

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. gruppleadaren 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 medelskatte kraften 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.

Kostnadsutjämning

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 fastighets-taxeringen 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 kommunalekonomisk 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 snabba 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 *Hälsövård, 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 minskas 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.

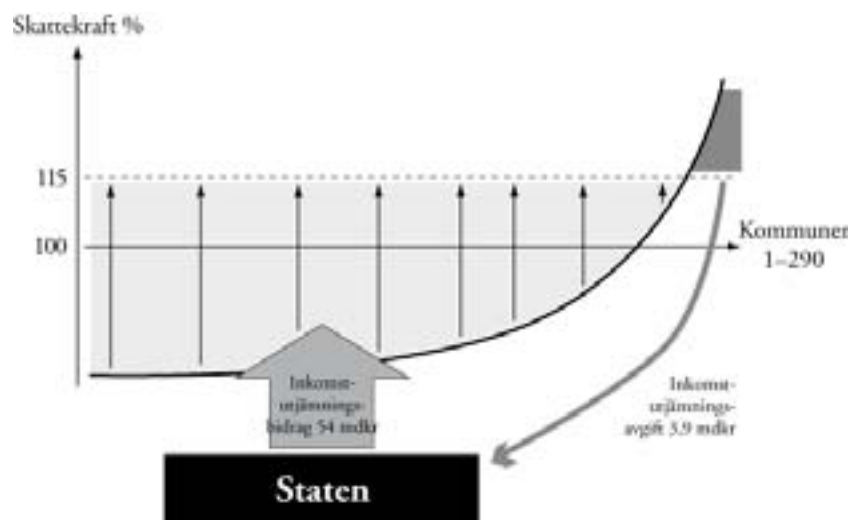
Utjämning avseende skillnader i skattekraft har i någon form funnits sedan 1917. Den nuvarande inkomstutjämningsordningen, som tillämpats sedan 2005, innebär att staten i huvudsak finansierar utjämningsbidraget. År 2011 får 279 av 290 kommuner och 19 av 20 landsting ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas 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 bidragen 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 inkomstutjämnin 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 tillväxtestimulans 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,

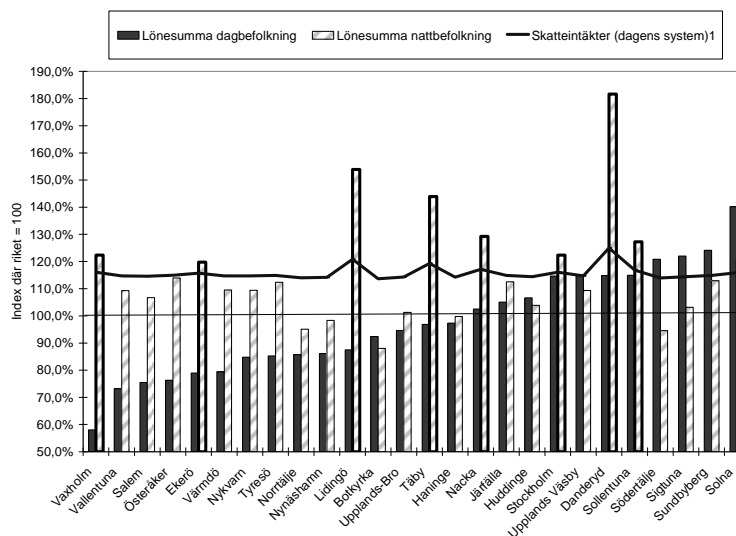
⁴ FA-regioner är en geografisk indelning av Sverige som införts av Nutek (Tillväxtverket). FA-regionerna överensstämmer i stort med de LA-regioner som använts av SCB.

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).

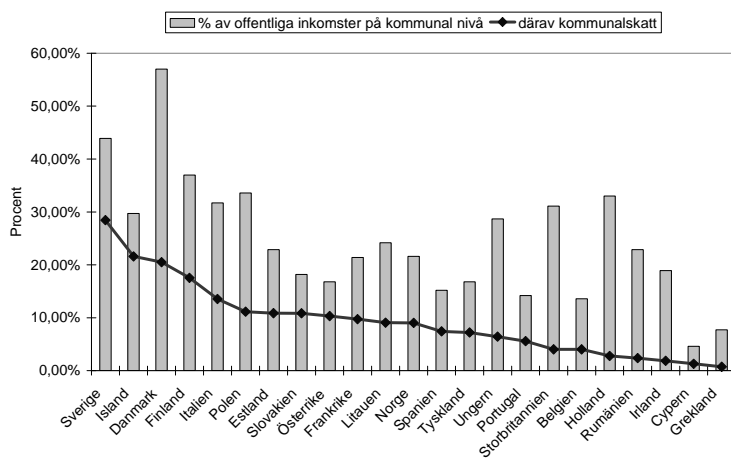
4.3.2 Möjligheter att utjämna för skillnader i skattekraft

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 övernattningsnatt.

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 renser 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 kompensationsen från Danmark till Sverige är lägre per intjänad krona än Sveriges ersättning till Danmark. Enligt skatteavtalet skulle de avtalslutande staterna utvärdera systemet efter två år, särskilt beträffande nivån på utjämningen och det faktum att utjämningen 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 gränspendlaren 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

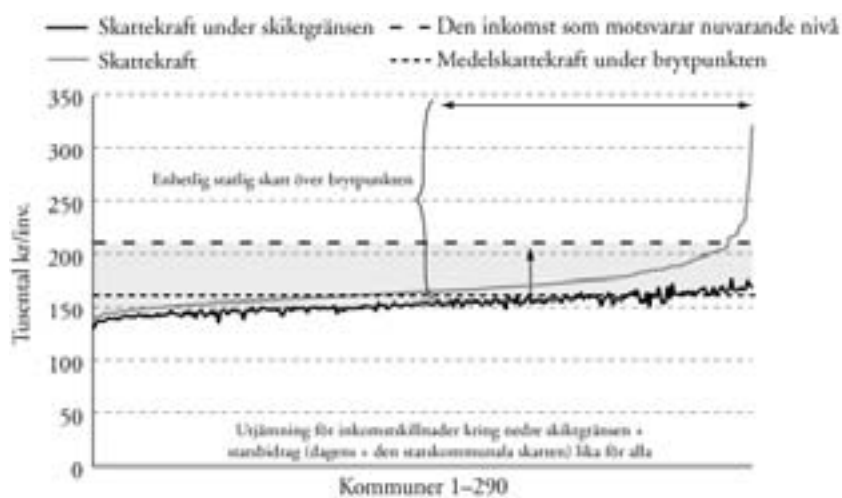
⁹ Se bl.a. i Ds 1993:68, Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller.

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).

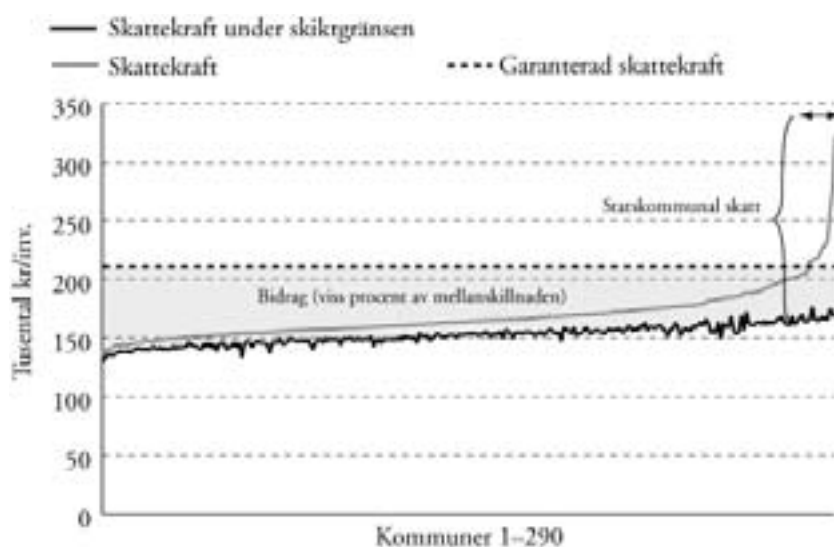
De invånare som främst kommer att beröras av en brytpunktsmodell är höginkomsttagarna eftersom staten kommer att beskatta inkomster över brytpunkten med 50–55 procent.

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.

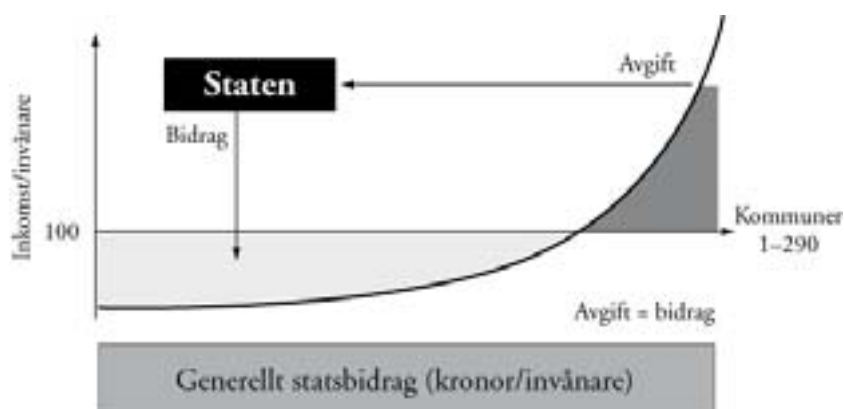
Det är även fullt tänkbart att variera skiktgränserna för statskommunal inkomstskatt om man vill åstadkomma fler varianter på en brytpunktmodell.

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. Utjämningsmodellen 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 inkomstutjämningsmodellen 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 inkomstutjämnings, 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 kostnadsutjämnings. Det är mot den bakgrunden viktigt att kostnadsutjämnings utformas på ett sådant sätt att den inte hämmar tillväxten.

Fler skattebaser skulle komplicera utjämnings

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. Spridningen 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 inkomstutjämningen 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.

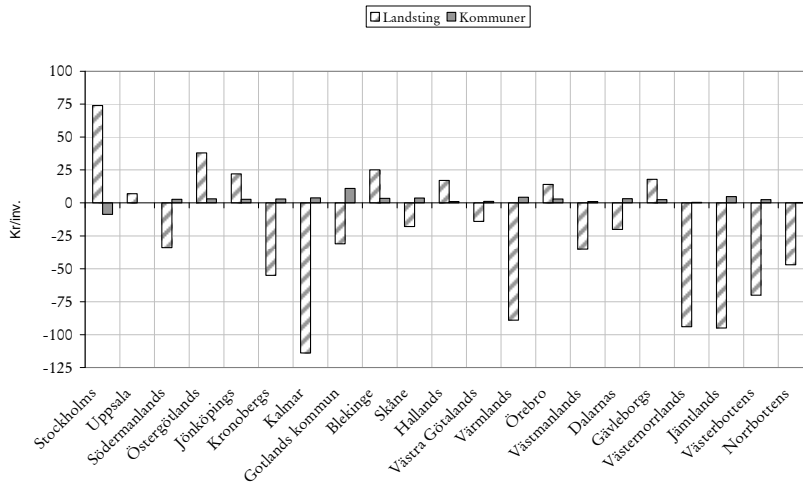
4.4.11 Effekter av kommitténs förslag avseende inkomstutjämningen

Som framgår av figur 4.8 är effekterna av kommitténs förslag beträffande inkomstutjämningen för enskilda kommuner och landsting relativt små jämfört med dagens system. Skälet till att landstingen i skogslänen, 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.

