag och på hushåll.

I takt med att kommunikationer och transporter har förbättrats har villkoren för produktion, distribution och konsumtion förändrats, vilket i sin tur har påverkat den samhällsekonomiska strukturen. I dag baseras inte ekonomin på industriell- eller naturbaserad produktion utan på kunskaps- och informationskrävande varor och tjänster, vilket betyder att behovet av kommunikation och kontakt har ökat. Därför lokaliserar sig företagen nära universitet, flygplatser, vägar eller järnvägar med god inom- eller interregional tillgänglighet.

Små regioners främsta handikapp är att närmarknaden bara i undantagsfall ger utrymme för specialiserade verksamheter om de inte är givna av naturen, t.ex. malmfält, älvar och skidbackar.

Det faktum att många regioner har en minskande befolkning behöver dock inte betyda att tillväxten är låg. Ekonomisk tillväxt kan delas upp i två komponenter; produktivitetsökning per arbetad timme respektive förändring av antalet arbetade timmar. När produktiviteten ökar i företagen sjunker behovet av arbetskraft. Om företag med stark produktivitetsökning är belägna i små LA-regioner med ett begränsat utrymme för flera sorters ekonomisk verksamhet drabbas kommunen av befolkningsminskning.

Under 1997–2007 var tillväxten mätt i bruttoregionprodukt (BRP) per invånare högre i flera små regioner än i storstadsregionerna. De funktionella analysregioner (FA-regioner⁴) som enligt Statistiska centralbyrån/Tillväxtverket hade högst BRP per sysselsatt 2006 var tre krympande regioner; Jokkmokk (1 482 435 kr per sysselsatt – 660 000 kr/inv.), Gällivare (1 169 239 kr per sysselsatt – 547 340 kr/inv.) och Kiruna (1 028 341 kr per sysselsatt – 516 400 kr/inv.). Som jämförelse kan nämnas att BRP i Stockholmsregionen, som hade den fjärde högsta BRP per invånare 2006,

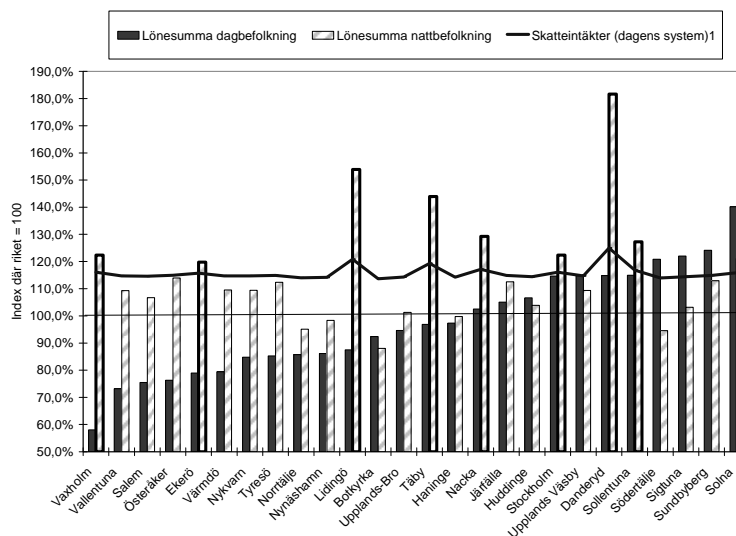
⁴ FA-regioner är en geografisk indelning av Sverige som införts av Nutek (Tillväxtverket). FA-regionerna överensstämmer i stort med de LA-regioner som använts av SCB.

uppgick till 812 526 kr per sysselsatt – 408 900 kr/inv. I de tre förstnämnda regionerna ökade BRP med mellan 8 och 12 procent 1999–2006. Motsvarande ökningstakt för Stockholmsregionen var 4,2 procent.

Ett mått som ofta används för att beskriva tillväxt är lönesummorna och deras utveckling. Beträffande lönesummorna delas kommunerna ofta in i två grupper. Den ena gruppen består av kommuner där kvoten mellan dag- och nattlönesumman (självförsörjningskvoten) är större än 1 medan den andra innehåller kommuner vars kvot är mindre än 1. Den första gruppen kan benämnas arbetsplatskommuner eller inpendlingskommuner medan den andra kan betecknas som bostadskommuner eller utpendlingskommuner. Det är just denna struktur som kännetecknar en arbetsmarknadsregion. Inkomsterna härrör i stor utsträckning från arbete i regionens kärna medan inkomsterna används till konsumtion och skatteinbetalning i den kommun där man bor.

I Stockholmsregionen är skillnaden mellan kommunernas dag- och nattlönesummor särskilt påtaglig, se figur 4.2. I Vaxholms kommun, som betalar en avgift i inkomstutjämningen på grund av en hög nattlönesumma, är daglönesumman extremt låg. I Södertälje kommun är den ekonomiska aktiviteten dagtid mycket hög medan de som bor i kommunen har förhållandevis låga inkomster.

Figur 4.2 Dag- och nattlönesummor i Stockholms län 2007



Källa: Egen bearbetning av SCB-statistik.

Som redovisats i avsnitt 4.2 finns det kritiker till utjämningsystemet som är av den uppfattningen att bidragsströmmarna i inkomstutjämningsen ensidigt går från Stockholmsregionen till övriga landet. Men faktum är att summan av vad avgiftskommunerna i Stockholms län betalar i stort sett är identisk med vad bidragskommunerna i länet erhåller.

Malmöregionen uppvisar en liknande bild. Självförsörjningskvoten i de två avgiftskommunerna Vellinge och Lomma är låg (0,36) medan motsvarande kvot för bidragskommunen Malmö tillhör de högsta i landet (1,35).

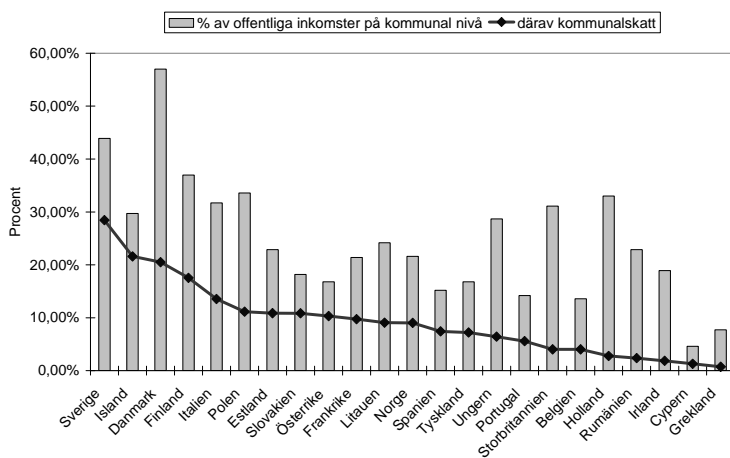
4.3.2 Möjligheter att utjämna för skillnader i skattekraft

Vid utformningen av en modell som syftar till att jämna ut skillnader i skattekraft mellan kommunerna respektive landstingen finns i huvudsak följande parametrar att spela med: det kommunala åtagandet, den kommunala skattebasen, statsbidragen, kompensationsgraden och skattesatsen.

Det kommunala åtagandet

Jämfört med de flesta länder har de svenska kommunerna inklusive landstingen ett omfattande åtagande som ska finansieras med egna medel, se figur 4.3.

Figur 4.3 Kommunsektorns andel av de offentliga inkomsterna samt kommunalskattens andel av finansieringen för hela det offentliga åtagandet



Källa: Eurostat, national sources, DEXIA calculations samt egen beräkning.

I Sverige finansieras mindre än 20 procent av verksamheten i kommunsektorn med bidrag från staten. I Storbritannien och Holland är förhållandet omvänt. En finansiering med bidrag från staten av flertalet verksamheter som inryms i det kommunala åtagandet skulle medföra att inkomstutjämningen liksom i Finland och Norge blir mindre ”synlig”.

I Norge betalar alla inkomsttagare i praktiken en enhetlig skatt på cirka 28,5 procent för den kommunala verksamheten. Men som framgår av figur 4.3 tar staten in cirka 50 procent av de skatteintäkter som behövs för att finansiera verksamheten för vidare omfördelning mellan kommunerna. I Danmark saknar regionerna utdebiteringsrätt för sjukvården.

Det är kommunalskattens betydelse för att finansiera den kommunala verksamheten i Sverige som i kombination med stora skillnader i skattekraft skapar behov av utjämning. Men i någon mening – skattebetalarperspektivet – är dagens svenska inkomstutjämning mindre långtgående än i många andra länder eftersom den skattesats som ligger till grund för avgifterna är lägre än den skattesats som ligger till grund för bidragen, se vidare avsnitt 4.3.3.

Den kommunala skattebasen

För att minska skillnaderna i skattekraft har i tidigare utredningar två alternativa vägar att gå diskuterats i fråga om den kommunala skattebasen, antingen genom

- att bredda skattebasen – vilket t.ex. kan ske genom att kommunerna får beskatta inkomsterna före avdrag eller i form av fler skattebaser, t.ex. en viss andel av skatten på företag, eller
- att reducera skattebasen, t.ex. genom att kommunerna endast tillåts att beskatta inkomster upp till brytpunkten (egentligen skiktgränsen för statlig inkomstskatt)⁵. För inkomster över denna gräns debiteras statlig inkomstskatt som kan tillföras kommuner och landsting i form av statsbidrag.

Av naturliga orsaker följer att omfördelningar kopplade till inkomstutjämning blir mindre ”synliga” om staten har ett större

⁵ Brytpunkten är gränsen för uttag av statlig inkomstskatt före grundavdrag medan skiktgränsen är den taxerade inkomsten minskad med grundavdrag (= beskattningsbar förvärvsinkomst).

finansieringsansvar. Å andra sidan blir den kommunala skattebasen mindre.

Skattebasen i de nordiska grannländerna

I Sverige är inkomstskatten den i särklass mest betydelsefulla skattebasen för kommuner och landsting. Skatten finansierar cirka 70 procent av den kommunala verksamheten. Från och med 2008 erhåller kommunerna även en kommunal fastighetsavgift som initialt uppgick till 1 315 kronor per invånare, lika för alla kommuner, se vidare avsnitt 6. Anslaget för kommunalekonomisk utjämning minskade med samma belopp, totalt 12,1 miljarder kronor samma år.

Danmark

I Danmark består kommunernas inkomster hämtade från egna skattebaser av främst inkomstskatt (49 procent av de totala inkomsterna), fastighetsskatt (5,2 procent) och bolagsskatt (1,4 procent). Fastighetsskatten tas ut på fastigheternas markvärden. Den danska inkomstskatten för juridiska personer (dvs. bolagskatten) är 22 procent. Av dessa skatteintäkter tillfaller 13,41 procent den kommun som företaget verkar i.

Finland

I Finland kommer kommunernas intäkter hämtade från egna skattebaser från kommunalskatt (40,6 procent), bolagsskatt (4,3 procent) och fastighetsskatt (2,5 procent). Staten beslutar om bolagskattens (samfundsskattens) grunder. Kommunerna erhåller vanligtvis 22 procent av inkomsterna från bolagskatten. Beträffande fastighetsskatten bestämmer kommunerna själva skattenivån inom ramen för en övre och nedre gräns fastställd i lag. Kommunerna äger rätt att beskatta sex olika typer av fastigheter: allmän fastighet, stadigvarande bostad, annan bostad, kraftverk, allmännyttiga samfund och obebyggd fastighet.

Norge

I Norge har kommunerna beskattningsrätt på privatpersoners inkomst och förmögenhet samt på fastigheter. Stortinget fastställer varje år en maximal kommunal skattesats för inkomster som i praktiken alla kommuner tillämpar. Kommunalskatten finansierar knappt 39 procent av kommunernas utgifter. Kommunerna får själva bestämma om de vill utnyttja rätten att ta ut fastighetsskatt som ska vara mellan 2–7 promille av taxeringsvärdet. Det finns också en särskild naturresursskatt för kraftföretag. Denna skatt utgår med 1,1, öre per KWh till den kommun där kraftverket är beläget och med 0,2 öre per KWh till fylkeskommunen. Dessutom får kraftkommunerna koncessionsavgifter från kraftverken som ger dem rätt att köpa el till självkostnadspris för eget bruk.

Statsbidragen

Staten bestämmer nivån på statsbidragen. Bidragen kan antingen vara generella eller specialdestinerade.

De generella bidragen kan t.ex. delas ut lika i kronor per invånare, vilket gjordes 1996–2004, eller genom att garantera kommunerna och landstingen en högre skattekraft för beskattning, vilket gjorts från och med 2005 och tidigare 1993–1995.

Skillnaden mellan de båda modellerna kan illustreras med följande exempel. Om kommunerna beskattar den uppräknade medelskattekraften (180 000 kr/inv.) med 20 procent blir skatteintäkten 36 000 kronor per invånare. Om man till detta lägger ett statsbidrag på 5 000 kronor per invånare blir den totala intäkten 41 000 kronor per invånare.

Men lika mycket intäkter får kommunerna om man direkt får beskatta 205 000 kr med 20 procent. Genom att slopa de invånarbaserade bidragen och i stället använda statsbidragen för inkomstutjämning kan staten bestämma en garantinivå som är högre än medelskattekraften. Nuvarande garantinivåer – 115 procent för kommunerna och 110 för landstingen – är ett resultat av en sådan åtgärd.

4.3.3 Kompensationsgrad och länsvisa skattesatser

Som tidigare redovisats varierar kommuninvånarnas inkomster betydligt mellan kommunerna, något som inte går att utjämna eftersom inkomsten per invånare är vad den är. Det går dock att utjämna för de intäktsskillnader som olika inkomster per invånare ger upphov till i kommunerna. En utgångspunkt kan vara att bestämma en skattesats (alternativt olika skattesatser) på vilken utjämningen ska grunda sig på.

I dagens system föreskrivs att bidragen till de bidragsberättigade kommunerna ska beräknas utifrån 95 procent av medelskattesatsen i landet 2003 (exklusive Gotland). De 95 procenten kallas i utjämnings-sammanhang för kompensationsgrad och ska inte förväxlas med utjämningsgrad. Kompensationsgraden för bidragsberättigade landsting är satt till 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting beräknas avgiften utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003, vilket således innebär att det råder en asymmetri mellan bidrags- respektive avgiftsgrundande skattesatser.

Vid en fullständig inkomstutjämning skulle kompensationsgraden ha satts till 100 procent. Detta skulle innebära att många kommuner med en hög skattekraft – och en egen skattesats som är betydligt lägre än riksgenomsnittet – skulle få avstå mer till andra kommuner på skatteunderlaget över garantinivån än vad man tar ut av sina egna invånare i skatt. Därför har den avgiftsgrundande skattesatsen reducerats.

De avgifts- respektive bidragsgrundande skattesatserna kallas för länsvisa skattesatser eftersom det fastställs olika skattesatser för kommunerna respektive landstinget i varje län. Summan av de länsvisa skattesatserna för kommunerna och landstinget i ett län är dock densamma i samtliga län. Men fördelningen mellan kommunkollektivet och landstinget i respektive län varierar mellan länen beroende på storleken på de länsvisa skatteväxlingar som skett sedan 1991.

I dagens modell är den länsvisa skattesatsen för bidrag 29,08 procent, fördelad på 19,61 procent till kommunerna och 9,48 procent till landstingen, bortsett från de länsvisa justeringar som följer av hur skatteväxlingarna har gjorts inom respektive län. Motsvarande skattesats för avgifter är 26,49 procent fördelad på 17,54 procent till kommunerna och 8,95 procent till landstingen.

I tabell 4.3 redovisas det ekonomiska utfallet för olika typkommuner i dagens system vid olika kompensationsgrader baserad på 2003 års länsvisa skattesatser samt genomsnittlig utdebitering 2010.

Tabell 4.3 Intäkter efter utjämning vid olika kompensationsgrader 2010

Typ-kommun	Egen skattekraft	Bidr./avg. 100/100 % (kr/inv.)*	Bidr./avg. 95/85 % (kr/inv.)	Bidr./avg. 80/80 % (kr/inv.)
A	80 %	43 080	42 350	40 161
B	90 %	43 094	42 549	40 915
C	100 %	43 115	42 837	42 004
D	140 %	43 178	44 781	45 315
E	180 %	43 234	47 015	48 276
Skillnad E-A		154	4 665	8 115

* Anledningen till att intäkterna i tabellen skiljer sig åt vid 100-procentig kompensationsgrad är att 2003 års skattesats, dvs. den som ligger till grund för utjämningen, är lägre än 2010 års genomsnittliga utdebitering.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Skillnaden mellan typkommunerna med dagens kompensationsgrader, dvs. 4 665 kronor per invånare, motsvarar kostnaden för förskoleverksamhet per invånare i genomsnittskommunen. Om kompensationsgraden skulle sänkas till 80 procent motsvarar skillnaden kostnaden för grundskoleverksamheten per invånare i många kommuner.

En konsekvens av redovisade skillnader är att typkommun A måste ta ut en högre skatt än typkommun E för att finansiera intäktsskillnaden på knappt 4 700 kronor per invånare. Skillnaden motsvarar knappt 3 procentenheter på skatten i typkommun A.

Redovisade skillnader bidrar till att förklara varför avgiftskommunerna i dagens system kan nöja sig med en betydligt lägre skattesats än genomsnittskommunen, vilket är en starkt bidragande orsak till att inkomstutjämningen har haft problem med marginal-effekter.

Medelskattesatsen liksom kompensationsgraden har förändrats

Mellan 2003 och 2011 ökade medelskattesatsen med 0,38 procentenheter, varav 0,34 procentenheter för landstingen och 0,03 procentenheter för kommunerna. I takt med ökade skattesatser har den faktiska kompensationsgraden sjunkit. I dag är den faktiska kompensationsgraden för bidragslandstingen 87,1 procent och för avgiftslandstinget (Stockholm) 82,3 procent. Motsvarande siffra för bidragskommunerna är 94,8 procent och för avgiftskommunerna 84,8 procent.

Om kompensationsgraden skulle baseras på utjämningsårets faktiska skattesatser skulle således både bidrag och avgifter öka, framför allt för landstingen.

Normerad eller faktisk skattesats?

När man utformar inkomstutjämningen finns två alternativ att välja mellan beträffande skattesatserna, antingen att använda en *normerad skattesats* fastställd av staten eller att använda *faktisk skattesats*. Internationellt går trenden i riktning mot utjämning baserad på normerade skattesatser, ett alternativ som tillämpats i Sverige sedan 1993.

Fördelen med normerade skattesatser är att varken bidrag eller avgifter är kopplade till den enskilda kommunens valda skattenivå. Frågan om nivån på den kommunala skattesatsen blir följaktligen en ren lokal avvägning mellan nytta och kostnad.

De länsvisa skattesatserna och uppgiftsfördelningen

En annan fråga som förtjänar uppmärksamhet i samband med inkomstutjämningen är om tidigare gjorda skatteväxlingar fortfarande speglar skillnaderna i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län. De strukturella kostnads-skillnader som skatteväxlingarna på tidigt 1990-tal ersatte för, t.ex. med avseende på demografin (åldersstrukturen), omfattas dessutom numera av kostnadsutjämningen för kommunerna.

Beroende på historiska skatteväxlingar kan således två landsting med exakt samma åtagande och skattekraft erhålla olika mycket bidrag i inkomstutjämningen. Detsamma gäller kommunerna.

Problematiken ifråga berör inte omfördelningen mellan kommunerna respektive landstingen på det nationella planet eftersom den länsvisa skattesatsen för kommuner och landsting sammantaget är lika över landet, men väl relationen mellan kommunerna och landstinget i respektive län.

Om man önskar justera de länsvisa skattesatserna för att bättre spegla det faktiska åtagandet för kommuner och landsting i respektive län finns i princip två sätt att gå tillväga på. Det ena är att göra en nationell översyn av hur uppgiftsfördelningen ser ut i olika län för att därefter ensa de finansiella gränssnitten. Det andra är att låta kommuner och landsting i respektive län på frivillig grund komma överens om hur de länsvisa skattesatserna ska justeras.

I sammanhanget bör dock påpekas att vad som ingår i det kommunala åtagandet för en viss verksamhet kan variera i olika delar av landet. I många län har ansvaret för hemsjukvård växlats över från landstingen till kommunerna. Men vad som växlats skiljer sig åt från län till län. En liknade problematik föreligger beträffande de flesta verksamheter som skatteväxlats.

4.3.4 Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting

Ett problem som påtalats i samband med inkomstutjämningen är som tidigare nämnts att garantinivåerna i kommun- respektive landstingssystemet skiljer sig åt – 115 respektive 110 procent – vilket innebär att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting inte blir neutralt.

Problemet elimineras i huvudsak om garantinivåerna i kommun- respektive landstingssystemet görs enhetliga, vilket 2003 års utjämningskommitté föreslog i betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88).

Om garantinivåerna i inkomstutjämningen justeras händer två saker:

1. Nettobidraget i inkomstutjämningen ökar eller minskar beroende på om garantinivån höjs eller sänks.
2. Regleringsposten förändras om statens anslag till kommunalekonomisk utjämning hålls oförändrad. Om nettobidraget till inkomstutjämningen ökar (vid höjning av garantini-

vån) sänks regleringsbidraget (eller ökar regleringsavgiften). Om nettobidraget minskar (vid sänkning av garantinivån) ökar regleringsbidraget (eller minskar regleringsavgiften).

Hur det ekonomiska utfallet förändras för enskilda kommuner respektive landsting beror slutligen på hur hög den länsvisa skattesatsen är i förhållande till övriga kommuner och landsting. Den länsvisa skattesatsen har en viss brytpunktsnivå som medför att kommunerna och landstingen antingen vinner eller förlorar på om garantinivån förändras. I landstingsutjämningen ligger brytpunkten på en skattesats omkring 9,33 procent. För kommunerna ligger brytpunkten på omkring 19,35 procent. Är den länsvisa skattesatsen högre än brytpunkten gynnas man av en höjning av garantinivån medan man missgynnas om den länsvisa skattesatsen är lägre.

I bilaga 2 ges en mer fyllig beskrivning av den problematik som har med skatteväxlingar mellan kommuner och landsting att göra.

Behov av mellankommunal utjämning

De flesta skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i ett län resulterar i att några kommuner överkompenseras ekonomiskt på växlingen medan andra underkompenseras. Det beror på att kommunernas kostnader för den överförda verksamheten skiljer sig åt medan intäktsförändringarna blir lika mätt i kronor per invånare. Landstingen kan inte skatteväxla mot enskilda kommuner utan endast mot kommunkollektivet i respektive län.

En vanlig metod att mildra de omfördelningseffekter som följer av en skatteväxling är s.k. mellankommunal utjämning, som innebär att de kommuner som har överkompenserats i en skatteväxling i samband med huvudmannaskapsförändringar (övergångsvis) ska lämna bidrag till de kommuner som underkompenserats som en följd av förändringen. Men mellankommunal utjämning kräver särskilt lagstöd. Särskilda lagstöd har tidigare tagits fram, bl.a. i samband med huvudmannaskapsförändringarna avseende äldreomsorgen och psykiatrin och nu senast beträffande hemsjukvården.

Av bilaga 2 framgår att kommittén har föreslagit att kommunerna i ett län övergångsvis ska få lämna bidrag till varandra om överenskommelse har träffats om att landstinget ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet. Enligt förslaget får

bidrag lämnas under högst fem år om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

4.3.5 Gränspendlings effekter på inkomstutjämningen

På uppdrag av kommittén har Statskontoret analyserat effekterna för kommunerna respektive landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat. Uppdraget, som redovisats i en fristående rapport från Statskontoret, avser konsekvenserna av arbetspendlingen mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge.⁶ I det följande redovisas gränspendlings effekter på inkomstutjämningen. I avsnitt 5 redovisas motsvarande effekter på kostnadsutjämningen.

Arbetspendlingens omfattning

År 2006 arbetspendlade 44 000 nordbor till ett annat nordiskt land. Det klart största utpendlingslandet är Sverige. Mellan 2005 och 2007 ökade utpendling från 26 000 personer till över 40 000.

Norge är det land som har flest svenska inpendlare, drygt 20 000 år 2007. Men pendlingen till Danmark ökar mest. År 2007 var den nästan på samma nivå som pendlingen till Norge. Senare uppgifter från Kommunförbundet Skåne indikerar att pendlarnas totala löneinkomster i Danmark nära nog fördubblats mellan 2007 och 2009. Pendlingen till Finland ligger stabilt på drygt 2 000 personer.

SCB har på uppdrag av Statskontoret tagit fram lönesummorna för arbetspendlare från Sverige 2007 (Finland 2006). Uppgifterna redovisas i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Lönesummor (kr) för arbetspendlare från Sverige år 2007

Arbetsland	Lönesumma	Antal pendlare	Genomsnittlig lönesumma
Danmark	6 660 688 028	19 032	349 972
Finland*	370 495 696	2 342	158 196
Norge	5 697 476 437	19 338	294 626
Totalt	12 541 366 449	40 314	311 092

* 2006

Källa: SCB och Statskontoret.

⁶ Statskontoret 2009/95-5; Gränspendlings effekter på det kommunala utjämnings-systemet.

Det nordiska skatteavtalet

Danmark, Finland, Färöarna, Island, Norge och Sverige har kommit överens om ett gemensamt skatteavtal.⁷ Huvudsyftet med avtalet är att undvika dubbelbeskattning och att fördela beskattningsrätten mellan länderna. Grundregeln är att beskattningen ska ske i det land där arbetet utförs.

I avtalet (artikel 19) fastställs att ersättning till personer med anställning inom den offentliga sektorn endast ska beskattas i det land där ersättningen betalas. Med offentlig arbetsgivare avses staten, kommuner och offentligrättsliga institutioner (t.ex. statliga universitet och högskolor).

Gränsgångaravtalet

Det så kallade gränsgångaravtalet är ett tillägg till huvudavtalet som i vissa fall ger bostadskommunen beskattningsrätten. Det gäller även inkomster av offentlig tjänst. Socialförsäkringsavgifter betalas dock i det land där arbetet utförs.

Gränsgångarbestämmelser finns i det nordiska dubbelbeskattningsavtalet och gäller mellan Sverige, Norge och Finland. I Sverige finns 24 kommuner med gränsgångarstatus mot Norge och Finland. Bestämmelserna gäller enbart kommuner som gränsar mot det andra landet samtidigt som kommunen i arbetslandet också gränsar mot samma landgräns. Ett av villkoren för att bestämmelserna ska vara tillämpliga är att arbetstagaren normalt vistas i sin fasta bostad minst två dagar per vecka och med en övernattning.

Skatteavtalet mellan Sverige och Danmark

Sedan 1997 saknas gränsgångaravtal mellan Sverige och Danmark. Endast personer som var gränsgångare före 1997 – och som fortfarande arbetspendlar till Danmark – beskattas i bostadslandet. I oktober 2003 undertecknades ett kompletterande skatteavtal mellan Danmark och Sverige som bland annat reglerar följande.

1. Fördelning av skatteinkomsten från gränspendlare i Öresundsregionen.

⁷ Lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna.

2. Beskattning av hela löneinkomsten i arbetslandet om mindre än 50 procent av arbetet utförs som arbete i hemvistlandet eller som tjänsteresor.
3. Personer med hemvist i Danmark och arbete i Sverige och som tidigare omfattades av gränsgångarregeln från 1997. Dessa personer kommer framöver att beskattas för löneinkomsten i Sverige.

När det gäller punkten 1, angående fördelningen av skatteinkomsten, ska länderna i princip kompensera varandras merkostnader med ett belopp som motsvarar kommunalskatten. Landstingsskatten ingår således inte i utjämningsordningen. För att kompensera för att hemvistlandet och hemvistkommunen står för merparten av de skattefinansierade offentliga utgifterna finns det i skatteavtalet regler för att räkna ut hur mycket skattemedel som ska betalas till det land där pendlarna bor.

Endast personer med en årsinkomst över 150 000 danska kronor per år med privat anställning ska ingå i beräkningen. Av den totala lönesumman drar skattemyndigheten den genomsnittliga primärkommunala skatten i Danmark. Därefter reduceras för personliga avdrag (grundavdrag) på 40 000 eller 80 000 danska kronor, där det högre beloppet gäller för personer som är gifta.

Motsvarande beräkning görs för personer som bor i Danmark och arbetar i Sverige. En viktig skillnad är dock att Sverige beräknar utjämningsbeloppen direkt på källskatten. Det görs således ingen justering för grundavdragen.

Offentliganställda är som tidigare nämnts undantagna i avtalet och berättigar därmed inte till någon kompensation överhuvud taget. Här har emellertid uppstått en skevhet mellan länderna eftersom Danmark rensar för offentliganställda i enlighet med avtalet, något som det svenska Skatteverket hittills inte har gjort.

Enligt en beräkning gjord på 2006 års lönesumma är kompensationen från Danmark till Sverige betydligt lägre än kompensationen från Sverige till Danmark; 8,3 procent av Öresundspendlarnas lönesummor respektive 20,8 procent. Den svenska kompensationsgraden svarar mot den genomsnittliga kommunalskatten i Sverige medan den danska kompensationsgraden bara uppgår till en dryg tredjedel av den danska kommunalskatten på tidigare 22,1 procent (från och med 2008 cirka 24 procent).

Utjämningsbeloppen betalas ut senast den 1 oktober året efter beskattningsåret. För Sverige har nettobeloppet hittills varit positivt och har tillförts kommunerna och landstingen via anslaget för kommunalekonomisk utjämning (det generella statsbidraget). Inkomsterna för 2004 tillfördes således anslaget först 2007.

Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att kompensatio- nen från Danmark till Sverige är lägre per intjänad krona än Sveriges ersättning till Danmark. Enligt skatteavtalet skulle de avtals- slutande staterna utvärdera systemet efter två år, särskilt beträffande nivån på utjämningsordningen och det faktum att utjämningsordningen endast avser den del av kommunalskatten som kan hänföras till primärkommunerna och inte till landstingen. Avsikten i avtalet var att en utvärdering skulle ske vart femte år eller vid väsentliga förändringar av skattesystemen.

I regleringsbrevet för 2007 fick Skatteverket i uppdrag att utvärdera utjämningsordningen utifrån den avsiktsförklaring som staterna kommit överens om. Skatteverket konstaterade⁸ att utjämningsordningen omfattar relativt få arbetspendlare. Beloppsgränsen på 150 000 danska kronor och det faktum att endast löneinkomster från privat anställda ingår medförde att endast 28 procent av pendlarna omfattades av utjämningsordningen 2005. Det har dock inte skett några ändringar i avtalet till följd av Skatteverkets synpunkter.

Ekonomiska effekter

Som tidigare redovisats ingår inte personer som arbetar i ett annat land i skatteunderlaget, såvida de inte omfattas av det särskilda gränsgångaravtalet. Det avräkningsbelopp som netto överförs från Danmark till Sverige i enlighet med skatteavtalet (755 miljoner kronor 2011) tillförs det generella statsbidraget och fördelas mellan kommunerna respektive landstingen via regleringsposten. En kommun i norra delen av landet får således samma tillskott per invånare som en kommun i Skåne. Det valda sättet att fördela avräkningsbeloppet motiveras med att den långtgående inkomstutjämningen mellan kommunerna respektive landstingen minimerar problemet med bortfallet av skattekraft i vissa delar av landet.

⁸ Skatteverket, dnr 131176924-07/113; Redovisning av uppdrag att utvärdera den utjämningsordning som avses i artikel 6 i det avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor som undertecknades den 29 oktober 2003.

Alternativ fördelningsmetod

Inom ramen för sitt uppdrag från kommittén har Statskontoret gjort en alternativ fördelning av det aktuella avräkningsbeloppet från Danmark. I stället för att fördela avräkningsbeloppet per invånare har beloppet fördelats efter kommunernas andel av pendlarnas inkomster i Danmark enligt uppgifter från SCB. För flertalet kommuner har den alternativa fördelningen av avräkningsbeloppet mycket liten betydelse. För 119 kommuner blir det ingen förändring alls jämfört med nuvarande metod att fördela beloppet. Mest påverkas kommuner med en omfattande arbetspendling till Danmark. Men endast fem kommuner i Skåne skulle få ett tillskott på mer än fem kronor per invånare med den alternativa fördelningsmetoden. Den kommun som påverkas mest är Vellinge som enligt Statskontoret skulle få ett tillskott på cirka 30 kronor per invånare.

Skåne läns landsting skulle få ett tillskott på cirka 9 kronor per invånare. Övriga landsting påverkas endast marginellt.

Osäker statistik

Statskontorets analyser bygger på gränspendlingsstatistik som SCB har tagit fram i samarbete med statistikmyndigheterna i Danmark, Finland och Norge. I nuläget redovisas delar av denna statistik i den av Nordiska Ministerrådet finansierade rapportserien *Nordisk pendlingskarta*. Ytterligare uppgifter om befolkning och arbetsmarknad i gränsregioner finns att tillgå i *Nordisk gränsregional statistikdatabas* (StatNord).

StatNord är en regionalt profilerad databas med gränsöverskridande statistik som byggts upp gemensamt av statistikmyndigheterna i Danmark, Norge och Sverige. Det är emellertid inte säkert ställt att den gränsregionala statistiken kommer att finnas tillgänglig i framtiden. Om statistiken inte kommer att finnas tillgänglig framöver kommer det att allvarligt försvåra möjligheterna att korrigera i utjämningsystemet för effekterna av gränspendlingen. Till detta ska läggas att Finland inte lämnar ut inkomstuppgifter på kommunnivå för personer som är bosatta i Sverige men som arbetar i Finland.

I sammanhanget bör vidare noteras att redovisade beräkningar av gränspendlingens effekter på utjämningsystemet bygger på

inkomstuppgifter från berörda länder som inte är tillgängliga vid den tidpunkt då utjämningen för ett visst år fastställs.