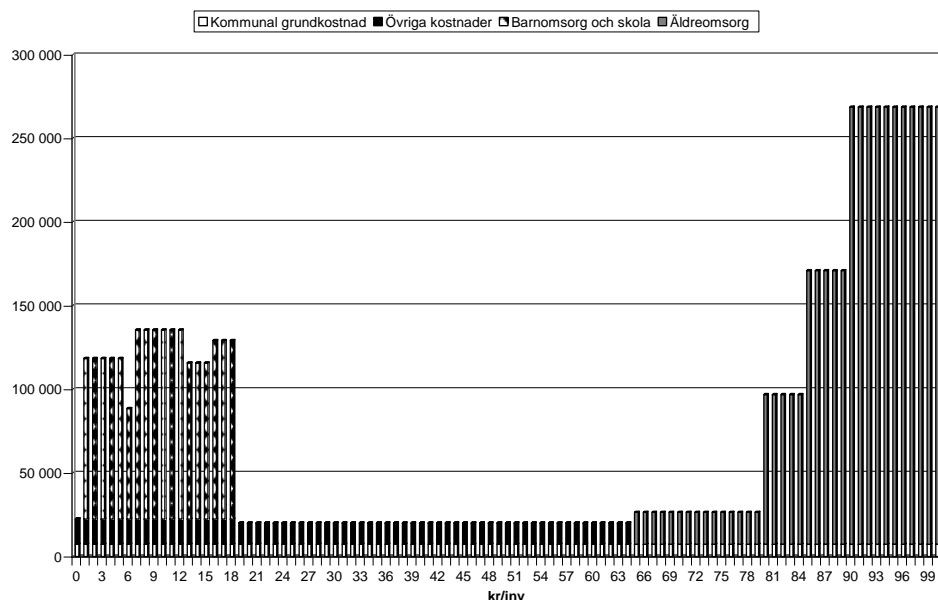
5 Kostnadsutjämning

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 räkenskapsammandrag 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.

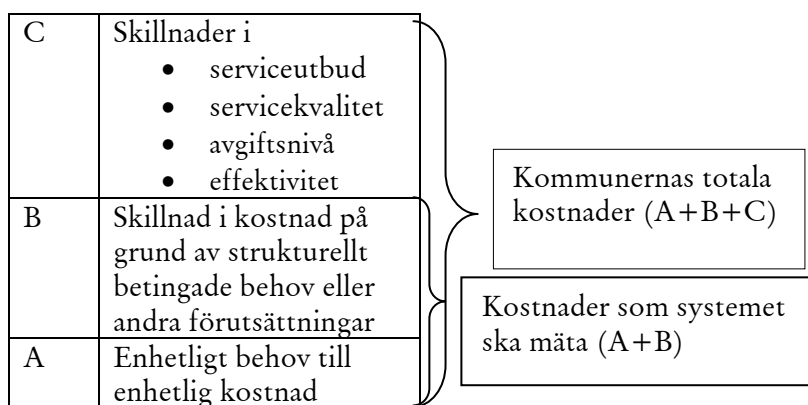
Det finns även skillnader i social och geografisk struktur som påverkar kommunernas kostnader. I glesbygd blir kostnaderna för skolan betydligt högre på grund av små skolenheter och långa skolskjutsavstånd. Detsamma gäller hemtjänsten. Vidare kan konstateras att det finns både social och etnisk segregation 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 prisuppräkning. 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
Glesbygdkommuner	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
Glesbygdskommuner	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 kommunspecifika 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.

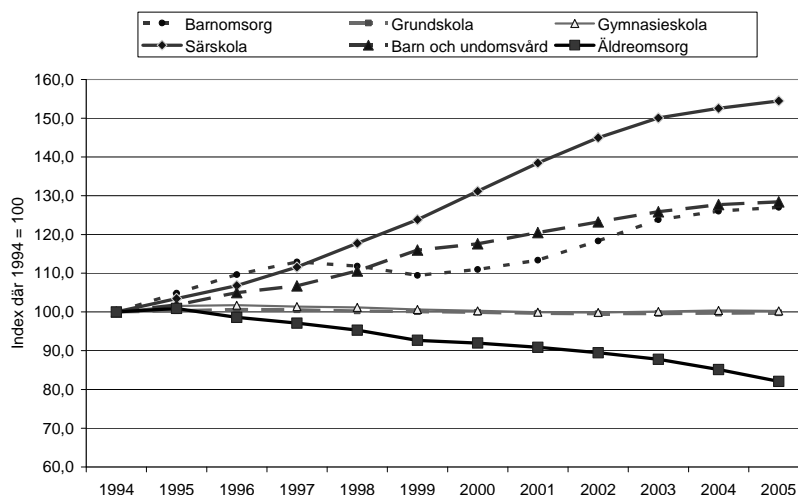
Utvecklingen inom äldreomsorgen

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

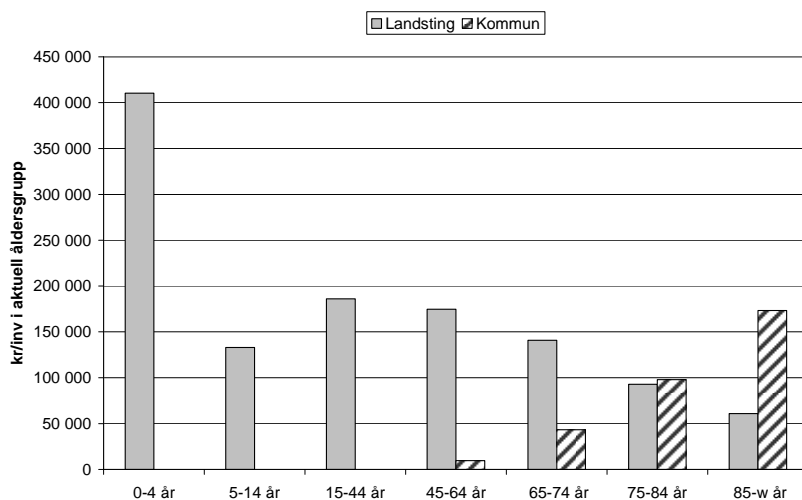
Både Lagergrens studier och Socialstyrelsens verksamhetsstatistik visar att äldre som har haft ett fysiskt ansträngande arbete som grupp drabbas tidigare av ohälsa jämfört med personer som har arbetat i mindre fysiskt krävande yrken. Det innebär att kommuner, där en relativt hög andel av de äldre har 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.

Korrigeringen 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 genomslaget 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).

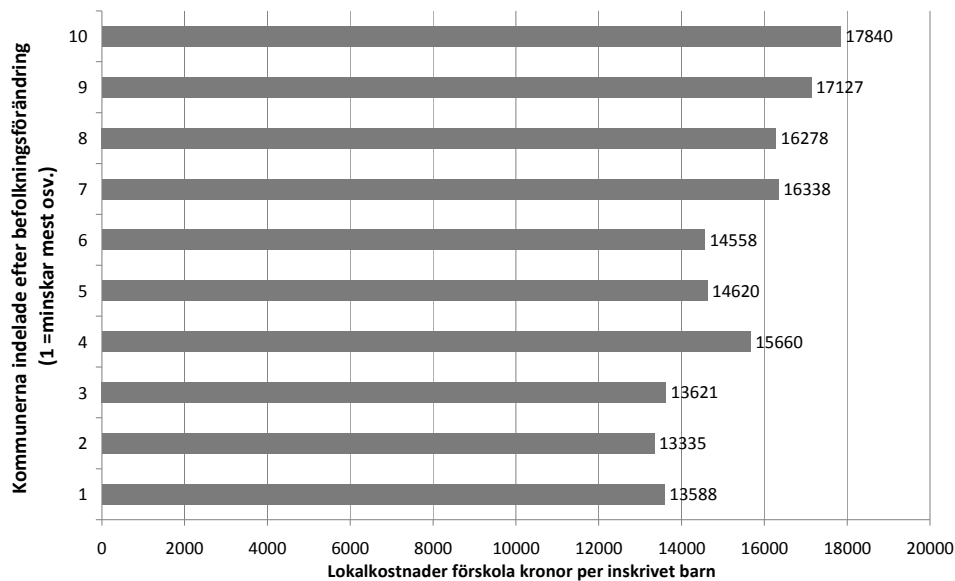
I kommuner där befolkningen ökar är kostnaden per kvadratmeter lokalyta hög. I kommuner där befolkningen minskar beror den högre kostnaden per elev på att antalet kvadratmeter per elev är hög. Antalet kvadratmeter per elev är cirka 30 procent högre än genomsnittet för riket i kommuner som minskar kraftigt.

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



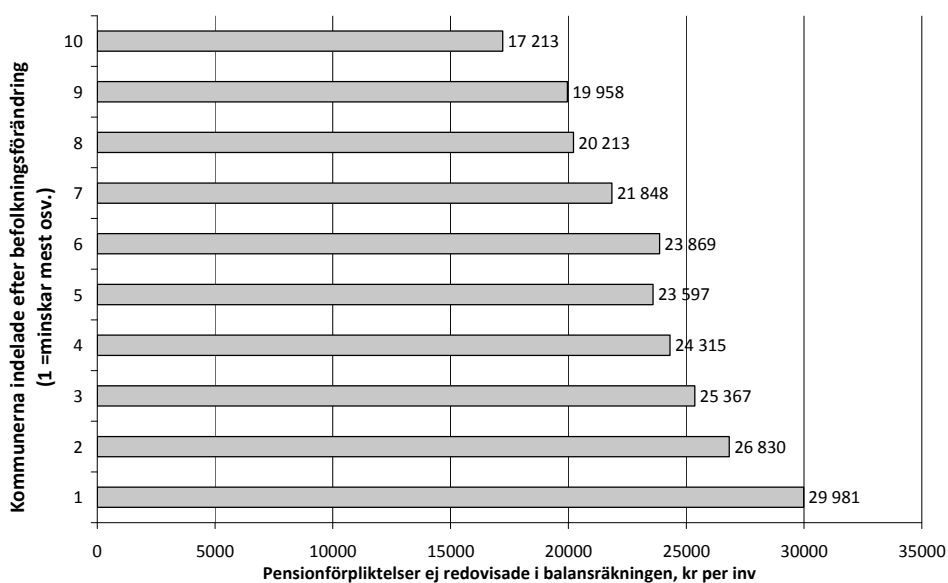
Källa: Egen beräkning.

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.

5.10.2 Resultatet av kommitténs uppföljning

I betänkandet *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen* (SOU 2007:61) föreslog 2005 års uppföljning av utjämnings-systemet att komponenten administration, resor och räddningstjänst skulle ersättas av två komponenter – administration respektive räddningstjänst – och att utjämnningen för lokala resor skulle upphöra.