När man bedömer möjligheterna till att i utjämnings-sammanhang ta hänsyn till effekterna av gränspendlingen är det viktigt att vara medveten om att man har att göra med två olika former av påverkan, varav den ena avser inkomstutjämningen och den andra kostnadsutjämningen, se vidare avsnitt 5.

Det kan konstateras att enligt nu gällande skatteavtal går Sverige miste om skatteinkomster. Men att skatteinkomsterna uteblir drabbar endast i begränsad utsträckning pendlarens hemkommun respektive hemlandsting. Orsaken härtill är att när pendlarnas inkomster beskattas i ett annat land kommer skatteunderlaget och därmed medelskattkraften i hemkommunen respektive hemlandstinget att minska i motsvarande mån. I förlängningen blir konsekvensen att kommunen eller landstinget antingen får ett bidrag från inkomstutjämningen som i stort sett svarar mot de uteblivna skatteinkomsterna, alternativt betalar en lägre avgift till systemet för inkomstutjämning. Av detta skäl kan man säga att det snarare är de svenska kommun- respektive landstingskollektiven som drabbas av att gränspendlarerna beskattas i arbetslandet än enskilda kommuner och landsting.

4.3.6 Alternativa metoder för inkomstutjämning

Brytpunktmodellen

En modell som till och från har diskuterats i utjämnings-sammanhang är den s.k. brytpunktmodellen,⁹ en modell som innebär att den kommunala beskattningen begränsas upp till den s.k. brytpunkten (egentligen skiktgränsen) för statlig inkomstskatt. Inkomster över brytpunkten beskattas statligt, dvs. med 20–25 procent enligt nu gällande regler samt därutöver med ytterligare cirka 30–32 procent i statlig inkomstskatt.

Som framgår av figurerna 4.5 och 4.6 blir skillnaden mellan en ”resursstark” respektive en ”resurssvag” kommun betydligt mindre om kommunsektorn bara får beskatta inkomster upp till brytpunkten. Dessutom resulterar brytpunktmodellen i en helt annorlunda fördelningsprofil beträffande skattkraften jämfört med dagens modell. Danderyds kommun, som i dag har den högsta

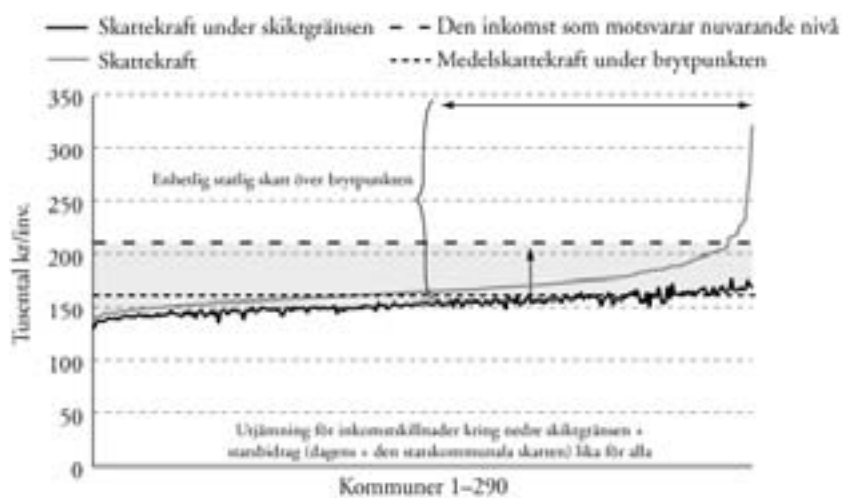
⁹ Se bl.a. i Ds 1993:68, Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller.

skattekraften i landet, skulle bli av med i stort sett halva skatteunderlaget medan Årjängs kommun bara skulle tappa 4 procent.

Kommunsektorns skattebortfall ersätts med ökade statsbidrag som antingen kan betalas ut lika i kronor per invånare eller kopplas till en kompletterande modell som avser att utjämna för återstående skillnader i skattekraft (en s.k. garantimodell med eller utan utjämning för inkomster under brytpunkten).

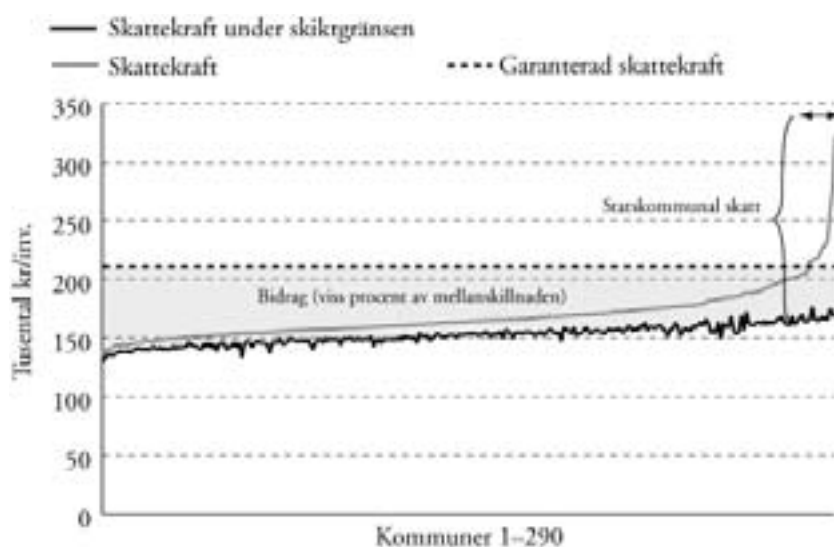
De invånare som främst kommer att beröras av en brytpunktsmodell är höginkomsttagarna eftersom staten kommer att beskatta inkomster över brytpunkten med 50–55 procent.

Figur 4.5 Brytpunktsmodell med statligt finansiering eventuellt kompletterad med utjämning för inkomstskillnader under brytpunkten



Källa: SCB och egna beräkningar.

Figur 4.6 Brytpunktsmodell med statligt tillskott enligt garantimodell



Källa: SCB och egna beräkningar.

En brytpunktsmodell medför en långtgående men inte fullständig utjämning av skillnader i skattekraft. Modellen innebär att underlaget för kommunernas beskattningsrätt begränsas. Det finns heller inte några garantier för att de skatteintäkter som i stället går till staten återförs till kommunerna i den takt som skatteunderlaget ökar. Vidare riskerar höginkomsttagarna i de kommuner som i dag har en kommunal skattesats som är lägre än den tänkta statliga skattesatsen på 30–32 procent att drabbas av skattehöjningar.

Varianter på brytpunktsmodellen

En variant på brytpunktsmodellen är att utjämna för skillnader i skattekraft per län eller inom respektive arbetsmarknadsregion och komplettera med bidrag från staten.

En annan tänkbar variant är att enbart tillämpa en brytpunktsmodell med inomregional utjämning i Stockholms län och att använda sig av dagens utjämningsmodell i resten av landet. Bidragsbortfallet för kommunerna i övriga landet med ett sådant upplägg skulle uppgå till cirka 57 kronor per invånare. I sammanhanget kan nämnas att Danmark tillämpar en liknande modell, dvs.

en separat utjämning för de 38 kommuner som ingår i huvudstadsområdet samt en landsomfattande utjämning för övriga 64 kommuner.

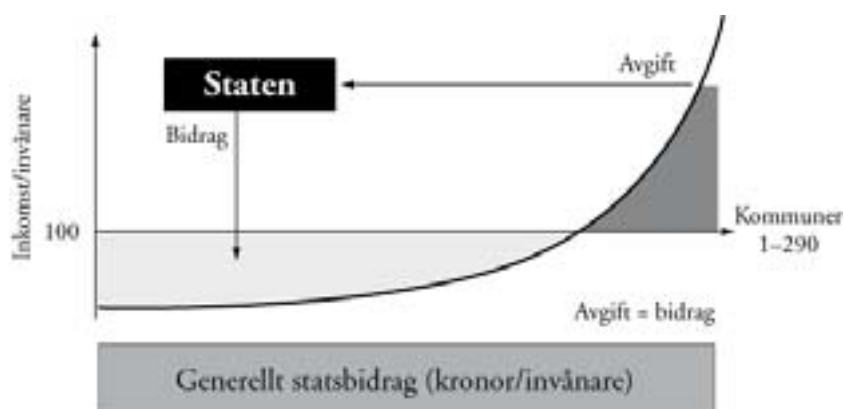
Det är även fullt tänkbart att variera skiktgränserna för statskommunal inkomstskatt om man vill åstadkomma fler varianter på en brytpunktmodell.

Utjämning baserad på genomsnittlig skattekraft och oförändrat skatteunderlag

En utjämningsmodell baserad på genomsnittlig skattekraft och oförändrat skatteunderlag innebär att alla kommuner garanteras 100 procent av den uppräknade medelskattekraften i riket. Utjämnningen kan göras oberoende av statsbidrag, dvs. inomkommunalt finansierad. Kommuner och landsting som har en egen skattekraft över 100 procent får betala en avgift till staten, som finansierar de bidrag som staten betalar till dem som ligger under 100 procent. Bidrag och avgifter tar då ut varandra, dvs. systemet blir självfinansierat.

Kompensationsgraden för dem under 100 procent av medelskattekraften ska vara lika som avgiftsgraden för dem över 100 procent, dvs. den andel av skatteinkomsterna som erläggs till systemet. Vid sidan av utjämnningen utbetalas eventuella statsbidrag lika i kronor per invånare, se figur 4.7.

Figur 4.7 Inkomstutjämning baserad på genomsnittlig skattekraft (100 %)



Den ovan beskrivna utjämningsmodellen tillämpades 1996–2004.

Inkomstutjämning med garantinivå

En inkomstutjämning med garantinivå innebär att statsbidragen räknas om till ett skatteutjämningsunderlag som ger kommunerna och landstingen en högre skattekraft för beskattning än vad som svarar mot medelskattekraften i riket.

Metoden tillämpades 1993–1995. Men garantinivån var då inte ”låst”, utan anpassades årligen till statsbidragets storlek.

Sedan 2005 tillämpas återigen en inkomstutjämning med garantinivå. Till skillnad från 1993–1995 är garantinivån ”låst”, dvs. bestämd i lag. Som en följd av detta har en s.k. regleringspost införts, se vidare avsnitt 4.4.3. Det garanterade skatteutjämningsunderlaget motsvarar, som tidigare nämnts, 115 procent av medelskattekraften för kommunerna och 110 för landstingen i dagens system för inkomstutjämning.

Breddat skatteunderlag med inomkommunal utjämning

En inomkommunal utjämning med breddat skatteunderlag innebär att den kommunala beskattningen breddas till inkomster före avdrag (bruttoinkomst eller taxerad inkomst). De ökade skatteintäkterna kvittas mot nuvarande statsbidrag. Utjämningen för kommuner respektive landsting kan därefter utformas enligt antingen garantinivåmodellen eller den renodlat inomkommunala utjämningsmodellen.

En utjämningsmodell baserad på ett breddat skatteunderlag men byggd efter garantinivåprincipen, ger i stort sett samma utfall som dagens modell, åtminstone beträffande genomsnittskommunen. När den egna skattebasen stiger – och kvittas mot sänkta statsbidrag – blir därmed också garantinivån lägre. Garantinivån för kommunerna blir bara 105 procent att jämföras med dagens 115. Den uppräknade inkomst som kommunerna får att beskatta blir emellertid cirka 205 000 kronor per invånare (2011) i båda fallen. För landstingen uppgår motsvarande belopp till cirka 196 000 kronor. Anledningen till att landstingen får beskatta ett lägre belopp är att garantinivån i inkomstutjämningen för landsting är lägre, 110 procent jämfört med 115 procent för kommunerna.

Det som skiljer en modell med breddat skatteunderlag från dagens modell är att inkomstspridningen mellan kommunerna blir något mindre. Medan kommuner med låg skattekraft får en väsentligt högre skattekraft om utjämningen baseras på inkomster före avdrag får kommuner med hög skattekraft i stort samma skattekraft som i dagens modell. Orsaken härtill är att gällande regler för avdrag inte gynnar höginkomsttagare lika mycket som de med låga inkomster när skatteunderlaget breddas.

4.4 Överväganden och förslag

4.4.1 Allmänna överväganden

Inga belägg för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande

Kommitténs bedömning: Det saknas belägg för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande. Incitamenten för ekonomisk tillväxt och för ökad sysselsättning bör stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningen.

Skälen för kommitténs bedömning: I kommitténs uppdrag ingår att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i nuvarande inkomstutjämning och om så är fallet lämna förslag till hur dessa kan undanröjas samt föreslå hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas.

Kommitténs har inte funnit belägg för att inkomstutjämningen i sig skulle vara tillväxthämmande. Tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) där kärn- och kranskommuner är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten i respektive LA-region bestäms inte av var man bor utan var man arbetar. En hög inkomst per invånare i många förortskommuner speglar snarare attraktiviteten i boendemiljön än en hög tillväxt kopplad till ekonomisk aktivitet.

Kommittén har vidare konstaterat att alla landets kommuner inte har likvärdiga förutsättningar för tillväxt. Den ekonomiska geografin talar för att kommunerna bör befinna sig i relativt stora LA-regioner för att de ska ha en rimlig chans att växa med avseende på befolkning och sysselsättning. Tillväxten koncentreras mot större urbana regioner och särskilt till de största. Små regioners

främsta handikapp är att närmarknaden bara i undantagsfall ger utrymme för specialiserade verksamheter.

Det i olika sammanhang och även i direktivet uttalade målet för utjämningsystemet är att ge samtliga kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare service trots skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturella kostnadsskillnader. Mot den bakgrunden anser kommittén att incitament för ekonomisk tillväxt och för ökad sysselsättning bör stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningsen, se även avsnitt 2.3.3.

Tillväxtpolitik handlar bl.a. om att skapa och exploatera skalfördelar. Regionförstoring och förtätning är centrala åtgärder i sammanhanget. Härfor krävs investeringar i infrastruktur och bostäder. Finansiering av sådana insatser tillhör inte kommunernas kärnuppgifter. Det gäller även medfinansiering av statlig infrastruktur, som utifrån dagens ansvarsfördelning är principiellt tveksam. För att medfinansiera statlig infrastruktur måste kommuner och landsting använda resurser avsedda för deras huvudsakliga uppgifter, dvs. skola, vård och omsorg.

Men det kostar att bygga nytt i de kommuner som växer. Vidare har utjämningsystemet betydande eftersläpningseffekter, speciellt beträffande kostnadsutjämningsen. Det är mot den bakgrunden viktigt att kostnadsutjämningsen utformas på ett sådant sätt att den inte hämmar tillväxten.

Fler skattebaser skulle komplicera utjämningsen

I Sverige har det sedan lång tid tillbaka funnits en diskussion om att bredda skattebasen för kommuner och landsting. Kraftkommunerna förespråkar ofta en norsk modell som påtagligt gynnar kommuner med den typen av naturresurser. Kommuner med många företag, dvs. arbetsplatskommunerna, tycker ofta att man borde få ta del av de skatteintäkter som företagen genererar. Kommuner med höga taxeringsvärden på fastigheter har till och från framfört önskemål om att göra fastighetsskatten till en i allt väsentligt lokal angelägenhet.

Men faktum är att ju fler skattebaser som decentraliseras till den lokala nivån, desto mer komplicerade blir de utjämningsystem som krävs för att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting. Spridningsen i inkomster per invånare är för-

visso stor mellan kommunerna men den är än större när det gäller inkomsterna från juridiska personer. Till detta ska läggas problematiken kring var företagen har sitt säte. Medan produktionen ofta sker ute i landet har företagen allt som oftast sina huvudkontor i storstadsregionerna. Det är heller inte säkert att kommunerna kommer att få beskatta inkomsterna per invånare fullt ut om fler skattebaser decentraliseras. Utjämning kräver att staten skaffar sig intäkter för ändamålet.

4.4.2 En i huvudsak statligt finansierad inkomstutjämning

Kommitténs bedömning: Nuvarande system för inkomstutjämning där kommuner och landsting erhåller ett statligt bidrag som baseras på skillnaden mellan en i lag garanterad skattekraft och den egna skattekraften bör behållas.

Skälen för kommitténs bedömning: Kommittén anser att staten, så långt det är möjligt, bör finansiera utjämningen av skillnaderna i skattebas (inkomst per invånare) mellan kommunerna respektive mellan landstingen. När en stor del av den statliga bidragsgivningen tillförs inkomstutjämningen blir det relativt få kommuner och landsting som måste avstå en del av sin skattekraft till skillnad från den inkomstutjämning som tillämpades före 2005. Vidare blir den årliga avgiften för avgiftsbetalande kommuner och landsting betydligt lägre om utjämningen sker kring den garanterade skattekraften jämfört med en utjämning kring medelskattekraften.

Enligt kommitténs uppfattning har den nuvarande inkomstutjämningen, som tillämpats sedan 2005, stärkt systemets legitimitet samtidigt som en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster har kunnat upprätthållas. Det finns sedan länge en bred politisk enighet om behovet av en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster per invånare i syfte att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting.

4.4.3 Regleringsbidrag och regleringsavgift

Kommitténs bedömning: Både regleringsbidrag och regleringsavgifter måste finnas kvar eftersom nuvarande system för inkomstutjämning bör behållas.

Skälen för kommitténs bedömning: Den av kommittén förordade modellen kräver att regleringsbidrag och regleringsavgifter (en s.k. regleringspost) årligen beräknas för att summan av övriga bidrag och avgifter i systemet för kommunalekonomisk utjämning ska motsvara summan av de av riksdagen anvisade medlen på anslaget.

Staten har ett behov av att kunna påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme, utifrån det statsfinansiella läget. Vidare måste den kommunala finansieringsprincipen och andra ekonomiska regleringar kunna hanteras. Anslagsnivån måste därför kunna anpassas med hänsyn till detta.

4.4.4 Den garanterade skattekraften

Kommitténs bedömning: Skatteutjämningsunderlaget bör även fortsättningsvis motsvara 115 procent av den uppräknade medelskattekraften för kommunerna multiplicerad med antalet invånare i kommunen per den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlaget för landstingen bör höjas från 110 till 115 procent av den uppräknade medelskattekraften för landstingen multiplicerad med antalet invånare i landstinget per den 1 november året före utjämningsåret.

Skälen för kommitténs bedömning: Av propositionen *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet* (prop. 2003/04:155), som ligger till grund för nu gällande system för inkomstutjämning, framgår att det sedan länge föreligger ett behov av att genomföra förändringar i inkomstutjämnningen som gör att skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län ska kunna göras utan att oönskade omfördelningseffekter uppstår.

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik träder i kraft den 1 januari 2012. Enligt 2 kap. 1 § ansvarar landstinget och kommunerna inom ett län, med undantag för Stockholms län och Gotlands län,

gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret.

Kommittén har erfarit att en huvudmannaskapsförändring avses göras i cirka 10 län från och med den 1 januari 2012 med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer för kommuner respektive landsting i inkomstutjämningen kommer omfördelningseffekter att uppstå.

Kommittén har i december 2010 gjort en särskild framställan till regeringen med förslag till ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämning i syfte att eliminera de oönskade omfördelningseffekter som uppstår vid skatteväxlingar till följd av att olika garantinivåer tillämpas i inkomstutjämningen för kommuner respektive landsting. Skrivelsen innehåller även förslag som syftar till att möjliggöra mellankommunal utjämning under en övergångsperiod för de omfördelningseffekter som kan uppstå mellan kommunerna om landstinget ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet och därmed bli regional kollektivtrafikmyndighet. I bilaga 2 redovisas förslaget i sin helhet. Skrivelsen har remitterats.

Enligt kommitténs bedömning och förslag bör skatteutjämningsunderlaget både för kommuner och för landsting motsvara 115 procent av den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet invånare i kommunen respektive landstinget per den 1 november året före utjämningsåret. Beträffande kommunerna bedömer således kommittén att den nuvarande garantinivån på 115 procent bör behållas och för landstingen höjas till 115 procent i enlighet med förslaget i den särskilda framställan.

De föreslagna utjämningsnivåerna innebär att samtliga kommuner utom 11 och att alla landsting utom Stockholms läns landsting kommer att få ett statligt inkomstutjämningsbidrag.

Förslaget är statsfinansiellt neutralt. Regeländringar som påverkar omslutningen i inkomstutjämningen, såsom en höjning av garantinivån för landstingen till 115 procent, påverkar inte anslagsnivån. Istället påverkas regleringsbidraget eller regleringsavgiften. Om exempelvis omslutningen i inkomstutjämningen ökar minskar regleringsbidraget alternativt ökar regleringsavgiften.

4.4.5 Inkomstutjämningsbidrag för kommuner

Kommitténs bedömning: Nuvarande system som innebär att kommuner vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteutjämningsunderlaget har rätt till ett statligt utjämningsbidrag som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län bör behållas.

Kommitténs förslag: Den länsvisa skattesatsen ska fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen för kommunerna i landet, exkl. Gotlands kommun, 2011 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting från och med 1991.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: I likhet med tidigare utjämningsutredningar anser kommittén att frågan om kompensationsgradens nivå, dvs. de 95 procenten, är en politisk fråga där kravet på likvärdiga ekonomiska förutsättningar ska vägas mot andra relevanta frågeställningar i sammanhanget, t.ex. att såvitt möjligt undvika negativa marginaleffekter (s.k. pomperipossaeffekter).

Kommitténs bedömning är att normerade skattesatser är att föredra framför faktiska i inkomstutjämningen. Lokala skattehöjningar bör inte belönas med ökade statliga överföringar, vilket skedde under 1966–1992. Först 1989 infördes ett tak på den skattesats som låg till grund för bidragen i inkomstutjämningen. Den skattesats som ska ligga till grund för utjämningen bör således fastställas av staten. Med en normerad skattesats kommer skatteutjämningen inte att påverkas när kommunerna ändrar sin skattesats. På marginalen blir intäktseffekten av en förändrad skattesats bestämd av den egna skattebasen och oberoende av skatteutjämningen.

Kommittén bedömer att det finns behov av att uppdatera de normerade länsvisa skattesatserna. De är i dag fastställda utifrån medelskattesatsen i kommuner respektive landsting 2003. Sedan dess har medelskattesatsen för kommunerna ökat med 0,03 procentenheter. Den del av förändringen som beror på skatteväxlingar är beaktad genom justeringar i de länsvisa skattesatserna,

Kommittén föreslår därför att den medelskattesats som ligger till grund för att bestämma de normerade länsvisa skattesatserna ska uppdateras till 2011 års nivå, dvs. med 0,03 procentenheter.

Förslaget medför inte några större omfördelningseffekter mellan bidrags- respektive avgiftskommunerna, se vidare avsnitt 4.4.11.

4.4.6 Inkomstutjämningsbidrag för landsting

Kommitténs bedömning: Nuvarande system som innebär att landsting vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteutjämningsunderlaget har rätt till ett statligt utjämningsbidrag som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för landstinget inom respektive län bör behållas.

Kommitténs förslag: Den länsvisa skattesatsen ska fastställas utifrån 95 procent av en reducerad medelskattesats för landstingen 2011 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting från och med 1991. Den reducerade medelskattesatsen ska uppgå till 90 procent av medelskattesatsen för landsting, exkl. Gotlands kommun, 2011.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Kommittén anser att man bör eftersträva symmetri i inkomstutjämningen för kommuner respektive landsting. Det gäller såväl garantinivån som kompensationsgraden. I dagens system är både garantinivån och kompensationsgraden lägre i inkomstutjämningen för landstingen, 110 respektive 90 procent att jämföra med 115 respektive 95 procent för kommunerna.

Som redovisats i avsnitt 4.4.5 bedömer kommittén att det finns behov av att uppdatera de normerade länsvisa skattesatserna. De är i dag fastställda utifrån medelskattesatsen i kommuner respektive landsting 2003. Sedan dess har medelskattesatsen ökat med 0,34 procentenheter för landstingen.

Det är dock enligt kommitténs bedömning inte självklart att utan vidare uppdatera den medelskattesats som ligger till grund för beräkningen av de länsvisa skattesatserna för landstingen, särskilt inte med tanke på att kommittén förordar en höjd kompensationsgrad – från 90 till 95 procent för bidragslandstingen – liksom en höjd garantinivå, från 110 till 115 procent.

Landstingsskatten i Stockholms län, som för närvarande uppgår till 12,10 procent, väger tungt vid beräkning av medelskattesatsen för landsting som är 10,87 procent exklusive Gotlands kommun.

Som jämförelse kan nämnas att landstingsskatten i Östergötlands län endast uppgår till 9,85 procent. Medianskattesatsen, exklusive Gotlands kommun, uppgår till 10,55 procent.

Det som främst förklarar den höga landstingsskatten i Stockholms län är att landstinget ensamt har huvudmannaskapet för kollektivtrafik och färdtjänst, vilket motsvarar cirka 0,8 procentenheter på landstingsskatten. Vidare är sjukvårdskonsumtionen i länet betydligt högre än i många andra landsting givet de strukturella behoven. Jämfört med sjukvårdskonsumtionen i Södermanlands läns landsting motsvarar den högre sjukvårdskonsumtionen i Stockholms läns landsting cirka 1,5–1,7 procentenheter på landstingsskatten.¹⁰

Om man inte tar hänsyn till dessa förhållanden när de länsvisa skattesatserna för landsting fastställs, blir konsekvensen att den avgiftsgrundande länsvisa skattesatsen för Stockholms läns landsting riskerar att bli högre än vad många andra landsting tar ut i skatt av sina egna invånare. Det faktum att Stockholms läns landsting skatteväxlat på betydligt lägre belopp än andra landsting sedan 1991 bidrar till att ytterligare höja den avgiftsgrundande länsvisa skattesatsen för landstinget.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att den medelskattesats som ska ligga till grund för beräkningen av de länsvisa skattesatserna för landsting bör vara 2011 års medelskattesats för landsting (exkl. Gotlands kommun) reducerad med 10 procent.

4.4.7 Inkomstutjämningsavgift

Kommitténs bedömning: Nuvarande system som innebär att kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än det uppräknade skatteutjämningsunderlaget ska betala en utjämningsavgift som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna och landstinget inom varje län bör behållas.

Kommitténs förslag: De länsvisa skattesatser som ska tillämpas beräknas på samma sätt som för bidragskommunerna respektive bidragslandstingen med den skillnaden att kompensationsgraden ska motsvara 85 procent i stället för 95 procent.

¹⁰ Sundström B & Tingvall L, Regionfrågan i Sörmland – Precisering av kostnads- och utdebiteringsskillnader mellan Stockholms läns landsting och Landstinget Sörmland (PM 2008-05-13).

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Samtliga kommuner och landsting kommer inte att omfattas av inkomstutjämningsbidraget. Ett landsting, Stockholms läns landsting, har en skattekraft (116,1 procent 2011) som överstiger den garanterade nivån på 115 procent av medelskattekraften. Av kommunerna är det 11 stycken som 2011 har en skattekraft som överstiger den garanterade.

Kommitténs bedömning är att det är angeläget att samtliga kommuner och landsting omfattas av utjämningsystemet för att alla kommuner respektive landsting ska ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Ytterligare ett skäl för att ta ut utjämningsavgifter är att trycket på kommunindelningar skulle öka om kommuner med hög skattekraft skulle få behålla sina skatteinkomster över garanti-nivån ograverade.

Underlaget för avgiften bör vara skillnaden mellan det egna uppräknade skatteunderlaget och skatteutjämningsunderlaget multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län. Motsvarande bör även gälla för landstingen.

Genom de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 har en ny bestämmelse införts som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig. Enligt 14 kap. 5 § regeringsformen ska således en kommun kunna åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar samt för att ge kommunerna möjligheter att uppfylla sina åtaganden. Bestämmelsen avser kommuner på både lokal och regional nivå.

För avgiftskommunerna respektive avgiftslandstinget bör kompensationsgraden uppgå till 85 procent av den normerade länsvisa skattesatserna för att såvitt möjligt undvika negativa marginaleffekter.

Statens inkomster från inkomstutjämningsavgifterna bör enligt kommitténs mening användas för att finansiera delar av statens kostnader för inkomstutjämningsbidragen till kommuner och landsting.

4.4.8 Uppgiftsfördelningen och de länsvisa skattesatserna

Kommitténs bedömning: Kommunerna och landstinget i respektive län bör på frivillig grund kunna komma överens om att justera de länsvisa skattesatserna.

Skälen för kommitténs bedömning: I kommitténs uppdrag ingår att bedöma om det fortfarande är rimligt att ha olika länsvisa skattesatser i systemet för inkomstutjämning. Direktivet ifrågasätter om tidigare skatteväxlingar speglar dagens skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län (dir. 2008:110).

Kommitténs analyser tyder på att dagens länsvisa skattesatser inte speglar den aktuella uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i ett antal län. Beroende på historiska skatteväxlingar får flera landsting med exakt samma åtagande och i stort sett samma skattekraft olika mycket bidrag i inkomstutjämningen. Det samma gäller kommunerna.

Det finns således motiv för att justera de länsvisa skattesatserna. Men kommuner och landsting har anpassat sig till de intäkter som de länsvisa skattesatserna genererar. Om de aktuella skattesatserna justeras kommer det att resultera i stora omfördelningseffekter i flera län. Till detta ska läggas att det pågår en statlig utredning, *Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning* (Fi 2009:07) som bl.a. har i uppdrag att ge förslag på en ändrad länsindelning i de fall en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell. Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredaren också, utifrån Kammarkollegiets yttrande den 10 november 2009 om regionkommuner i Norrland och Svealand, pröva om det är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav, dels för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting, dels för Uppsala, Dalarnas och Gävleborgs läns landsting (dir. 2010:12).

Mot den bakgrunden anser kommittén att det finns skäl som talar för att avvakta resultatet av pågående utredning beträffande den framtida landstingsindelningen innan man gör större ingrepp i fördelningen av de länsvisa skattesatserna. Om landstingen läggs samman måste de länsvisa skattesatserna justeras under alla omständigheter.

Om regeringen finner att ambitionen bör vara att åstadkomma länsvisa skattesatser som speglar dagens uppgiftsfördelning på ett

korrekt sätt före 2015 bedömer kommittén att en särskild utredning behöver tillsättas. Kommittén kan med utgångspunkt i sitt utredningsarbete konstatera att uppgiften är långt ifrån enkel. Bland annat saknas entydiga definitioner på vad som ingår i det kommunala åtagandet för en viss verksamhet. I många län har ansvaret för hemsjukvård växlats över från landstingen till kommunerna. Men vad som växlats skiljer sig åt från län till län. En liknande problematik föreligger beträffande de flesta verksamheter som skatteväxlats sedan 1991.

Kommittén anser därför att ett bättre alternativ är att kommunerna och landstinget inom respektive län på frivillig grund bör kunna komma överens om att justera de länsvisa skattesatserna om det finns skäl för detta.

4.4.9 Mellankommunal utjämning

Kommitténs bedömning: Om kommunerna och landstinget i ett län kommit överens om att landstinget ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna. Bidrag får lämnas under en övergångsperiod på högst fem år.

Skälen för kommitténs bedömning: Som redovisats i avsnitt 4.3.4 resulterar de flesta skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i ett län i att några kommuner överkompenseras ekonomiskt som en följd av växlingen medan andra underkompenseras. Det beror på att kommunernas kostnader för den överförda verksamheten skiljer sig åt medan intäkterna blir lika mätt i kronor per invånare. Landstingen kan inte skatteväxla mot enskilda kommuner utan endast mot kommunkollektivet i respektive län.

Enligt kommitténs mening går det inte att utesluta att det kommer att uppstå omfördelningseffekter mellan kommunerna i ett län i de fall överenskommelser träffas om att låta landstinget bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet och därmed bli regional kollektivtrafikmyndighet. Kommittén anser att kommunerna i ett län i sådant fall bör ges möjlighet att komma överens om att få lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning dem emellan, s.k. mellankommunal utjämning.

Möjlighet till motsvarande mellankommunala utjämningsystem förekommer inom andra verksamheter. Som exempel kan nämnas den s.k. LSS-verksamheten (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Enligt lagens 17 § (1993:387) får ett landsting och en kommun som ingår i landstinget träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter enligt denna lag överläts från landstinget till kommunen eller från kommunen till landstinget. Har en överlåtelse skett från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget, får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

I en skrivelse till Finansdepartementet har kommittén i december 2011 föreslagit att en motsvarande bestämmelse även införs i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. I bilaga 2 redovisas skrivelsen i sin helhet.

4.4.10 Gränspendlingen

Kommitténs bedömning: Det är angeläget att det nordiska skatteavtalet ses över för omförhandling inklusive det gränsgångaravtal som utgör ett tillägg till huvudavtalet. Vidare anser kommittén att den gränsöverskridande statistiken behöver utvecklas och säkerställas över tid.

Skälen för kommitténs bedömning: De analyser som Statskontoret genomfört på uppdrag av kommittén visar att det nordiska skatteavtalet är oförmånligt för Sverige, se avsnitt 4.3.5. Även Riksrevisionen har uppmärksammat problemet beträffande det nordiska skatteavtalet. I en nyutkommen rapport, *Sveriges skatteavtal med andra länder – effekter av regeringens arbete*, sägs bl.a. att regeringen inte har tagit fram de underlag som behövs för att man ska kunna analysera effekterna av den kritiserade utjämningsordningen mellan Sverige och Danmark (RiR 2010:24). Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att öka fokus på konkurrensaspekterna i skatteavtalsarbetet för att svenska företags konkurrenssituation inte ska försämrats.

Frågorna om var gränspendlarna ska beskattas eller vilken kompensation som Danmark och Norge bör betala till Sverige är dock inte något som regleras i eller bestäms av systemet för kommunal-ekonomisk utjämning. Dessa frågor avgörs i förhandlingar och

genom avtal mellan berörda länder. Kommittén anser i likhet med Riksrevisionen att skatteavtalen bör utvärderas och ses över.

Det som dock har en direkt koppling till utjämningsystemet är hur den aktuella ersättningen från Danmark fördelas och vilka konsekvenser fördelningen får. Av Statskontorets analyser framgår att det snarare är de svenska kommun- respektive landstingskollektiven som drabbas av att gränspendlaren beskattas i arbetslandet än enskilda kommuner och landsting. Enligt Statskontoret skulle endast fem kommuner i Skåne få ett ekonomiskt tillskott om fördelningen vore korrekt. Storleken på tillskotten ligger i intervallet 5–30 kronor per invånare. Skåne läns landsting skulle få ett tillskott på cirka 9 kronor per invånare.

Det stora problemet i inkomstutjämningsen är således inte fördelningsgrunden som sådan utan det faktum att kompensationen från Danmark är väsentligt lägre än de kostnader som gränspendlarna genererar i den kommun respektive det landsting man bor. Detsamma gäller arbetspendlingen mot Norge.

Kommittén har inte funnit någon alternativ fördelningsgrund av det aktuella kompensationsbeloppet från Danmark som skulle vara bättre än den nuvarande. Den statistik som finns tillgänglig för ändamålet är inte tillräcklig för att åstadkomma ett annat fördelningsystem. Kommitténs bedömning är att den gränsöverskridande statistiken behöver utvecklas och säkerställas över tid.

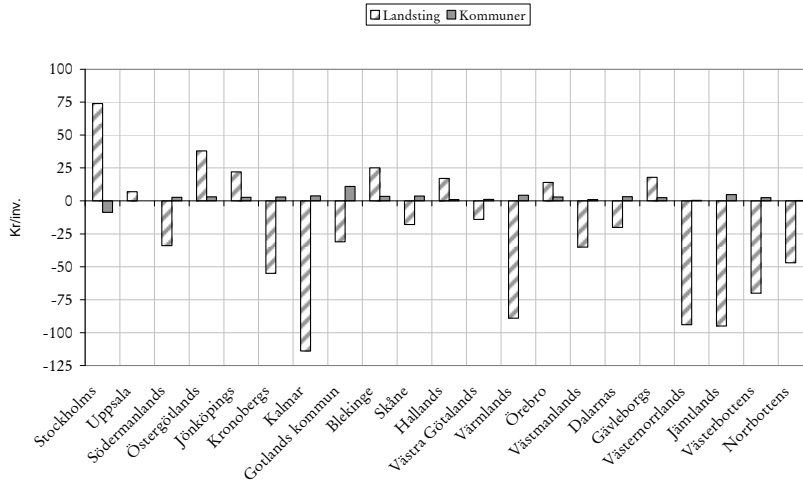
4.4.11 Effekter av kommitténs förslag avseende inkomstutjämningsen

Som framgår av figur 4.8 är effekterna av kommitténs förslag beträffande inkomstutjämningsen för enskilda kommuner och landsting relativt små jämfört med dagens system. Skälet till att landstingen i skogsläna, liksom i Kalmar län, förlorar något på kommitténs förslag är att den höjda garantinivån, från 110 till 115 procent, i kombination med låga länsvisa skattesatser medför att inkomstutjämningsbidragen blir något lägre i dessa landsting när garantinivån ökar.

Den uppkomna effekten speglar den problematik som påtalats i avsnitt 4.4.8 angående uppgiftsfördelningen och de länsvisa skattesatserna. Att Kalmar läns landsting, liksom de nordligaste landstingen, har förhållandevis låga länsvisa skattesatser är i allt väsent-

ligt en effekt av de skatteväxlingar som ägde rum i samband med Ädel- respektive psykadelreformerna på 1990-talet.

Figur 4.8 Ekonomiska effekter per sektor länsvis (kr./inv.)



Källa: Egna beräkningar.

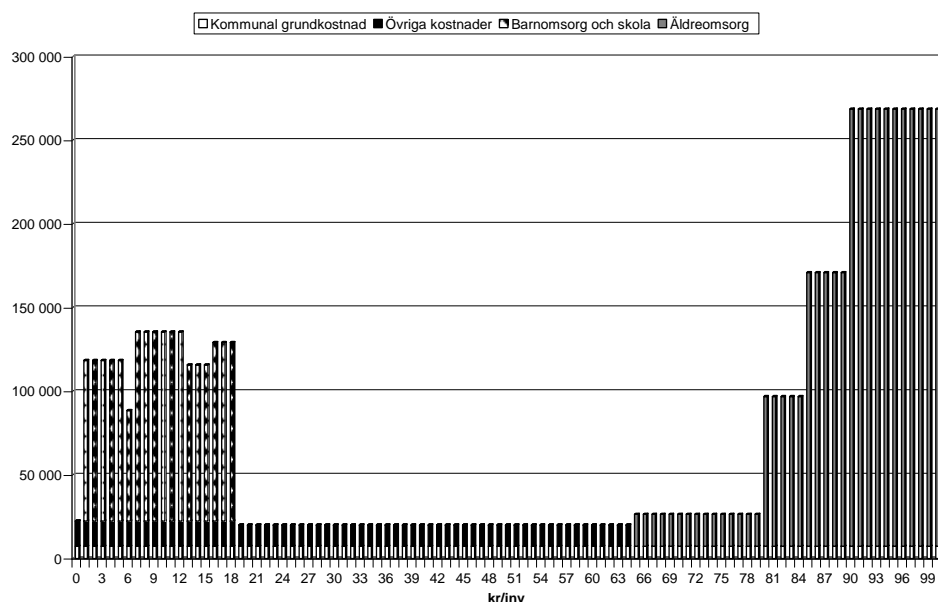
5 Kostnadsutjämning

5.1 Utjämning av strukturella kostnadsskillnader

5.1.1 Varför kostnadsutjämning?

Kommunernas åldersspecifika kostnader varierar mellan olika åldersgrupper, från cirka 12 000 kronor per invånare och år i åldrarna 19–64 år till över 260 000 kronor i åldrarna över 90 år, se figur 5.1.1. Till detta ska läggas en grundkostnad per kommun på cirka 7 600 kronor per invånare.

Figur 5.1.1 Kommunernas årskostnad per person i olika åldrar 2009



Källa: SCB:s räkenskapssammandrag och befolkningsregister.

Utgiftstrycket på kommunerna varierar således med befolkningens ålderssammansättning, vilket är en följd av att olika åldersgrupper har varierande behov av den verksamhet kommunerna bedriver. Utan utjämning för skillnader i behov skulle en liten glesbygdskommun med många äldre få svårt att erbjuda en med andra kommuner likvärdig äldreomsorg. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för äldreomsorgen i Håbo kommun, med en låg andel äldre, har beräknats till cirka 3 200 kronor per invånare och år i kostnadsutjämningen. I Dorotea kommun, med en mycket hög andel äldre, har kostnaderna beräknats till närmare 17 300 kronor per invånare. Denna skillnad motsvarar närmare 9 procentenheter i kommunalskatt räknat på ett genomsnittligt skatteunderlag per invånare.

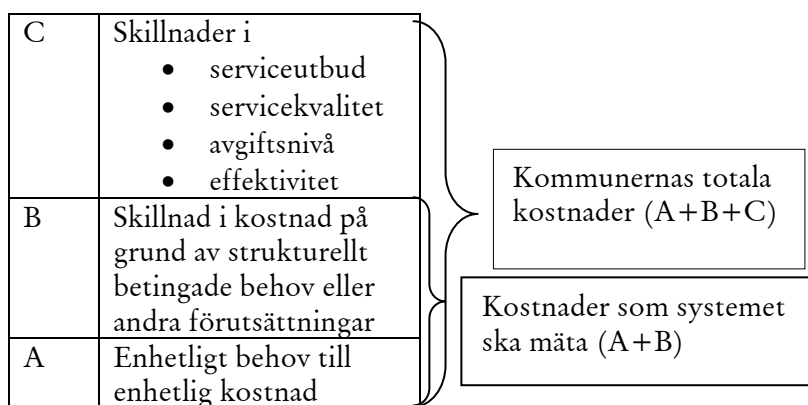
Det finns även skillnader i social och geografisk struktur som påverkar kommunernas kostnader. I glesbygd blir kostnaderna för skolan betydligt högre på grund av små skolenheter och långa skolskjutsavstånd. Detsamma gäller hemtjänsten. Vidare kan konstateras att det finns både social och etnisk segregation i varierande utsträckning som medför att vissa kommuner har högre kostnader än andra.

5.1.2 Kostnader som systemet ska utjämna för

Kommunernas kostnader kan schematiskt beskrivas med hjälp av figur 5.1.2. De kostnader som systemet ska utjämna för är skillnader på grund av strukturellt betingade behov eller andra förutsättningar utifrån ett enhetligt definierat behov till enhetlig kostnad, dvs. A plus B i figur 5.1.2.

Självvalda skillnader i serviceutbud, servicekvalitet, avgiftsnivå och effektivitet, dvs. C i figur 5.1.2 ska däremot inte beaktas i kostnadsutjämningen.

Figur 5.1.2 Kommunernas kostnader (principskiss)



5.1.3 Dagens kostnadsutjämning

Verksamheter som ingår i kostnadsutjämningen

Av tabellerna 5.1.1 och 5.1.2 framgår vilka verksamheter som för närvarande ingår i kostnadsutjämningen för kommuner respektive landsting samt storleken på omfördelningen i de olika modellerna.

Tabell 5.1.1 Delmodeller, omfördelning samt antal bidrags- respektive avgiftskommuner i kostnadsutjämningen 2011

Delmodell	Mdkr	Antal kommuner med	
		tillägg	avdrag
Förskola & skolbarnsomsorg	5,18	56	234
Förskoleklass & grundskola	4,07	182	108
Gymnasieskola	2,24	248	42
Äldreomsorg	7,18	210	80
Individ- och familjeomsorg	4,66	31	259
Barn med utländsk bakgrund	0,49	26	264
Befolkningsförändring	0,82	130	160
Bebyggelsestruktur	1,01	77	213
Löner	0,77	41	249
Kollektivtrafik	1,33	59	231
Totalt, netto	6,07	136	154

Källa: SCB.

Äldreomsorgen är den verksamhet som kostar mest i de flesta kommuner och där även skillnaderna mellan kommunerna är störst, varför modellen för äldreomsorg också omfördelar mest pengar i kostnadsutjämningen för kommunerna.

Tabell 5.1.2 Delmodeller, omfördelning samt antal bidrags- respektive avgiftslandsting¹ i kostnadsutjämningen 2011

Delmodell	Mdkr	Antal landsting med	
		tillägg	avdrag
Hälso- o sjukvård, totalt	1,87	14	7
- därav hälso- och sjukv.	1,69	11	10
- därav glesbygdstillägg	0,48	13	8
Befolkningsförändring	0,17	1	20
Löner	0,24	3	18
Kollektivtrafik	1,76	1	20
Totalt , netto	1,61	8	13

¹ Till landsting i detta sammanhang räknas även Gotland som är en landstingsfri kommun.
Källa: SCB.

Omfördelningen inom respektive delmodell i tabellerna 5.1.1. respektive 5.1.2 går ej att summera till ett totalt omfördelningsbelopp, vilket beror på att de kommuner eller landsting som får ett tillägg i en viss modell ofta får ett avdrag i en annan modell.

Faktorer som ingår för att spegla strukturella merkostnader

I tabell 5.1.3 ges en översiktlig redovisning av vilka variabler som valts i de olika delmodellerna för att spegla de strukturella merkostnader som uppstår på grund av skillnader i åldersstruktur, geografiska förutsättningar samt social struktur. En mer detaljerad beskrivning av de ingående variablerna redovisas i avsnitt 5 under respektive delmodell.

Tabell 5.1.3 Strukturella faktorer i delmodellerna

Verksamhet	Strukturella faktorer
<i>Kommuner</i>	
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet.
Grundskola och förskoleklass	Åldersstruktur, barn med utländsk bakgrund och bebyggelsestruktur.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, programval och bebyggelsestruktur.
Äldreomsorg	Åldersstruktur, kön, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd.
Individ- och familjeomsorg	Utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetsökande utan ersättning, ensamstående kvinnor med barn, andel män med låg inkomst och bebyggelsestäthet. Barn till ensamstående, lagförda ungdomar, barn med utländsk bakgrund och kommunens folkmängd.
Barn med utländsk bakgrund	Barn 0–19 år med utländsk bakgrund.
Befolkningsförändring	Befolkningsminskning > 2 % under de senaste 10 åren, förändring (positiv eller negativ) av antalet skolelever samt ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning.
Bebyggelsestruktur	Uppvärmning (energiindex), gator och vägar (klimat och vägslitage), byggkostnader (lönekostnad för byggnadsarbetare och klimat), glesbygdsspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst,
Löner	Medellön i angränsande kommuner, genomsnittligt pris för småhus samt förvärvsfrekvens.
<i>Landsting</i>	
Hälso- och sjukvård	Vårdtunga grupper, kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst, boendetyper samt tillägg för glesbygd.
Befolkningsförändring	Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning.
Lönestruktur	Lön i privat sektor samt faktisk läkarlön.
<i>Gemensamt</i>	
Kollektivtrafik	Gleshet, arbetspendling samt tätortsstruktur.

Ger flera barn, ungdomar och äldre högre bidrag?

Det är viktigt att observera att bidrag eller avgifter i de olika delmodellerna i kostnadsutjämnningen beror på kommunens eller landstingets relativa struktur i förhållande till riket, dvs. skillnaden mellan den egna strukturen och riksgenomsnittet.

Det faktum att en kommun får fler barn, ungdomar och äldre garanterar inte kommunen ett högre bidrag på det sätt som de specialdestinerade bidragen gjorde fram till 1993. Kostnadsutjämningen är ett utjämningsystem, inte ett bidragssystem. Det viktiga från utjämningsynpunkt är hur mycket kommunens åldersstruktur avviker från den genomsnittliga åldersstrukturen i riket.

Eventuella tillskott till kommunerna och landstingen sker genom att riksdagen beslutar att höja anslaget för kommunal-ekonomisk utjämning i statsbudgeten. Förändras kommunernas eller landstingens kostnader på grund av att staten förändrar deras uppdrag ska detta kompenseras genom en reglering av anslaget enligt den s.k. kommunala finansieringsprincipen. Förändringar av anslagsnivån fördelas mellan kommunerna respektive landstingen med ett enhetligt belopp per invånare.

Årlig uppdatering av kostnadsutjämningen

För att kostnadsutjämningen ska ta hänsyn till hur den enskilda kommunens eller det enskilda landstingets förutsättningar förändras måste många av de faktorer som ligger till grund för utjämningen uppdateras årligen. För kommunerna gäller det framför allt åldersstrukturen och de faktorer som speglar kommunens socio-ekonomiska struktur. För landstingen handlar det om de faktorer som styr utfallet i delmodellen för hälso- och sjukvård. Uppdateringen av vissa modeller leder helt naturligt till att utfallet av kostnadsutjämningen för kommunen/landstinget varierar från år till år. Eftersom bidrag och avgifter varierar mellan åren förändras också den summa som omfördelas.

5.2 Metoder för kostnadsutjämning

5.2.1 Olika sätt att utjämna

I princip finns två olika metoder att tillgå för kostnadsutjämning: totalkostnadsmetoden respektive standardkostnadsmetoden. Vad som nedan sägs om kommuner gäller även landsting.

Totalkostnadsmetoden

Totalkostnadsmetoden innebär att man med hjälp av en statistisk analysmetod (multipel regressionsanalys) försöker förklara till vilken del ett antal strukturvariabler, t.ex. åldersstruktur, ligger bakom de faktiska kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

Om man lyckas förklara de strukturella kostnadsskillnaderna med ett fåtal variabler har totalkostnadsmetoden den fördelen att den är förhållandevis enkel och att det i regel krävs en mindre arbetsinsats för att hålla modellen fortlöpande uppdaterad.

Bland nackdelarna kan nämnas att vissa förklarande variabler kan få en oproportionerligt stor vikt, som t.ex. klimatfaktorvariabeln i *Kommunalekonomiska kommitténs* förslag (SOU 1991:98) till strukturkostnadsindex. Klimatet ansågs förklara knappt 70 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Vidare kan metoden uppfattas som abstrakt i förhållande till de kommunala verksamheterna. Metoden försvårar dessutom adekvata jämförelser på verksamhetsnivå mellan kommunerna, t.ex. beträffande kostnaderna.

Totalkostnadsmetoden användes i den kostnadsutjämning som tillämpades under 1993–1995.

Standardkostnadsmetoden

Standardkostnadsmetoden består av ett antal olika delmodeller, där varje delmodell avser en verksamhet eller ett kostnadsslag. För varje delmodell räknas en standardkostnad fram som avser att spegla den kostnad som kommunen skulle ha om verksamheten bedrivs med en genomsnittlig kostnads-, avgifts-, effektivitets- och servicenivå med hänsyn till egna strukturella förhållanden enligt valda faktorer.

Nackdelen med standardkostnadsmetoden är att beräkningarna blir omfattande eftersom varje kommunal verksamhet av betydelse ska behandlas i en särskild delmodell. Fördelen med metoden är att den har en koppling till de kommunala verksamheterna. Förändringar inom olika verksamheter kan beaktas på ett bättre sätt. Vidare underlättas uppföljning och jämförelser på verksamhetsnivå mellan kommunerna.

Standardkostnadsmetoden är den metod som använts sedan 1996.

5.2.2 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Standardkostnadsmetoden bör behållas, vilket innebär att kostnadsutjämningen byggs upp av ett antal delmodeller med specifika strukturella faktorer för varje verksamhet eller kostnad som ska omfattas av utjämningen.

Skälen för kommitténs bedömning: I fråga om tänkbara metoder för kostnadsutjämning förordar kommittén standardkostnadsmetoden framför totalkostnadsmetoden. Kommitténs bedömning är att standardkostnadsmetoden gör det lättare att eliminera sådana kostnadsskillnader som beror på service, avgiftsnivå och effektivitet samtidigt som den underlättar jämförelser på verksamhetsnivå mellan kommunerna. Standardkostnadsmetoden gör det även lättare att anpassa kostnadsutjämningen till regeländringar och förändringar i omvärlden som påverkar verksamheterna.

5.3 Verksamheter och andra strukturella faktorer som kostnadsutjämningen bör omfatta

5.3.1 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Kostnadsutjämningen bör omfatta samtliga verksamheter som i dag ingår i utjämningen. Det gäller även strukturella kostnadsskillnader som inte är direkt hänförliga till specifika verksamheter.

Skälen för kommitténs bedömning: Enligt kommitténs uppfattning bör kostnadsutjämningen omfatta alla obligatoriska verksamheter, dvs. verksamheter som kommuner och landsting enligt lag är skyldiga att bedriva, som är i huvudsak skattefinansierade och som har mätbara strukturella kostnadsskillnader. För dessa verksamheter finns statligt angivna mål i fråga om omfattning och inriktning.

Därutöver finns vissa typer av kostnader, som inte klart går att avgränsa och som heller inte kan hänföras till någon specifik verksamhet, men som ändå är av klart strukturell karaktär. Det gäller bl.a. kostnader som uppstår till följd av befolkningsförändringar och regionala skillnader i fråga om lönestrukturen.

Sådana kostnadsskillnader bör enligt kommitténs mening också beaktas inom ramen för kostnadsutjämningen.

5.4 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet¹

5.4.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämningen för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg beaktas andelen barn samt behovet av dessa verksamheter.

Standardkostnad förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg =
Korrigerad ålderssättning * Volymindex (Kvolymindex) *
förändring av NPI.

Sedan nuvarande utjämningsystem infördes 1996 har modellen varit oförändrad, bortsett från mindre justeringar – t.ex. till följd av att förskoleklass infördes som en ny skolform. Den ursprungliga modellen för att beräkna barnomsorgens standardkostnader byggde på en studie av professor Britta Schwarz *Kommunala kostnadsvariationer – En studie av barnomsorgen 1990–1991*. Av studien framgår att skillnaderna i omsorgskostnader mellan olika kommuner i huvudsak kunde förklaras med andelen barn i olika åldrar, föräldrarnas förvärvsarbete samt barnens vistelsetid i omsorgen.

Den korrigerade ålderssättningen speglar andelen barn i de för verksamheterna aktuella åldersgrupperna samt en beräknad styckkostnad för respektive åldersgrupp, medan volymindexet ska fånga upp strukturella skillnader i behov mellan kommunerna.

Behovet (Kvolymindex) beräknas med hjälp av andelen vårdnadshavare som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka (förvärvsfrekvens), kommunens skattekraft samt ett täthetsmått. I beräkningarna begränsas genomslaget av både höga och låga värden på skattekraften och täthetsmättet.

Andelen barn per kommun samt den genomsnittliga kostnaden per barn i olika åldersgrupper (1–3 år, 4–5 år, 6 år och 7–9 år)

¹ Modellen omfattar förskola, fritidshem och sådan verksamhet som avses i 25 kap Skollagen (2010:800), dvs. pedagogisk omsorg (t.ex. familjedaghem), öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under s.k. obekvämt arbetstid. Dessa verksamheter motsvarar det som tidigare benämndes förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

uppdateras årligen. Även skattekraften och föräldrarnas förvärvsfrekvens uppdateras årligen, men beräknas som ett genomsnitt för de senaste tre respektive två åren. Bebyggelseätheten uppdateras när nya data finns tillgängliga, i regel vart femte år. Den senaste uppdateringen skedde inför utjämningsåret 2008.

Uppräkning av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå sker med hjälp av prognostiserad utveckling av nettoprisindex (NPI) för året före utjämningsåret samt utjämningsåret.

Den genomsnittliga standardkostnaden för riket är 6 027 kronor per invånare 2011. Standardkostnaden varierar mellan 3 055 (Ljusnarsberg) och 10 311 (Sollentuna) kronor per invånare.

5.4.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utvecklingen inom förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Under 2000-talet har en rad reformer genomförts i syfte att öka tillgängligheten inom förskolan, fritidshem och pedagogisk omsorg, bl.a. rätt till förskola för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med yngre syskon (2001–2002), maxtaxe-reformen (2002) samt införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar (2003). Sedan den 1 juli 2010 är kommunerna även skyldiga att anordna allmän förskola för treåringar. Dessa reformer har bidragit till att inskrivningsgraden i förskola och fritidshem har ökat. Sedan 2009 utgör pedagogisk omsorg ett samlingsbegrepp där familjedaghem är en av flera tänkbara varianter.

Förskola och pedagogisk omsorg för 1–5 åringar

Mellan 2003 och 2009 ökade andelen inskrivna barn 1–5 år i förskolan från 71 till 81 procent. Samtidigt minskade andelen barn 1–5 år i familjedaghem från drygt 10 till knappt 5 procent. Andelen barn 1–5 år inskrivna i antingen förskola eller pedagogisk omsorg ökade från 81 till 86 procent mellan 2003 och 2009.

Inskrivningsgraden varierar i dag betydligt mindre mellan kommungrupperna än tidigare, se tabell 5.4.1. Skillnaden mellan de kommungrupper som i dag har den högsta respektive lägsta inskrivningsgraden uppgår till drygt 3 procentenheter. År 2000 var motsvarande skillnad 9 procentenheter.

Bland annat som en följd av att barn till arbetslösa och föräldralediga ska erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan har den genomsnittliga vistelsetiden minskat, från 31 timmar i veckan 1999 till 29 timmar 2005. Längst vistelsetider 2005 (året för den senast tillgängliga statistiken från Skolverket) hade storstäder och förortskommuner, cirka 32 timmar per vecka. Kortast vistelsetider hade glesbygdskommuner och övriga små kommuner, cirka 25 timmar per vecka.

Tabell 5.4.1 Andelen barn 1–5 år inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg åren 2003, 2006 och 2009

Kommungrupp	2003	2006	2009
Storstäder	81,3	83,2	83,4
Förortskommuner till storstäderna	83,2	85,6	86,7
Större städer	83,5	85,1	87,0
Förortskommuner till större städer	80,2	83,2	86,3
Pendlingskommuner	80,1	83,3	85,0
Turism- och besöksnäringkommuner	80,5	83,3	86,1
Varuproducerande kommuner	80,8	83,5	85,0
Glesbygdskommuner	79,6	81,9	86,7
Kommuner i tätbefolkad region	81,3	84,0	85,8
Kommuner i glesbefolkad region	82,4	84,3	86,1
Riket	81,3	83,9	85,9

Källa: Kommun- och Landstingsdatabasen (Kolada).

Fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn

Av samtliga barn i åldrarna 6–9 år var drygt 80 procent inskrivna i fritidshem eller pedagogisk omsorg 2009, vilket är en ökning med cirka 20 procentenheter sedan 2000. Andelen inskrivna 10–12 åringar är betydligt lägre men även den har ökat sedan 2000, från 7 till knappt 14 procent.

Skillnaden i inskrivningsgrad mellan olika kommungrupper är betydligt större när det gäller skolbarnen än vad som är fallet beträffande barn i förskoleåldrarna. I förortskommunerna till storstäderna var i genomsnitt 87 procent av alla 6–9 åringar inskrivna medan motsvarande siffra för glesbygdskommunerna var 64 procent.

Även när det gäller andelen inskrivna 6–12 åringar i fritidshem är skillnaden mellan olika kommungrupper stor. I glesbygds-

kommunerna är inskrivningsgraden 38 procent medan den är 58 procent i förortskommunerna till storstäderna, se tabell 5.4.2.

Tabell 5.4.2 Andelen barn 6–12 år inskrivna i fritidshem åren 2003, 2006 och 2009 (oviktade värden)

Kommungrupp	2003	2006	2009
Storstäder	48	49	52
Förortskommuner till storstäderna	48	52	58
Större städer	45	47	51
Förortskommuner till större städer	39	44	50
Pendlingskommuner	37	41	45
Turism- och besöksnäringkommuner	36	41	46
Varuproducerande kommuner	36	40	44
Glesbygdskommuner	30	33	38
Kommuner i tätbefolkad region	39	44	48
Kommuner i glesbefolkad region	35	40	44
Riket	39	43	47

Källa: SCB och Skolverket.

Utfallet i dagens modell

Ett sätt att beskriva utfallet i nuvarande delmodell är att jämföra kommunernas redovisade kostnader för ett år och beräknad standardkostnad två år efter redovisningsåret utan prisuppräknings. Redovisade kostnader motsvarar då samma år som underlagsdata i beräkningarna för kostnadsutjämningen.

Som framgår av tabell 5.4.3 får storstäderna och speciellt förortskommunerna till dessa en standardkostnad i dagens modell som överstiger redovisad nettokostnad medan förhållandet är omvänt för alla andra kommungrupper.

Tabell 5.4.3 Jämförelse mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad utjämningsåret 2011 (kr/inv, oviktade genomsnittsvärden)

Kommungrupp	Standard- kostnad 2011 ¹	Netto- kostnad 2009	Differens
Storstäder	6 500	6 278	222
Förortskommuner till storstäderna	7 692	6 983	709
Större städer	5 578	5 735	-157
Förortskommuner till större städer	5 888	6 058	-170
Pendlingskommuner	4 739	5 225	-486
Turism- och besöksnäringkommuner	3 952	4 822	-870
Varuproducerande kommuner	4 327	4 726	-399
Glesbygdskommuner	3 791	4 854	-1 063
Kommuner i tätbefolkad region	4 588	5 014	-426
Kommuner i glesbefolkad region	4 279	5 097	-818

¹ Ej NPI-uppräknad standardkostnad.

Källa: SCB och Kommun- och Landstingsdatabasen (Kolada).

Det som främst förklarar att utfallet ser ut som det gör är att inskrivningsgraden i förskolan har jämnats ut mellan olika kommungrupper som en följd av de reformer som genomfördes under 2000-talet.

I den modell som för närvarande tillämpas för att fånga upp strukturella behovs- och kostnadsskillnader väger inskrivningsgraden tungt. Som en följd av att inskrivningsgraden i förskola och pedagogisk omsorg jämnats ut över landet har de variabler som för närvarande används för att räkna fram behovet (förvärvsfrekvens, skattekraft och ett mått på befolkningstätheten) blivit allt mindre träffsäkra medan den åldersbaserade ersättningen fått större tyngd. Som exempel kan nämnas att åldersstrukturen (andelen barn) bara kunde förklara 29 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna 2001. I dag kan åldersstrukturen förklara cirka 70 procent av kostnadsskillnaderna.

Gränspendlings effekter på utfallet

På uppdrag av kommittén har Statskontoret analyserat effekterna på utjämningsystemet av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat. Beträffande den här aktuella delmodellen

konstaterar Statskontoret att variabeln *andel vårdnadshavare som arbetar minst 28 timmar per vecka* påverkas av gränspendlingen eftersom antalet personer i gruppen ”vårdnadshavare som arbetar” underskattas genom att gränspendlarna inte räknas som arbetande.

Även den andra variabeln som avser att fånga behoven – kommunens skattekraft – påverkas av gränspendlingen eftersom den beskattningsbara inkomsten blir lägre än vad den skulle ha varit om gränspendlarnas inkomster hade ingått i underlaget.

Kommuner med stor utpendling över landsgräns skulle ha fått en betydligt högre standardkostnad om man hade tagit hänsyn till gränspendlingen. Den största ökningen skulle Strömstads kommun ha fått med 394 kronor per invånare. Ytterligare sju kommuner skulle ha fått ett tillskott på 100 kronor per invånare eller mer.

5.4.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Nuvarande åldersersättning ersätts med en förenklad åldersersättning som baseras på den redovisade nettokostnaden per barn för åldersgrupperna 1–5 år respektive 6–12 år. Nuvarande Kvolymindex som avser att fånga skillnader i omsorgsbehov mellan olika kommuner ersätts av två nya index. Det ena avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider i förskolan. Det andra avser att fånga upp skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn.

Skolverket bör ges i uppdrag att uppdatera underlaget och närmare studera frågan om de kostnadsmässiga konsekvenser som följer av olika vistelsetider i förskolan. I uppdraget bör vidare ingå att närmare studera skillnader i vistelsetider mellan olika kommuner inom respektive kommungrupp enligt 2011 års kommungruppsindelning.

Skälen för kommitténs förslag: I kommitténs uppdrag ingår att se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten.

Som redovisats i avsnitt 5.4.2 har skillnaderna i inskrivningsgrad i förskola och pedagogisk omsorg för 1–5 åringar mellan olika kommungrupper i stort sett eliminerats som en följd av de reformer som genomfördes under 2000-talet. Det innebär att

många kommuner med tidigare låg inskrivningsgrad är missgynnade i dagens modell. De variabler som används för att fånga skillnader i behov speglar inte dagens verklighet. Kommuner med en omfattande gränspendling är särskilt missgynnade.

Mot den bakgrunden anser kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör ersättas med en betydligt mer förenklad modell med större tonvikt på åldersstrukturen.

Kommitténs förslag innebär att dagens åldersersättning ersätts med en förenklad åldersersättning som baseras på den redovisade nettokostnaden per barn från räkenskapssammandraget för åldersgrupperna 1–5 år respektive 6–12 år.

Nuvarande Kvolymindex som avser att fånga skillnader i behov mellan olika kommuner bör ersättas av två nya index varav det ena avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider i förskolan. Det andra avser att fånga skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för 6–12 åringar.

Uppräkning av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå sker med hjälp av prognostiserad utveckling av nettoprisindex (NPI) för året före utjämningsåret samt utjämningsåret.

Formeln för att beräkna standardkostnaden för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ser enligt kommitténs förslag ut som följer:

Standardkostnad förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet = Andel barn 1–5 år * kostnad per 1–5 åring * Kostnadsindex som korrigerar för skillnader i vistelsetid + Andel barn 6–12 år * kostnad per 6–12 åring * volymindex som korrigerar för skillnader i inskrivningsgrad * förändring av NPI.

Åldersersättningen

Enligt Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag (RS) uppgick genomsnittskostnaden per 1–5 åring till 81 429 kronor 2009. Motsvarande kostnad per 6–12 åring uppgick till 15 626 kronor. Det är dessa belopp som hade legat till grund för den förenklade åldersersättningen utjämningsåret 2011 om den av kommittén föreslagna delmodellen redan hade varit införd.

Kommitténs förslag innebär att andelen barn och den genomsnittliga kostnaden per barn för de aktuella åldersgrupperna uppdateras årligen med aktuella data.

Index som avser att fånga upp kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider i förskolan

Det index som avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider i förskolan bör enligt kommitténs förslag bygga på kommungruppernas genomsnittliga vistelsetider 2005, enligt 2005 års kommungruppsindelning eftersom motsvarande beräkning saknas för den senaste kommungruppsindelningen, se tabell 5.4.4. Kommitténs bedömning är att verksamhetens kostnader inte ökar i samma grad som vistelsetiden. Därför begränsas genomslaget av det index som följer om man enbart ser till vistelsetidens längd med 50 procent. Det gäller både de kommungrupper som har en vistelsetid som överstiger riksgenomsnittet och de som har en kortare vistelsetid än genomsnittet för riket.

Vidare anser kommittén att Skolverket bör ges i uppdrag att uppdatera underlaget och närmare studera frågan om de kostnadsmissiga konsekvenser som följer av olika vistelsetider eftersom 2005 års uppgifter börjar bli föråldrade. I uppdraget bör vidare ingå att närmare studera skillnader i vistelsetider mellan olika kommuner inom respektive kommungrupp enligt 2011 års kommungruppsindelning. När uppdaterat underlag föreligger bör förslaget index justeras inom ramen för den löpande uppföljningen av kostnadsutjämningen. Det bör också övervägas om det finns lämpligare indelning än kommungrupper att basera beräkningen på.