Motivet för att ta bort resorna från modellen var att utredningen fann det osäkert om lokala resor innebär strukturella merkostnader av en storleksordning som gör det motiverat att särskilt beakta dessa kostnader i kostnadsutjämnningen.

Beträffande kostnaderna för administration knuten till den politiska verksamheten konstaterade 2005 års uppföljning av utjämnings-systemet att kostnaderna tenderar att öka med fallande folkmängd för kommuner med färre än 20 000 invånare. För de riktigt små kommunerna med en folkmängd under 8 000 var sambandet än tydligare, speciellt i glesbygden.

Som nämnts i avsnitt 5.10.1 ligger antalet invånare per kvadratkilometer till grund för beräkningen av merkostnader för administration. 2005 års uppföljning av utjämnings-systemet konstaterade att måttet invånardistans¹⁰ har en betydligt bättre förklaringsgrad när det gäller att fånga upp strukturella merkostnader för administration. Mot den bakgrunden föreslogs att måttet invånare per kvadratkilometer skulle bytas ut mot invånardistans.

I nuvarande delkomponent för räddningstjänst ges ersättning till kommuner med indelning efter folkmängd, tätortsgrad och invånare per kvadratkilometer. Ersättningsbeloppen och gränserna ligger fast sedan 1996. 2005 års uppföljning av utjämnings-systemet föreslog att räddningstjänsten skulle utgöra en enskild delkomponent i utjämningsmodellen för bebyggelsestruktur samt att kommunerna skulle indelas efter invånardistans och lokalt befolkningsunderlag¹¹ i stället för efter dagens indelning.

Beträffande komponenterna gator och vägar samt uppvärmningskostnader föreslog 2005 års uppföljning av utjämnings-systemet inga direkta förändringar men bedömde att det fanns

¹⁰ Anger genomsnittligt avstånd i meter till närmaste granne om kommunens befolkning skulle spridas ut jämnt över hela dess yta.

¹¹ Med lokalt befolkningsunderlag avses i detta sammanhang antalet personer som bor inom en radie av 37,5 kilometer från kommunens centralort.

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 analys 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 utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen* (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 överensstämja 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.

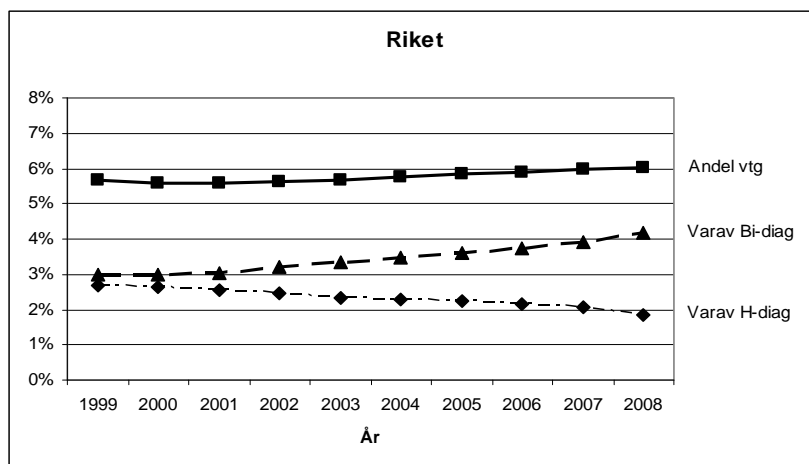
Särskild undersökning av den vårdtunga gruppen

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.

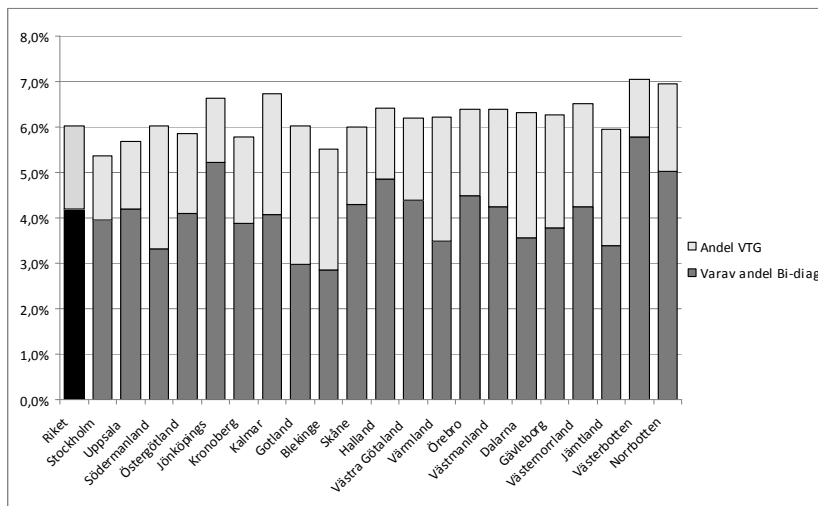
Det som har skett under perioden är att andelen personer som ingår i gruppen i kraft av en huvuddiagnos kontinuerligt minskat, samtidigt som gruppen med bara bidiagnos ökat. År 2008 utgörs således den vårdtunga gruppen till mer än två tredjedelar av personer som saknar vårdtung huvuddiagnos.

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 biddiagnos 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 biddiagnos.

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 biddiagnoser 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 kostnadsutjämnings 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 standardkostnad 2011	Nuvarande standardkostnad 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)

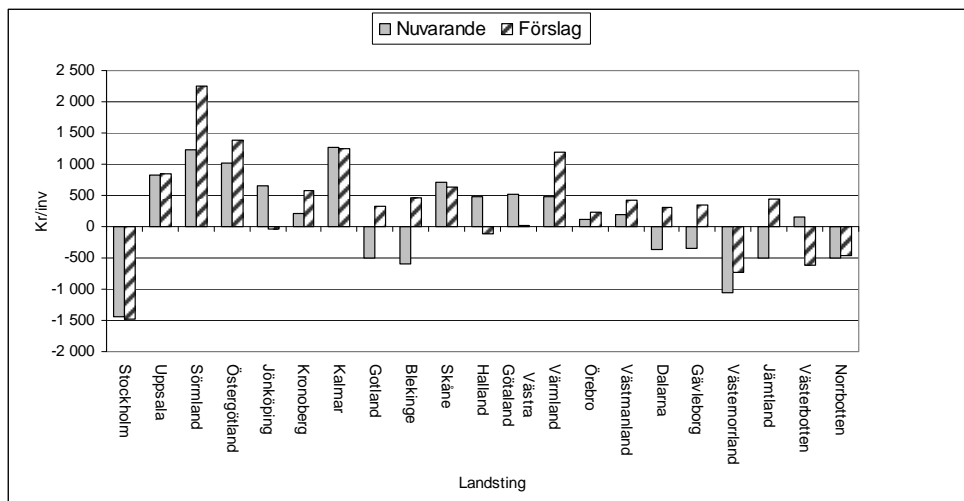
Landsting	Föreslagen standardkostnad 2011	Justerad nettokostnad 2009	Differens
Stockholm	17 708	19 186	-1 478
Uppsala	17 632	16 787	845
Södermanland	19 116	16 860	2 256
Östergötland	18 504	17 116	1 388
Jönköping	17 983	18 029	-46
Kronoberg	18 043	17 466	577
Kalmar	19 079	17 820	1 259
Gotland	20 632	20 307	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
Norrbottn	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.

7 Strukturbidrag

7.1 Nuvarande utformning

Strukturbidraget avser att kompensera kommuner och landsting för att vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen fr.o.m. 2005 togs bort samt för större bidragsminskningar till följd av övriga förändringar som genomfördes samtidigt. Strukturbidraget utgår 2011 till 94 kommuner med 1 521 miljoner kronor och till 6 landsting med 657 miljoner kronor.

Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder i kommuner

I den kostnadsutjämnning som infördes 1996 kompengades vissa kommuner för merkostnader på grund av deras bedömda större behov av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. En merkostnad beräknades för de kommuner som under den senaste femårsperioden hade haft en andel av befolkningen i åldern 16–64 år som varit arbetslösa eller i konjunkturberoende åtgärder som legat 2 procentenheter över riksgenomsnittet. De ersattes med 200 kronor per invånare för varje överskjutande procentenhet. År 2004 hade cirka 60 kommuner en ersättning på mellan 1 och 1 933 kronor per invånare, totalt ca 430 miljoner kronor. Flertalet kommuner med beräknad merkostnad fanns i västra Svealand och Norrland, men det fanns även en del kommuner i Syd- och Mellansverige med sådan ersättning, t.ex. Malmö, Helsingborgs och Eskilstuna kommuner.

Svagt befolkningsunderlag i kommuner

I kostnadsutjämningsen för svagt befolkningsunderlag, som också infördes 1996, kompenseras vissa kommuner för merkostnader som kan uppkomma då det regionala befolkningsunderlaget understiger 250 000 invånare. I beräkningarna beaktades även det lokala befolkningsunderlaget och kommunens egen folkmängd. Dessa merkostnader ansågs kunna uppkomma på grund av sämre förutsättningar för interkommunalt samarbete och för att kommunen måste ta ett större ansvar för att erforderlig samhällsservice upprätthålls.

År 2004 hade cirka 40 kommuner en beräknad standardkostnad på mellan 112 och 2 348 kronor per invånare, totalt ca 550 miljoner kronor. Berörda kommuner fanns i västra Värmland, norra Dalarna och i Norrlands inland, men även Gotlands, Borgholms och Strömstads kommuner omfattades.

Små landsting

Landsting med färre än 200 000 invånare fick fr.o.m. 1996 ett särskilt tillägg vid beräkningen av standardkostnaden för hälso- och sjukvård. Tillägget, som utgick till Gotlands kommun och de tre landstingen med lägst folkmängd, avsåg att finansiera merkostnader som kan uppkomma när dyr utrustning måste finansieras av ett färre antal invånare. Standardkostnaden för små landsting varierade 2004 mellan 230 och 1 426 kronor per invånare. Tilläggen uppgick totalt till cirka 290 miljoner kronor.

Från kostnadsutjämningsen till strukturbidrag

De tre delmodellerna togs bort från kostnadsutjämningsen 2005 då det inte ansågs möjligt att på objektiva grunder fastställa de merkostnader som uppkommer till följd av att en kommun eller ett landsting har ett svagt befolkningsunderlag. För landstingen bygger de beräknade merkostnaderna inte på något empiriskt underlag och det har inte heller påvisats några merkostnader för hälso- och sjukvård som hänger samman med att vissa landsting har liten folkmängd.

Även kostnaderna för kommunernas näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder är svåra att särredovisa även om vissa

delkostnader kan identifieras. Gemensamt för de tre delmodellerna är således att grunderna för att fastställa principerna för utjämnings- och ersättningsnivåerna avviker vad gäller mätbarhet från övriga delar av kostnadsutjämnings- och de har enligt regeringens mening (prop. 2003/04:155) snarare en regionalpolitisk profil. Utfallet per kommun respektive landsting av dessa tre delmodeller 2004 överfördes från kostnadsutjämnings- till det nya strukturbidraget från 2005.