Tabell 5.4.4 Genomsnittliga vistelsetider i den kommunala förskolan 2005 (timmar per vecka enligt 2005 års indelning) samt korrigerat index

Kommungrupp	2005	Index	Korrigerat index
Storstäder	31,2	1,08	1,04 ¹
Förortskommuner	30,6	1,06	1,03
Större städer	28,2	0,97	0,99
Pendlingskommuner	28,0	0,97	0,98
Glesbygdskommuner	25,2	0,87	0,93
Varuproducerande kommuner	27,1	0,93	0,97
Övriga kommuner över 25 000 inv.	26,9	0,93	0,96
Övr. kommuner, 12 500 –25 000 inv.	26,1	0,90	0,95
Övr. kommuner mindre än 12 500 inv.	24,6	0,85	0,92
Riket	29,0	1,00	1,00

¹ Skillnad i vistelsetid reducerad med 50 procent ($31,2/29,0 = 1,08$; $1,08 - 1 = 0,08/2 = 0,04$; $1 + 0,04 = 1,04$)

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Volymindex som korrigerar för skillnader i inskrivningsgrad i fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn

För fritidshem och annan pedagogisk verksamhet för skolbarn efter skoltid föreslås ett index som utan korrigerings bygger på andelen inskrivna 6–12 åringar i fritidshem för respektive kommungrupp, enligt 2011 års kommungruppsindelning, i relation till genomsnittet för riket (se tabell 5.4.2). Värdena för respektive kommungrupp bör, liksom den genomsnittliga inskrivningsgraden för riket, inte viktas efter befolkningens storlek. Enligt kommitténs bedömning bör det index som korrigerar för skillnader i inskrivningsgrad för 6–12 åringar uppdateras löpande. Även beträffande detta index bör det inom ramen för den löpande uppföljningen övervägas om det finns lämpligare indelning av kommungrupper som grund för beräkningen.

5.4.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

De av kommittén föreslagna förändringarna innebär att förortskommuner till större städer som grupp får den största positiva förändringen jämfört med nuvarande standardkostnad, plus 480 kronor per invånare. Storstäder och förortskommuner till stor-

städerna får den största negativa förändringen, minus 275 respektive minus 271 kronor per invånare, se tabell 5.4.5.

Tabell 5.4.5 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (oviktade värden, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	6 224	6 499	-275
Förortskommuner till storstäderna	7 422	7 693	-271
Större städer	5 721	5 579	142
Förortskommuner till större städer	6 369	5 888	480
Pendlingskommuner	5 198	4 740	459
Turism- och besöksnäringkommuner	4 270	3 952	318
Varuproducerande kommuner	4 751	4 327	424
Glesbygdskommuner	4 209	3 791	418
Kommuner i tätbefolkad region	4 961	4 588	373
Kommuner i glesbefolkad region	4 694	4 279	414

Källa: SCB och egna beräkningar.

Trots att förortskommunerna till storstäderna förlorar 271 kronor per invånare på den föreslagna modellen är det fortfarande den kommungrupp som har den största positiva avvikelser i relation till redovisad nettokostnad, plus 439 kronor per invånare.

Glesbygdskommunerna, som får en betydligt högre ersättning i den av kommittén föreslagna modellen jämfört med i dag, blir dock fortfarande den kommungrupp som får den största negativa avvikelser jämfört med redovisad nettokostnad: minus 645 kronor per invånare. I den av kommittén föreslagna modellen elimineras de negativa effekter som f.n. drabbar kommuner med omfattande gränspendling eftersom de variabler som påverkas av gränspendlingen inte kommer att användas i den föreslagna modellen.

5.5 Förskoleklass och grundskola

5.5.1 Nuvarande utformning

Delmodellen för förskoleklass och grundskola har varit i stort sett oförändrad sedan den infördes 1996. Största förändringen skedde 2005 efter förslag från Utjämningskommittén (SOU 2003:88) då underlaget för att beräkna merkostnader för modersmåls-

undervisning och svenska som andraspråk ändrades från finska och utomnordiskt medborgarskap till utländsk bakgrund². Samtidigt anpassades modellen för att ta hänsyn till att förskoleklass infördes som en egen skolform för 6-åringar. Basen för standardkostnadsberäkningen är kommunens åldersstruktur. Till de åldersbaserade kostnaderna läggs kostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt kostnader för små skolor och skolskjutsar. Nuvarande modell har en förklaringsgrad på cirka 46 procent.

Standardkostnad förskoleklass och grundskola = andelen barn 7–15 år * genomsnittlig kostnad per 7–15 åring + andelen 6-åringar * genomsnittlig kostnad per 6-åring + tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska 2 + tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar * förändring av NPI.

Den genomsnittliga kostnaden per barn, som uppdateras årligen, baseras på räkenskapsammandragets (RS) uppgifter om nettokostnaden för förskoleklass och grundskola.

Tillägget eller avdraget för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk bygger på kommunens andel 7–15 åringar med utländsk bakgrund. Därefter beräknas ett grundbelopp genom att kommunens andel av 7–15 åringar med utländsk bakgrund multipliceras med en fastställd ersättning. Huruvida kommunens grundbelopp är högre eller lägre än rikets genomsnittliga grundbelopp bestämmer om kommunen får tillägg eller avdrag.

För att beräkna merkostnader för små skolor och skolskjutsar används dåvarande Glesbygdsverkets modeller som gör en fiktiv utplacering av skolor efter vissa kriterier och som givet elevunderlaget och dess geografiska spridning ska spegla kommunens strukturellt betingade merkostnader. Modellen utmynnar i en teoretisk optimal skolstruktur som anger antal skolenheter, antal elever per enhet och skolskjutskostnader.

Uppräkning av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå sker med hjälp av prognostiserad utveckling av nettoprisindex (NPI) för året före utjämningsåret samt utjämningsåret.

Den genomsnittliga standardkostnaden för riket (vägd efter befolkningen och uppräknad med NPI) är 8 830 kronor per invånare

² Födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder.

2011. Standardkostnaden varierar mellan 5 258 (Solna) och 12 069 (Nykvarn) kronor per invånare.

5.5.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utvecklingen inom grundskolan inklusive förskoleklasser

År 2009 uppgick genomsnittskostnaden per elev i grundskolan till knappt 86 000 kronor medan eleverna i förskoleklass kostade knappt 47 000 kronor. Genomsnittskostnaden per elev i förskoleklass och grundskola tillsammans uppgick till cirka 84 000 kronor, vilket innebär en ökning sedan 2000 med 54 procent. Högst kostnader per elev i förskoleklass och grundskola har glesbygdskommunerna med cirka 100 000 kronor per elev medan förortskommunerna till storstäderna har de lägsta kostnaderna, cirka 77 000 kronor per elev.

Det som främst förklarar glesbygdskommunernas höga kostnadsnivå är merkostnader för skolmåltider, lokaler och undervisning, vilket beror på få elever per klass. Höga kostnader för undervisning och lokaler har även storstäderna, vilket beror på höga löner, höga hyror och höga kostnader för modersmålsundervisning.

Utfallet i dagens modell

I dagens modell erhåller förortskommunerna till storstäderna en standardkostnad som är 541 kronor högre per invånare än redovisad nettokostnad. Den största negativa avvikelser i förhållande till redovisad nettokostnad har glesbygdskommunerna – minus 1 051 kronor per invånare, se tabell 5.5.1.

Tabell 5.5.1 Jämförelse mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad utjämningsåret 2011 (oviktade värden, kr/inv)

Kommungrupp	Nuvarande standard-kostnad 2011	Netto-kostnad 2009	Differens
Storstäder	7 231	7 462	-231
Förortskommuner till storstäderna	10 155	9 614	541
Större städer	8 473	8 291	183
Förortskommuner till större städer	9 660	9 492	168
Pendlingskommuner	9 043	9 516	-473
Turism- och besöksnäringkommuner	8 576	9 267	-691
Varuproducerande kommuner	8 637	8 947	-309
Glesbygdkommuner	9 178	10 230	-1 051
Kommuner i tätbefolkad region	8 630	8 761	-131
Kommuner i glesbefolkad region	8 555	9 227	-672

Källa: SCB och egna beräkningar.

Beräkningen av standardkostnader för grundskolan påverkas inte av gränspendligen till Danmark, Norge och Finland.

5.5.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning och förslag: Nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med avseende på den fasta ersättningen för merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt beräkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Kommittén gör bedömningen att det finns acceptans för den åldersbaserade ersättningen i dagens utjämningsmodell men att modellen bör uppdateras i två avseenden. Det ena avser underlaget för att beräkna kostnaderna för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk och det andra de merkostnader som följer av en gles bebyggelsestruktur.

Uppdaterat fast ersättningsbelopp för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk

Det fasta ersättningsbeloppet för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk per elev i den aktuella målgruppen bör uppdateras utifrån hur många elever som deltog i undervisningen läsåret 2009/2010, antalet heltidstjänster³ för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt den genomsnittliga grundskollärlönen 2009.

Den föreslagna uppdateringen innebär att ersättningen för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk stiger från nuvarande 6 739 kronor till 8 040 kronor per 7–15 åring som är födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder. Förslaget innebär att storstäderna som grupp får en ökad ersättning med 17 kronor per invånare medan turism- och besöksnäringsskommunerna med få skolbarn med modersmålsundervisning får den största negativa förändringen – minus 15 kronor per invånare.

Små skolor och skolskjutsar

Nuvarande ersättning för små skolor och skolskjutsar baseras, som nämnts i avsnitt 5.5.1, på en modell som Glesbygdverket utvecklade tillsammans med Strukturkostnadsutredningen. Mindre justeringar gjordes 2000 utifrån Kommunala utjämningsutredningens förslag (SOU 1998:151). År 2005 gjordes en uppdatering efter förslag från Utjämningskommittén (SOU 2003:88).

I samråd med Tillväxtanalys har kommittén bedömt att nuvarande modell behöver uppdateras och utvecklas. I den utvecklade modell som Tillväxtanalys har tagit fram är befolkningen uppdaterad till 2009 års nivå. Det har även gjorts en ny fiktiv utplacering av grundskolor. Vid utplaceringen antas en optimal skolstorlek vara 200 elever för årskurs 1–5 och 400 elever för årskurs 6–9. Merkostnader antas uppstå vid ett elevantal som är mindre än 100 elever för årskurs 1–5 och mindre än 150 elever för årskurs 6–9. I den uppdaterade modellen har årskurs 6 flyttats från årskurs 1–6 till årskurs 7–9 eftersom många skolor numera är organiserade som 6–9-skolor. Vidare har villkoren för ersättningen

³ På grund av brist på statistik används samma värden som i SOU 2007:61 för att räkna fram heltidstjänster.

beträffande skolskjutskostnaderna förändrats. Det gäller med avseende på hur antalet skolskjutskilometrar har tagits fram samt ersättningen per kilometer. Ersättningen har höjts från 0,9 kronor per kilometer till 2,5 kronor per kilometer för årskurs 1–5 och till 3,5 kronor per kilometer för årskurs 6–9.

Storstäderna och större städer får den största negativa förändringen i den uppdaterade modellen för små skolor och skolskjutsar, minus 54 respektive minus 50 kronor per invånare. Största positiva förändringen får pendlingskommuner och kommuner i tätbefolkad region, plus 115 kronor per invånare. Glesbygdskommunerna får i genomsnitt bara 4 kronor mer per invånare i den föreslagna modellen. Skälet är att antalet elever i glesbygd har minskat, vilket innebär att det bildas färre små skolor än tidigare. Det innebär förvisso att antalet skolskjutskilometrar ökar i glesbygden, men den ökade kompensation som fler skolskjutskilometrar genererar går i stort sett jämnt upp med den ersättning som faller bort på grund av att antalet elever har minskat kraftigt sedan den senaste uppdateringen.

5.5.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Den föreslagna modellen resulterar i relativt små förändringar jämfört med utfallet i dagens modell. Storstäder och större städer får den största negativa förändringen, minus 37 respektive minus 51 kronor per invånare, medan förortskommuner till större städer, pendlingskommuner och kommuner i tätbefolkade regioner får en förbättring med cirka 100 kronor per invånare, se tabell 5.5.2.

Tabell 5.5.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (oviktade värden, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	7 194	7 231	-37
Förortskommuner till storstäderna	10 147	10 155	-9
Större städer	8 422	8 473	-51
Förortskommuner till större städer	9 762	9 660	101
Pendlingskommuner	9 148	9 043	105
Turism- och besöksnäringkommuner	8 595	8 576	19
Varuproducerande kommuner	8 733	8 637	96
Glesbygdskommuner	9 169	9 178	-10
Kommuner i tätbefolkad region	8 738	8 630	108
Kommuner i glesbefolkad region	8 597	8 555	42

Källa: SCB och egna beräkningar.

Den kommun som får den största positiva förändringen av standardkostnaden erhåller nästan 600 kronor mer per invånare medan den kommun som får den största negativa förändringen får 558 kronor mindre per invånare.

5.6 Gymnasieskola

5.6.1 Nuvarande utformning

Standardkostnaden för gymnasieskolan beräknas utifrån andelen ungdomar 16–18 år, bebyggelsestruktur samt elevernas programval de två senaste åren.

Standardkostnad gymnasieskola = Andelen ungdomar 16–18 år * genomsnittskostnaden per 16–18-åring i riket + tillägg/avdrag för bebyggelsestruktur + tillägg/avdrag för elevernas programval (genomsnitt för två år) * förändring av NPI.

Uppräkning av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå sker med hjälp av prognostiserad utveckling av nettoprisindex (NPI) för året före utjämningsåret samt utjämningsåret.

Ålderssättningen baseras på andelen 16–18-åringar av befolkningen per den 31 december två år före utjämningsåret. Genomsnittskostnaden per 16–18 åring fås från SCB:s räkenskapsammandrag (RS).

Anledningen till att elevernas programval beaktas vid beräkningen är att kostnaderna varierar mellan olika gymnasieprogram. Uppgifter angående gymnasieprogrammets genomsnittskostnader hämtas från Skolverket, medan uppgifter om antalet elever per program hämtas från SCB:s skolstatistik.

Delkomponenten bebyggelsestruktur avser att utjämna för kommunernas strukturellt betingade kostnadsskillnader för elevernas dagliga resor och inackorderingstillägg för de elever som inte har möjlighet att bo i hemkommunen. Beräknade merkostnader för bebyggelsestruktur har inte förändrats sedan utjämningsåret 2005, då modellen justerades efter förslag från Utjämningskommittén i betänkandet SOU 2003:88. Den genomsnittliga standardkostnaden för riket (vägd efter befolkningen och NPI-uppräknad) är 4 010 kronor per invånare 2011. Standardkostnaden varierar mellan 2 069 (Solna) och 5 720 (Aneby) kronor per invånare.

5.6.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utvecklingen inom gymnasieskolan

Sedan sekelskiftet har andelen ungdomar i de för gymnasieskolan aktuella åldersgrupperna som går på gymnasiet (gymnasiefrekvensen) i stort sett varit oförändrad; cirka 76 procent. Gymnasiefrekvensen är högst i storstäderna (76,8 procent) och lägst i större städer (74,7 procent).

Mellan 2000 och 2008 ökade kostnaden för den genomsnittlige gymnasieeleven från 81 500 till 102 000 kronor per år eller 25 procent. Kostnadsökningen var störst i förortskommunerna till storstäderna (cirka 55 procent) och lägst i pendlingskommunerna (knappt 7 procent). En starkt bidragande orsak till att kostnaderna ökat mest i förortskommunerna till storstäderna är att undervisningskostnaderna där ökat betydligt mer än i andra kommuner, 67 procent jämfört med 37 procent i genomsnittskommunen under perioden 2000–2008.

Utfallet i dagens modell

Utjämningsåret 2011 omfördelar modellen 2,2 miljarder kronor, varav 248 kommuner får tillägg och 42 avdrag.

På kommungruppsnivå får storstäder och större städer en standardkostnad som är högre än redovisad nettokostnad. För övriga kommungrupper är förhållandet omvänt. Trots att glesbygdskommunerna i genomsnitt får det högsta tillägget i gymnasie-modellen, 558 kronor per invånare, underskattar dagens modell glesbygdskommunernas redovisade kostnader med 761 kronor per invånare, se tabell 5.6.1.

Tabell 5.6.1 Jämförelse mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad utjämningsåret 2011 (oviktade värden, kr/inv)

Kommungrupp	Standard-kostnad 2011	Netto-kostnad 2009	Differens
Storstäder	2 954	2 765	189
Förortskommuner till storstäderna	4 025	4 099	-74
Större städer	3 907	3 726	181
Förortskommuner till större städer	4 375	4 457	-83
Pendlingskommuner	4 424	4 554	-130
Turism- och besöksnäringkommuner	4 353	4 727	-374
Varuproducerande kommuner	4 338	4 547	-209
Glesbygdkommuner	4 474	5 235	-761
Kommuner i tätbefolkad region	4 229	4 294	-66
Kommuner i glesbefolkad region	4 256	4 505	-250

Källa: SCB och egna beräkningar.

Beräkningen av standardkostnader för gymnasieskolan påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

5.6.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning och förslag: Nuvarande utjämningsmodell bör uppdateras med avseende på delkomponenten för bebyggelsestruktur. En ny komponent införs i gymnasie-modellen som delvis tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Kommittén har prövat alternativa modeller för att beräkna åldersersättningen i utjämningsmodellen. Det gäller bl.a. en modell som bygger på medelfolkmängden 16–18 åringar under ett år i stället för som nu folkmängden vid årsskiftet. Kommitténs bedömning är att det inte är lämpligt att införa ett nytt statistiskt mått, medelfolkmängd, för att beräkna standardkostnader. Nuvarande metod för att beräkna åldersersättningen i modellen bör därför behållas.

Kommittén har även prövat alternativa möjligheter att förenkla beräkningen av programvalsfaktorn i gymnasie-modellen. Det visade sig att tänkbara förenklingar allt som oftast medförde att

kvaliteten på programvalsfaktorn försämrades. Kommitténs bedömning är därför att utjämning för skillnader i programval bör kvarstå och att dagens beräkningsmodell bör lämnas oförändrad.

Bebyggelsestruktur

Sedan modellen justerades 2005 efter förslag från Utjämningskommittén i betänkandet SOU 2003:88 har antalet gymnasieelever minskat i många kommuner. Vidare har det skett en icke obetydlig befolkningsomflyttning i flera glesbygdskommuner.

Myndigheten Tillväxtanalys har tillsammans med kommitténs sekretariat utvecklat en ny modell för beräkning av merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Kommunala merkostnader för gymnasieskolor bedöms uppstå för elevernas dagliga resor (månadskort) samt vid behov för boende (inackorderingsbidrag). Kommittén föreslår även att en ny komponent införs i gymnasiemodellen som delvis tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor.

I den föreslagna modellen görs utplaceringen av gymnasieskolor per län i stället för som tidigare per kommun. Skälet till detta är att gymnasieutbildningen allt mer planeras utifrån ett regionalt perspektiv, eller i vart fall genom samarbete mellan ett flertal kommuner. Det blir också allt vanligare att kommuner bildar gymnasieförbund. En utplacering på länsnivå bedöms även bli mer stabil över tid jämfört med dagens modell.

För att en fiktiv gymnasieskola ska bildas krävs att vissa kriterier är uppfyllda. En kostnadsmässigt optimal storlek på en gymnasieskola antas vara 1 200 elever. Modellen strävar efter att samla ihop 1 200 elever inom en radie av 20 km. För att en skola ska bildas över huvud taget i modellen krävs minst 400 elever.

Merkostnader uppstår för gymnasieskolor med färre än 900 elever. Modellen skapar 87 små gymnasieskolor i 75 kommuner. Omslutningen i delkomponenten för små gymnasieskolor uppgår till cirka 99,5 miljoner kronor vilket ger en omfördelning på cirka 65 miljoner kronor

Beräkningen av dagliga resor och inackorderingstillägg görs i tre steg:

1. Elever som har mer än 6 km men mindre än 50 km till närmaste fiktiva skola ges en ersättning som uppgår till 5 400 kr/läsår, vilket motsvarar ett månadskort à 600 kr/månad under 9 månader.

2. 90 procent av eleverna med mer än 50 km till närmaste fiktiva skola antas bo inackorderade och ges ersättning motsvarande 1/30 av prisbasbeloppet per månad. Den ersättning som kommunerna enligt skollagen är skyldig att utbetala till elev som bor inackorderad är 12 840 kr/läsår (42 800/30 x 9 månader).
3. De återstående 10 procenten av eleverna som har mer än 50 km resväg till närmaste gymnasieskola antas pendla mellan hemmet och skolan dagligen. För dessa elever beräknas en särskild ersättning som svarar mot ett månadskort under 9 månader.

Den föreslagna delkomponenten för dagliga resor och inackorderingstillägg omsluter 792 miljoner kronor, vilket resulterar i en omfördelning på cirka 285 miljoner kronor.

5.6.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnigen

Den föreslagna modellen resulterar i relativt små förändringar jämfört med dagens modell. Storstäder får den största negativa förändringen, minus 56 kronor per invånare, medan glesbygdskommunerna får en förbättring med 76 kronor per invånare, se tabell 5.6.2.

Tabell 5.6.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (oviktade värden, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	2 899	2 954	-56
Förortskommuner till storstäderna	4 018	4 025	-7
Större städer	3 905	3 907	-2
Förortskommuner till större städer	4 371	4 375	-3
Pendlingskommuner	4 445	4 424	21
Turism- och besöksnäringkommuner	4 409	4 353	56
Varuproducerande kommuner	4 382	4 338	44
Glesbygdskommuner	4 550	4 474	76
Kommuner i tätbefolkad region	4 247	4 229	18
Kommuner i glesbefolkad region	4 300	4 256	45

Källa: SCB och egna beräkningar.

Om man jämför de uppdaterade standardkostnaderna för 2011 med redovisade nettokostnader 2009 finner man att storstäderna som grupp får något högre standardkostnader än redovisade nettokostnader trots den negativa förändring som den uppdaterade modellen innebär för denna kommungrupp. För övriga kommungrupper, större städer undantagna, blir standardkostnaderna lägre än nettokostnaderna. Trots förbättringen i modellförslaget är det fortfarande glesbygdskommunerna som har den största negativa avvikelser i fråga om skillnaden mellan standardkostnad och redovisad kostnad, minus 700 kronor per invånare.

5.7 Individ- och familjeomsorg

5.7.1 Nuvarande utformning

Delmodellen för individ- och familjeomsorg (IFO) består av två delar som tillsammans summeras till en standardkostnad.

Standardkostnad IFO = Standardkostnad barn- och ungdomsvård + standardkostnad övrig IFO (ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig vuxenvård och familjerätt). Båda delarna beräknas med hjälp av regressionsanalys.

Kommunernas behov av barn- och ungdomsvård beräknas utifrån följande strukturvariabler:

- Andel barn 0–12 år som bor med ensamstående föräldrar.
- Antal lagförda ungdomar 15–17 år per hemkommun i genomsnitt under en treårsperiod. Därefter beräknas den andel av befolkningen per den 31 december som dessa ungdomar utgör.
- Antal barn 16–19 år som är födda utanför Norden och EU (2003 års medlemsländer) eller barn 16–19 år som är födda inom Norden och EU med minst en förälder som inte är född där.
- Roten ur kommunens folkmängd upp till 75 000 invånare (den maximala folkmängd som beräkningen grundar sig på).

Kommunernas behov av övrig individ- och familjeomsorg beräknas utifrån följande strukturvariabler:

- Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige i högst 19 år.
- Arbetssökande utan ersättning.
- Ensamstående kvinnor i åldern 18–44 år med barn 0–17 år.
- Roten ur tätortsbefolkningen i kommunen år 2005.
- Män 25–64 år med årsinkomst under 140 000 kronor.

Variablerna uppdateras årligen av SCB med undantag av variabeln roten ur tätortsbefolkningen. Variablernas vikter i regressionsmodellerna uppdaterades senast 2005 efter förslag av Utjämningskommittén i betänkandet SOU 2003:88.

Den genomsnittliga vägda standardkostnaden för rikets samtliga kommuner vad gäller IFO är 3 363 kronor per invånare 2011. Standardkostnaden 2011 varierar mellan 1 067 (Ydre) och 5 681 kronor per invånare (Malmö).

5.7.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utjämningsmodellens förändring över tid

Den modell som användes från och med 1996 när kostnadsutjämnningen enligt standardkostnadsmetoden introducerades byggde på variabler som samvarierade med 1991 års kostnader för individ- och familjeomsorg. Standardkostnaden per kommun bestämdes av variablerna:

- Ensamstående kvinnor med barn mellan 0 och 15 år.
- Andelen finska medborgare.
- Andelen utomnordiska medborgare.
- Andelen flyttande personer över församlingsgräns i åldern 18–39 år.
- Ett mått på bebyggelseätheten.

Statistisk analys (multipel regressionsanalys) visade att de valda indikatorerna kunde förklara nära 77 procent av kostnadskillnaderna mellan kommunerna 1991. Men redan när systemet infördes 1996 hade förklaringsgraden sjunkit avsevärt. De främsta

orsakerna till detta var kriget på Balkan och den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. År 1991, dvs. det år på vilket analysen gjordes, var det i princip bara 20 kommuner som hade höga kostnader för individ- och familjeomsorg (de tre storstäderna, miljonprogrammets förortskommuner samt några f.d. större industrikommuner i Mellansverige, t.ex. Norrköping och Eskilstuna). Men i takt med att Bosnienflyktingarna spreds ut över landet samtidigt som sysselsättningen sjönk ökade kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg i praktiskt taget alla kommuner.

År 1998 kom storstädernas och förortskommunernas beräknade standardkostnader att överstiga 1996 års redovisade nettokostnader med cirka 400 respektive 200 kronor per invånare. För landsbygds- och glesbygdskommunerna översteg den faktiska kostnaden den beräknade standardkostnaden med nästan 400 kronor.

Den Kommunala utjämningsutredningen kom fram till att utfallet i utjämningsmodellen för individ och familjeomsorg (IFO) gav "oacceptabelt stora skillnader i förhållande till de faktiska kostnaderna" och föreslog mot den bakgrunden i betänkandet SOU 1998:151 att modellen skulle ersättas med följande variabler:

- Ensamstående kvinnor 18–44 år med barn 0–17 år.
- Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige i högst 19 år.
- Arbetssökande utan ersättning från A-kassa eller KAS.
- Män 25–64 år med årsinkomst under 140 000 kronor.
- Roten ur tätortsbefolkningen.

Effekterna av utredningens förslag blev, när de genomfördes, minskade intäkter för storstäderna och en ökad ersättning till framför allt landsbygds- och glesbygdskommunerna.

Utjämningskommittén som tillsattes 2001 konstaterade att det skett en förskjutning i verksamheten från ekonomiska transfereringar till enskilda hushåll till insatser som har mer vårdkaraktär, speciellt barn- och ungdomsvård. År 1996 stod det ekonomiska biståndet för 54 procent av de totala kostnaderna för individ- och familjeomsorg. År 2001 uppgick motsvarande andel till 41 procent. Vidare konstaterades att storstädernas kostnader för IFO bara hade ökat med 1 procent mellan 1996 och 2001 medan kostnadsökningen i industrikommuner, större och medelstora

städer samt landsbygdskommuner uppgick till mellan 10 och 26 procent under samma tidsperiod.

I betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88) föreslog Utjämningskommittén att delmodellen för individ- och familjeomsorg skulle delas upp i två delar: en del för att beräkna strukturella skillnader för barn och ungdomsvård och en annan för övrig IFO. Förslaget kom att genomföras 2005 och modellen gäller än i dag. Men förklaringsgraden är låg, speciellt beträffande delmodellen för barn- och ungdomsvård.

I *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen* (SOU 2007:61) föreslogs vissa förändringar i delmodellen för övrig IFO samtidigt som det konstaterades att det stora problemet handlar om att finna en modell som speglar behovet av barn- och ungdomsvård. Uppgiften att förklara varför skillnaderna är så pass stora som de är – och att de dessutom tenderar att öka över tid – är dock långt ifrån enkel.

Utfallet i dagens modell

Som framgår av tabell 5.7.1 överstiger kommunernas nettokostnader för individ- och familjeomsorg (IFO) de beräknade standardkostnaderna för samtliga kommungrupper utom för storstäder och förortskommuner till storstäder.

Tabell 5.7.1 Jämförelse mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad utjämningsåret 2011 (oviktade värden, kr/inv)

Kommungrupp	Nuvarande standardkostnad 2011	Nettokostnad 2009	Differens
Storstäder	5 162	4 861	302
Förortskommuner till storstäderna	2 689	2 593	96
Större städer	3 388	3 429	-40
Förortskommuner till större städer	2 222	2 354	-132
Pendlingskommuner	2 177	2 698	-521
Turism- och besöksnäringkommuner	1 870	1 970	-100
Varuproducerande kommuner	2 233	2 634	-401
Glesbygdskommuner	1 976	2 285	-310
Kommuner i tätbefolkad region	2 452	2 700	-248
Kommuner i glesbefolkad region	2 322	2 545	-223

Källa: SCB och egna beräkningar.

I sammanhanget bör dock nämnas att spridningen inom respektive kommungrupp är stor. Bland storstäderna redovisar Göteborg en nettokostnad som väsentligt överstiger den beräknade standardkostnaden. Beträffande förortskommunerna redovisar Lidingö en faktisk nettokostnad som bara uppgår till halva standardkostnaden medan Tjörn har en faktisk nettokostnad som är mer än dubbelt så hög som standardkostnaden. Likartade relationer återfinns i alla kommungrupper.

År 2005 då den nuvarande modellen infördes kunde den förklara 39 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för barn- och ungdomsvården och cirka 65 procent av kostnadsskillnaderna för övrig IFO. Modellen som helhet kunde förklara 66 procent av kostnadsskillnaderna.

Den genomgång av modellen som gjordes i *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen* (SOU 2007:61) visar att förklaringsgraden för modellen som helhet hade sjunkit till 52 procent, främst beroende på att förklaringsgraden för barn- och ungdomsvården hade sjunkit till 21 procent.

Kommitténs analyser visar att förklaringsgraden i modellen har fortsatt att sjunka. Utjämningsåret 2010 uppgick förklaringsgraden för modellen som helhet till cirka 46 procent. För barn- och ungdomsvården har förklaringsgraden sjunkit till knappt 20 procent medan förklaringsgraden för övrig IFO har sjunkit till cirka 51 procent.

Utvecklingen inom individ- och familjeomsorgen

Individ- och familjeomsorgens andel av kommunernas totala kostnader⁴ har sjunkit från 6,2 procent 1998 till 6,1 procent 2009. En påtaglig minskning har framför allt skett i storstäderna där motsvarande andel har sjunkit från 16 till 12 procent. Barn- och ungdomsvårdens relativa andel av IFO-kostnaderna har ökat från cirka 35 procent 1999 till knappt 50 procent 2009.

Anmärkningsvärt i sammanhanget är att kostnaderna för barn- och ungdomsvård har ökat mest i glesbygdskommunerna sedan 1999, cirka 270 procent, medan kostnaderna i Stockholms kommun i princip har varit oförändrade 1999–2009. I dag har Stockholms kommun i stort sett samma kostnader för barn- och ungdomsvård som den genomsnittliga glesbygdskommunen mätt i kronor per

⁴ Kostnader för den egentliga verksamheten i vilken affärsverksamheten inte ingår.

invånare. År 1999 var det bara Göteborgs kommun som hade högre kostnader än Stockholm.

Det mest anmärkningsvärda är dock att kostnadsskillnaderna inom respektive kommungrupp beträffande barn- och ungdomsvården är så pass stora som de är. Det handlar om upp till 3 000 kronor per invånare och år i flera kommungrupper. Kostnadsskillnaderna inom respektive kommungrupp är betydligt större än skillnaden mellan grupperna.

Vad gäller övrig individ- och familjeomsorg (missbruksvård och ekonomiskt bistånd m.m.) är det framför allt storstäderna som har höga kostnader, cirka 3 000–3 500 kronor per invånare. Genomsnittskostnaden i flertalet kommungrupper uppgår till mellan 1 200 och 1 500 kronor per invånare. Men liksom beträffande barn- och ungdomsvården är kostnadsskillnaderna inom respektive kommungrupp betydande.

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats är det mycket som talar för att det finns strukturella skillnader mellan kommunerna som till en del kan förklara kostnadsskillnaderna. Men mycket tyder på att det även finns betydande skillnader i praxis och det sätt på vilket individ- och familjeomsorgen är organiserad. Det gäller bl.a. kommunernas policy i fråga om s.k. placeringar på institution.

Gränspendlings effekter på utfallet

Den variabel som påverkas av gränspendlingen i IFO-modellen är andelen män i åldersgruppen 20–64 år med låg inkomst, dvs. under 140 000 kronor per år. Eftersom inkomsterna för de som pendlar inte finns med i underlaget blir det fler män som bokförs som låginkomsttagare än vad som annars skulle ha varit fallet. Jämfört med det negativa utfall som följer av en omfattande gränspendling i barnomsorgsmodellen blir förhållandet omvänt i IFO-modellen. Tolv kommuner får minst 50 kronor mer per invånare. Av dem ligger fem i Skåne och fem i Värmland. Den kommun som får det största positiva tillskottet på grund av modellens konstruktion är Årjäng, plus 252 kronor per invånare.

5.7.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Nuvarande utjämningsmodell ersätts med en ny modell som bygger på en regressionsanalys där den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen under en treårsperiod (2007–2009) i respektive kommun skattas med hjälp av följande variabler: andelen arbetslösa utan ersättning, andelen lågutbildade svenskar 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen år 2005, andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 och andelen av befolkningen med ekonomiskt bistånd som varar längre än sex månader.

Skälen för kommitténs förslag: Liksom tidigare utjämningsutredningar har kommittén konstaterat att behovet av insatser inom den kommunala individ- och familjeomsorgen kontinuerligt påverkas av olika samhällsförändringar. Kommitténs bedömning är att utfallet i den nuvarande utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg (IFO) ger oacceptabelt stora skillnader i förhållande till de faktiska kostnaderna i olika typer av kommuner varför modellen bör förändras.

För att försöka hitta en modell som så långt det är möjligt kan förklara kommunernas strukturellt betingade kostnadsskillnader har olika statistiska ansatser prövats. Ett stort antal variabler har testats, både på barn- och ungdomsvården respektive övrig IFO var för sig samt på kommunernas hela nettokostnad för individ- och familjeomsorg. Härvid har kommittén kunnat konstatera att den bästa förklaringsgraden erhålls om individ- och familjeomsorgen inte delas upp på barn- och ungdomsvård respektive övrig IFO utan betraktas som en alltigenom integrerad verksamhet.

Kommitténs förslag till förändrad modell bygger på en regressionsanalys där den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen under en treårsperiod (2007–2009) i respektive kommun skattas med hjälp av följande variabler:

- Andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen (Arbl. u. ers.).
- Andel lågutbildade svenskar 20–40 år (LågUtbSv 20–40)⁵.
- Roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005 (Rottätbef05).

⁵ Beräknad på den andel av befolkningen som är födda i Sverige, totalt cirka 8 miljoner invånare. Med lågutbildad avses de med okänd utbildningsnivå samt de med förgymnasial utbildning som är högst nio år.

- Andel av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 (Boende i Fh 65–75).
- Andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader (Ek bist>6 mån).

Formeln för att beräkna standardkostnaden för individ- och familjeomsorg kommer enligt kommitténs förslag att se ut som följer:

$$\text{Standardkostnad individ- och familjeomsorg} = 795,4 + 38590,0 * \text{Arbl. u. ers.} + 23703,5 * \text{LågUtbSv 20–40} + 1,5 * \text{Rottätbef05} + 1922,8 * \text{Boende i Fh 65–75} + 85912,3 * \text{Ek bist>6 mån}$$

Jämfört med dagens utjämningsmodell ger den föreslagna modellen en betydligt högre förklaringsgrad, 68,5 procent jämfört med cirka 50 procent.

Kommentarer kring några av de föreslagna variablerna

Variabeln andel arbetslösa utan ersättning kan förklara drygt 90 procent av skillnaden beträffande andelen bidragstagare mellan kommunerna men bara drygt 30 procent av kostnadsskillnaderna för ekonomiskt bistånd, vilket tyder på att antingen försörjningsbördan eller bidragstidens längd varierar mellan bidragstagarna.

På uppdrag av kommittén har SCB undersökt storleken på det ekonomiska biståndet till olika bidragstagare – mer än 60 000, mer än 80 000 respektive mer än 100 000 kronor per bidragstagare och år – samt bidragstidens längd, mer än 6 månader respektive mer än 12 månader. Resultatet visar att både bidragens storlek och bidragstidens längd samvarierar med kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Det gäller även kostnaderna för individ- och familjeomsorgen i sin helhet liksom för barn- och ungdomsvården.

I Socialstyrelsens rapport *Olika villkor – Om levnadsförhållanden, risker och kommunala kostnader för barn och unga* (2010) pekas både arbetslöshet och hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd ut som betydande riskfaktorer för ofärd bland barn. Detsamma gäller föräldrar med låg utbildning.

Miljonprogrammet, dvs. flerbostadshus byggda 1965–1975 löste många bostadspolitiska problem, men har kritiserats. Diskussionerna om miljonprogramsområdena är ständigt återkommande. De beskrivs ofta som problemområden där socialt utanförskap frodas. Med statistik har man visat att de är både etniskt, socialt och ekonomiskt segregerade.

Även om kostnadsskillnaderna inom individ- och familjeomsorgen har jämnat ut sig över landet visar Socialstyrelsens jämförelsetal för socialtjänsten att kostnaderna fortfarande är högst i storstäder och större städer, vilket motiverar befolkningsvariabeln i den föreslagna modellen.

Ytterligare värt att notera i sammanhanget är att ingen av de två ”invandrarsvariabler” som används i dagens IFO-modeller blir statistiskt signifikanta i kombination med de av utredningen föreslagna variablerna. Om t.ex. variabeln *Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige 0–19 år* adderas till den ovan föreslagna modellen blir samvariationen negativ, dvs. ju högre andel med utländsk bakgrund desto lägre kostnader.

Slutsatsen är att höga IFO-kostnader snarare speglar ett utanförskap som i mångt och mycket beror på annat än befolkningens härkomst.

5.7.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Kommitténs förslag innebär att 219 kommuner får höjda standardkostnader medan 71 får sänkta. I dag omfördelar modellen 4,7 miljarder kronor. I kommitténs förslag omfördelar modellen 3,8 miljarder kronor.

På kommungruppsnivå är det framför allt storstäder, större städer och förortskommunerna till storstäderna som får sänkta standardkostnader jämfört med dagens modell medan samtliga övriga kommuntyper får höjda standardkostnader, se tabell 5.7.2. Varuproducerande kommuner samt pendlingskommuner får de största positiva förändringarna.

I den av kommittén föreslagna modellen elimineras de effekter som f.n. gynnar kommuner med omfattande gränspendling.

Tabell 5.7.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad, redovisad nettokostnad samt förändring jämfört med dagens modell (kr/inv., oviktade värden)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Netto- kostnad 2009	Differens	Förändring mot dagens modell
Storstäder	4 938	4 861	78	-224
Förortskommuner till storstäderna	2 601	2 593	8	-88
Större städer	3 348	3 429	-80	-40
Förortskommuner till större städer	2 465	2 354	111	243
Pendlingskommuner	2 528	2 698	-170	351
Turism- och besöksnäringkommuner	2 129	1 970	159	259
Varuproducerande kommuner	2 591	2 634	-43	358
Glesbygdkommuner	2 216	2 285	-69	240
Kommuner i tätbefolkad region	2 692	2 700	-8	240
Kommuner i glesbefolkad region	2 625	2 545	80	303

Källa: SCB och egna beräkningar.

5.8 Äldreomsorg

5.8.1 Nuvarande utformning

Delmodellen för äldreomsorg är en matrismodell där de äldre delas in i 48 olika grupper⁶. Antalet personer i respektive grupp multipliceras med en kommunspecifik normkostnad för respektive grupp. Förutom normkostnad beräknas även av tillägg och avdrag för hemtjänst i glesbygd samt institutionsboende i glesbygd i delmodellen.

De kommunspezifika normkostnaderna för äldreomsorg beräknas utifrån antalet män respektive kvinnor uppdelade på civilstånd (gift/ej gift) och etnicitet (född i Norden/ej född i Norden) i åldersgrupperna 65–69, 70–74, 75–79, 80–84, 85–89 samt 90 år och äldre.

⁶ Egentligen 240 olika grupper eftersom de äldre även är indelade efter yrkesbakgrund i fem olika grupper

Standardkostnad äldreomsorg = Normkostnad * justeringsfaktor + Institution (glesbygdsstöd) + Hemtjänst * förändring av NPI.

Befolkningen i respektive grupp uppdateras årligen. Hemtjänsttillägget och de kommunspecifika normkostnaderna uppdaterades senast efter förslag från Utjämningskommittén i betänkandet SOU 2003:88 och har varit oförändrade sedan utjämningsåret 2005. Tillägget för institutionsboende i glesbygd förändras årligen med avseende på kommunernas befolkningssammansättning.

Delmodellen omfördelar cirka 7,2 miljarder kronor mellan kommunerna 2011. Den genomsnittliga standardkostnaden för riket (vägd efter befolkningen) är 8 893 kronor per invånare 2011. Standardkostnaden varierar mellan 3 867 kronor per invånare (Nykvarn) och 20 125 kronor per invånare (Dorotea). Uppräkning av standardkostnaden till utjämningsårets (2011 års) kostnadsnivå sker med hjälp av NPI för åren 2010–2011.

5.8.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utjämningsmodellens förändring över tid

Sedan modellen infördes 1996 har den genomgått ett antal förändringar, vilket främst visat sig i att detaljeringsgraden har ökat.

Under 1996–1999 baserades modellen på Strukturkostnadsutredningens förslag i betänkandet SOU 1993:53. Vårdbehovet för 65-åringar och äldre beräknades efter kön, ålder (65–74, 75–84 samt 85 år och äldre), samboendeförhållanden och yrkesbakgrund. Dessutom ingick två faktorer som avsåg att kompensera för merkostnader för hemtjänst och institutionsboende i glesbygd. Kommunerna erhöll även ett generellt tillägg på 500 kronor per invånare och år för färdtjänst och handikappomsorg.

I betänkandet från den Kommunala utjämningsutredningen (SOU 1998:151) föreslogs vissa förändringar som kom att gälla för bidragsåren 2000–2004. Variabeln sammanboende respektive ej sammanboende ersattes med gifta respektive ej gifta. Vidare tillkom en etnicitetsfaktor där man delade upp de äldre i två grupper varav den ena bestod av personer födda i södra Europa och flertalet utomeuropeiska länder. Dessa personer fick ett schablonmässigt

tillägg på 50 procent jämfört med den andra gruppen. De äldres yrkesbakgrund uppdaterades också i samband med översynen. Beräkningen för merkostnader för hemtjänst i glesbygd uppdaterades med nya befolkningsdata. Institutionstillägget och det generella tillägget för färdtjänst och handikappomsorg lämnades dock orörda.

Utjämningskommittén föreslog i betänkandet SOU 2003:88 att äldreomsorgsmodellen skulle genomgå ett antal förändringar, som infördes 2005. De äldre delades in i sex åldersklasser i stället för som tidigare tre. Etnisk bakgrund ändrades till födda i Norden respektive utanför Norden. Det schablonmässiga tillägget för personer med annan etnisk bakgrund ersattes med modellberäknade merkostnader. Vidare utökades antalet yrkeskategorier vid beräkningen av de kommunspecifika normkostnaderna.

Dessutom uppdaterades hemtjänstfaktorn, vilken sedan dess baserats på befolkningsdata från 2001. Den generella justeringen på 500 kronor per invånare för färdtjänst och handikappomsorg togs bort medan tillägget för institutionsboende i glesbygd behölls oförändrat.

I *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen* (SOU 2007:61) föreslogs vissa förändringar i delmodellen som aldrig kom att genomföras. Bland annat föreslogs att normkostnadsberäkningen efter socioekonomisk grupp (yrkesbakgrund) skulle ersättas med en indelning efter inkomst eftersom allt färre äldre i befolkningen har en identifierbar socioekonomisk grupp. Det enda underlag som finns tillgängligt beträffande de äldres yrkesbakgrund härstammar från 1990 års folk- och bostadsräkning. Vidare föreslogs en uppdatering av modellen för beräkning av merkostnader för hemtjänst i glesbygd samt att tillägget för institutionsboende i glesbygd och könsuppdelningen skulle upphöra.

Utfallet i dagens modell

Som framgår av tabell 5.8.1 överstiger kommunernas nettokostnader för äldreomsorg de beräknade standardkostnaderna för samtliga kommungrupper utom för storstäder och kommuner i tätbefolkad region. Spridningen beträffande avvikelsen mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad inom respektive kommungrupp är dock stor. Det handlar om upp till 6 000 kronor per invånare.

Tabell 5.8.1 Jämförelse mellan standardkostnad och redovisad nettokostnad utjämningsåret 2011 (oviktade värden, kr/inv)

Kommungrupp	Nuvarande standard-kostnad 2011	Netto-kostnad 2009	Differens
Storstäder	8 232	7 635	598
Förortskommuner till storstäderna	6 271	6 486	-215
Större städer	8 579	8 802	-224
Förortskommuner till större städer	7 837	7 931	-93
Pendlingskommuner	10 144	10 221	-77
Turism- och besöksnäringkommuner	12 656	13 164	-508
Varuproducerande kommuner	11 148	11 300	-152
Glesbygdkommuner	13 667	15 903	-2 236
Kommuner i tätbefolkad region	10 735	10 470	265
Kommuner i glesbefolkad region	10 654	11 349	-695

Källa: SCB och egna beräkningar.

Dagens modell, som tar hänsyn till både demografiska och socio-ekonomiska skillnader mellan kommunerna, kan förklara knappt 83 procent av kostnadsskillnaderna, vilket jämfört med andra delmodeller i kostnadsutjämnningen är mycket högt.

Standardkostnadsberäkningen påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

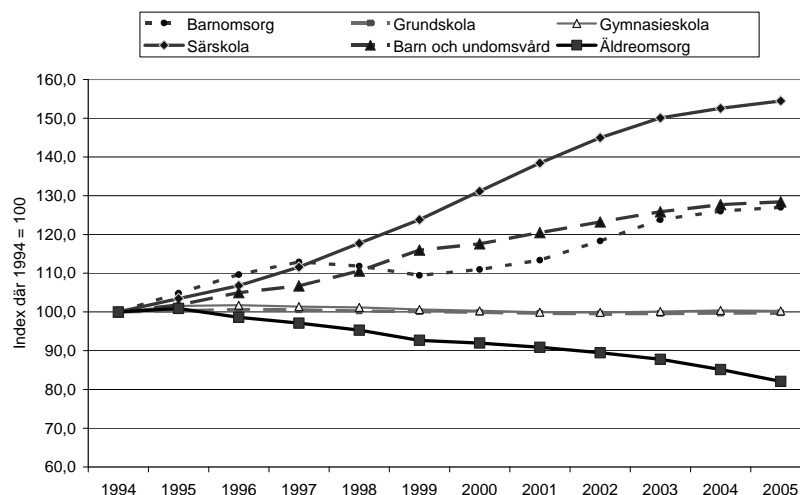
Utvecklingen inom äldreomsorgen

Sedan nuvarande kostnadsutjämning infördes 1996 är äldreomsorgen den enda verksamhet av s.k. välfärdskaraktär som har fått vidkännas en neddragning i den meningen att prestationerna inte har ökat i samma takt som det demografiska behovet, se figur 5.8.1. Skälet härtill är bl.a. att kommunernas socialtjänst har omprioriterat resurser från äldreomsorgen till handikappomsorgen. Medan standarden inom handikappomsorgen har fördubblats sedan mitten av 1990-talet har äldreomsorgens resurser givet det demografiska behovet utifrån 1994 års standard reducerats med knappt 20 procent.

Denna omprioritering har varit nödvändig eftersom lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade är en rättighetslagstiftning medan hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive socialtjänstlagen (2001:453), som är styrande för äldreomsorgen, ger större utrymme för bedömningar. Men det kan

heller inte uteslutas att det skett en viss förbättring av de äldres hälsa sedan mitten av 1990-talet. Vidare har det skett strukturella förändringar inom äldreomsorgen under senare decennier.

Figur 5.8.1 Äldreomsorgens utveckling 1994–2005 i relation till andra s.k. välfärdsverksamheter (prestationer jämfört med demografiskt behov)



Källa: Sundström B, Uppföljning av HSU på uppdrag av Socialstyrelsen.

Sedan 1970 har andelen 65-åringar och äldre av befolkningen ökat från knappt 14 procent till 18,5 procent vid utgången av 2010. Enligt SCB:s befolkningsprognoser förväntas andelen 65-åringar och äldre i befolkningen öka till 22,6 procent 2030. I takt med att befolkningen åldras ökar det demografiska trycket på kommunerna. Det gäller inte bara kostnaderna för äldreomsorg utan även personal- och kompetensförsörjningen.

Situationen beträffande personal- och kompetensförsörjningen är redan besvärlig och riskerar att förvärras i kommuner där de yngre i arbetsför ålder flyttar ut medan de äldre blir kvar. I rapporten *Färre kommuner – Om små kommuners problem och utmaningar*⁷ redovisas en framskrivning av befolkningen som indikerar att cirka 50 procent av den arbetsföra befolkningen

⁷ Sundström B & Tingvall L m.fl., Ansvarskommitténs rapportserie (2006)

kommer att behöva arbeta inom äldreomsorgen 2030 i vissa kommuner om dagens standard ska kunna upprätthållas.

När det gäller kommunernas kostnader för äldreomsorg är spridningen stor. Det gäller såväl spridningen mellan olika kommungrupper som inom respektive kommungrupp. Orsaken härtill är främst av demografisk natur. I Knivsta kommun är bara 11,3 procent av befolkningen 65 år och äldre. Motsvarande andel för Pajala kommun är 30,4 procent. Men det finns även skillnader i det kommunala åtagande och skillnader i servicenivå. I ungefär hälften av länen har kommunerna övertagit ansvaret för hemsjukvården från landstingen. En liknande huvudmannaskapsförändring är för närvarande föremål för överläggningar i resten av länen. Regeringen har utsett en nationell samordnare för hemsjukvård med uppgift att stödja kommuner och landsting att på frivillig väg kommunalisera hemsjukvården i de län där ansvaret för hemsjukvården fortfarande ligger kvar på landstinget (dir. 2010:71). Dagens asymmetriska gränssnitt medför att kommuner som inte har övertagit ansvaret för hemsjukvården blir marginellt överkompenserade i äldreomsorgsmodellen eftersom modellens omslutning även omfattar hemsjukvården.

5.8.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Modellen bör liksom i dag kompensera för de merkostnader som kan uppstå på grund av att många äldre med utomnordisk bakgrund både har sämre hälsa och bristfälliga kunskaper i svenska. Vidare ska kostnadsskillnader på grund av geografiska förhållanden beaktas. Det gäller både merkostnader för hemtjänst i glesbygd och ett större behov av institutionsboende.

Kommitténs förslag: Nuvarande utjämningsmodell ersätts med en ny modell som bygger på skillnader i andelen gifta respektive ej gifta i åldersgrupperna 65–79, 80–89 samt 90 år och äldre. Delmodellen ska även utjämna för skillnader i hälsa och behov med hjälp av en dödlighetskorrigering.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Dagens utjämningsmodell för äldreomsorg är komplicerad. I kommitténs uppdrag ingår att se över möjligheterna och vid behov lämna

förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningen. Mot den bakgrunden har kommittén lagt ned ett omfattande arbete för att försöka skapa en modell som ger samma förklaringsvärde som dagens modell men med en enklare metod.

På uppdrag av kommittén har docent Mårten Lagergren uppdaterat den delmodell som togs fram åt 2005 års uppföljning av utjämningsystemet. Lagergrens modell som både bygger på fältstudier och SCB:s undersökning av levnadsförhållanden (ULF) visar att kommunernas kostnader för äldreomsorg i hög grad beror på kommunernas åldersfördelning, de äldres civilstånd samt etnicitet. Genomförda fältstudier visar liksom ULF-undersökningarna att äldre med höga inkomster som grupp är betydligt friskare än de med låga inkomster.

Kommitténs egna analyser visar att samtliga nämnda faktorer utom de äldres inkomstförhållanden fungerar för att fånga upp de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. De äldres inkomster fungerar förvisso som en indikator på hälsotillståndet inom respektive kommun eller region, men när variabeln appliceras på rikets samtliga kommuner överensstämmer inte utfallet med det förväntade resultatet. Detta beror i allt väsentligt på regionala inkomstskillnader. Inkomster från pensioner som förefaller höga i en viss region kan framstå som låga i en annan.

Kommittén har vidare konstaterat att en alltför detaljerad åldersindelning, t.ex. femårsklasser från 65 år och uppåt, tenderar att överkompensera kommuner där befolkningen lever länge. Det beror på att merkostnader för äldreomsorg beräknas för samtliga folkpensionärer ända från 65-årsdagen. Men i normalfallet föreligger behov av äldreomsorg endast under de sista fyra levnadsåren.

Mot den bakgrunden bedömer kommittén att åldersklasserna i den nya modellen bör begränsas till tre i stället för sex som i dagens modell. En annan fördel med färre åldersklasser är att tröskel-effekterna, dvs. de ekonomiska effekterna av att invånarna går från en åldersklass till en annan, blir mer sällan förekommande.

Kommittén har vidare funnit att även om det finns kostnadsskillnader mellan könen beror kostnadsskillnaderna mellan kommunerna i högre utsträckning på skillnader i kostnader mellan gifta och ej gifta. Vid utgången av 2009 fanns det 1 244 kvinnor per 1 000 män i åldern 65 år och äldre. Skillnaderna ökar med åldern. För 65–79 åringar är skillnaden obetydlig – 1 012 kvinnor per 1 000 män – medan det i åldern 90 år och äldre finns närmare tre kvinnor

per man. Med ökad ålder ökar därför även andelen personer som inte är gifta, vilket är särskilt tydligt för kvinnor.

Kommittén har således funnit att ålder, civilstånd, etnicitet, skillnader i dödlighet och bebyggelsestruktur är relevanta faktorer för att fånga strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommunerna beträffande äldreomsorgen. Mot den bakgrunden anser kommittén att en ny utjämningsmodell bör utformas enligt följande.

$$\text{Standardkostnad äldreomsorg} = (\text{Åldersersättning} * \text{Justeringsfaktor} + \text{Korrigerering för skillnader i dödlighet} + \text{Korrigerering för etnisk bakgrund} + \text{tillägg för institutionsboende i glesbygd} + \text{tillägg för hemtjänst i glesbygd}) * \text{förändring av NPI.}$$

Ersättning för ålder och civilstånd (åldersersättning)

Den av kommittén föreslagna åldersersättningen redovisas i tabell 5.8.2. Uppgifterna bygger på data från Socialstyrelsen, SCB:s räkenskapssammandrag (RS) samt det arbete som Märten Lagergren har genomfört på uppdrag av kommittén.

Märten Lagergrens arbete visar att gifta äldre medför lägre kostnader än övriga oavsett hälsotillstånd i övrigt och att skillnaderna ökar med stigande ålder. Skillnaden mellan gifta och övriga avspeglar skillnader i kommunernas prioritering och förmodligen också i efterfrågan på äldreomsorg. Makar får informell omsorg av varandra.

Kommittén föreslår att åldersersättningen ska baseras på kostnader på mellan 6 948 till 258 227 kronor per person beroende på ålder och civilstånd⁸, se tabell 5.8.3.

Tabell 5.8.2 Föreslagen normkostnad per ålder och civilstånd

Civilstånd	65–79 år	80–89 år	90–w år
Gift	6 948	47 954	129 050
Ej gift	27 875	124 042	258 227

Källa: Socialstyrelsen, SCB, Märten Lagergren samt egna beräkningar.

⁸ Med gift avses även personer i registrerade partnerskap.

För att ålderssättningen ska motsvara redovisade kostnader på riksnivå sker en uppräkningsfaktor. Utjämningsåret 2011 skulle ålderssättningen varierat mellan 4 122 och 16 790 kronor per invånare och ensamt förklara 78,5 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

Korrigeringsfaktor för skillnader i dödlighet

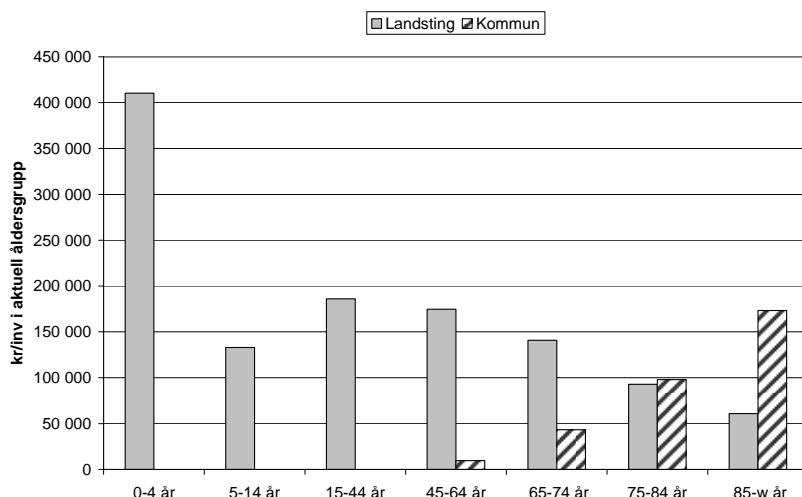
Både Lagergrens studier och Socialstyrelsens verksamhetsstatistik visar att äldre som har haft ett fysiskt ansträngande arbete som grupp drabbas tidigare av ohälsa jämfört med personer som har arbetat i mindre fysiskt krävande yrken. Det innebär att kommuner, där en relativt hög andel av de äldre har haft ett fysiskt ansträngande jobb, har behov av mer och tidigare resurser för äldreomsorg jämfört med genomsnittskommunen. I brist på aktuella data rörande yrkesbakgrunden gör kommittén den bedömningen att skillnader i dödlighet speglar skillnader i ohälsa mellan kommunerna, en bedömning som styrks av Lagergrens studier.

Mot den bakgrunden föreslår kommittén att den yrkesbakgrund som ingår som en förklarande variabel i dagens modell bör ersättas med en faktor som visar skillnader i dödlighet. Dödlighetsjusteringen bygger på skillnader mellan kommunerna beträffande SMR (Standardised Mortality Rate). SMR-beräkningen avser endast personer 65 år och äldre och är inte uppdelad på kön.

I kommuner där fler avlider under en femårsperiod än förväntat bedöms invånarna vara i behov av äldreomsorg i ett tidigare skede.

Korrigeringsfaktor för skillnader i dödlighet baseras på avvikelserna mellan kommunens beräknade kostnader per person 65 år och äldre baserat på ålderssättningen med korrigeringsfaktor för förväntat antal levande och kommunens ålderssättning. Avvikelsen utgör underlaget för tilläggen respektive avdragen. För att kommuner med särskilt låg dödlighet inte ska drabbas av ett alltför stort avdrag halveras genomsnittet för dessa. Halveringen motiveras av att kommunernas kostnader för invånarnas sista levnadsår ökar kraftigt med stigande ålder, se figur 5.8.2.

Figur 5.8.2 Kostnad per person – sista levnadsåret



Källa: SOU 1996:163 och egen beräkning.

Justeringen för skillnader i dödlighet medför avdrag och tillägg på mellan minus 370 och plus 1 140 kronor per invånare. Utjämningsåret 2011 skulle 152 kommuner ha fått ett tillägg för justerad dödlighet om delkomponenten redan hade varit införd.

Korrigerig för personer födda utanför Norden

Andelen 65-åringar och äldre som är födda utanför Norden svarar mot drygt sex procent av samtliga invånare i den aktuella åldersgruppen. Andelen kommer att fortsätta öka över tid.

Mårten Lagergrens studier visar att äldre som är födda utanför Norden som grupp har en sämre hälsa än de med nordisk härkomst. I äldreomsorgen krävs dessutom särskilda insatser för att kunna möta omsorgstagarna på deras eget modersmål.

Kommittén föreslår att för äldre som är födda utanför Norden ska kommunerna erhålla ett särskilt beräknat tillägg som uppgår till fem procent av genomsnittskostnaden för 65-åringar och äldre. Tillägget avser främst den anpassning av verksamheten som kommunerna behöver göra för att kunna utföra omsorgen på vårdtagarens eget modersmål.

Samtliga kommuner får beräknade merkostnader eftersom alla kommuner har äldre invånare med utomnordisk härkomst. Den samlade merkostnaden för personer med utomnordisk bakgrund beräknas bli cirka 27 kronor per invånare. Ett egentligt tillägg utgår dock bara till de kommuner som har en högre andel äldre från utomnordiska länder – och därigenom högre kostnader – än genomsnittskommunen. Av samtliga kommuner får 52 ett tillägg medan resterande kommuner får ett avdrag på som högst 26 kronor per invånare. Högst tillägg får Botkyrka kommun med 44 kronor per invånare.

Tillägg för hemtjänst i glesbygd

I dagens modell, som syftar till att fånga upp de merkostnader för hemtjänst i glesbygd som följer av personalens ökade reskostnader, bildas ett antal fiktiva serviceorter för hemtjänstens indelning i arbetslag. För att komma i fråga som serviceort krävs att det bor minst 200 invånare inom en radie på tre kilometer (vägavstånd). För samtliga invånare 80 år och äldre som bor mer än 15 kilometer från respektive serviceort beräknas merkostnader för hemtjänst-personalens resor.

Den beräknade merkostnaden per invånare baseras på bosättningsmönster och befolkning den 31 december 2001, dvs. 10 år gamla uppgifter som inte speglar dagens bosättningsmönster.

Kommitténs bedömning är att merkostnader för personalens dagliga resor i glesbygd kommer att bestå. Dessutom anser kommittén att små hemtjänstenheter i glesbygd genererar vissa merkostnader. Beräkningen av merkostnaden för hemtjänst i glesbygd bör dock göras utifrån dagens bosättningsmönster.

Mot den bakgrunden har kommittén tillsammans med Tillväxtanalys utvecklat en ny modell för beräkning av merkostnader för hemtjänst i glesbygd som utgör kommitténs förslag.

Jämfört med dagens modell har reseavståndet till de brukare som antas generera merkostnader sänkts från 15 km till 5 km. Vidare har andelen 80-åringar och äldre som antas ha behov av hemtjänst höjts från 20,6 procent till 22,7 procent utifrån aktuell statistik. Reskostnaderna har uppdaterats till 2009 års kostnadsnivå medan antalet resor till och från brukarna har sänkts från två till en resa per dag.

Det som motiverar en sänkning från två till en resa per dag är att hemtjänstpersonalen knappast reser till och från serviceorten för varje enskilt uppdrag. Uppgifter från hemtjänsten talar för att resorna arrangeras i form av speciella rutter. Vidare indikerar Socialstyrelsens verksamhetsstatistik att det knappast kan vara fråga om mer än en resa per dag till den genomsnittliga vårdtagaren över 80 år att döma av de hemtjänsttimmar som den genomsnittlige brukaren erhåller per vecka.

Utformningen av den nya modellen innebär att antalet kommuner som beräknas ha merkostnader för hemtjänst i gles bebyggda områden ökar från 125 till 288 kommuner. Endast två kommuner, Sundbyberg och Burlöv, har en sådan bebyggelsestruktur att inga merkostnader uppstår. Eftersom i stort sett alla kommuner får beräknade merkostnader ökar kostnaden för att finansiera tilläggen, från 16 kronor per invånare i dagens modell till drygt 64 kronor per invånare i den föreslagna modellen. Efter avdrag för kostnaden för att finansiera tilläggen är det 185 kommuner som skulle ha fått ett tillägg 2011 på som högst 940 kronor per invånare för hemtjänst i glesbygd om den föreslagna modellen redan hade varit införd.

Tillägg för institutionsboende i glesbygd

I dagens modell får de 29 kommuner som klassificerades som glesbygdskommuner före 2005 ett särskilt tillägg på fem procent av den summerade normkostnaden för institutionsboende i glesbygd. Sedan dess har kommungruppsindelningen ändrats två gånger, dels 2005 då antalet glesbygdskommuner ökade till 39, dels 2011 då antalet glesbygdskommuner sjönk till 20. En dryg fjärdedel av glesbygdskommunerna enligt 2005 års indelning klassificeras numera som turism- och besöksnäringkommuner.

Som nämnts i avsnitt 5.8.2 föreslog 2005 års uppföljning av utjämningsystemet i betänkandet SOU 2007:61 att tillägget för institutionsboende i glesbygd skulle upphöra. Av verksamhetsstatistiken framgår dock att många kommuner med en gles bebyggelsestruktur fortfarande har en högre andel äldre boende på institution än genomsnittskommunen, vilket genererar en merkostnad på mellan 3 och 5 procent.

Kommitténs bedömning är att kommuner med en gles bebyggelsestruktur även fortsättningsvis bör få ett tillägg för ett

större behov av särskilt boende i glesbygd men att kriterierna för att komma ifråga för tillägg inte bör följa kommungruppsindelningen utan det faktiska bebyggelsemönstret i respektive kommun. Om kommungruppsindelningen ändras riskerar flera kommuner att bli helt utan tillägg.

Mot den bakgrunden har kommittén skapat en särskild faktor för bebyggelsemönstret i kommunerna som bygger på tätortsgrad och antalet invånare per kvadratkilometer. Tillägg föreslås utgå till de kommuner som har en glesbygdsfaktor som är lägre än 0,8. Lägst faktor – 0,10 – har Bergs kommun där 29,5 procent av befolkningen bodde i tätorter 2005 och där antalet invånare per kvadratkilometer vid utgången av 2009 uppgick till 1,3.

Kommittén föreslår ett tillägg på 8 procent, reducerad med respektive kommuns faktor för bebyggelsestrukturen multiplicerad med 10, av den beräknade åldersersättningen. För Bergs kommun, som har den mest glesa bebyggelsestrukturen i landet, skulle tillägget uppgå till 7,01 procent av den beräknade åldersersättningen.

Utjämningsåret 2011 skulle 39 kommuner ha fått ett tillägg på mellan 4 och 995 kronor per invånare om modellen redan hade varit införd. Övriga kommuner skulle ha fått ett avdrag på knappt 13 kronor per invånare. Tolv kommuner skulle ha fått ett tillägg som överstiger dagens tillägg på 5 procent av den beräknade normkostnaden.

5.8.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Kommitténs förslag innebär att 148 kommuner får höjda standardkostnader medan 142 får sänkta. I dag omfördelar modellen 7,2 miljarder kronor. Med kommitténs förslag minskar omfördelningen till 7,1 miljarder kronor.

På kommungruppsnivå är det främst storstäder och kommuner i tätbefolkad region som får sänkta standardkostnader jämfört med dagens modell. Höjda standardkostnader får främst glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkad region, se tabell 5.8.4.

Tabell 5.8.4 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (ovägt genomsnitt, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	8 127	8 232	-105
Förortskommuner till storstäderna	6 35	6 271	82
Större städer	8 556	8 579	-23
Förortskommuner till större städer	7 901	7 837	64
Pendlingskommuner	10 124	10 133	-10
Turism- och besöksnäringkommuner	12 718	12 656	62
Varuproducerande kommuner	11 131	11 148	-17
Glesbygdskommuner	14 020	13 674	346
Kommuner i tätbefolkad region	10 659	10 735	-75
Kommuner i glesbefolkad region	10 948	10 654	295

Källa: SCB samt egna beräkningar

Trots att utfallet förbättras för glesbygdskommunerna som grupp får de flesta glesbygdskommuner en standardkostnader som är betydligt lägre än redovisad nettokostnad.

Den föreslagna modellen kan förklara drygt 85 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna, vilket är drygt två procentenheter högre än vad dagens modell förmår.