Andra förändringar från 2005

I betänkandet Gemensamt finansierad utjämnings- i kommunsektorn (SOU 2003:88) föreslogs förändringar i flertalet delmodeller i kostnadsutjämnings- samt i inkomstutjämnings- vilka i stor utsträckning genomfördes från 2005. Sammantaget ledde dessa förändringar till omfördelningar mellan kommuner respektive landsting. Bl.a. togs ersättningen för vatten och avlopp för kommuner bort. Dessutom togs kallortstillägget bort, för vilket ersättning utgick till vissa kommuner och landsting.

Större negativa bidragsförändringar till följd av 2005 års förändringar som för kommunerna motsvarande mer än 0,56 procent av det egna uppräknade skatteunderlaget överfördes till ett nytt strukturbidrag. För landstingen var motsvarande gräns 0,28 procent.

Ersättningen för vatten och avlopp

I merparten av kommunerna finansieras kostnaderna för vatten och avlopp till över 90 procent med avgifter. I vissa kommuner finns det dock ett större inslag av skattefinansiering. Dåvarande Utjämningskommittén noterade att de kommuner som har den högsta ersättningen i kostnadsutjämnings- finansierar denna verksamhet helt med avgifter samtidigt som dessa avgifter inte överstiger genomsnittet i riket. Regeringen ansåg att kostnadsutjämnings- inte ska omfatta vatten och avlopp, eftersom kostnaderna för denna verksamhet bör kunna täckas med anslutnings- och brukaravgifter (prop. 2003/04:155).

Standardkostnaderna hade beräknats utifrån andelen boende i tätorter och geotekniska förhållanden och var mellan 50 och

500 kronor per invånare. År 2004 motsvarade de sammanlagda standardkostnaderna för de drygt 130 kommunerna cirka 350 miljoner kronor

Kallortstillägget

Skälet till att kallortstillägget ursprungligen infördes i kostnadsutjämningsen 1996 var att rätten till kallortstillägg för arbetstagare stationerade i norra Sverige fanns reglerad i centrala avtal fram till och med 1993. Denna merkostnad betraktades därför som opåverkbar för den enskilda kommunen och landstinget. Avtalet om kallortstillägg upphörde från och med 1994. Kommunernas och landstingens merkostnad för kallortstillägget försvann emellertid inte direkt eftersom tilläggen omvandlades till normal lön. I de utredningar som legat till grund för nuvarande utjämningsystem betraktades därför denna merkostnad som opåverkbar på kort sikt för berörda kommuner och landsting. Det underlag som redovisades 2003 av Utjämningskommittén antydde att det tidigare kallortstillägget endast i begränsad omfattning återspeglades i lönenivåerna under senare år. Regeringen ansåg därför att kallortstillägget bör utgå ur kostnadsutjämningsen (prop. 2003/04:155). I kostnadsutjämningsen erhöll 37 kommuner i norra Sverige 188–1 922 kronor per invånare 2004, totalt cirka 350 miljoner kronor. För de fyra nordligaste landstingen utgick 17–531 kronor per invånare, totalt cirka 170 miljoner kronor.

Avvecklingen av de fasta införandetilläggen

För att dämpa effekterna av det nya utjämningsystem som infördes 1996 tillämpades dels rörliga, dels fasta införanderegler. De rörliga införandereglerna trappades ner årligen. De kommuner och landsting som fick större bidragsminskningar över en viss nivå erhöll fasta införandetillägg, vilka låg kvar oförändrade från år till år. De fasta införandetilläggen uppdaterades 2000 för att även dämpa effekterna av de förändringar i kostnadsutjämningsen som då genomfördes efter förslag från Kommunala utjämningsutredningen (SOU 1998:155, prop. 1998/99:89).

I den efterföljande Utjämningskommitténs uppdrag ingick att också föreslå hur intäktsförändringarna till följd av de fasta

införandetilläggens upphörande efter 2004 skulle hanteras. I de fasta införandetilläggen fanns i vissa fall kvar effekter av förändringar vid införandet av 1993 års statsbidrags- och utjämningsystem.

De fasta införandetilläggen, som införts 1996 och reviderats 2000, utgick 2004 till 49 kommuner och 5 landsting. Av kommunerna fanns 8 i Stockholms län och 39 i Bergslagen och norrlandslänen. Danderyds kommun hade det största fasta införandetillägget, cirka 4 600 kronor per invånare. Stockholms läns landsting och de fyra nordligaste landstingen omfattades och Norrbottens läns landsting erhöll högst bidrag i förhållande till befolkningen med drygt 950 kronor per invånare. Kostnaderna för de fasta införandetilläggen var cirka 1,6 miljarder kronor för kommunerna och cirka 1,6 miljarder kronor för landstingen.

Beräkningen av nuvarande strukturbidrag

När strukturbidraget infördes 2005 fick berörda kommuner ett bidrag motsvarande standardkostnaden 2004 i dåvarande kostnadsutjämning för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för svagt befolkningsunderlag. Berörda landsting fick ett bidrag motsvarande standardkostnaden 2004 i nuvarande kostnadsutjämning för små landsting.

Kommuner som fick en bidragsminskning till följd av de föreslagna ändringarna i statsbidrags- och utjämningsystemet, inklusive effekterna av att de fasta införandetilläggen upphörde, erhöll ett belopp motsvarande den bidragsminskning som översteg 0,56 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag 2005 (ca 775 kronor per invånare vid genomsnittlig skattekraft). Utjämningskommittén hade föreslagit 1 procent som gräns.

Landsting som fick en bidragsminskning till följd av de föreslagna ändringarna i statsbidrags- och utjämningsystemet, inklusive effekterna av att de fasta införandetilläggen upphörde, erhöll ett belopp motsvarande den bidragsminskning som översteg 0,28 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag 2005 (ca 390 kronor per invånare vid genomsnittlig skattekraft). Utjämningskommittén hade föreslagit 0,5 procent.

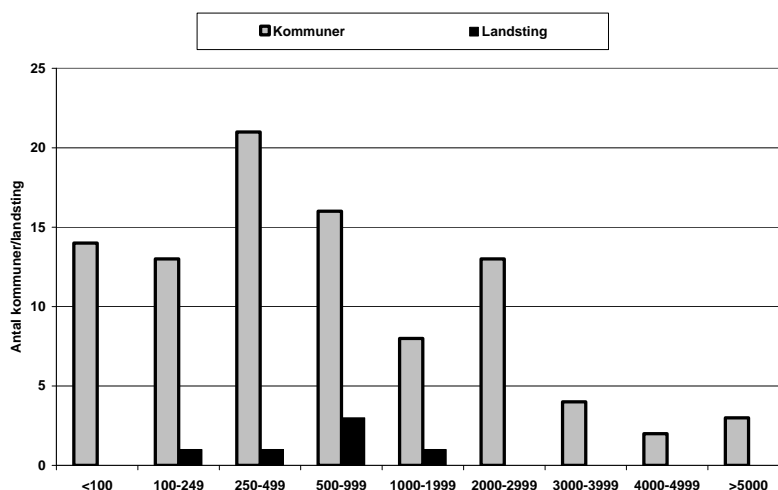
Bidragsminskningar understigande 0,56 procent för kommuner respektive 0,28 procent för landstingen kompenseras temporärt med införandebidrag som trappades ned med 0,08 procent per år

för kommuner respektive 0,04 procent för landsting. Från 2011 får ingen kommun eller landsting införandebidrag.

Summan av de ovan uppräknade delarna blir respektive kommuns och landstings strukturbidrag och bidraget utgår med lika många kronor per invånare i berörda kommuner respektive landsting 2011 som 2005 eftersom någon förändring eller uppdatering hittills inte gjorts. Kostnaderna för strukturbidraget har sedan det infördes 2005 minskat något för kommunerna eftersom folkmängden i berörda kommuner minskat sammantaget. Värdet av strukturbidraget har successivt minskat då det ligger kvar nominellt oförändrat per invånare över tiden. Under samma period har det kommunala skatteunderlaget ökat med över 20 procent.

Strukturbidraget för kommunerna varierar mellan 8 kronor per invånare i Arboga och 5 438 kronor per invånare i Gällivare.

Figur 7.1 Antal kommuner och landsting efter storleken på strukturbidraget 2011 i kronor per invånare



Anm. Gottlands kommun redovisas här både som kommun och landsting
Källa: SCB och egna beräkningar

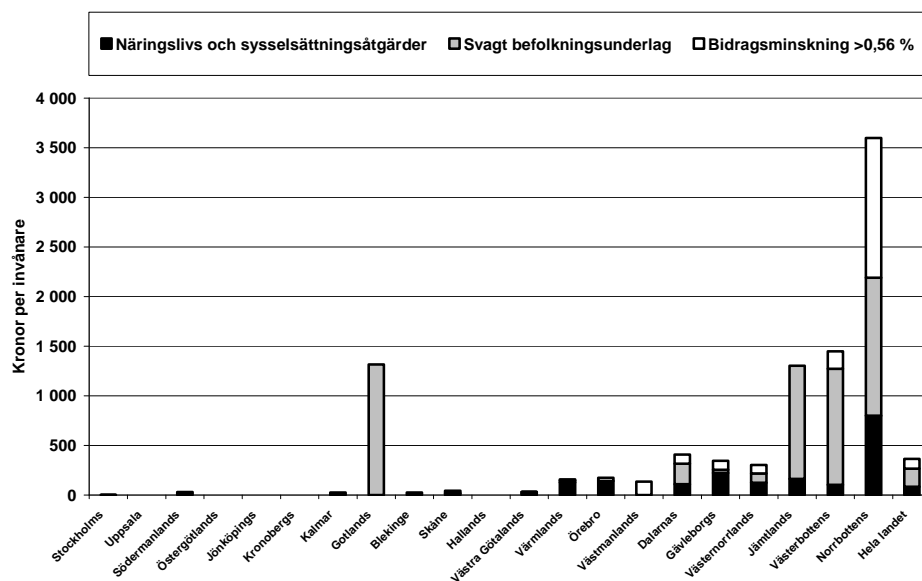
Samtliga 5 kommuner med strukturbidrag överstigande 4 000 kronor per invånare ligger i Norrbottens län. Utanför Norrbotten har endast Storumans kommun i Västerbottens län över 3 000 kronor per invånare i bidrag. I Svealand har endast Älvdalens kommun

över 2 000 och Malung-Sälen över 1 000 kronor per invånare i bidrag. I Götaland har Gotland för sin kommunverksamhet 1 316, Strömstad 783 och Lomma 895 kronor per invånare i strukturbidrag. I övrigt har ingen kommun i Götaland över 400 kronor per invånare.

Av landstingen har Kronoberg lägst och Jämtland högst bidrag, 230 respektive 979 kronor per invånare. Gotlands kommun får för sin landstingsverksamhet 1 426 kronor per invånare.

Av figur 7.2 framgår det genomsnittliga strukturbidraget till kommunerna per län med fördelning på vilka orsaker som ligger bakom bidragen.