5.9 Befolkningsförändringar

5.9.1 Nuvarande utformning

Nuvarande modell för befolkningsförändringar består av flera var för sig fristående delar som kan höja en kommuns standardkostnad. Den första delen kompenserar kommuner vars befolkning har minskat med mer än två procent de senaste tio åren. Den andra delen kompenserar kommuner som har haft en i förhållande till riksgenomsnittet kraftig ökning eller minskning de senaste fem åren av antalet grund- och gymnasieskolelever. Den tredje delen kompenserar kommuner och landsting som under den senaste femårsperioden har haft en genomsnittlig årlig befolkningsökning på mer än 1,2 procent.

För landstingen tillämpas en modell som kompenserar de landsting som under den senaste femårsperioden haft en genomsnittlig årlig befolkningsminskning med mer än 1,2 procent.

Minskande befolkning

Den första komponenten kompenserar för fasta kostnader som inte minskar när efterfrågan på den kommunala servicen sjunker. Det handlar bl.a. om lokaler (ej åldersberoende verksamheter) och anläggningar samt pensionskostnader. Att avveckla/anpassa dessa kostnader tar tid. Därför erhåller de kommuner som minskat med mer än två procent under en tioårsperiod en ersättning per invånare med 100 kronor per procentenhet utöver gränsvärdet.

Merkostnader för lokaler inom de åldersberoende verksamheterna (grund- och gymnasieskola) behandlas separat. Kostnaderna för skollokaler har konstaterats vara högre i de kommuner som minskat mest, vilket beror på att lokalkapaciteten är stor i förhållande till antalet elever. Ersättningen för ett minskat antal grundskole- och gymnasieelever är utformad så att kommunens elevantal måste ha minskat med mer än två procent över fem år. År utvecklingen i riket negativ måste kommunens elevantal ha minskat med två procent utöver minskningen i riket. Kommunen ersätts med 12 300 kronor per elev utöver den aktuella gränsen.

Ökande befolkning

Kommunernas och landstingens intäkter i form av skatteintäkter, inkomstutjämning samt regleringsbidrag/-avgift beräknas utifrån antalet invånare den 1 november året före utjämningsåret. De personer som föds eller flyttar in i kommunen/landstinget under utjämningsåret räknas således inte med. Sedan 2005 respektive 2006 kompenserar systemet även de kommuner/landsting som vuxit kraftigt under en längre tid (över 1,2 procent över fem år) för denna eftersläpningseffekt.

Vid utjämningsårets slut görs en avstämning av befolkningsförändringen under året. Kommuner och landsting som är kvalificerade erhåller en ersättning för det antal personer vilka motsvarar en ökning större än 1,2 procent. Kommunen respektive landstinget ersätts således inte för hela årets ökning eftersom de tillkommande

personerna antas flytta in successivt under året. De kommuner och landsting som ökar upp till 1,2 procent antas kunna hantera förändring utan extra kompensation.

Det finns ett tydligt samband mellan befolkningstillväxt och merkostnader inom grundskolan. Orsaken till detta är att kommuner som växer har en större andel nybyggda lokaler, vilka genom högre kapitalkostnader blir dyrare i drift.

För att växande kommuner ska få samma förutsättningar som andra kommuner kompenserar systemet även dessa kommuner. Ersättningen är utformad så att kommunens elevantal måste ha ökat med mer än fem procent över fem år. Är utvecklingen positiv i riket som helhet måste kommunens elevantal ha ökat med fem procent utöver ökningen i riket som helhet. Kommunen ersätts med 12 000 kronor per elev utöver den aktuella gränsen.

Utfallet i dagens modeller

Utjämningsåret 2011 är det 221 kommuner som erhåller ersättning i den aktuella delmodellen. Totalt omfördelar modellen 1,4 miljarder kronor. Antalet kommuner som får ersättning per delkomponent redovisas i tabell 5.9.1. En och samma kommun kan få ersättning i åtminstone två delkomponenter samtidigt.

Beträffande landstingen är det bara ett landsting, Stockholms läns landsting, som får ersättning med 107 kronor per invånare utjämningsåret 2011.

Tabell 5.9.1 Antal kommuner med ersättning i respektive delkomponent

	Minskning totalt	Minskning 7–18 år	Ökning 7–18 år	Eftersläpning
Antal kommuner	116	194	4	25
Omfördelning, mnkr	548,1	259,1	4,7	613,1

Källa: SCB och egen beräkning.

De delkomponenter som omfördelar mest pengar är befolkningsminskningen totalt samt ersättningen för eftersläpningseffekter.

Standardkostnadsberäkningen påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

5.9.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

En kompensation till kommuner med minskande folkmängd har funnits redan innan det första egentliga utjämningsystemet infördes. För landsting med kraftig befolkningsminskning fanns ett tillfälligt omställningsbidrag perioden 2001–2004, ett bidrag som inte ingick som en del i utjämningsystemet utan finansierades från anslaget *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

Som redovisats i avsnitt 5.9.1 kompenseras även kommuner och landsting med kraftigt ökande befolkning för systemets eftersläpningseffekter efter förslag från Utjämningskommittén (SOU 2003:88).

Åldersberoende verksamheter

Kommitténs analyser av kommunernas lokalkostnader för grundskolan visar att lokalkostnaderna är högst för de kommuner som ökar respektive minskar mest (decil 1 och 10).

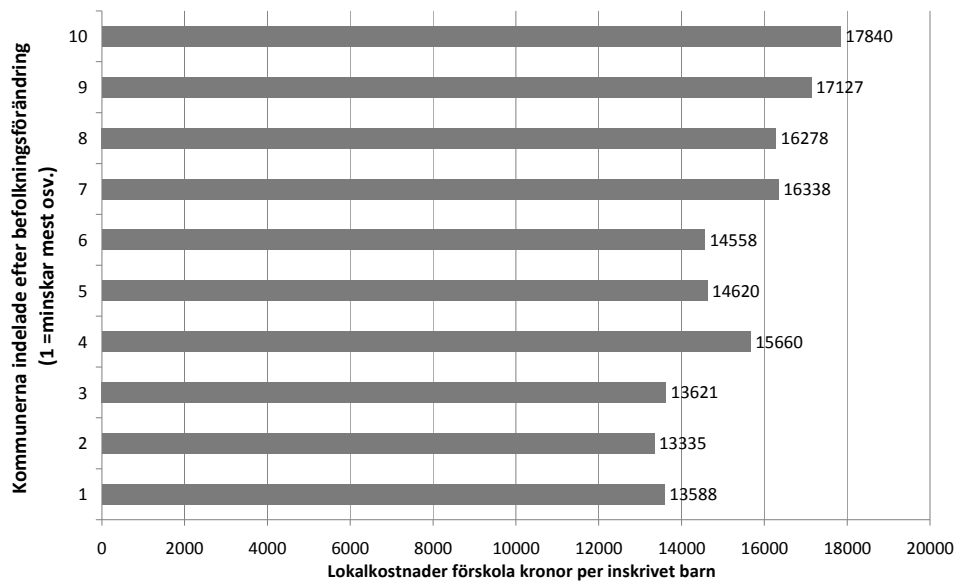
I kommuner där befolkningen ökar är kostnaden per kvadratmeter lokalyta hög. I kommuner där befolkningen minskar beror den högre kostnaden per elev på att antalet kvadratmeter per elev är hög. Antalet kvadratmeter per elev är cirka 30 procent högre än genomsnittet för riket i kommuner som minskar kraftigt.

I nuvarande delmodell finns ingen komponent som ersätter för merkostnader för nya lokaler i förskolan. I den utredning som gjordes av Temaplan AB på uppdrag av Utjämningskommittén⁹ konstaterades att det fanns merkostnader för de kommuner som växer mest, cirka 10 procent per kvadratmeter. Någon merkostnad för förskolelokaler i de kommuner som minskar mest kunde inte konstateras.

Kommitténs analyser visar att lokalkostnaderna för förskolan är cirka 15 procent högre i de kommuner som växer snabbast, vilket i allt väsentligt beror på en större andel nybyggda lokaler, se figur 5.9.1.

⁹ SOU 2003:88 Bilaga 6 ”Ekonomiska konsekvenser av befolkningsförändringar i kommuner och landsting”.

Figur 5.9.1 Lokalkostnader i förskolan, kronor per inskrivet barn



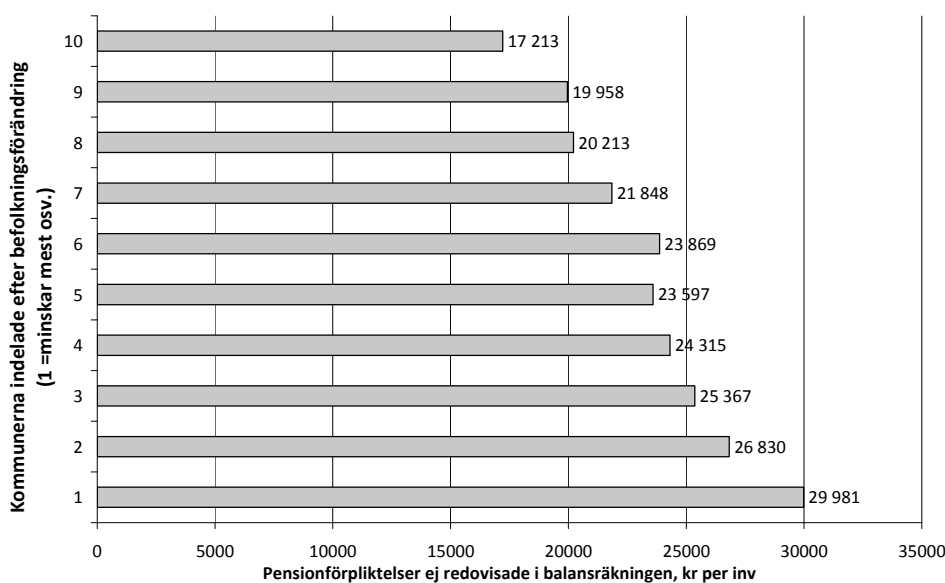
Källa: Egen beräkning.

Befolkningsminskning de tio senaste åren

Kommittén har inte i detalj prövat om nuvarande ersättningsnivå för befolkningsminskning är rimlig. De problem som kommuner med minskande befolkning har kvarstår dock. Det handlar om merkostnader för lokaler och anläggningar samt pensionsskulden.

I figur 5.9.2 redovisas pensionsförpliktelserna uppdelade efter befolkningens relativa förändring i deciler. De kommuner som minskar mest har som förväntat den högsta skulden per invånare.

Figur 5.9.2 Pensionsförpliktelser i kommunerna efter kommunernas befolkningsförändring



Källa: SCB och Skolverket.

Eftersläpningseffekter

Kommittén har särskilt studerat de kommuner och det landsting som erhåller ersättning för eftersläpningseffekter och konstaterat att modellen över lag träffar rätt. Det som har skett sedan modellen infördes är att antalet kommuner som får ersättning har blivit fler (från början handlade det om 10 kommuner) och att allt fler stora kommuner kompenseras. Detta har lett till att ”kostnaden” för övriga kommuner har ökat.

De kommuner och landsting som har kvalificerat sig för eftersläpningsersättning kompenseras för den inflyttning som överstiger gränsvärdet 1,2 procenten. Kommitténs analyser visar att denna gräns verkar väl avvägd med tanke på hur inflyttningen generellt ser ut under ett år.

5.9.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning och förslag: Nuvarande delmodell bör behållas men utökas såtillvida att kommuner som växer kraftigt även ska kompenseras för merkostnader för nya förskolelokaler. Vidare anser kommittén att den del som kompenserar för merkostnader inom skolan ska vara symmetrisk, varför gränsvärdet för kompensation vid befolkningsökning ska sättas till två i stället för fem procent.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Kommittén har inte funnit skäl att föreslå förändringar i kompensationen till de kommuner vars befolkning minskar kraftigt. Kommitténs bedömning är att nuvarande nivå på kompensationen väl täcker de kostnader som avses.

När det gäller kompensationen för merkostnader avseende skollokaler har kravet för att bli kompenserad vid kraftig befolkningsökning varit högre än motsvarande krav vid minskning. Kommittén menar att de merkostnader som befolkningsförändringar genererar ska uppmärksammas på ett likvärdigt sätt oavsett om det handlar om befolkningsminskning eller befolkningsökning. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att nuvarande gräns för att komma ifråga för ersättning vid befolkningsökning utöver den genomsnittliga i riket sänks från fem till två procent.

Vidare anser kommittén att kommuner och landsting som under lång tid har haft en kraftig befolkningsstillväxt även fortsättningsvis ska kompenseras för den eftersläpning som förekommer i utjämnningen och att kommuner som växer kraftigt inte bara ska kompenseras för nya skollokaler utan även för nya förskolelokaler. Det kostar att bygga nytt och det är speciellt dyrt i de regioner där markpriserna är höga. Enligt förslaget ska kommunerna erhålla en ersättning för förskolelokaler som är uppbyggd efter samma principer och ersättningsnivåer som för skollokalerna.

5.9.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Den av kommittén föreslagna uppdateringen av modellen resulterar i relativt små förändringar på kommungruppsnivå jämfört med dagens modell och för landstingen ingen förändring alls. Storstäder och förortskommuner, dvs. de kommuner som växer, får den största ökningen av standardkostnaden, cirka 30–50 kronor per invånare. Övriga kommuner får i stort sett en oförändrad standardkostnad, se tabell 5.9.2.

Tabell 5.9.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (oviktade värden, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	270	218	52
Förortskommuner till storstäderna	139	105	34
Större städer	19	12	7
Förortskommuner till större städer	77	48	30
Pendlingskommuner	291	284	7
Turism- och besöksnäringkommuner	520	519	1
Varuproducerande kommuner	419	418	1
Glesbygdkommuner	1 013	1 013	0
Kommuner i tätbefolkad region	164	163	2
Kommuner i glesbefolkad region	408	407	0

Källa: SCB och egna beräkningar.

5.10 Bebyggelsestruktur

5.10.1 Nuvarande utformning

Delmodellen bebyggelsestruktur består av fyra komponenter: byggkostnader, gator och vägar, uppvärmningskostnader samt administration, lokala resor och räddningstjänst. Delmodellen kompenserar för merkostnader uppkomna på grund av geografiskt läge och/eller gles bebyggelsestruktur.

Byggkostnader

Byggkostnadsutjämningen syftar till att utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar, exklusive kostnaderna för mark.

I betänkandet *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning* (SOU 2006:64) föreslog utredaren vissa förändringar i byggkostnadsutjämningen. I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) föreslog regeringen vissa förändringar som efter riksdagens beslut ledde till att delkomponenten för bebyggelsestruktur fick en ny utformning 2008 med syfte att bättre återspegla regionala skillnader i kommunernas byggkostnader. I den nu gällande modellen baseras byggkostnadsutjämningen på regionala skillnader i lönekostnader för byggnadsarbetare samt skillnader i klimat.

Beträffande lönerna delas kommunerna in i regioner med länet som bas, med ytterligare uppdelning i Västra Götalands län och Skåne län.

En utjämning för skillnader i klimat motiveras av att klimatet anses påverka materialval, materialåtgång och antalet arbetstimmar. Beträffande klimatet tillämpas tre olika klimatfaktorer – en för vardera Götaland, Svealand och Norrland.

Byggkostnadsmodellen omfördelar cirka 300 miljoner kronor mellan landets kommuner. Det största tillägget får kommunerna i Stockholms län, 105 kronor per invånare. Det största avdraget får kommunerna i Blekinge län, 118 kronor per invånare.

Gator och vägar

Komponenten gator och vägar syftar till att utjämna för strukturellt betingade merkostnader för drift och underhåll av det kommunala gatu- och vägnätet, som utgörs av s.k. tätortsvägar samt enskilda gator och vägar i anslutning till fastigheter som kommunerna själva äger.

Komponenten baseras på två tillägg: ett klimattillägg som kompenserar för högre vinterväghållningskostnader och ett ortstillägg som kompenserar för merkostnader för hög trafikbelastning.

Klimattillägg utgår till samtliga kommuner men med varierande belopp. Särskilda hänsynstaganden berättigar vissa glesbygdskommuner (främst i Norrland), ett antal förortskommuner, de tre storstäderna samt vissa större städer till ett ortstillägg som utgår med varierande belopp till berörda kommuner.

Beräkningarna av standardkostnaden i delkomponenten baseras inte på reala kostnadsdata utan bygger på en skattning av respektive kommuns strukturella kostnader, som gjorts med underlag från bl.a. Vägverket.

Summan av respektive kommuns klimattillägg och eventuella ortstillägg utgör kommunens standardkostnad för gator och vägar. Den vägda genomsnittliga standardkostnaden uppgår till 132 kronor per invånare för utjämningsåret 2011. Bidragsåret 2011 omfördelas cirka 430 miljoner kronor i komponenten gator och vägar. Stockholms kommun har högst standardkostnad, 546 kr per invånare. Totalt 48 kommuner har den lägsta standardkostnaden, 22 kronor per invånare.

Uppvärmningskostnader

Komponenten uppvärmningskostnader syftar till att utjämna för skillnader i kostnader för uppvärmning av kommunala fastigheter mellan olika delar av landet.

Komponenten beräknas utifrån tre faktorer: den riksgenomsnittliga lokalytan per invånare i kommunerna, den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter i riket och ett rikstäckande energiindex.

Kommuner med ett gynnsamt klimat får innevarande år ett avdrag på som högst 41 kronor per invånare medan kommuner med ett strängt klimat får ett tillägg på som högst 184 kronor per invånare.

Utjämningsåret 2011 omfördelar komponenten drygt 120 miljoner kronor. Totalt får 182 kommuner tillägg och 108 kommuner ett avdrag. Högst tillägg på 184 kronor per invånare utgår till Kiruna kommun. Högst avdrag med 41 kronor per invånare får sammanlagt 57 kommuner huvudsakligen belägna i Skåne, Blekinge samt utmed västkusten.

Utjämnningen för uppvärmningskostnader infördes 1996 efter förslag från Strukturkostnadsutredningen (1993:53) och var en

egen delmodell t.o.m. utgången av 2004, då den blev en del av delmodellen bebyggelsestruktur.

Varken den genomsnittliga lokalytan, den genomsnittliga uppvärmningskostnaden eller energiindexet har uppdaterats sedan modellen infördes. Tillägg respektive avdrag räknas dock årligen upp med NPI.

Administration, lokala resor och räddningstjänst

Kommuner med liten folkmängd, ytstora kommuner med ett litet befolkningsunderlag och kommuner där en liten andel av befolkningen bor i tätorter anses ha högre kostnader per invånare för administration, lokala resor och räddningstjänst. Kommuner som uppfyller två eller fler av kriterierna för gleshet får tillägg för beräknade merkostnader i delkomponenten.

I nuvarande delkomponent delas kommunerna in efter invånare per kvadratkilometer, folkmängd och tätortsgrad. Tillägget är störst för administration. Den kommun som erhåller det största tillägget (500 kronor per invånare) har både liten folkmängd och ett litet antal invånare per kvadratkilometer. För resor och räddningstjänst varierar tilläggen mellan 50–200 respektive 0–200 kronor per invånare. Delkomponenten omfördelar cirka 370 miljoner kronor mellan landets kommuner.

Utfallet i dagens modell

Delmodellen för bebyggelsestruktur omfördelar totalt cirka 1 miljard kronor 2011. 77 kommuner erhåller ett tillägg medan 213 kommuner får ett avdrag. Det största tillägget erhåller Åsele kommun med 2 033 kronor per invånare. Störst avdrag har tre kommuner i Blekinge län med 151 kronor per invånare. På kommungruppsnivå är det framför allt glesbygdskommunerna som erhåller tillägg, 1 480 kronor per invånare.

Standardkostnadsberäkningen påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

anledning för Statskontoret att inom ramen för verkets löpande uppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen prioritera en validering och eventuella förslag till förändring av komponenterna i fråga.

De förslag som 2005 års uppföljning av utjämningsystemet redovisade i sitt slutbetänkande (SOU 2007:61) har ännu inte lett till några förändringar i utjämningsystemet. Regeringen har dock överlämnat betänkandet till Utjämningskommittén.⁰⁸ för att det ska ingå som en del i underlaget för kommitténs arbete.

På uppdrag av kommittén har konsulten Henrik Berggren uppdaterat det underlag som togs fram inom ramen för 2005 års uppföljning av utjämningsystemet. Det är denna uppdatering som i allt väsentligt ligger till grund för kommitténs överväganden och förslag i avsnitt 5.10.3.

5.10.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Den justering som gjordes för delkomponenten byggkostnader 2008 bör behållas. Detsamma gäller delkomponenterna gator och vägar samt uppvärmningskostnader.

Kommitténs förslag: Komponenterna administration, resor och räddningstjänst ersätts av två komponenter: administration respektive räddningstjänst. I komponenterna administration beräknas kommunernas merkostnad med variablerna invånardistans respektive folkmängd. I komponenterna räddningstjänst beräknas kommunernas merkostnad med variablerna invånardistans respektive lokalt befolkningsunderlag.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Kommittén delar den bedömning som 2005 års uppföljning av utjämningsystemet gjorde i betänkandet SOU 2007:51 angående reskostnaderna. Det är svårt att hitta kostnadsdata som styrker att det finns strukturella merkostnader av en storleksordning som gör det motiverat att särskilt beakta reskostnaderna i kostnadsutjämningen. Mycket tyder på att utvecklingen inom informationstekniken har skapat ett mindre behov av personliga möten och därmed minskat reskostnaderna. Vidare har den kommunala administrationen vad gäller centralt placerad personal (myndighetsutövning och gemensam

administration) lite gemensamt med räddningstjänsten. Mot den bakgrunden anser kommittén att delkomponenten administration, resor och räddningstjänst bör ersättas av två komponenter: administration respektive räddningstjänst.

Administration

Underlaget till nuvarande delkomponent bygger på uppgifter från 1980- och 1990-talen, vilket talar för att det finns ett starkt behov av att uppdatera komponenten. När det gäller lönekostnaden för den administrativa personalen finns ett starkt samband mellan kommunernas kostnadsnivå och folkmängden. Kostnadsnivån kan inte anpassas fullt ut efter kommunens storlek. Skalnackdelarna är påtagliga.

För kommuner med fler än 8 000 invånare finns inget entydigt samband mellan kommunstorlek och kostnader för administration. Men för kommuner med färre än 8 000 invånare stiger kostnaderna med fallande kommunstorlek. För de riktigt små kommunerna med färre än 5 000 invånare förstärks sambandet ytterligare.

Det är dock inte bara kommunstorleken som påverkar de administrativa kostnaderna. För små och avlägset belägna kommuner försvåras möjligheterna till interkommunalt samarbete. För att ta hänsyn till de geografiska förutsättningarna använder sig nuvarande modell av måttet invånare per kvadratkilometer. De analyser som genomfördes inom ramen för 2005 års uppföljning av utjämningsystemet, liksom den uppdatering av underlaget som genomförts på uppdrag av kommittén, visar emellertid att måttet invånardistans har ett starkare samband med kommunernas kostnader för administration än det nu använda måttet.

Utifrån de härledda sambanden föreslår kommittén att delkomponenten för att fånga upp administrativa merkostnader uppdateras. Den av kommittén föreslagna komponenten delar in kommunerna efter gleshet (invånardistans) och folkmängd. De föreslagna ersättningsnivåerna, som bygger på uppgifter från kommunernas räkenskapsammandrag och Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) personalstatistik, varierar mellan 375 och 1 300 kronor per invånare, se tabell 5.10.1.

Enligt förslaget är det totalt 72 kommuner som får tillägg, vilket är fler än i dagens delmodell (49 kommuner). Det totala tillägget för administrativa merkostnader uppgår till 402 miljoner kronor.

Tabell 5.10.1 Förslag till ersättning för administration efter invånardistans och folkmängd

<i>Invånardistans</i>	<i>Folkmängd</i>	<i>Antal Kommuner</i>	<i>Lönekostnad för administrativ personal</i>	<i>Politisk verksamhet</i>	<i>Totalt</i>
>350	<8 000	30	900	400	1 300
	<20 000	19	250	125	375
	>20 000	5	250	125	375
>350 Totalt		54			
<350	<8 000	18	300	175	475
	<20 000	103			
	>20 000	115			
<350 Totalt		236			
Totalt		290			

Räddningstjänst

Enligt lag är kommunerna skyldiga att ansvara för räddningstjänsten, antingen i egen eller annan regi. År 2008 deltog 127 kommuner i 35 olika kommunalförbund avseende räddningstjänsten. Kommunernas kostnader för räddningstjänsten uppgick till totalt 5,9 miljarder kronor 2008.

I nuvarande komponent för räddningstjänst ges ersättning efter folkmängd, tätortsgrad och invånare per kvadratkilometer. Ersättningsbeloppen och gränserna ligger fast sedan 1996.

En översyn av komponenten gjordes av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet. Bland annat konstaterades att måttet invånardistans har en starkare samvariation med kommunernas kostnader än invånare per kvadratkilometer. Vidare konstaterades att måttet lokalt befolkningsunderlag kan förklara kostnadskillnaderna för räddningstjänst mellan kommunerna på ett betydligt bättre sätt än storleken på kommunerna, 45 procent jämfört med 20 procent. Slutsatsen i betänkandet SOU 2007:61 är att det inte är den enskilda kommunens storlek som sådan som är avgörande för kostnaden för räddningstjänsten utan antalet personer som bor i den omgivande regionen. Mot den bakgrunden föreslog 2005 års uppföljning av utjämningsystemet att kommunerna skulle delas in efter invånardistans och lokalt befolkningsunderlag i beräkningen av ersättningsbeloppen för räddningstjänst i stället för den nu använda indelningen.

Konsulten Henrik Berggren har på uppdrag av kommittén uppdaterat det underlag som togs fram åt 2005 års uppföljning av utjämningsystemet. Av uppdateringen framgår att det inte är kommunstorleken som är avgörande för kommunernas kostnader för räddningstjänsten. En liten kommun i de befolkningstäta regionerna har helt andra förutsättningar för interkommunal samverkan än kommunerna i skogslänen. Av uppdateringen framgår vidare att invånardistans och lokalt befolkningsunderlag har ett betydligt starkare samband med kommunernas kostnader för räddningstjänsten än antalet invånare per kvadratkilometer och tätortsgrad.

Utifrån det underlag som tagits fram föreslår kommittén att verksamheten räddningstjänst ska utgöra en enskild delkomponent i utjämningsmodellen för bebyggelsestruktur. Vidare föreslås att kommunerna indelas efter invånardistans och lokalt befolkningsunderlag enligt de gränser som framgår av tabell 5.10.2. För de kommuner som uppfyller kriterierna för att komma i fråga för tillägg ska ersättningsbeloppen grunda sig på skillnaden mellan kostnaden för respektive grupp av kommuner och genomsnittskostnaden för riket.

Tabell 5.10.2 Förslag till ersättning för räddningstjänst efter invånardistans och lokalt befolkningsunderlag

Invånardistans	Lokalt befolkningsunderlag	Antal kommuner	Kostnad	Ersättning
>300	<8 000	15	1 248	500
	<20 000	20	1 023	250
	>20 000	40	884	150
>300 Totalt		75	994	
>100 Totalt		171	715	
<100 Totalt		44	543	
Totalt		290	761	

Om den nya komponenten redan hade varit införd skulle den totalt omfördela 168 miljoner kronor till 75 kommuner. Dagens komponent omfördelar 66 miljoner kronor till 40 kommuner.

Gator och vägar

Utjämningen för strukturella kostnadsskillnader beträffande gator och vägar infördes 1996 efter förslag från Strukturkostnadsutredningen och var en egen delmodell i kostnadsutjämningen t.o.m. 2004. Som ett led i valideringen av komponenten gjorde Utjämningskommittén (SOU 2003:88) vissa jämförelser för enskilda kommuner beträffande tillägg, avdrag och nettokostnader för drift och underhåll. Utjämningskommittén fann att utfallet i utjämningen stämde relativt väl för städer i norra Sverige, vissa utvalda förortskommuner till Stockholm samt för Stockholms kommun och Göteborgs kommun. För vissa andra kommuner stämde utfallet relativt dåligt men trots detta föreslog Utjämningskommittén inte någon förändring av delkomponenten.

2005 års uppföljning av utjämningsystemet gjorde en validering av komponenten med hjälp av en enkät från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avseende 2005 års kostnader. Analysen indikerade att komponenten som helhet gav en relativt god skattning av kommunernas kostnader. Men samtidigt påvisades ett antal svagheter som motiverar fortsatta analyser. Det som speciellt underströks i betänkandet SOU 2007:61 var behovet av att SKL arbetar för att förbättra kvaliteten och svarsfrekvensen i den enkät som ligger till grund för uppgifterna om drift- och under-

hållskostnader för gator och vägar. Utredningen konstaterade att bättre statistik över kommunernas kostnader för drift och underhåll av gator och vägar skulle öka förutsättningarna att validera och vid behov förändra komponenten. Det bedömdes att det finns anledning för Statskontoret att inom ramen för verkets löpande uppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen prioritera en validering och eventuella förslag till förändring av komponenten.

Utjämningskommittén.08 har funnit att läget inte har förändrats nämnvärt sedan 2007 då 2005 års uppföljning av utjämnings-systemet redovisade sitt slutbetänkande. Mot den bakgrunden föreslår kommittén ingen förändring av komponenten men anser, liksom 2005 års uppföljning av utjämningsystemet, att Statskontoret bör prioritera en validering och eventuella förslag till förändring av komponenten inom ramen för verkets uppdrag att löpande följa upp utjämningsystemet.

Uppvärmningskostnader

Utjämnningen för skillnader i uppvärmningskostnader infördes 1996 efter förslag från Strukturkostnadsutredningen och var en egen delmodell i kostnadsutjämningen fram till 2005 då den blev en komponent i delmodellen för bebyggelsestruktur.

I betänkandet SOU 2007:61 konstaterades att underlaget för att utvärdera de regionala skillnaderna i uppvärmningskostnader är bristfälligt varför det är svårt att avgöra om komponenten behöver förändras.

Utjämningskommittén.08 gör samma bedömning som 2005 års uppföljning av utjämningsystemet och anser mot den bakgrunden att det finns anledning för Statskontoret att inom ramen för verkets löpande uppföljning av utjämningsystemet prioritera en validering och eventuella förslag till förändring av komponenten. Möjligheten att få fram bättre underlagsdata bör förbättras i takt med att uppgifter från den nya energideklarationen för byggnader växer fram.

5.10.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Den av kommittén föreslagna modellen för bebyggelsestruktur resulterar i relativt stora förändringar jämfört med utfallet i dagens modell, främst beroende på att delmodellen har ett något vidare angreppssätt än tidigare. I dagens modell är det 77 kommuner som får tillägg. I den föreslagna modellen ökar antalet till 100. Samtliga kommuner finansierar den ökade omslutningen från 1,01 till 1,03 miljarder kronor med ett generellt avdrag på 26 kronor.

För storstäderna och förortskommunerna till dessa sker ingen förändring över huvud taget. Den största positiva förändringen får kommuner i glesbygden och kommuner i glest befolkad region, se tabell 5.10.3.

Tabell 5.10.3 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (oviktade värden, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	328	328	0
Förortskommuner till storstäderna	110	110	0
Större städer	119	95	24
Förortskommuner till större städer	67	19	48
Pendlingskommuner	342	177	165
Turism- och besöksnäringkommuner	875	822	53
Varuproducerande kommuner	253	114	138
Glesbygdkommuner	1 705	1 480	225
Kommuner i tätbefolkad region	66	-11	77
Kommuner i glesbefolkad region	655	478	177

Källa: SCB och egna beräkningar.

Den kommun som får det största tillägget i kommitténs förslag är liksom i dagens modell Åsele kommun, 2 451 kronor per invånare. Den största positiva förändringen jämfört med dagens modell får dock Hällefors kommun, plus 1 339 kronor per invånare. Flera kommuner i Jämtlands län, bl.a. Åre, Krokom och Strömsund får kännas vid en negativ förändring, främst beroende på bytet av det mått som avser att spegla den faktiska bebyggelsestrukturen, dvs. invånardistans i stället för invånare per kvadratkilometer. Med måttet invånare per kvadratkilometer kan kommuner som är stora

till ytan erhålla en ersättning som inte svarar mot de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna om kommunens befolkning är koncentrerad till en eller ett fåtal orter.

5.11 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

5.11.1 Nuvarande utformning

Kommunernas standardkostnader för barn- och ungdomar med utländsk bakgrund beräknas utifrån andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som är födda utom Norden eller EU eller barn 0–19 år som är födda inom Norden eller EU och har minst en förälder som är född utom Norden eller EU den 31 december två år före utjämningsåret. Med EU avses den indelning som gällde före utvidgningen 2004.

Standardkostnadsberäkning:

Kommuner med högre andel barn och ungdomar än riksgenomsnittet får 75 kronor per invånare * (antal procentenheter för kommunen – genomsnittligt antal procentenheter i riket).

Kommuner som har en lägre andel ungdomar än riksgenomsnittet får en standardkostnad på 0 (noll) kronor per invånare.

Delmodellen, som inte har förändrats sedan den infördes 2000, höjer den genomsnittliga strukturkostnaden i riket. Standardkostnaden räknas inte upp till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

5.11.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utvecklingen över tid

I remissbehandlingen av Kommunala utjämningsutredningens förslag i betänkandet SOU 1998:151 påtalade ett antal remissinstanser vikten av att uppmärksamma integrationsproblematiken i utjämningsmodellerna för barnomsorg, grundskola och gymnasieskola. Baserat på remissinstansernas synpunkter föreslog regeringen att en ny delmodell, barn och ungdomar med utländsk

bakgrund, skulle ingå i kostnadsutjämningen från och med den 1 januari 2000 (prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253).

Som skäl till att den nya modellen skulle införas angav regeringen att många barn med utländsk härkomst har behov av särskilt stöd både inom barnomsorgen och i skolan, vilket inte fångas in i de befintliga delmodellerna. Behovet av extra insatser sades vara särskilt stort i kommuner med invandrartäta stadsdelar.

Mellan 1998 och 2009 har andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund ökat från 3,47 procent till 5,26 procent av befolkningen, vilket motsvarar en ökning på närmare 200 000 personer.