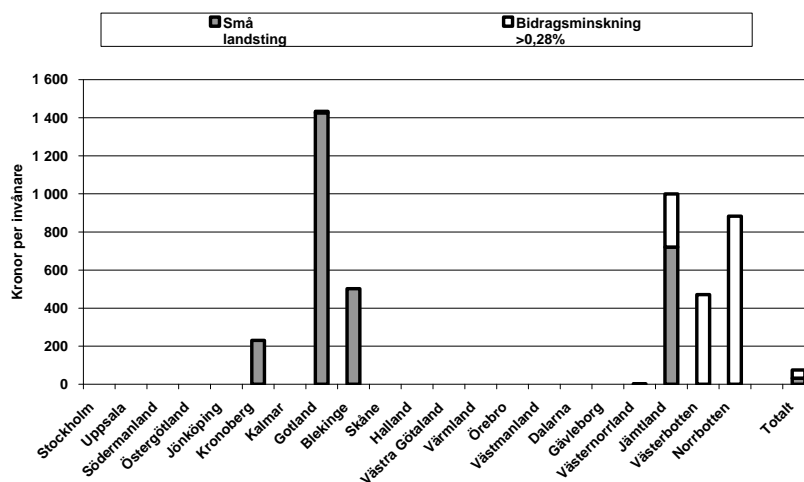
Figur 7.2 Strukturbidrag till kommuner 2011 länsvis fördelat efter orsak. Övikat genomsnitt per län i kronor per invånare



Källa: SCB, Ds 2004:26 och egna beräkningar

I Norrbottens län svarar kompensationen för bidragsminskning för den största delen av strukturbidraget. I Västerbotten, Jämtland och Gotland svarar svagt befolkningsunderlag för den största delen.

Figur 7.3 Strukturbidrag till landsting efter orsak i kronor per invånare



Källa: SCB, Ds 2004:26 och egna beräkningar

För landstingen i Götaland samt för Jämtlands läns landsting svarar den tidigare delmodellen för små landsting för hela eller den största delen av strukturbidraget. För de två nordligaste landstingen svarar kompensationen för bidragsminskning för hela strukturbidraget.

7.2 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning och förslag: Den del av kommunernas strukturbidrag som utgörs av 2004 års standardkostnad för svagt befolkningsunderlag bör kvarstå oförändrad. Resterande del av strukturbidraget reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2013.

Den del av landstingens strukturbidrag som utgörs av 2004 års standardkostnad för små landsting bör kvarstå oförändrad. Resterande del av strukturbidraget reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2013.

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

Strukturbidraget utgår 2011 till 94 kommuner med 1 521 miljoner kronor och till 6 landsting med 657 miljoner kronor. Flera kommuner, främst i Norrlands inland, får höga ersättningar genom strukturbidraget och för dessa skulle konsekvenserna bli stora om strukturbidraget avvecklades. En stor del av strukturbidraget är tidigare regionalpolitiskt betingade ersättningar som tagits bort från kostnadsutjämnningen och som sedan 2005 utgör en egen del vid sidan av kostnadsutjämnningen i anslaget för kommunal-ekonomisk utjämning.

Den tidigare delmodellen, svagt befolkningsunderlag, avsåg att kompensera främst kommuner med låg folkmängd i mycket glesa områden för skalnackdelar. Alla kommuner är skyldiga enligt lag att upprätthålla olika funktioner oavsett det låga folkmängdsunderlaget. Detta påverkar kostnadsnivån för att upprätthålla vissa obligatoriska funktioner. När delmodellen infördes åberopades bl.a. att kommuner i glesa områden även måste upprätthålla vissa funktioner som har svårt att klara sig på kommersiella grunder. I glesa områden med stora avstånd är även förutsättningarna att samverka med andra kommuner sämre.

Den tidigare delmodellen för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder syftade till att kompensera kommuner med höga kostnader för sådana insatser. Behovet av sådana insatser beräknades med uppgifter om öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadsåtgärder. Med det sätt som andelen arbetslösa och i program med aktivitetsstöd mäts i dag är skillnaderna i andelen arbetslösa mellan kommunerna betydligt mindre än tidigare. Även om kostnaderna för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder skiljer sig åt mellan kommuner i olika delar av landet anser kommittén att en särskild och uppdaterad ersättning för sådana åtgärder inte längre bör ingå i strukturbidraget. Effekterna av att ta bort den tidigare ersättningen för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder bör i stället fångas upp av att kommittén föreslår att den maximala minskningen av strukturbidraget begränsas.

Den del av landstingens strukturbidrag som utgår till små landsting bör kvarstå tills vidare men kan avvecklas i samband med eventuella sammanläggningar av landsting på det sätt som kommittén föreslår i avsnitt 10 om indelningsändringar.

Den del av strukturbidraget som härrör från bidragsminskningar över 0,56 procent av kommunens egna uppräknade skatteunderlag och 0,28 procent för landstingen vid 2005 års systemomläggning beror främst på att de fasta införandetilläggen avvecklades, att kallortstillägget togs bort från kostnadsutjämnningen och att en del andra förändringar och uppdateringar har gjorts. Det fasta införandetillägget är en följd av att större bidragsminskningar vid olika systemförändringar efter 1992 fortfarande inte tillåtits slå igenom fullt ut.

Kommittén anser att denna del av strukturbidraget bör reduceras med 0,22 procent av det egna uppräknade skatteunderlaget för kommuner respektive 0,11 procent för landsting.

Mot bakgrund av de bidragsförändringar som följer av de olika förslag till förändringar i inkomst- och kostnadsutjämnningen anser kommittén att det är rimligt att reduktionen av strukturbidraget begränsas så att minskningen av en kommuns totala strukturbidrag kan bli högst 0,22 procent av det uppräknade egna skatteunderlaget. För en kommun med genomsnittlig skattekraft motsvarar det cirka 390 kronor per invånare.

För landstingen bör motsvarande reduktion begränsas till 0,11 procent av det uppräknade egna skatteunderlaget. För ett landsting med genomsnittlig skattekraft motsvarar det cirka 195 kronor per invånare.

7.2.1 Utfallet av kommitténs förslag

Den föreslagna förändringen innebär att kostnaderna för kommunernas strukturbidrag minskar med cirka 410 miljoner kronor till drygt 1 110 miljoner kronor och att antalet bidragskommuner minskar från 94 till 65. Kostnaderna för samtliga kommuner minskar med cirka 47 kronor per invånare vilket påverkar regleringsposten positivt med lika stort belopp.

Tabell 7.1 Nuvarande och föreslaget strukturbidrag för kommuner. Öviktade genomsnitt per kommungrupp i kronor per invånare

Kommungrupp	Strukturbidrag 2011				Nytt strukturbidrag	
	Totalt	Näringsliv sysselsätt åtgärder	Svagt befolknings- underlag	Bidrags- minskning >0,56 %	Totalt	Förändr.
Storstäder	131	131	0	0	21	-110
Förortskommuner till storstäderna	25	0	0	25	11	-14
Större städer	111	23	15	74	73	-38
Förortskommuner till större städer	19	19	0	0	0	-19
Pendlingskommuner	115	25	29	61	60	-55
Turism- och besöksnäring- kommuner	1 244	120	945	179	1 146	-98
Varuproducerande kommuner	236	55	100	81	179	-58
Glesbygdskommuner	1 462	423	846	193	1 263	-198
Kommuner i tätbefolkad region	45	39	0	5	14	-30
Kommuner i glesbefolkad region	1 614	386	612	615	1 357	-257
Hela landet	363	83	183	97	296	-67

Källa: SCB och egna beräkningar

Lomma kommun får den största bidragsminskningen, 483 kronor per invånare. Den största bidragsminskningen sker i gruppen kommuner i glesbefolkade regioner med i genomsnitt drygt 250 kronor per invånare. För gruppen glesbygdskommuner sänks strukturbidraget med i genomsnitt knappt 200 kronor per invånare. För kommunerna i Norrbotten minskar strukturbidraget med 370 kronor per invånare, i några kommuner med över 425 kronor per invånare. I Götaland kommer fem kommuner att få strukturbidrag och i Svealand återstår 16 bidragskommuner i västra Värmland, nordvästra Dalarna samt Bergslagen.

Tabell 7.2 Nuvarande och föreslaget strukturbidrag för kommuner.
Oviktade genomsnitt i kronor per invånare länsvis

Län	Strukturbidrag 2011				Nytt strukturbidrag	
	Totalt	Näringsliv sysselsättn åtgärder	Svagt befolknings- underlag	Bidrags- minskning >0,56 %	Totalt	Förändring
Stockholms	3	0	0	3	0	-3
Uppsala	0	0	0	0	0	0
Södermanlands	31	31	0	0	0	-31
Östergötlands	0	0	0	0	0	0
Jönköpings	0	0	0	0	0	0
Kronobergs	0	0	0	0	0	0
Kalmar	26	0	26	0	26	0
Gotlands	1 316	0	1 316	0	1 316	0
Blekinge	26	26	0	0	0	-26
Skåne	44	17	0	27	14	-30
Hallands	0	0	0	0	0	0
Västra Götalands	33	14	16	3	16	-17
Värmlands	157	127	19	11	62	-95
Örebro	174	141	0	33	75	-99
Västmanlands	135	1	0	134	54	-81
Dalarnas	407	108	207	92	294	-113
Gävleborgs	344	222	33	89	90	-254
Västernorrlands	303	124	94	84	138	-164
Jämtlands	1 304	162	1 141	0	1194	-110
Västerbottens	1 449	102	1 170	176	1302	-146
Norrbottnens	3 599	800	1 391	1 409	3227	-372
Hela landet	363	83	183	97	296	-67

Källa SCB och egna beräkningar

För landstingen blir den maximala bidragsminskningen lägre. För de tre nordligaste landstingen reduceras strukturbidraget, för Jämtland med knappt 180 kronor per invånare, för Norrbotten och Västerbotten med 194 respektive 185 kronor per invånare.

Tabell 7.3 Nuvarande och föreslaget strukturbidrag för landsting i kronor per invånare

Landsting	Strukturbidrag 2011			Nytt strukturbidrag	
	Totalt	Små landsting	Bidrags-minskning >0,28 %	Totalt	Förändring
Stockholms	0	0	0	0	0
Uppsala	0	0	0	0	0
Södermanlands	0	0	0	0	0
Östergötlands	0	0	0	0	0
Jönköpings	0	0	0	0	0
Kronobergs	230	230	0	230	0
Kalmar	0	0	0	0	0
Gotlands kommun	1 426	1 426	0	1 426	0
Blekinge	501	501	0	501	0
Skåne	0	0	0	0	0
Hallands	0	0	0	0	0
Västra Götalands	0	0	0	0	0
Värmlands	0	0	0	0	0
Örebro	0	0	0	0	0
Västmanlands	0	0	0	0	0
Dalarnas	0	0	0	0	0
Gävleborgs	0	0	0	0	0
Västernorrlands	0	0	0	0	0
Jämtlands	979	721	258	800	-179
Västerbottens	448	0	448	263	-185
Norrbottens	869	0	869	675	-194

Källa: SCB och egna beräkningar

För landstingen minskar strukturbidraget från närmare 660 till knappt 540 miljoner kronor, men antalet landsting som erhåller bidraget blir oförändrat 6. Kostnaderna för samtliga landsting minskar således med cirka 120 miljoner kronor, vilket påverkar regleringsposten positivt med cirka 11 kronor per invånare.