Utfallet i dagens modell

Utjämningsåret 2011 omfördelar modellen knappt 0,5 miljarder kronor varav 26 kommuner får tillägg och 264 avdrag. På kommungruppsnivå får endast storstäder tillägg medan övriga kommungrupper har avdrag, se tabell 5.11.1.

Standardkostnadsberäkningen påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

**Tabell 5.11.1 Standardkostnad utjämningsåret 2011
(oviktade värden, kr/inv) samt andel barn och ungdomar med
utländsk bakgrund som andel av kommungruppen och totalt**

Kommungrupp	Standardkostnad 2011	Andel barn med utländsk bakgrund i kommungruppen	Andel av rikets barn och ungdomar med utländsk bakgrund
Storstäder	295	8,64	28,7
Förortskommuner till storstäderna	85	6,20	18,8
Större städer	48	5,29	30,0
Förortskommuner till större städer	12	3,33	2,2
Pendlingskommuner	6	3,42	4,8
Turism- och besöksnäringkommuner	0	2,12	1,3
Varuproducerande kommuner	9	3,55	5,8
Glesbygdkommuner	0	2,04	0,7
Kommuner i tätbefolkad region	11	3,72	6,4
Kommuner i glesbefolkad region	0	2,09	1,4
Riket	86	5,26	100

Källa: SCB och egna beräkningar.

5.11.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning och förslag: Nuvarande utjämningsmodell bör behållas men beräkningen ska avse kommundelar (församlingar) i stället för hela kommuner.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Som framgår av tabell 5.11.1 är barn och ungdomar med utländsk bakgrund överrepresenterade i storstäderna, förortskommunerna till dessa och i någon mån också i större städer. Barn och ungdomar med utländsk bakgrund har i huvudsak varit koncentrerade till drygt 40 kommuner sedan modellens infördes. Vid utgången av 1998 bodde 69 procent av barn och ungdomar med utländsk bakgrund i kommuner med en högre andel med utländsk härkomst än riksgenomsnittet. År 2009 var motsvarande andel 67 procent.

Vidare kan konstateras att barn och ungdomar med utländsk bakgrund sällan är jämnt fördelade över kommunernas hela bostadsbestånd. I de flesta kommuner är barn och ungdomar med utländsk bakgrund överrepresenterade i flerbostadshus byggda under perioden 1965–1975 (miljonprogrammet).

Redan när modellen infördes 2000 påtalades behovet av särskilda insatser i kommuner med invandrartäta stadsdelar. Som modellen är utformad i dag blir endast kommuner med en högre andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund än riksgenomsnittet kompenserade för merkostnader. Kommitténs bedömning är att modellen inte i tillräcklig utsträckning tar i hänsyn till kommuner som har en eller flera kommundelar med hög koncentration av barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

I församlingen Västra Skrävlinge i Malmö var 3 av 10 invånare i åldern 0–19 år av utländsk härkomst vid utgången av 2009. I Trollhättans kommun finns åtta församlingar. I sju av dessa uppgick andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund till mellan 1,0 och 3,3 procent av befolkningen. I den åttonde församlingen, Lextorp, var däremot andelen hela 19,0 procent av församlingens folkmängd.

Kommitténs analyser visar att sju av tio församlingar med den högsta andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund finns i de tre storstadskommunerna Malmö, Göteborg och Stockholm. De resterande tre församlingarna ligger i Linköping, Trollhättan och Örebro. Det finns även kommuner där andelen barn och ungdomar

med utländsk bakgrund generellt sett är förhållandevis låg som kan ha enstaka stadsdelar (församlingar) där andelen är hög. Som exempel kan nämnas Ryd i Skövde kommun (14,5 procent), Stafsinge i Falkenberg (11,5 procent) och Gävle Maria församling i Gävle (10,1 procent).

Mot den bakgrunden föreslår kommittén att den nuvarande utjämningsmodellen bör behållas men att beräkningen ska avse kommundelar (församlingar) i stället för hela kommuner enligt följande formel:

Standardkostnad:

Steg 1 Församlingar med högre andel barn och ungdomar än riksgenomsnittet får 75 kronor per invånare * (antal procentenheter för församlingen – genomsnittligt antal procentenheter i riket).

Församlingar som har en lägre andel ungdomar än riksgenomsnittet får ingen beräknad merkostnad.

Steg 2 Kommunens standardkostnad = Summan av merkostnaderna för församlingarna enligt steg 1/kommunens folkmängd.

5.11.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Den av kommittén föreslagna modellen resulterar i relativt små förändringar på kommungruppsnivå jämfört med dagens modell. Storstäder och större städer får den största ökningen av standardkostnaden, cirka 55 kronor per invånare. Turism- och besöksnäringkommuner, glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkad region får däremot oförändrad standardkostnad, se tabell 5.11.2.

Tabell 5.11.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (oviktade värden, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	350	295	55
Förortskommuner till storstäderna	91	85	7
Större städer	102	48	54
Förortskommuner till större städer	19	12	6
Pendlingskommuner	11	6	6
Turism- och besöksnäringkommuner	0	0	0
Varuproducerande kommuner	16	9	7
Glesbygdkommuner	0	0	0
Kommuner i tätbefolkad region	22	11	11
Kommuner i glesbefolkad region	0	0	0

Källa: SCB och egna beräkningar.

5.12 Hälsa- och sjukvård

5.12.1 Nuvarande utformning

I Hälsa- och sjukvårdsmodellen beräknas kostnaderna dels för den del av befolkningen som behöver mest sjukvård, den s.k. vårdtunga gruppen, dels för den övriga befolkningen. I den vårdtunga gruppen ingår personer med någon av åtta definierade diagnosgrupper. Även HIV ingår bland de vårdtunga diagnoserna, men kostnaden för denna patientgrupp beräknas i särskild ordning. Därutöver beräknas tillägg för de landsting som har en gles bebyggelsestruktur, som finansieras med avdrag för de som har en mer gynnsam struktur.

De beräknade kostnaderna per invånare för den vårdtunga gruppen, den övriga befolkningen och bebyggelsestrukturen utgör tillsammans respektive landstings standardkostnad.

Det kostnadsunderlag som i dag används, både för den vårdtunga gruppen och för den övriga befolkningen, baseras på faktiska kostnader på individnivå från Skåne läns landsting 2004. Kostnadsunderlaget uppdateras inte årligen. Däremot uppdateras antalet personer i de olika grupperna. Den vårdtunga gruppen bygger på medelvärden över tre år som aktualiseras årligen¹²,

¹² Uppgifterna hämtas från Socialstyrelsens patientregister och avser personer vårdade i slutenvård. För diagnosgruppen tumör hämtas även uppgifter från cancerregistret.

medan uppgifterna om antalet personer i den övriga befolkningen (dvs. den ej vårdtunga gruppen) bygger på statistik för ett år (i 2011 års utjämning befolkningen den 31 december 2008) och uppdateras årligen.

Beräkningen av kostnaden för den vårdtunga gruppen respektive övrig befolkning görs med hjälp av två olika kostnadsmatriser. Vårdkostnaderna för respektive landsting beräknas genom att kostnadsmatrisens värden multipliceras med antalet personer i motsvarande grupp (antalsmatriserna).

Matriserna med beräknad vårdkostnad per grupp är omfattande. För den vårdtunga gruppen omfattar matriserna 96 celler (delgrupper) indelade efter diagnos, kön och ålder. HIV-kostnaderna räknas separat utifrån ett enhetligt belopp per patient och fasta antaganden om hur många HIV-fall som finns per 10 000 invånare i de olika landstingen.

I matrisen för den ej vårdtunga gruppen (dvs. övrig befolkning) delas befolkningen upp i delgrupper utifrån ålder, kön, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyper. Matrisen för den ej vårdtunga gruppen består av cirka 900 delgrupper eller celler.

Den tredje komponenten i hälso- och sjukvårdsmodellen resulterar i tillägg eller avdrag beroende på bebyggelsestrukturen (glesbygd). Glesbygdskomponenten är tänkt att fånga in merkostnader i glesbygd för små sjukhus och vårdcentraler, övernattningsplatser vid vårdcentraler, sjukresor till sjukhus och vårdcentraler samt för ambulanscentraler. Beräkningen av merkostnader för gles bebyggelsestruktur grundas på en fiktiv utplacering av sjukhus, vårdcentraler och ambulanscentraler och en anknytning av befolkningen till dessa institutioner. Underlaget för den nuvarande beräkningsmodellen har tagits fram av dåvarande Glesbygdsverket med hjälp av en befolkningsdatabas respektive vägdataas samt med en för ändamålet särskilt framtagen dataapplikation.

Kostnaden för vårdtunga, HIV och ej vårdtunga i befolkningen summeras. Kostnaden multipliceras därefter med en korrigeringsfaktor så att den beräknade kostnaden överensstämmer med den senast redovisade kostnaden för hälso- och sjukvården i riket. Den korrigerade kostnaden divideras med det totala antalet invånare i respektive landsting. Därefter adderas tilläggen och avdragen för bebyggelsestruktur med den beräknade kostnaden, vilket ger landstingens standardkostnader.

Slutligen multipliceras standardkostnaden inklusive glesbygds-tillägg för varje landsting med nettoprisindex (NPI) året före

utjämningsåret samt utjämningsåret för att beloppet ska svara mot utjämningsårets kostnadsnivå.

5.12.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Modellens förändring över tid

Den nuvarande delmodellen infördes 2000. Modellen bygger i grunden på det förslag som Kommunala utjämningsutredningen lade fram i sitt betänkande *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting* (SOU 1998:151). Förslaget innebar att delmodellen förändrades från att vara en regressionsbaserad modell till en matrismodell baserad på sjukvårdskostnader och sjukvårdskonsumtion hos landets invånare. Ett av motiven för förändringen var att en matrismodell ansågs vara mer robust genom att underlaget till matrismodellen fortlöpande kan uppdateras utan att modellen i sig påverkas.

Sedan matrismodellen infördes har den varit föremål för ett antal uppdateringar och mindre förändringar. Efter förslag från Utjämningsdelegationen i betänkandet *Rättvis kommunal utjämning* (SOU 2000:127) ersattes kostnadsdata från Malmöhus läns landsting med data från Skåne läns landsting 2000. Även Utjämningskommittén (SOU 2003:88) och utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet har lämnat förslag som lett till uppdateringar av de kostnadsmatriser som används i delmodellen.

Efter förslag av Utjämningskommittén i betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88) överfördes komponenten små landsting – som tidigare ingått i hälso- och sjukvårdsmodellen – till det statligt finansierade strukturbidraget. Vidare gjordes en uppdatering av glesbygdskomponenten i modellen. I sitt slutbetänkande, *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen* (SOU 2007:61), föreslog även utredningen vissa förändringar och uppdateringar av glesbygdskomponenten i delmodellen. Dessa förslag har dock inte lett till något förslag från regeringen utan har överlämnats för vidare ställningstagande till Utjämningskommittén.⁰⁸

Utfallet i dagens modell

Hälso- och sjukvårdsmodellen omfördelar sammanlagt cirka 1,9 miljarder kronor 2011. Det vägda genomsnittet av landstingens standardkostnader för hälso- och sjukvård (efter uppräkningsindex till 2011 års kostnadsnivå) uppgår samma år till 18 757 kronor per invånare. Lägst standardkostnad har Kronobergs läns landsting med 17 930 kronor per invånare. Högst standardkostnad har Norrbottens läns landsting med 20 218 kronor per invånare.

I tabellen 5.12.1 redovisas en jämförelse mellan landstingens standardkostnad för hälso- och sjukvård och den redovisade nettokostnaden 2009. För att det ska vara möjligt att göra en jämförelse mellan landstingen har nettokostnaden, efter samråd med företrädare för SKL, justerats genom att kostnaderna för tandvård, politisk verksamhet, hemsjukvård inom primärvården samt omstruktureringskostnader exkluderats. Denna justerade nettokostnad har sedan räknats upp för att överensstämma med den faktiska redovisade totala nettokostnaden.

Tabellen visar på betydande skillnader mellan nuvarande standardkostnader och de justerade nettokostnaderna. Skillnaderna är stora åt båda hållen. Nettokostnader per invånare som klart överstiger standardkostnaderna redovisas i Gotlands kommun samt i landstingen i Stockholms, Blekinge, Västernorrlands och Jämtlands län. Väsentligt lägre nettokostnader än standardkostnaden redovisas framför allt av landstingen i Södermanlands, Östergötlands och Kalmar län.

Det kan tilläggas att landstingen i Kronobergs, Blekinge och Jämtlands län samt Gotlands kommun därutöver får strukturbidrag som motsvarar de belopp som de tidigare fick genom bidraget för små landsting, som före 2005 ingick i hälso- och sjukvårdsmodellen.

Beräkningen av standardkostnaden för hälso- och sjukvården påverkas till viss del av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland. Av den studie av gränspendlingens effekter som Statskontoret genomfört på uppdrag av kommittén framgår att dessa effekter är relativt begränsade när det gäller hälso- och sjukvårdsmodellen. Det finns dock anledning att framöver bevaka hur dessa effekter utvecklas och hur de kan hanteras i framtiden. Kommittén återkommer till denna fråga i avsnitt 5.12.3.

Tabell 5.12.1 Jämförelse mellan standardkostnad¹³ för utjämningsåret 2011 och justerad redovisad nettokostnad 2009 (kr/inv)

Landsting	Nuvarande standard-kostnad 2011	Justerad netto-kostnad 2009	Differens
Stockholm	17 676	19 186	-1 510
Uppsala	17 634	16 787	847
Södermanland	18 158	16 860	1 298
Östergötland	18 207	17 116	1 091
Jönköping	18 758	18 029	729
Kronoberg	17 508	17 466	42
Kalmar	19 154	17 820	1 334
Gotland	18 410	20 307	-1 897
Blekinge	17 889	18 919	-1 030
Skåne	18 332	17 559	773
Halland	18 406	17 864	542
Västra Götaland	18 590	18 012	578
Värmland	18 380	17 833	547
Örebro	18 660	18 478	182
Västmanland	18 649	18 474	175
Dalarna	18 347	18 653	-306
Gävleborg	18 552	18 850	-298
Västernorrland	18 903	19 920	-1 017
Jämtland	18 262	19 409	-1 147
Västerbotten	19 181	18 964	217
Norrbottnen	19 742	20 171	-429

Källa: SCB och egna beräkningar.

Kritik mot den nuvarande modellen

Värmlands läns landsting har i en skrivelse till regeringen begärt att en översyn snarast görs av beräkningsmodellen för vårdtunga grupper, som ingår i hälso- och sjukvårdsmodellen (dnr Fi2009/1442). Motivet för begäran är att analyser som landstinget gjort anses ha visat att förändringar skett i olika landstings sätt att redovisa huvud- och bidiagnoser.

Sveriges Kommuner och landsting har i en skrivelse begärt att hälso- och sjukvårdsmodellen skyndsamt ses över (dnr Fi2009/4906). Även Dalarnas läns landsting har i en skrivelse begärt att

¹³ innan NPI-uppräknning till 2011-års prisnivå

hälso- och sjukvårdsmodellen omgående bör genomlysas (dnr Fi2009/7744).

Nämnda skrivelserna har av regeringen överlämnats till Utjämningskommittén⁰⁸ för vidare överväganden och åtgärder.

Utöver denna kritik, som gäller skillnader i registreringen i beräkningsmodellen för den vårdtunga gruppen, har det även framkommit kritiska synpunkter avseende beräkningsmodellen för den ej vårdtunga gruppen (dvs. övrig befolkning). Denna kritik – som bl.a. framförts av företrädare för SKL – har sin grund i att den nuvarande matrisen för ej vårdtunga gruppen bygger på uppgifter om förhållandena för enskilda personer (variablerna sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyper). Detta medför att materialet är sekretesskyddat och således inte kan granskas eller användas av andra än en begränsad grupp myndigheter med särskilt tillstånd för detta (i första hand SCB).

Uppdatering av kostnadsmatriserna

Eftersom de kostnadsmatriser som nu används i hälso- och sjukvårdsmodellen bygger på kostnadsdata från 2004 har kommittén bedömt det vara nödvändigt att uppdatera matriserna med uppgifter för 2008. Denna uppdatering har genomförts av Statskontoret i samarbete med experten i kommittén Pontus Johansson vid Socialdepartementet. Vid uppdateringen har kostnadsdata för 2008 inte bara samlats in från Skåne läns landsting utan även från Östergötlands läns landsting.

Det har varit en klar målsättning från kommitténs sida att det material som samlats in i samband med uppdateringen även ska användas som underlag för en fortsatt analys av möjligheterna att förenkla och förbättra den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen.

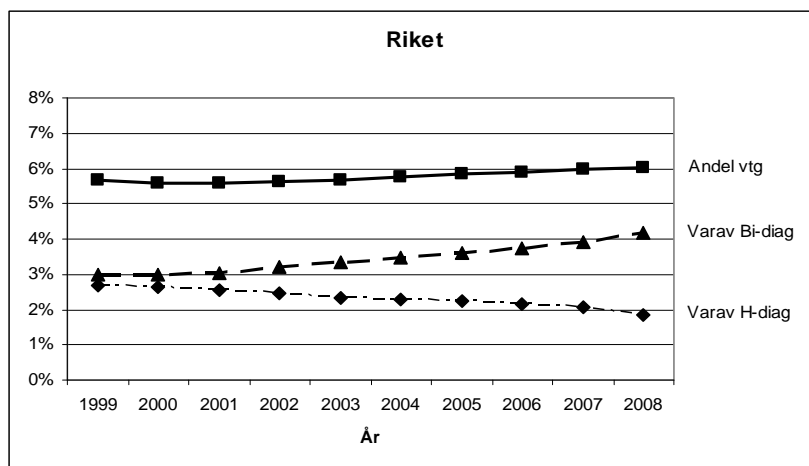
Särskild undersökning av den vårdtunga gruppen

Utredare från Statskontoret har – inom ramen för kommitténs arbete – genomfört en särskild undersökning av den vårdtunga gruppens sammansättning och utveckling över tid. Materialet för undersökningen har hämtats från Socialstyrelsens patientregister och omfattar åren 1999–2008.

För alla personer som ingått i den vårdtunga gruppen under den aktuella perioden har uppgifter insamlats om hemlandsting, kön, ålder och diagnos. Eftersom man räknas till den vårdtunga gruppen oavsett om man har en vårdtung huvud- eller bidiagnos har även uppgifter insamlats om personen räknats till den vårdtunga gruppen i kraft av en huvuddiagnos eller en bidiagnos.

I figur 5.12.1 visas utvecklingen av den vårdtunga gruppen under åren 1999–2008 samt hur stor andel som räknats till gruppen i kraft av en huvuddiagnos respektive en bidiagnos.

Figur 5.12.1 Andel av befolkningen i vårdtung grupp åren 1999–2008 i riket



Källa: Socialstyrelsen och egen beräkning.

Figuren visar att den vårdtunga gruppen utgjort cirka 6 procent av befolkningen under hela den undersökta perioden. En betydande skillnad har dock skett när det gäller fördelningen mellan huvud- och bidiagnoser.

År 1999 var andelen som räknades till gruppen genom en huvuddiagnos ungefär lika stor som den andel som endast hade en vårdtung bidiagnos.

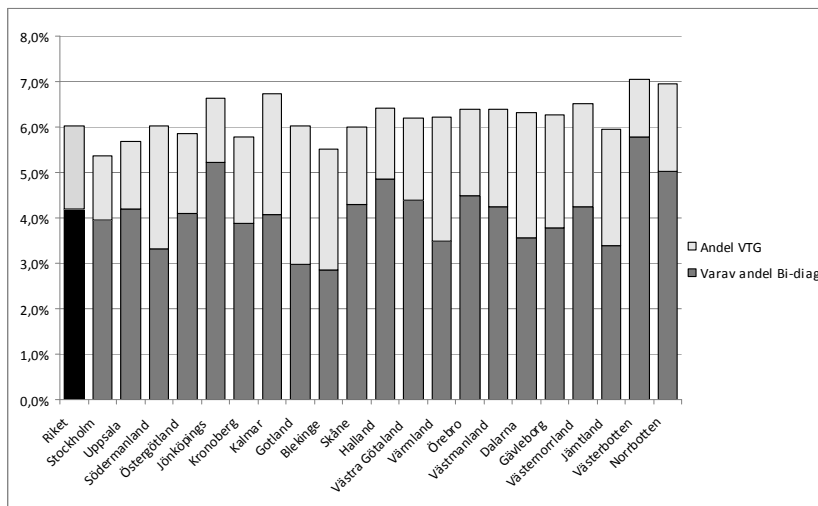
Det som har skett under perioden är att andelen personer som ingår i gruppen i kraft av en huvuddiagnos kontinuerligt minskat, samtidigt som gruppen med bara bidiagnos ökat. År 2008 utgörs således den vårdtunga gruppen till mer än två tredjedelar av personer som saknar vårdtung huvuddiagnos.

Studerar man de enskilda landstingen finner man naturligtvis i flertalet fall samma utveckling. Det finns dock enskilda landsting

som visar ett avvikande mönster. Lägst ökning av andelen med endast vårdtunga bidiagnos under perioden har Gotlands kommun samt landstingen i Blekinge och Västernorrlands län.

I figur 5.12.2 visas andelen av befolkningen i de olika landstingen som 2008 ingick i den vårdtunga gruppen samt andelen som räknades som vårdtunga i kraft av endast en bidiagnos.

Figur 5.12.2 Andel av befolkningen i vårdtunga grupp 2008 per landsting



Källa: Socialstyrelsen och egen beräkning.

När utredarna från Statskontoret redovisade resultatet av den särskilda undersökningen om den vårdtunga gruppen till kommittén sammanfattades resultatet på följande sätt:

- Ökningen av bidiagnoser är generell bland landstingen, men har skett vid olika tidpunkter. Vissa landsting uppvisar en ökning redan i början av undersökningsperioden, medan många inte ökar förrän de sista åren.
- Ett uttalat syfte med undersökningen har varit att bedöma hur det ena urvalskriteriet för vårdtunga grupper uppfylls; nämligen att praxis för diagnosättning och grad av registrering i slutenvård inte ska skilja sig påtagligt mellan landstingen.
- Undersökningen har visat att utvecklingen av andelen vårdtunga individer varierar på ett betydande sätt mellan landstingen. Förändringstakten skiljer sig kraftigt; vissa landsting har en

minskning av antalet vårdtunga individer, medan andra har en kraftig ökning. Dessutom finns stora variationer mellan landstingen beroende på vilken tidsperiod som studeras.

5.12.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen ersätts med en ny modell som innebär att den del av befolkningen som nu räknas till den vårdtunga gruppen och deras kostnader läggs in i den matrismodell som används för övrig befolkning. Kostnadsmatrisen uppdateras med uppgifter avseende 2008. Delkomponenten som avser att fånga merkostnader som följer av en gles bebyggelsestruktur uppdateras.

Skälen för kommitténs förslag: När den nuvarande matrismodellen infördes sades uttryckligen att konstruktionen med en särskild vårdtung grupp förutsatte att praxis för diagnossättning och grad av registrering i slutenvård för gruppen inte skulle skilja sig påtagligt mellan landstingen (SOU 1998:151, Bilaga 5, s. 28). Utifrån de undersökningar som kommittén genomfört kan konstateras att detta krav inte kan sägas vara uppfyllt i dagens läge.

Kommitténs undersökningar har – som tidigare nämnts – visat att det finns betydande skillnader mellan landstingen när det gäller praxis för diagnossättning och då särskilt när det gäller användandet av bidiagnoser. Dessa skillnader har lett till att andelen vårdtunga individer varierar på ett betydande sätt mellan landstingen. Det som särskilt kan noteras är att andelen av befolkningen som ingår i den vårdtunga gruppen endast i kraft av en bidiagnos kontinuerligt ökat under den senaste tioårsperioden, samtidigt som andelen med en vårdtung huvuddiagnos minskat i motsvarande grad. Detta är en utveckling som gäller flertalet men inte alla landsting.

Eftersom konstruktionen av den vårdtunga gruppen inte bedöms spegla sjukvårdsbehovet inom de enskilda landstingen på ett rättvisande sätt föreslår kommittén att den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen förändras.

Kommitténs bedömning är att den matrismodell som används för övrig befolkning – i vilken i stort sett cirka 95 procent av invånarna i de enskilda landstingen ingår – på ett rimligt sätt fångar

de strukturella skillnader i behov som finns inom området. Kommittén föreslår därför att även den del av befolkningen som nu räknas till den vårdtunga gruppen och deras kostnader läggs in i denna matris. Konsekvensen blir att endast *en* kostnadsmatris används vid kostnadsutjämnningen inom hälso- och sjukvården. Som underlag för denna kostnadsmatris används kostnadsuppgifterna som inhämtats från Skåne läns landsting avseende 2008.

Med tanke på den förändring som kommittén föreslår kan det finnas behov av att på viss sikt analysera hur väl den befintliga matrisen klarar av att fånga de skillnader i sjukvårdsbehov som beror på socioekonomiska faktorer. En sådan analys bedömer kommittén bör kunna ske inom ramen för den löpande uppföljningen av utjämningsystemet. I den löpande uppföljningen bör också ingå att särskilt granska effekterna för hälso- och sjukvårdsmodellen av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

Gles bebyggelsestruktur

I samråd med Tillväxtanalys har kommittén bedömt att den nuvarande komponenten avseende gles bebyggelsestruktur behöver uppdateras och utvecklas. En närmare beskrivning av vilka kostnads- och avståndsantaganden den här föreslagna beräkningsmodellen bygger på lämnas i bilaga 7 (Tillväxtanalys rapport *Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur i kommuner och landsting*).

Kommittén beräknar att merkostnader uppstår för att driva små sjukhus, dvs. sjukhus som har mindre än 100 000 invånare i upptagningsområdet (radie 100 km). Vidare föreslås att en komponent för sjukresor till sjukhus tillförs denna modell. Sjukresor beräknas efter ett vägt medelvärde av besöksfrekvenser grundat på en enkätundersökning som genomfördes av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet.

För primärvård (vårdcentraler) beräknas merkostnader uppkomma där befolkningsunderlaget inom upptagningsområdet (30 km) är otillräckligt för en vårdcentral med tre läkare, dvs. under 5 600 personer. Även i denna modell ingår merkostnader för sjukresor.

Merkostnader bedöms också uppstå för ambulansstationer som har ett befolkningsunderlag (inom 50 km) som understiger 10 000 invånare.

Totalt beräknas den föreslagna komponenten omfördela 580 miljoner kronor, varav 386 miljoner kronor för små sjukhus (inkl. sjukresor), 134,5 miljoner kronor för primärvård (inkl. sjukresor) samt 59,5 miljoner kronor för ambulansstationer för 2010. Den nuvarande modellen omfördelade totalt 471,2 miljoner kronor samma år.

5.12.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

De av kommittén föreslagna förändringarna i hälso- och sjukvårdsmodellen innebär att sju landsting får en lägre standardkostnad jämfört med i dag och övriga 14 en högre, se tabell 5.12.2.

Minskningen blir störst för landstingen i Västerbottens, Jönköpings, Hallands och Västra Götalands län. Störst ökning får landstingen i Blekinge, Södermanlands och Jämtlands län. Men även en rad andra landsting får betydande ökning av standardkostnaden; exempelvis Gotlands kommun samt landstingen i Östergötlands, Kronobergs, Värmlands, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs och Västernorrlands län.

De förändringar som uppstår är i allt väsentligt en direkt konsekvens av att kostnaderna för den vårdtunga gruppen i kommitténs förslag inte längre beräknas med hjälp av en särskild kostnads- och antalsmatris. Det kan noteras att landstingen med störst minskning av standardkostnaden alla återfinns bland de landsting som har högst andel vårdtunga i kraft av endast bidiagnos.

Tabell 5.12.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad (kr/inv)

Landsting	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Stockholm	17 530	17 676	-146
Uppsala	17 546	17 634	-88
Södermanland	19 117	18 158	959
Östergötland	18 552	18 207	345
Jönköping	18 059	18 758	-699
Kronoberg	17 915	17 508	407
Kalmar	19 181	19 154	27
Gotland	19 272	18 410	862
Blekinge	18 982	17 889	1 093
Skåne	18 298	18 332	-34
Halland	17 855	18 406	-551
Västra Götaland	18 142	18 590	-448
Värmland	19 125	18 380	745
Örebro	18 803	18 660	143
Västmanland	19 000	18 649	351
Dalarna	19 067	18 347	720
Gävleborg	19 298	18 552	746
Västernorrland	19 298	18 903	395
Jämtland	19 226	18 262	964
Västerbotten	18 453	19 181	-728
Norrbottnen	19 810	19 742	68

Källa: SCB och egen beräkning.

Som framgår av avsnitt 5.14 föreslår kommittén även en förändring av modellen för lönekostnader i kostnadsutjämningen för landstingen. I praktiken avser dessa lönekostnader i allt väsentligt den verksamhet som landstingen bedriver inom hälso- och sjukvården. Av detta skäl redovisas de samlade effekterna av kommitténs förslag avseende hälso- och sjukvårdsmodellen och lönekostnadsmodellen i tabell 5.12.3.

Tabell 5.12.3 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad för hälso- och sjukvård samt för lönekostnad och dagens standardkostnad för motsvarande verksamheter (kr/inv)

Landsting	Föreslagen standard-kostnad 2011	Nuvarande standard-kostnad 2011	Differens
Stockholm	17 739	17 780	-41
Uppsala	17 663	17 649	14
Södermanland	19 147	18 122	1 025
Östergötland	18 535	18 171	364
Jönköping	18 014	18 722	-708
Kronoberg	17 844	17 472	372
Kalmar	19 110	19 118	-8
Gotland	19 201	18 374	827
Blekinge	18 911	17 853	1 058
Skåne	18 227	18 296	-69
Halland	17 784	18 370	-586
Västra Götaland	18 071	18 554	-483
Värmland	19 054	18 344	710
Örebro	18 732	18 624	108
Västmanland	18 929	18 707	222
Dalarna	18 996	18 311	685
Gävleborg	19 227	18 530	697
Västernorrland	19 227	18 895	332
Jämtland	19 155	18 226	929
Västerbotten	18 382	19 145	-763
Norrbottn	19 739	19 706	33

Källa: SCB och egen beräkning.

Även om man tar hänsyn till förändringarna i lönekostnadsmodellen är bilden i stort sett den samma som ovan redovisats. I flertalet fall blir dock förändringen i förhållande till den nuvarande standardkostnaden något mindre.

Som nämnts i avsnitt 5.12.1 är det en del landsting som får strukturbidrag med ett belopp som motsvarar det tidigare bidraget för små landsting. Sådant bidrag utgår för utjämningsåret 2011 med 1 426 kronor per invånare till Gotlands kommun, med 230 kronor per invånare till Kronobergs läns landsting, med 501 kronor per invånare till Blekinge läns landsting samt med 721 kronor per

invånare till Jämtlands läns landsting. Dessa bidrag finansieras genom ett avdrag i regleringsposten med 31 kronor per invånare för samtliga landsting. I tabell 5.12.4 visas skillnaden mellan föreslagen standardkostnad för hälso- och sjukvård, lönekostnader samt med ett bibehållet strukturbidrag mot de justerade redovisade nettokostnaderna 2009.

Tabell 5.12.4 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad för hälso- och sjukvård och lönekostnad samt med justering för strukturbidraget och dagens standardkostnad för motsvarande verksamheter (kr/inv)

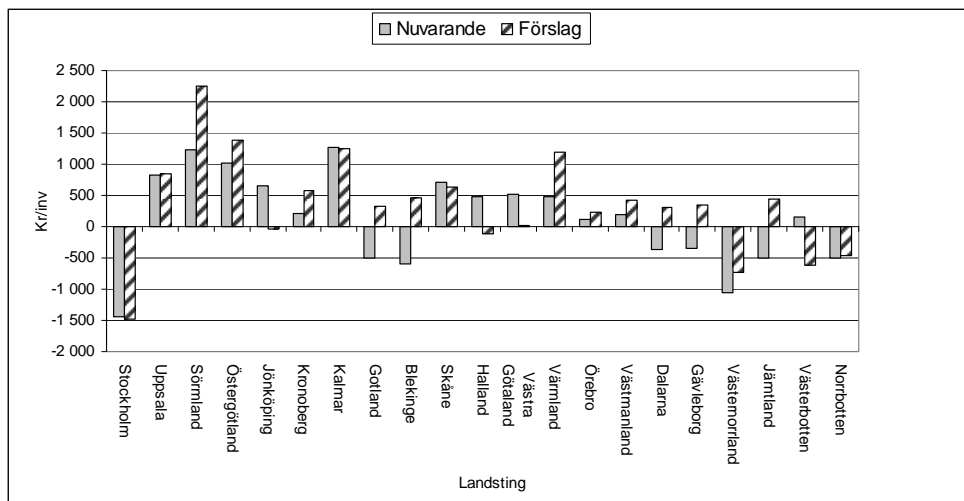
Landsting	Föreslagen standardkostnad 2011	Justerad nettokostnad 2009	Differens
Stockholm	17 708	19 186	-1 478
Uppsala	17 632	16 787	845
Södermanland	19 116	16 860	2 256
Östergötland	18 504	17 116	1 388
Jönköping	17 983	18 029	-46
Kronoberg	18 043	17 466	577
Kalmar	19 079	17 820	1 259
Gotland	20 632	20 307	325
Blekinge	19 381	18 919	462
Skåne	18 196	17 559	637
Halland	17 753	17 864	-111
Västra Götaland	18 040	18 012	28
Värmland	19 023	17 833	1 190
Örebro	18 701	18 478	223
Västmanland	18 898	18 474	424
Dalarna	18 965	18 653	312
Gävleborg	19 196	18 850	346
Västernorrland	19 196	19 920	-724
Jämtland	19 845	19 409	436
Västerbotten	18 351	18 964	-613
Norrbottnen	19 708	20 171	-463

Källa: SCB och egen beräkning.