8 Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag

8.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas de samlade ekonomiska effekterna av kommitténs förslag beträffande inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och strukturbidragen. De föreslagna förändringarna kan tidigast träda i kraft 2013, bortsett från de förändringar som följer om garantinivån i inkomstutjämningen för landstingen höjs från nuvarande 110 till 115 procent redan 2012, som kommittén har föreslagit i en skrivelse till finansdepartementet i december 2010.

De utfall som redovisas omfattar inte de införanderegler som föreslås i anledning av kommitténs förslag. Utfallet inklusive de föreslagna införandebidragen redovisas i avsnitt 9.

8.2 Kommuner

Den genomsnittliga förändringen för kommunerna till följd av kommitténs förslag i kostnadsutjämningen uppgår till cirka 450 kronor per invånare. Den största negativa förändringen för en enskild kommun uppgår till knappt 1 800 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 2 500 kronor per invånare, se tabell 8.1.

Tabell 8.1 Förändringar i kostnadsutjämnings av kommitténs förslag för kommunerna (kronor per invånare)

Delmodell	Genomsnittlig förändring	Max	Min
Förskola & skolbarnsomsorg	206	1 344	-1 732
Förskoleklass & grundskola	54	611	-582
Gymnasieskola	36	416	-166
Äldreomsorg	44	1 622	-867
Individ- och familjeomsorg	217	1 532	-1 060
Barn med utländsk bakgrund	11	144	0
Befolkningsförändring	10	201	0
Bebyggelsestruktur	99	1 339	-875
Löner	-120	757	-338
Kollektivtrafik	-25	445	-652
Totalt (bidrag/avgift)	454	2 479	-1 766

Som framgår av tabell 8.1 sker de största förändringarna för enskilda kommuner (max- och min kolumnerna) i delmodellerna för förskola och skolbarnsomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt bebyggelsestruktur.

Trots den negativa förändringen på 1 732 kronor per invånare i förskolemodellen kommer dock den kommun som förändringen berör att erhålla en standardkostnad som överstiger den nettokostnad som kommunen redovisar för verksamheten. Detsamma gäller de kommuner som drabbas av de största negativa förändringarna för både äldreomsorg och individ- och familjeomsorg.

Beträffande inkomstutjämnings sker inga större utfallsförändringar, vilket beror på att den enda förändring som kommittén föreslår är att den skattesats som ligger till grund för utjämnings endast höjs med 0,02 procentenheter.

Som redovisas i avsnitt 7 föreslår kommittén att strukturbidraget ska reduceras med som högst 0,22 procent av det egna uppräknade skatteunderlaget för kommunerna, vilket får till följd att framför allt kommunerna i Norrlands inland får en bidragsminskning. I Norrbottens län ligger bidragsminskningen i intervallet 330–430 kronor per invånare för samtliga kommuner. Som en följd av ett minskat strukturbidrag skapas ett utrymme för ökade generella bidrag, via den s.k. regleringsposten, på 47 kronor per invånare.

I tabell 8.2 redovisas det samlade utfallet av kommitténs förslag per kommungrupp. Som framgår av tabellen får åtta av tio kommungrupper en positiv förändring. Två kommungrupper, storstäder och större städer får en negativ förändring på mellan 90 och 271 kronor per invånare. Storstäderna negativa förändring beror framför allt på ett bidragsbortfall i kostnadsutjämnings för förskola och skolbarnsomsorg, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt Malmö kommuns reducerade strukturbidrag. I sammanhanget bör dock nämnas att den potentiella bidragsminskningen för storstäderna reduceras väsentligt eftersom kommittén föreslår fullt genomslag i utjämningsmodellen för löner.

Tabell 8.2 Förändringar per kommungrupp i utjämningsystemet av kommitténs förslag före införanderegler (kronor per invånare)

Kommungrupp	Inkomst- utjämnings	Kostnads- utjämnings	Struk- turbidrag	Reglerings- bidrag	Totalt
Storstäder	2	-209	-110	47	-271
Förortskommuner till storstäderna	0	3	-14	47	34
Större städer	3	-102	-38	47	-90
Förortskommuner till större städer	4	749	-19	47	781
Pendlingskommuner	4	699	-55	47	695
Turism- och besöksnäringkommuner	5	381	-98	47	334
Varuproducerande kommuner	4	651	-58	47	644
Glesbygdkommuner	5	793	-198	47	646
Kommuner i tätbefolkad region	4	356	-30	47	376
Kommuner i glesbefolkad region	4	759	-257	47	552

I tabell 8.3 redovisas effekterna av kommitténs förslag länsvis. Som framgår av tabellen är det bara i två län, Stockholms och Jämtlands län, som förändringen blir negativ. Bidragsförlusten för kommunerna i Stockholms län beror i allt väsentligt på negativa förändringar i delmodellerna för förskola och skolbarnsomsorg respektive individ- och familjeomsorg.

Kommunerna i Jämtlands län får en negativ förändring beroende på dels ett försämrat utfall i kostnadsutjämnings, dels ett reducerat

strukturbidrag. Det försämrade utfallet i kostnadsutjämnningen förklaras av att flera kommuner i länet inte längre klassificeras som typiska glesbygdskommuner med en geografiskt utspridd befolkning.

Till de län där kommunerna erhåller den största positiva förändringen hör bl.a. Kalmar, Uppsala, Östergötland, Värmland och Jönköping.

Tabell 8.3 Förändringar för kommunerna per län i utjämningsystemet av kommitténs förslag före införanderegler (kronor per invånare)

Län	Inkomst- utjämnning	Kostnads- utjämnning	Struktur- bidrag	Reglerings- bidrag	Totalt
Stockholm	-1	-192	-3	47	-149
Uppsala	3	748	0	47	797
Södermanland	4	282	-31	47	302
Östergötland	4	725	0	47	776
Jönköping	4	612	0	47	662
Kronoberg	4	328	0	47	379
Kalmar	4	831	0	47	882
Gotland	14	563	0	47	624
Blekinge	4	67	-26	47	92
Skåne	4	232	-30	47	252
Halland	4	225	0	47	275
Västra Götaland	4	557	-17	47	590
Värmland	5	827	-95	47	784
Örebro	4	555	-99	47	507
Västmanland	4	165	-81	47	135
Dalarna	4	632	-113	47	569
Gävleborg	4	630	-254	47	426
Västernorrland	3	649	-164	47	535
Jämtland	5	-241	-110	47	-299
Västerbotten	4	694	-146	47	599
Norrbottn	4	754	-372	47	433

8.3 Landsting

Den genomsnittliga förändringen för landstingen till följd av kommitténs förslag i kostnadsutjämningsen uppgår till cirka 200 kronor per invånare innan införandereglerna har beaktats. Den största negativa förändringen för ett enskilt landsting uppgår till drygt 900 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 1 080 kronor per invånare, se tabell 8.4.

Tabell 8.4 Förändringar i kostnadsutjämningsen av kommitténs förslag för landstingen (kronor per invånare)

Delmodell	Genomsnittlig förändring	Max	Min
Hälso- o sjukvård, totalt	248	1 123	-765
- därav hälso- och sjukv.	216	1 146	-918
- därav glesbygdstillägg	33	364	-124
Befolkningsförändring	0	0	0
Löner	-20	212	-73
Kollektivtrafik	-26	98	-193
Totalt (bidrag/avgifter)	202	1 079	-994

Som framgår av tabell 8.4 sker den största förändringen för ett enskilt landsting (max- och min kolumnerna) i delmodellen för hälso- och sjukvård. 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 av kommitténs förslag 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, 83 procent.

I tabell 8.5 redovisas omfördelningseffekterna i kostnadsutjämningsen för varje enskilt landsting till följd av kommitténs förslag.

Tabell 8.5 Förändringar i kostnadsutjämnings av kommitténs förslag före införanderegler (kronor per invånare)

Landsting	Hälso- och sjukvård	Glesbygds- tillägg	Befolknings- förändring	Löner	Kollektiv- trafik	Totalt
Stockholm	-136	-20	0	105	-4	-55
Uppsala	-175	85	0	16	45	-28
Södermanland	916	67	0	-36	23	970
Östergötland	308	43	0	-36	-101	214
Jönköping	-735	19	0	-36	-30	-783
Kronoberg	464	-42	0	-36	-14	372
Kalmar	60	-28	0	-36	42	38
Gotlands k:n	519	364	0	-36	-75	772
Blekinge	1 146	-22	0	-36	-8	1 079
Skåne	-31	-7	0	-36	98	24
Halland	-589	21	0	-36	74	-529
Västra Götaland	-391	-69	0	-36	32	-464
Värmland	900	-124	0	-36	46	787
Örebro	213	-67	0	-36	-41	70
Västmanland	356	1	0	64	-56	365
Dalarna	576	169	0	-36	35	743
Gävleborg	777	9	0	-21	-96	669
Västernorrland	397	-4	0	-7	-90	295
Jämtland	979	-55	0	-36	-67	820
Västerbotten	-918	152	0	-36	-193	-994
Norrbotten	-102	190	0	-36	-176	-125

Beträffande inkomstutjämnings för landstingen sker egentligen inga större utfallsförändringar om man bortser från de effekter som följer av att garantinivån höjs från 110 till 115 procent, en höjning som finansieras via den s.k. regleringsposten, se tabell 8.6.

Som redovisas i avsnitt 7 föreslår kommittén att strukturbidraget för landsting ska reduceras med som högst 0,11 procent av det egna uppräknade skatteunderlaget, vilket får till följd att de tre nordligaste landstingen får en bidragsminskning.

Tabell 8.6 Förändringar per landsting i utjämningsystemet av kommitténs förslag före införanderegler (kronor per invånare)

Landsting	Inkomst- utjämnning	Kostnads- utjämnning	Struktur- bidrag	Reglerings- bidrag	Totalt
Stockholm	859	-55	0	-775	29
Uppsala	795	-28	0	-775	-8
Södermanland	755	970	0	-775	950
Östergötland	826	214	0	-775	265
Jönköping	811	-783	0	-775	-747
Kronoberg	734	372	0	-775	331
Kalmar	675	38	0	-775	-62
Gotlands k:n	754	772	0	-775	751
Blekinge	814	1 079	0	-775	1 118
Skåne	771	24	0	-775	20
Halland	805	-529	0	-775	-499
Västra Götaland	773	-464	0	-775	-466
Värmland	700	787	0	-775	712
Örebro	803	70	0	-775	98
Västmanland	753	365	0	-775	343
Dalarna	769	743	0	-775	737
Gävleborg	807	669	0	-775	701
Västernorrland	694	295	0	-775	214
Jämtland	694	820	-179	-775	560
Västerbotten	718	-994	-185	-775	-1 236
Norrbottn	741	-125	-194	-775	-353

8.4 Kommuner och landsting sammantaget

I tabell 8.7 redovisas de sammantagna effekterna av kommitténs förslag för både kommuner och landsting per län. I tre län blir de sammantagna effekterna negativa. Den största negativa förändringen drabbar Västerbottens län, vilket främst beror på att hälso- och sjukvårdsmodellen i kostnadsutjämnningen förändras samt att strukturbidraget reduceras.