I figur 5.12.3 visas skillnaden mellan de justerade nettokostnaderna 2009 samt den nuvarande respektive den föreslagna standardkostnaden justerad enligt vad som beskrivits ovan. Det kan konstateras att även med kommitténs förslag är skillnaderna mellan

de justerade nettokostnaderna och respektive standardkostnader i flera fall betydande.

Figur 5.12.3 Skillnaden mellan nuvarande standardkostnad (inkl lönekostnad och strukturbidrag) respektive föreslagen standardkostnad (för samma verksamheter) och redovisad justerad nettokostnad (kr/inv.)



Källa: Egen beräkning.

5.13 Kollektivtrafik

5.13.1 Nuvarande utformning

Delmodellen för kollektivtrafik är den enda delmodellen i kostnadsutjämningen som är gemensam för både kommuner och landsting.

Standardkostnaden beräknas per län och baseras på tre variabler som avser att fånga upp glesbygdsproblem, trängselproblem i storstadsregionerna samt att behovet av kollektivtrafik i tätorter uppkommer först i större samhällen. De valda variablerna på länsnivå är:

- antalet utpendlare över kommungräns som andel befolkningen (AndUtpen)
- andel av länets befolkning som bor i tätorter med mer än 11 000 invånare (Andel11), och

- gleshet (det genomsnittliga avståndet mellan personer i länet), (Rotgles).

$$\text{Standardkostnad kollektivtrafik (länet)} = -1177,71 + 36,96 * \text{Rotgles} + 1926,38 * \text{Andel11} + 3\,336,55 * \text{AndUtpend}$$

$$\text{Standardkostnad kollektivtrafik (landsting)} = (\text{Standardkostnad i länet}) * 0,50$$

$$\text{Standardkostnad kollektivtrafik (kommun)} = (\text{Standardkostnad i länet}) * 0,50 * (\text{folkmängd länet}) * (\text{kommunens andel av under-skottstäckning}) / (\text{kommunens folkmängd})$$

Det som ligger till grund för nuvarande delmodell är samtliga trafikhuvudmäns trafik kostnader för 2000 och 2001. Dessa har justerats med den genomsnittliga avgiftsfinansieringen. Utifrån dessa värden har sedan en regression gjorts mot ovan redovisade förklaringsvariabler.

Varje år uppdateras den genomsnittliga nettokostnaden för kollektivtrafiken. Den kostnad som används är den som redovisas i kommunernas och landstingens bokslutsstatistik. För att det vägda genomsnittet av samtliga standardkostnader ska överensstämma med den senast kända kostnaden görs en årlig nivåjustering.

Länets standardkostnad fördelas med hälften till kommunerna och hälften till landstinget.¹⁴ Kommunkollektivets andel fördelas sedan på kommunernas efter den faktiska kostnadens andel avseende 2001. I de län där landstinget är huvudman (Stockholm och Skåne) erhåller alla kommuner i länet samma standardkostnad.

Kommunens respektive landstingets tillägg/avdrag utgör skillnaden mellan den egna standardkostnaden och den genomsnittliga standardkostnaden i riket.

¹⁴ För Stockholms län gäller att landstinget erhåller 60 procent och kommunerna 40 procent.

5.13.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Utvecklingen inom kollektivtrafiken

Kollektivtrafik kan delas in i två delar: allmän och särskild kollektivtrafik. Det som i vardagligt tal benämns kollektivtrafik är den allmänna kollektivtrafiken, dvs. trafik som erbjuds allmänheten exempelvis via tidtabeller.

Den särskilda kollektivtrafiken är däremot trafik som endast är öppen för individer med särskilt tillstånd. Dit hör färdtjänst, riks-färdtjänst, skolskjutsar och sjukresor.

I delmodellen för kollektivtrafik behandlas den allmänna kollektivtrafiken. Eventuella behov av kostnadsutjämning för den särskilda kollektivtrafiken sker i andra delmodeller (exempelvis grundskolemodellen).

År 2002 gjordes drygt en miljard resor med lokal och regional kollektivtrafik i Sverige. Sedan dess har antalet resor ökat med 13 procent. Kollektivtrafikens andel av de totala persontransporterna är sedan många år cirka 20 procent.

Det ökande resandet med kollektiva färdmedel har medfört en snabb kostnadsökning. Mellan 2002 och 2009 ökade sektorns nettokostnader från 8,0 till 14,7 miljarder kronor. Kollektivtrafikens andel av de totala nettokostnaderna för kommuner och landsting ökade från knappt 2 till cirka 2,5 procent under perioden. Satsningar på kollektivtrafik i form av bättre turtäthet och nya linjer för att möta det ökade resandet är den främsta orsaken till kostnadsökningarna. Andra faktorer som drivit på kostnaderna är satsningar på ökad trygghet för resenärerna och utökad trafik till följd av att kommersiella aktörer minskat eller dragit in trafik.

Det kan vidare konstateras att det finns stora strukturella skillnader i behoven och förutsättningarna för driften av kollektivtrafik i olika delar av landet, vilket återspeglas i tabell 5.13.1. Störst är behoven i storstadsregionerna som skulle ha svårt att över huvud taget fungera utan kollektivtrafik.

Tabell 5.13.1 Antal kollektivtrafikresor per person i olika delar av landet 2007

	<i>Andel av befolkningen</i>	<i>Andel av kollektivresor</i>	<i>Kollektivresor per person och år</i>
Stockholm	21	56	350
Västra Götaland	17	18	140
Skåne	13	11	110
Övriga län	49	15	40
Riket	100	100	130

Källa: En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39), bilaga 6.

Utfallet i dagens modell

Uppgifter om kostnaderna för kollektivtrafik finns i kommunernas och landstingens räkenskaper. Vidare samlar Trafikanalys årligen in uppgifter från samtliga trafikhuvudmäns räkenskaper. Ingen av källorna är heltäckande varför kommittén har kompletterat och kombinerat de olika källorna för att få fram ett så korrekt underlag som möjligt.

Det är dock inte de totala kostnaderna för trafiken som ska vara föremål för utjämning utan den underskottstäckning (ägarbidrag) som kommunerna och landstingen enligt lag ska finansiera.

År 2009 lämnade kommuner och landsting totalt 14,3 miljarder kronor i ägarbidrag. Via trafikavtal sköt staten till 262 miljoner kronor. Om man jämför den justerade trafik kostnaden för 2009 och standardkostnaden på länsnivå för utjämningsåret 2011 kan konstateras att modellen fungerar relativt väl för vissa län men sämre för andra, se tabell 5.13.2.

Standardkostnadsberäkningen påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

Tabell 5.13.2 Jämförelse mellan standardkostnad för utjämningsåret 2011 och justerad redovisad nettokostnad 2009 (kr/inv)

Landsting	Nuvarande standard-kostnad 2011	Justerad netto-kostnad 2009	Differens
Stockholm	1 975	1 998	-23
Uppsala	1 055	1 174	-120
Södermanland	762	633	129
Östergötland	930	812	118
Jönköping	629	578	50
Kronoberg	594	622	-28
Kalmar	532	768	-237
Gotland	489	372	117
Blekinge	527	610	-84
Skåne	974	1 107	-133
Halland	767	590	177
Västra Götaland	1 051	1 174	-123
Värmland	687	890	-203
Örebro	877	572	305
Västmanland	872	496	377
Dalarna	757	582	174
Gävleborg	789	686	103
Västernorrland	593	479	114
Jämtland	928	750	178
Västerbotten	833	756	77
Norrbotten	1 015	675	340

Källa: Trafikanalys och egna beräkningar.

Ny lagstiftning från 2012

År 2012 träder en ny kollektivtrafiklag i kraft. Den syftar bland annat till att göra det möjligt för kommersiella trafikföretag att fritt bedriva regional kollektivtrafik, förutsatt att de har de tillstånd som krävs.

En konsekvens av lagstiftningen blir att strategiska beslut kring den regionala kollektivtrafiken ska fattas i förvaltningsform av en trafikmyndighet för att få ökad insyn och bättre samhällsplanering. Dess viktigaste uppgift är att upprätta och vid behov uppdatera trafikförsörjningsprogram där mål för den regionala kollektiv-

trafiken fastställs. Arbetet ska ske i samverkan med angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter, i syfte att säkerställa att behovet av länsgränsöverskridande regional kollektivtrafik kan tillgodoses på ett bra sätt.

Det finns tre olika sätt att ordna trafikmyndigheten. Den kan bedrivas i ett kommunalförbund, under en gemensam nämnd eller av ett landsting som ensam trafikmyndighet. I flera län kommer man att låta landstinget bli ensam huvudman för kollektivtrafiken¹⁵.

En konsekvens av alternativet med landstinget som huvudman är att en skatteväxling måste ske för den överförda verksamheten. En skatteväxling kommer initialt att skapa omfördelningseffekter mellan kommunerna i vissa län, huvudsakligen på grund av att den kommunvisa fördelningen i delmodellen för kollektivtrafik inte har uppdaterats sedan utjämningsåret 2005. Omfördelningseffekter kommer dock att ske ändå vid en uppdatering av den kommunvisa fördelningen i delmodellen.

I de län där landstinget är eller kommer att bli huvudman får alla kommuner samma standardkostnad i kronor per invånare (så är det i dagsläget i Stockholms län och Skåne län). Kommunerna kommer alltså att även fortsättningsvis erhålla en standardkostnad enligt principen att 50 procent av länets kollektivtrafik ligger på kommunerna, trots att de inte har några kostnader för kollektivtrafik. Ska man flytta över hela delmodellen till landstingen krävs att man återväxlar det belopp som svarar mot kommunernas standardkostnader eftersom landstingen har fått full ersättning för den kostnad som överförts i form av en ökad utdebitering.

5.13.3 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Nuvarande utjämningsmodell bör uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, glesheten, personer som pendlar samt personer som bor i tätorter med fler än 11 000 personer 2011. Vidare bör kostnadsfördelningen mellan kommunerna inom respektive län uppdateras.

¹⁵ Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting kommer detta ske i uppemot 10 län.

Skälen för kommitténs bedömning: Kommittén föreslår att nuvarande utjämningsmodell behålls men att den uppdateras med avseende på de variabler som avser att fånga upp de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna i både storstad och glesbygd. Regionförstoring är den viktigaste faktorn för att åstadkomma tillväxt samtidigt som en väl utbyggd kollektivtrafik är den viktigaste faktorn för att åstadkomma regionförstoring.

Vidare anser kommittén att det är angeläget att uppdatera kostnadsfördelningen mellan kommunerna inom respektive län. Nuvarande fördelning från 2001 är inaktuell och bör därför ersättas med en fördelning baserad på uppgifter från 2009.

Kommittén är medveten om att det inom flera län pågår arbete med att föra över ansvaret för kollektivtrafiken på landstingen. Exakt i hur många län det kommer att ske kan inte sägas i dag. Om det på några års sikt visar sig att så gott som samtliga län har gjort denna förändring kan det finnas anledning att diskutera om delmodellen ska flyttas över i sin helhet till landstingens kostnadsutjämning.

5.13.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

En uppdatering av modellen medför vissa omfördelningseffekter, se tabell 5.13.3. Bland de län erhåller störst tillskott märks Uppsala, Skåne, Halland och Värmland. Till de län som får störst minskning hör Östergötland, Gävleborg, Västerbotten och Norrbotten.

Tabell 5.13.3 Jämförelse mellan föreslagen och dagens standardkostnad för kollektivtrafik (kr/inv)

Landsting	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Stockholm	1 971	1 975	-4
Uppsala	1 108	1 055	53
Södermanland	793	762	31
Östergötland	792	930	-138
Jönköping	588	629	-40
Kronoberg	574	594	-20
Kalmar	590	532	59
Gotland	372	489	-117
Blekinge	515	527	-11
Skåne	1 107	974	134
Halland	869	767	102
Västra Götaland	1 094	1 051	43
Värmland	751	687	64
Örebro	821	877	-56
Västmanland	796	872	-76
Dalarna	804	757	47
Gävleborg	658	789	-131
Västernorrland	470	593	-123
Jämtland	837	928	-91
Västerbotten	568	833	-265
Norrbotten	775	1 015	-240

Källa: SCB och egen beräkning.

För majoriteten av kommunerna (181 stycken) ligger förändringen inom intervallet plus minus 100 kronor per invånare.

5.14 Löner

5.14.1 Nuvarande utformning

År 2008 infördes en ny modell med två delkomponenter i kostnadsutjämnningen som utjämnar för strukturella lönekostnadskillnader mellan kommuner respektive mellan landsting. Modellens konstruktion baseras på det förslag som lades fram av 2005 års uppföljning av utjämnningssystemet i betänkandet SOU 2007:61. I

den fortsatta beredningen av ärendet gjorde dock regeringen avsteg från utredningens förslag, genom att föreslå att de beräknade tilläggen skulle reduceras med 50 procent.

I delmodellen för kommunerna beräknas de strukturella löneskillnaderna utifrån medellönen i angränsande kommuner, köpeskillningen på småhus och förvärvsarbetsgrad. De valda variablerna avser att avspegla konkurrensen på närliggande arbetsmarknader, boendekostnaderna på orten och det allmänna arbetsmarknadsläget.

För landstingen beräknas löneskillnaderna utifrån lönerna i privat sektor samt läkarnas faktiska lönenivå. De valda variablerna i modellen avser att avspegla konkurrensen på närliggande arbetsmarknader.

Löneskillnaderna anges i form av ett index som inte uppdateras årligen utan ligger fast tills vidare. Kommuner och landsting med ett indextal som är större än 100 får ett bruttotillägg. Tillägget finansieras med ett generellt avdrag för alla kommuner respektive landsting motsvarande ett med befolkningen per den 31 december två år före utjämningsåret vägt medelvärde för tilläggen. Avdraget för utjämningsåret 2011 uppgår till 126 kronor per invånare för kommunerna och 36 kronor per invånare för landstingen.

Vid beräkning av tillägget beräknas först en s.k. justerad lönekostnad. För kommunerna beräknas denna genom att standardkostnaderna för de fem största verksamhetsområdena multipliceras med en genomsnittlig lönekostnadsandel för respektive verksamhetsområde. För landstingen beräknas den justerade lönekostnaden genom att standardkostnaden för hälso- och sjukvård multipliceras med en genomsnittlig lönekostnadsandel för verksamhetsområdet i fråga. Den framräknade justerade lönekostnaden multipliceras sedan med ett indextal för att erhålla ett tillägg per invånare för respektive berättigad kommun och landsting. Tillägget reduceras därefter med hälften.

Lönekostnadsandelarna – som inte uppdateras årligen – avser förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (0,81), förskoleklass och grundskola (0,75), gymnasieskola (0,68), äldreomsorg (0,81) samt individ- och familjeomsorg (IFO) uppdelad på barn- och ungdomsvård (0,79) samt övrig verksamhet (0,38) och för hälso- och sjukvård (0,72).

$$\text{Bruttotillägg} = \text{Justerad lönekostnad} / 100 / 2 * (\text{index} - 100)^{16}$$

$$\text{Standardkostnad (tillägg/avdrag)} = \text{Bruttotillägg} - \text{Avgiften per invånare}$$

Endast kommuner och landsting med ett index över 100 får ett bruttotillägg, vilket innebär att standardkostnaden blir lika med avdraget per invånare. Kommuner och landsting som har ett index precis över 100 kan därför få en negativ standardkostnad trots att kommunernas eller landstingets index överstiger 100.

Uppräkning av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå sker med hjälp av NPI.

5.14.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

Lönernas utveckling

På uppdrag av kommittén har konsulten Henrik Berggren uppdaterat det underlag som togs fram av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet och som redovisas i betänkandet SOU 2006:84. Uppgifter om årsarbetare och lönesummor har erhållits från SKL och avser läget både 2008 och 2009.

Av uppdateringen framgår att det framför allt är kommuner och landsting i storstadsregionerna, speciellt i Stockholms län, som har högre lönenivåer än riksgenomsnittet.

I betänkandet SOU 2006:84, vars uppgifter byggde på lönenivåer under perioden 1997–2000 respektive 2002–2005 konstaterades att skillnaderna i lönenivåer varit relativt stabila över tid för landstingen men att de tenderat att öka över tid för kommunerna. Den uppdatering som kommittén genomfört tyder på att skillnaderna i lönenivåer verkar ha stabiliserats både för kommuner och landsting.

Standardiserat för ålder och personalkategori har kommunerna i Stockholms län drygt 5 procent högre löner än genomsnittet för riket. Storstadsregionernas lönenivåer ligger i genomsnitt drygt 2 procent över genomsnittet för riket.

Beträffande landstingen är det bara ett landsting, Stockholms läns landsting, som har en lönenivå som överstiger genomsnittslönen med mer än 2 procent. Två landsting, Uppsala läns

¹⁶ Om index är större än 100

landsting respektive Västmanlands läns landsting, har en lönenivå som överstiger genomsnittet för riket med mer än 1 procent.

Utfallet i dagens modell

I tabell 5.14.1 redovisas tilläggen/avdragen för lönekostnader per kommungrupp samt antalet kommuner med tillägg respektive avdrag.

Av tabellen framgår att förortskommunerna till storstäderna och storstäderna får tillägg medan alla andra kommungrupper får ett avdrag. Danderyds kommun får det största tillägget, 756 kronor per invånare. Flest kommuner med tillägg finns i gruppen förortskommuner till storstäder. I fyra kommungrupper får samtliga kommuner avdrag. För att finansiera lönekostnadsutjämningen får samtliga kommuner ett avdrag på 126 kronor per invånare i dagens modell.

Beräkningen av tilläggen/avdragen för lönekostnader påverkas inte av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

Tabell 5.14.1 Lönetillägg/avdrag kronor per invånare för utjämningsåret 2011¹⁷ samt antal kommuner med tillägg/avdrag (ovägda genomsnitt)

Kommungrupp	Tillägg/ avdrag	Antal tillägg	Antal avdrag
Storstäder	152	3	0
Förortskommuner till storstäderna	200	32	6
Större städer	-116	1	30
Förortskommuner till större städer	-93	2	20
Pendlingskommuner	-116	2	49
Turism- och besöksnäringkommuner	-117	1	19
Varuproducerande kommuner	-126	0	54
Glesbygdkommuner	-126	0	20
Kommuner i tätbefolkad region	-126	0	35
Kommuner i glesbefolkad region	-126	0	16

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tre landsting – landstingen i Stockholms, Västmanlands och Uppsala län erhåller ett tillägg på 104, 58 respektive 15 kronor per invånare. Landstingen i Västernorrlands respektive Gävleborgs län

¹⁷ Ej NPI-uppräknad

har avdrag på 8 respektive 22 kronor. För alla övriga landsting är avdraget 36 kronor per invånare, vilket är lika med den avgift som drabbar alla landsting för att finansiera lönekostnadsutjämningen.

5.14.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Skillnader i lönekostnader ska kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting. Variablerna i dagens regression för att fånga upp de strukturella lönekostnadsskillnaderna mellan kommunerna ersätts med taxeringsvärdet på småhus, andel förvärvsarbete i kommunen som inte är anställda i kommun- eller landstingssektorn samt länets genomsnittliga bostadsrättspriser.

Skälen för kommitténs förslag: I betänkandet SOU 2006:84, där skillnader i lönenivåer studerades för perioden 1997–2005, konstaterar utredaren att inget talar för att lönekostnadsskillnaderna skulle vara av övergående natur. Den uppdatering som kommittén låtit genomföra avseende perioden 2008–2008 bekräftar denna slutsats. I bilaga 6 till detta betänkande, *Inkomstutjämning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner*, konstaterar Internationella Handelshögskolan i Jönköping att både lokal-kostnader och lönenivåer är högre i de urbana regionerna.

Mot den bakgrunden anser kommittén att en utjämning för de strukturella lönekostnadsskillnader som påvisats bör ske och att utjämningen bör ske fullt ut. Som nämnts i avsnitt 2.3.3 är det viktigt att alla kommuner, oavsett problem, känner sig uppmärksammade och rättvist behandlade för att ett utjämningsystem ska uppfattas som legitimt och rättvist och ha förutsättningar att överleva på sikt.

De variabler som i dagens modell används för att fånga de strukturella lönekostnadsskillnaderna mellan kommunerna är:

- Medellönen för kommunalanställda i angränsande kommuner.
- Köpeskillingen på småhus (permanentboende).
- Förvärvsarbetsgrad (andel av befolkningen äldre än 16 år som är förvärvsarbete).

Dessa variabler kan förklara 61,8 procent av skillnaderna mellan kommunernas standardiserade löner. Kommittén har i sitt arbete prövat alternativa variabler för att om möjligt höja förklaringsgraden och härvid funnit att följande variabler ökar förklaringsgraden till 68 procent:

- Genomsnittliga taxeringsvärden¹⁸ för småhus (permanentboende, begränsat till 400 000 kronor nedåt och 3 miljoner kronor uppåt).
- Andel av befolkningen (16 år eller äldre) som inte arbetar i primärkommunal sektor eller i landstinget.
- Genomsnittliga priset för en bostadsrätt i länet(ej kvadratmeterpris).

Mot den bakgrunden anser kommittén att dagens variabler för att fånga upp strukturella lönekostnadsskillnaderna mellan kommunerna bör bytas ut mot ovan nämnda variabler.

Beträffande landstingen har kommittén inte funnit någon anledning föreslå förändringar i dagens utjämningsmodell bortsett från att kommittén föreslår att modellen ska få fullt genomslag. Det innebär att modellen liksom i dag ska utgå från medellönen i privat sektor i länet justerad för skillnaderna i läkarnas löner standardiserade för yrke och ålder.

5.14.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Kommitténs förslag innebär att 41 kommuner får höjda standardkostnader medan 249 får sänkta.

På kommungruppsnivå är det bara storstäderna och förortskommunerna till dessa som får höjda standardkostnader jämfört med dagens modell, se tabell 5.14.2.

¹⁸ Byggnadsvärde + markvärde.

Tabell 5.14.2 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad för kommunerna (ovägt genomsnitt, kr/inv.)

Kommungrupp	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Storstäder	419	155	263
Förortskommuner till storstäderna	389	205	184
Större städer	-257	-118	-138
Förortskommuner till större städer	-249	-95	-154
Pendlingskommuner	-285	-119	-166
Turism- och besöksnäringkommuner	-240	-120	-120
Varuproducerande kommuner	-323	-129	-194
Glesbygdkommuner	-323	-129	-194
Kommuner i tätbefolkad region	-313	-129	-184
Kommuner i glesbefolkad region	-323	-129	-194

Källa: SCB samt egna beräkningar

Den förändring för landstingen som följer av att lönekostnadsmodellen kompenserar fullt ut i stället för till hälften som i dag framgår av tabell 5.14.3.

Tabell 5.14.3 Jämförelse mellan föreslagen standardkostnad och dagens standardkostnad för landstingen (kr/inv.)

Landsting	Föreslagen standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 2011	Differens
Stockholm	209	104	105
Uppsala	30	15	15
Södermanland	-71	-36	-35
Östergötland	-71	-36	-35
Jönköping	-71	-36	-35
Kronoberg	-71	-36	-35
Kalmar	-71	-36	-35
Gotlands kommun	-71	-36	-35
Blekinge	-71	-36	-35
Skåne	-71	-36	-35
Halland	-71	-36	-35
Västra Götaland	-71	-36	-35
Värmland	-71	-36	-35
Örebro	-71	-36	-35
Västmanland	117	58	59
Dalarna	-71	-36	-35
Gävleborg	-45	-22	-23
Västernorrland	-17	-8	-9
Jämtland	-71	-36	-35
Västerbotten	-71	-36	-35
Norrbottn	-71	-36	-35

Källa: SCB samt egna beräkningar

6 Den kommunala fastighetsavgiften

6.1 Nuvarande utformning

Från fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift

År 2008 ersattes den statliga fastighetsskatten på bostäder av en kommunal fastighetsavgift som fastställs av staten men tillförs kommunerna. Vid införandet neutraliserades effekterna genom att anslaget för kommunalekonomisk utjämning minskades med motsvarande belopp. Fastighetsavgiften för småhus (inklusive fritidshus) är satt till 6 000 kronor, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet. För flerbostadshus är avgiften satt till 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften indexeras årligen genom att den räknas upp med inkomstbasbeloppets förändring. År 2011 är avgiften 6 512 kronor för småhus och 1 302 kronor per bostadslägenhet i flerbostadshus.

Bostädernas taxeringsvärden förändras vart tredje år i samband med allmän eller förenklad fastighetstaxering. Fastighetstaxeringarna för småhus, småhus på lantbruk respektive flerbostadshus sker vid olika tidpunkter. År 2009 gjordes en fastighetstaxering av småhus. År 2010 har en fastighetstaxering av flerbostadshus ägt rum och 2011 sker en fastighetstaxering av småhus på lantbruk. Taxeringsvärdena bestäms utifrån prisnivån två år före taxeringsåret, vilket innebär att prisnivån 2008 är grunden för flerbostadshusens taxeringsvärden i 2010 års taxering.

När fastighetsavgiften infördes 2008 var den finansiellt neutral, såväl för varje enskild kommun som för staten. Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften 2008 beräknades till 12 060 miljoner kronor. Dessa fördelades lika mellan kommunerna, 1 315 kronor per invånare i kommunen per den 1 november 2007. Intäkten ”neutraliserades” av att statens anslag till kommunalekonomisk

utjämning minskades med motsvarande belopp. Hur stora fastighetsavgifter som faktiskt betalades för bostäderna i respektive kommun 2008 hade således ingen betydelse för kommunens intäkt det aktuella året.

Årlig intäktsförändring

Från och med 2009 ska den årliga intäktsförändringen från fastighetsavgiften tillföras respektive kommun och adderas till det ursprungliga beloppet 2008. Kommunerna erhåller således inte den faktiska intäkten från fastighetsavgiften för bostäderna i kommunen utan det är endast förändringen mellan åren som läggs till 2008 års belopp.

Utvecklingen av kommunernas intäkter från fastighetsavgiften kommer att variera avsevärt, såväl mellan åren som mellan olika kommuner. Därför krävs särskilda prognoser för den enskilda kommunen inför budgetarbetet.

Avgiftsintäkterna blir kända först vid slutet av året efter beskattningsåret. Det innebär att avgiftsintäkterna för 2010 inte blir kända förrän i slutet av 2011. Intäkterna för 2010 kommer heller inte att betalas ut förrän 2012. Men eftersom utbetalningen av intäkterna från fastighetsavgiften 2012 egentligen avser avgiftsintäkterna i kommunerna 2010 bör prognosen för 2010 års avgiftsintäkter periodiseras till detta år av kommunerna.

Allt fler fastigheter omfattas

Från och med 2010 omfattas även fastigheter med småhus som saknar byggnadsvärde (småhus vars byggnadsvärde är mindre än 50 000 kronor) av den kommunala fastighetsavgiften. Även tomtmark som är bebyggd med småhus på ofri grund, dvs. arrendetomter, ska från och med 2010 ingå i det kommunala fastighetsavgiftssystemet. Tidigare har det utgått statlig fastighetsskatt för dessa fastigheter.

Regeringen har beräknat att kommunernas intäkter från den kommunala fastighetsavgiften ökar med cirka 130 miljoner kronor på grund av dessa förändringar. Anslaget till kommunalekonomisk utjämning har därför minskats med motsvarande belopp från och

med 2010, vilket innebär att alla kommuners statsbidragsintäkter har minskats med cirka 14 kronor per invånare.

Intäkterna från de nya fastigheter som omfattas av den kommunala fastighetsavgiften är dock ojämnt fördelade mellan kommunerna. I flera kommuner finns det i stort sett inga småhus med så låga byggnadsvärden över huvud taget, medan ökningen i fastighetsavgift blir betydande i framför allt kommuner med mycket fritidshus.

Utvecklingen mellan 2008 och 2010

Studerar man intäktsförändringarna beträffande den kommunala fastighetsavgiften mellan 2008 och 2010 kan man konstatera att regelförändringen från statlig fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift kraftigt gynnat kommuner med många småhus och fritidshus med tidigare låga taxeringsvärden medan kommunerna i bl.a. tillväxtregionerna med tidigare höga taxeringsvärden har fått en förhållandevis liten intäktsförstärkning. Detta gäller särskilt kommuner med många flerbostadshus, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Intäktsförändringen 2009 och 2010 från kommunal fastighetsavgift i ett antal typkommuner

Kommuner med störst tillskott	Tillskott (kr/inv.)	Kommuner med lägst tillskott	Tillskott (kr/inv.)
Borgholm	1 264	Överkalix	17
Malung-Sälen	940	Hultsfred	24
Härjedalen	896	Norsjö	24
Åre	873	Högsby	53
Valdemarsvik	762	Solna	55
Boxholm	730	Åsele	62
Lysekil	719	Malå	67
Orust	701	Stockholm	68
Mörbylånga	694	Ånge	73
Norrtälje	692	Sundbyberg	73

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det sätt på vilken fastighetsavgiften är konstruerad frångår i någon mening principen om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för

landets kommuner. Flera av de kommuner som erhållit de största tillskotten menar dock att intäktsförstärkningen bör kunna ses som en rimlig kompensation för de merkostnader som följer av ett omfattande fritidsboende, ett argument som dock försvagats betydligt sedan vistelsekommunen inte längre behöver stå för de kostnader som följer av hemtjänst och handikappomsorg i temporärt boende.

Prognos för 2010

Prognoserna för 2010 indikerar en intäktsökning från fastighetsavgiften på totalt drygt 400 miljoner kronor, vilket är väsentligt lägre än den prognostiserade intäktsökningen för 2009 och detta trots regelförändringarna. År 2009 ökade intäkterna med cirka 1,6 miljarder kronor.

Eftersom fastighetsavgiften per lägenhet är avsevärt lägre än för småhus har ändrade taxeringsvärden för flerbostadshus inte samma betydelse för kommunernas intäkter som beträffande småhusen. Dessutom har ökningen av inkomstbasbeloppet 2010 fastställts till endast 0,4 procent.

Preliminära uppgifter från taxeringen av flerbostadshus 2010 tyder på att taxeringsvärdena i genomsnitt kommer att öka med cirka 20 procent. Den nya fastighetstaxeringen kommer vidare att innebära att det blir betydande skillnader i intäktsutveckling mellan kommuner där flertalet flerbostadshus redan har maximal avgift och kommuner med tidigare låga taxeringsvärden för flerbostadshus.

Prognos för 2011

Prognosen för 2011 ger sammantaget intäktsökningar från fastighetsavgiften på cirka 350 miljoner kronor. Det är väsentligt mindre än 2009 och även mindre än prognosen för 2010. En orsak är att småhusen på lantbruk som taxeras 2011 utgör en begränsad del av fastighetsbeståndet. Dessutom har ökningen av inkomstbasbeloppet nästa år fastställts till måttliga 2,0 procent.

I ett tiotal kommuner minskar intäkterna från fastighetsavgiften i prognosen. En orsak är att det finns kommuner där fastighetstaxeringen innebär sänkta taxeringsvärden för småhusen på lantbruk. Som mest ökar intäkterna i en kommun med 160 kronor per invånare. Prognosen bör vara relativt tillförlitlig. SCB har haft tillgång till

taxeringsvärdena för de cirka 85 procent av småhusen på lantbruk som redan har fått nya taxeringsvärden.

6.2 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Resultatet från den nyligen tillsatta utredningen som har till uppgift att se över fastighetstaxeringen av bostäder bör avvaktas innan ställning tas till hur konsekvenserna av införandet av den kommunala fastighetsavgiften bör beaktas i förhållande till utjämningsystemet.

Skälen för kommitténs bedömning: I kommitténs uppdrag ingår att beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften och om så behövs lämna förslag till hur dessa bör beaktas.

Som framgår av vad som ovan redovisats frångår fastighetsavgiftens utformning i någon mening principen om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för landets kommuner. Sedan fastighetsavgiften infördes 2008 är det främst kommuner med många småhus och fritidshus med tidigare låga taxeringsvärden som gynnas av reformen. Kommunerna i bl.a. tillväxtregionerna med tidigare höga taxeringsvärden har fått en förhållandevis liten intäktsförstärkning.

I regeringens proposition (prop. 2007/08:27) om *Avskaffad statlig fastighetskatt m.m.* sägs bl.a. att ”eftersom ett ökande avgiftsunderlag uteslutande kommer kommunerna till del, ges kommunerna incitament att stimulera exempelvis bostadsbyggande och andra samhällsnyttiga åtgärder i kommunen för att stärka en positiv utveckling av underlaget för fastighetsavgifterna i kommunen”.

Kommitténs mening är att det ännu är för tidigt att uttala sig om fastighetsavgiftens utformning utgör ett reellt incitament för tillväxtfrämjande insatser i form av ett ökat bostadsbyggande. Det gäller speciellt byggande av flerbostadshus för vilka fastighetsavgifterna är lägre än för småhus. Det bör gå några år innan ställning tas till om fastighetsavgiftens utformning behöver omarbetas.

I februari 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda hur fastighetstaxeringen av bostäder kan avskaffas eller avsevärt förenklas (dir. 2011:13). Utredaren ska även belysa vilka konsekvenser en slopad fastighetstaxering av bostäder får för uttaget av fastighetsavgiften. Det

ska fortfarande finnas en löpande beskattning av bostäder och medlen ska tillfalla kommunerna. Utredaren är dock oförhindrad att inom denna ram föreslå förändringar av beskattningen, så länge förslagen sammantaget inte innebär ett höjt skatteuttag jämfört med nuvarande regelverk. Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2012.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det är för tidigt att ta ställning till vilka konsekvenser införandet av den kommunala fastighetsavgifter har för utjämningsystemet. Resultatet från den nyligen tillsatta utredningen som har till uppgift att se över fastighetstaxeringen av bostäder bör avvaktas innan ställning tas till hur konsekvenserna av införandet av den kommunala fastighetsavgiften bör beaktas i förhållande till utjämningsystemet.