Tabell 8.7 Effekter av kommitténs förslag för kommuner och landsting sammantaget per län före införanderegler (kronor per invånare)

Landsting	Inkomst- utjämnning	Kostnads- utjämnning	Struktur- bidrag	Reglerings- bidrag	Totalt
Stockholm	858	-247	-3	-728	-120
Uppsala	798	720	0	-728	790
Södermanland	759	1 252	-31	-728	1 252
Östergötland	830	939	0	-728	1 042
Jönköping	815	-171	0	-728	-85
Kronoberg	738	700	0	-728	710
Kalmar	679	869	0	-728	820
Gotlands k:n	768	1 335	0	-728	1 375
Blekinge	818	1 146	-26	-728	1 210
Skåne	775	256	-30	-728	273
Halland	809	-304	0	-728	-223
Västra Götaland	777	93	-17	-728	124
Värmland	705	1 614	-95	-728	1 496
Örebro	807	625	-99	-728	605
Västmanland	757	530	-81	-728	478
Dalarna	773	1 375	-113	-728	1 306
Gävleborg	811	1 299	-254	-728	1 128
Västernorrland	697	944	-164	-728	749
Jämtland	699	579	-289	-728	261
Västerbotten	722	-300	-331	-728	-637
Norrbottn	745	629	-566	-728	80

9 Införanderegler

9.1 Nuvarande utformning

Förändringar i de kommunala utjämningsystemen leder alltid till omfördelningseffekter mellan kommunerna respektive landstingen. För vissa kommuner och landsting kan förändringarna bli relativt stora. För att undvika drastiska effekter för de kommuner och landsting som får större bidragsminskningar eller större avgiftsökningar har det, när tidigare systemförändringar genomförts, ansetts nödvändigt att effekterna av förändringarna införs successivt under ett antal år. Särskilda införanderegler tillämpades således när 1996 års utjämningsystem infördes. I samband med de förändringar som infördes 2000 förändrades och förlängdes 1996 års införanderegler.

Nya införanderegler tillämpades i samband med att den kommunalekonomiska utjämningsen infördes 2005. Den del av bidragsminskningen respektive avgiftsökningen till följd av systemförändringar 2005 som för kommunerna översteg 0,56 procent av det uppräknade skatteunderlaget överfördes till ett nytt strukturbidrag. För landstingen var motsvarande gräns 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget. Berörda kommuner och landsting fick ett införandebidrag på den del av förändringen som understeg 0,56 respektive 0,28 procent av skatteunderlaget.

Införandebidraget trappades därefter ner varje år med 0,08 respektive 0,04 procentenheter av skatteunderlaget under, som längst, sex år. Från och med 2011 utgår inte längre något införandebidrag. Den del av bidragsminskningen/avgiftshöjningen som överfördes till strukturbidraget ligger dock kvar oförändrad.

För kommuner och landsting som fick bidragsökningar/ avgiftsminskningar tilläts dessa att slå igenom fullt ut samma år som systemförändringarna infördes.

De förändringar som föreslogs i betänkandet *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämnningen* (SOU 2006:84) och infördes i kostnadsutjämnningen från 2008 föranledde inga förändringar i de då gällande införandereglererna, eftersom de maximala bidragsförändringarna var relativt begränsade. I *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen* (SOU 2007:61) föreslogs att både positiva och negativa bidrags- och avgiftsförändringar till följd av utredningens förslag, oavsett omfattningen, skulle fördelas på tre år med en tredjedel per år. Utredningens förslag har dock hittills inte blivit genomförda.

9.2 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning och förslag: De sammanlagda effekterna av de förändringar i den kommunalekonomiska utjämnningen som kommittén föreslår införs successivt under högst sex år för de kommuner och landsting som får bidragsminskningar eller avgiftsökningar. Ett tidsbegränsat införandebidrag införs och beräknas så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen begränsas till högst 250 kronor per invånare och år för kommuner respektive för landsting. Kostnaderna för införandebidragen föreslås finansieras av samtliga kommuner och landsting.

För kommuner och landsting med bidragsökningar eller avgiftsminskningar bör förändringarna få slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Bidrags- och avgiftsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur bör som nu slå igenom utan begränsning vid de årliga uppdateringarna av utjämnningssystemet.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Enligt direktiven ska kommittén vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av övriga lämnade förslag ska hanteras.

Kommittén anser att de sammanlagda utfallseffekterna av kommitténs förslag för kommuner och landsting med positiva förändringar bör få slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Kommuner och landsting med minskade bidrag eller ökade avgifter bör ges en viss tid att anpassa sina kostnader till de nya intäkterna om förändringen överstiger en viss nivå. Kommittén bedömer det som rimligt att klara omställningar motsvarande 250 kronor per invånare och år för både kommuner och landsting. Dessa belopp motsvarar en utdebitering på drygt 0,13 procentenheter på ett riksgenomsnittligt skatteunderlag per invånare.

Berörda kommuner och landsting föreslås erhålla ett införandebidrag som motsvarar mellanskillnaden mellan bidragsminskningen /avgiftshöjningen och den för varje år högsta tillåtna förändringen för respektive år, dvs. 250 kronor per invånare.

Kostnaderna för införandebidragen föreslås finansieras av samtliga kommuner och landsting. Kostnaderna för införandereglererna har beräknats som om de föreslagna förändringarna i den kommunalekonomiska utjämningsen skulle ha införts från 2011.

Genom att finansieringen av införandereglererna första året kostar kommunkollektivet cirka 2,6 miljarder kronor motsvarande 277 kronor per invånare kommer samtliga kommuner med en bidragsminskning/avgiftsökning att få införandebidrag första året.

Första året skulle 84 kommuner erhålla införandebidrag varefter antalet och kostnaderna sjunker relativt snabbt. År 3 återstår endast 15 kommuner och år 6 finns två kommun kvar med införandebidrag. Sollentuna och Lidingö kommuner får högst införandebidrag och är de två kommuner som kvarstår år 6.

Tabell 9.1 Kostnad för införanderegler och antalet berörda kommuner och landsting

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
kommuner, antal	84	38	15	7	3	2
kostnad, mnkr	2 602	1 135	428	117	50	22
kostnad kr,inv.	277	121	46	12	5	2
Landsting, antal	5	3	2	1	0	0
Kostnad, mnkr	1 215	302	133	63	0	0
Kostnad, kr/inv.	129	32	14	7	0	0

För landstingen är gränsen för att få införandebidrag första året en bidragsminskning/avgiftsökning på 121 kronor per invånare eftersom kostnaden för införandereglerna första året beräknats till cirka 1,2 miljarder kronor motsvarande 129 kronor per invånare.

Första året skulle 5 landsting erhålla införandebidrag, men det tar fyra år innan införandebidraget kan avvecklas för Västerbottens läns landsting, som även får högst införandebidrag år 1 av landstingen.

Bidrags- och avgiftsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur bör som nu slå igenom utan begränsning vid de årliga uppdateringarna av utjämningsystemet. Införandebidragen kan beräknas för hela införandeperioden och den årliga uppdateringen varken påverkar eller påverkas av införandereglerna.

9.3 Samlade ekonomiska effekter inklusive införandebidrag

I tabell 9.2 redovisas de samlade ekonomiska effekterna inklusive införandebidragen för kommunerna per kommungrupp. I bilaga 3, tabell 3, redovisas utfallet per kommun.

Tabell 9.2 Förändringar per kommungrupp i utjämningsystemet av kommitténs förslag inklusive införanderegler (kronor per invånare)

Kommungrupp	Bidrags- förändring	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	2011	Finansieringskostnad, kr/inv.					
		277	121	46	12	5	2
Storstäder	-271	313	178	69	0	0	0
Förortskommuner till storstäderna	34	366	198	101	51	25	10
Större städer	-90	281	86	16	5	0	0
Förortskommuner till större städer	781	56	8	0	0	0	0
Pendlingskommuner	695	67	14	3	0	0	0
Turism- och besöksnäringkommuner	334	147	34	10	0	0	0
Varuproducerande kommuner	644	40	6	0	0	0	0
Glesbygdskommuner	646	116	47	15	1	0	0
Kommuner i tätbefolkad region	376	30	0	0	0	0	0
Kommuner i glesbefolkad region	552	15	0	0	0	0	0

I tabell 9.3 redovisas de samlade ekonomiska effekterna inklusive införandebidragen för landstingen.

Tabell 9.3 Förändringar per landsting i utjämningsystemet av kommitténs förslag inklusive införanderegler (kronor per invånare)

Landsting	Bidrags- förändring 2011	Finansieringskostnad, kr/inv.					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
		<i>129</i>	<i>32</i>	<i>14</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Stockholms	29	0	0	0	0	0	0
Uppsala	-8	0	0	0	0	0	0
Södermanlands	950	0	0	0	0	0	0
Östergötlands	265	0	0	0	0	0	0
Jönköpings	-747	626	279	11	0	0	0
Kronobergs	331	0	0	0	0	0	0
Kalmar	-62	0	0	0	0	0	0
Gotlands kommun	751	0	0	0	0	0	0
Blekinge	1 118	0	0	0	0	0	0
Skåne	20	0	0	0	0	0	0
Hallands	-499	378	31	0	0	0	0
Västra Götalands	-466	345	0	0	0	0	0
Värmlands	712	0	0	0	0	0	0
Örebro	98	0	0	0	0	0	0
Västmanlands	343	0	0	0	0	0	0
Dalarnas	737	0	0	0	0	0	0
Gävleborgs	701	0	0	0	0	0	0
Västernorrlands	214	0	0	0	0	0	0
Jämtlands	560	0	0	0	0	0	0
Västerbottens	-1 236	1 115	768	500	242	0	0
Norrbottens	-353	232	0	0	0	0	0

10 Utjämningsystemet i samband med indelningsändringar

10.1 Bakgrund

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.

10.1.1 Tre typer av indelningsändringar

Bestämmelser om en ändring av rikets indelning i kommuner och landsting finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (omtryckt 1988:198) i det följande benämnd indelningslagen.

Enligt indelningslagen finns det tre huvudtyper av indelningsändringar:

1. sammanläggning av kommuner/landsting
2. delning av kommuner/landsting
3. överföring av ett område från en kommun eller ett landsting till en annan kommun eller landsting.

10.1.2 Vad har hänt sedan den stora kommunreformen på 1970-talet?

Efter den stora kommunreformen i början på 1970-talet då antalet kommuner minskade till 278 har endast en sammanläggning av kommuner inträffat (1977). Flera utredningar om kommun-

sammanläggningar har dock gjorts under senare år i olika delar av landet och några folkomröstningar har genomförts. Några beslut om sammanläggning av kommuner har dock hittills inte fattats.

Sammanläggningar av landsting genomfördes 1999 då Skåne och Västra Götalands läns landsting bildades. På senare tid har flera utredningar gjorts i olika delar av landet efter att Ansvarskommittén lämnat sitt slutbetänkande 2007. De ansökningar om ändrade landstingsindelningar som inkom 2008 har avstyrkts av Kammarkollegiet som dock förordat fortsatt utredning.

En särskild utredare fick i juni 2009 regeringens uppdrag att dels se över länsindelningen, dels föreslå de lagändringar som behövs för att nya landsting ska kunna bildas. Utredaren ska även ge förslag på en ändrad länsindelning utifrån de ansökningar om ändrad landstingsindelning som inkommit. I oktober 2010 överlämnade utredaren delbetänkandet *Sammanläggning av landsting – övergångsstyre och utjämning* (SOU 2010:77). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 december 2012.

Sedan 1970-talets kommunreform har 12 kommunindelningar genomförts vilket medfört 13 nya kommuner. Flera ansökningar har avstyrkts efter utredning.

Några landstingsdelningar har inte genomförts, men i samband med bildandet av Västra Götalands läns landsting överfördes två kommuner från dåvarande Skaraborgs läns landsting till Jönköpings läns landsting. Från 2006 överfördes Heby kommun från Västman läns landsting till Uppsala läns landsting. Denna indelningsändring föregicks av särskilda utredningar som följts upp efter länsbytet.

Överföringar av mindre områden inträffar i princip årligen, men innebär i allmänhet inga eller endast begränsade effekter på de berörda kommunernas ekonomi. I enstaka fall har därvid vissa justeringar gjorts i delar av kostnadsutjämnningen. Indelningsändringar enligt de tre alternativen som anges i indelningslagen skulle kunna bli aktuella i samband med en ny landstingsindelning.

Vad gäller skatteinkomster och inkomstutjämning kan en del effekter uppstå vid indelningsändringar som måste beaktas för att utfallet mellan de ingående kommunerna eller de olika delarna av ett nytt landsting ska bli neutralt. De åtgärder som kan behöva vidtas är utdebiteringsförändringar¹, skatteväxlingar, huvudmannaskapsförändringar, gränssnittsjusteringar eller tidsbegränsade överbidrag eller avgifter. Sådana justeringar gjordes i samband med

¹ Regleras i lag(1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner och landsting.

bildandet av Skåne respektive Västra Götalands läns landsting. För att möjliggöra övergångsvisa bidrag och avgifter krävdes lagstöd och sådana beslutades av riksdagen.

Kommitténs uppdrag i fråga om indelningsändringar avser enligt direktiven i första hand kostnadsutjämnningen. I en underlagsrapport till Ansvarskommittén behandlades små kommuners problem och utmaningar tämligen utförligt². Rapporten pekar på att det i första hand är intäkterna i kommuner med liten folkmängd och stor yta som kan komma att påverkas negativt vid en indelningsändring.

10.1.3 Effekter vid sammanläggning av kommuner

Kommuner med liten folkmängd och utjämningsystemet

Vid beräkning av bidrag och avgifter i inkomstutjämnningen är det skillnader i kommunernas skattekraft (inkomst per invånare) man utjämnar för. Folkmängdens storlek spelar ingen roll för utfallet. Därför behandlas inte heller små kommuner särskilt i inkomstutjämnningen.

En liten folkmängd är heller ingen garanti för extra ersättning i nuvarande kostnadsutjämnning. Det enda sammanhang då liten folkmängd – eller egentligen få elever i årskurs 6–9 – beaktas och kan ge ersättning berör grundskolan. Även större kommuner får ersättning för denna merkostnad om bebyggelsestrukturen och avstånden är sådana att mer än en skolenhet behövs.

Flertalet kommuner med färre än 10 000 invånare har så få elever i årskurs 6–9 (tidigare högstadiet) att tillägg för små skolenheter utgår även om kommunen endast har en skola. I landets minsta kommun, Bjurholms kommun, uppgår den extra ersättningen till ca 550 kronor per invånare. För grundskolan i övrigt har alla kommuner så pass många elever i årskurs 1–5 (tidigare låg- och mellanstadiet) att tillägg enbart för elevantalet, om man endast skulle ha en skolenhet, inte utgår.

För att i övrigt få ersättning för liten folkmängd i kostnadsutjämnningen krävs att en kombination av olika kriterier är uppfyllda, t.ex. liten folkmängd per ytenhet eller utspridd

² Färre Kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar, Ansvarskommitténs skriftserie, 2006.

befolkning. Sådana faktorer anses ge upphov till högre styckkostnader i serviceproduktionen.

I Syd- och Mellansverige där befolkningen i allmänhet bor relativt tätt kommer inte någon kommun i fråga för ersättning för liten folkmängd, bortsett från grundskolans högstadium.

Däremot får samtliga små kommuner i Norrbottens och Västerbottens inland en betydande ersättning för liten folkmängd i kombination med andra strukturella faktorer. Det är många strukturella faktorer som driver upp kostnaderna, t.ex. få invånare per km², låg tätortsgrad, befolkningsminskning samt litet lokalt och regionalt befolkningsunderlag. Utfallet i kostnadsutjämnningen pekar på de stora kostnadsskillnader som finns mellan olika grupper av små kommuner. Skillnaden i utfall mellan grupperna små storstadsnära kommuner och små kommuner i Norrlands inland är cirka 6 000 kronor per invånare.

Samtliga grupper av små kommuner får i dagsläget avdrag i kostnadsutjämnningen för ett förhållandevis litet behov av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Vidare förväntas små kommuner ha relativt låga kostnader för individ- och familjeomsorg.

De små kommunerna i Norrlands inland får stora tillägg för äldreomsorg, befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur, i genomsnitt drygt 7 000 kronor per invånare. På grund av låga standardkostnader för främst förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt individ- och familjeomsorg blir nettotillskottet i kostnadsutjämnningen drygt 6 000 kronor per invånare och år.

De storstadsnära små kommunerna får sammantaget ett litet avdrag i kostnadsutjämnningen. Orsaken härtill är att de har en sådan ålders- och bebyggelsestruktur att de sammantaget inte antas ha några merkostnader.

Strukturbidraget och indelningsändringar

Till och med 2004 fanns stöd av regionalpolitisk natur inbakade i utjämningsystemet. Tillägg utgick bl.a. för att kompensera glesa och perifera kommuner för svagt befolkningsunderlag och näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder.

År 2005 överflyttades nämnda ersättningar från kostnadsutjämnningen till ett nytt statligt strukturbidrag. Till strukturbidraget har även en kompensation för större negativa bidragsförändringar vid systemomläggningen 2005 överförts. Utfallet av

det statliga strukturbidraget påminner i hög grad om utfallet i kostnadsutjämnningen beträffande den regionala fördelningen. De små kommunerna i Norrlands inland får i genomsnitt drygt 3 000 kronor per invånare i statligt strukturbidrag medan de storstadsnära inte får något alls. Utfallet i kostnadsutjämnningen ger tillsammans med det statliga strukturbidraget ett totalt bidrag på närmare 10 000 kronor per invånare till de små norrländska inlandskommunerna.

Negativa incitament för kommunsammanläggningar

På det sätt som utjämningsystemet respektive strukturbidraget är utformat ges en förhållandevis hög kompensation/ersättning till kommuner med liten och samtidigt utspridd befolkning. Frågan är hur kompensationen skulle påverkas av en sammanläggning av två eller flera kommuner, där åtminstone en har kompensation för sådana förhållanden.

Inkomstutjämningsbidraget påverkas inte alls av en sammanläggning, åtminstone inte om sammanläggningen äger rum inom ett och samma län.³ Däremot skulle utfallet i kostnadsutjämnningen påverkas. I det följande redovisas ett antal räkneexempel för att illustrera effekterna.

Stora intäktsförluster i Norrland

Om till exempel Dorotea, Vilhelmina och Åsele kommuner får behålla nuvarande struktur- och införandebidrag vid en eventuell sammanläggning kommer intäkterna, i den nybildade kommunen enligt tidigare nämnda underlagsrapport till Ansvarskommittén att sjunka med 6,2 miljoner kronor, motsvarande 440 kronor per invånare, jämfört med om ingen sammanläggning beslutas. Den största "förlustposten" beror på lägre standardkostnad för administration och räddningstjänst i glesbygd m.m. eftersom den nya kommunen skulle få över 10 000 invånare. Om även strukturbidraget skulle tas bort blir effekten av sammanläggningen minus 43 miljoner kronor eller drygt 3 000 kronor per invånare. Enligt samma rapport skulle en sammanläggning av Umeå,

³ En sammanläggning över länsgräns kan påverka den länsvisa skattesats som tillämpas vid beräkningen av utjämningsbidraget beroende på skillnader i uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i olika län.

Nordmalings, Bjurholms och Vännäs kommuner ge ett intäktsbortfall på ca 31 miljoner kronor, motsvarande knappt 250 kronor per invånare. En viss mindre positiv effekt av sammanläggningar, men som inte är beaktade i exemplen ovan, skulle uppkomma i de delmodeller som innehåller täthetsfaktorer och folkmängdsmått, dvs. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt individ- och familjeomsorg i dagens kostnadsutjämnings.

Marginella förändringar i Syd- och Mellansverige

För Syd- och Mellansverige redovisas i nämnda rapport exempel på beräknad intäktsförändring för olika hypotetiska kommunsammanslagningar. De visar att den negativa effekten i kostnadsutjämningsen blir tämligen marginell i Syd- och Mellansverige eftersom berörda kommuner har liten eller ingen kompensation alls för sin bebyggelsestruktur. I vissa fall kan intäktseffekten till och med bli positiv.

Rationaliseringseffekterna i Syd- och Mellansverige vid eventuella sammanläggningar bedöms dock som större än i Norrland eftersom avstånden är små. Som exempel omnämns att många nybildade kommuner i Syd- och Mellansverige sannolikt skulle klara sig med färre högstadieskolor än i dag.

10.1.4 Effekter vid sammanläggning av landsting

Landsting med liten folkmängd och utjämningsystemet

Landsting med färre än 200 000 invånare fick fr.o.m. 1996 ett särskilt tillägg vid beräkningen av standardkostnaden för hälso- och sjukvård. Tillägget, som utgick till Gotlands kommun och de tre landstingen med lägst folkmängd, avsåg att finansiera merkostnader som kan uppkomma när dyr utrustning måste finansieras av ett färre antal invånare. Från 2005 överflyttades denna ersättning från kostnadsutjämningsen till strukturbidraget.

Om de landsting som i nuvarande system får strukturbidrag till följd av liten folkmängd läggs samman med andra landsting skulle intäktsbortfallet bli märkbart om ersättningen togs bort. Den del som avser små landsting är 230–1 426 kronor per invånare, men blir självfallet lägre utslaget på hela befolkningen i det nya landstinget.

Vid en ändrad landstingsindelning kan utfallet av den del av hälso- och sjukvårdsmodellen som avser att beakta merkostnader för gles bebyggelsestruktur få ett annat utfall eftersom utplaceringen av sjukhus och andra enheter görs landstingsvis. Någon uppskattning av storleken på sådana effekter kan knappast göras då vi i dag inte vet vilka indelningsförändringar som kan komma att genomföras. Glesbygdstillägget uppgår som högst till 720 kronor per invånare i Norrbottens läns landsting, men skulle uppskattningsvis endast kunna påverkas till en mindre del vid en eventuell sammanläggning med andra landsting.

Om större förändringar i landstingsindelningen genomförs är det rimligt, eller t.o.m. nödvändigt, att nuvarande kollektivtrafikmodell ses över och en sådan förändring kommer sannolikt att leda till omfördelningseffekter som i dagsläget inte går att ange. Som exempel kan nämnas att när Skåne respektive Västra Götalands läns landsting bildades blev inte längre de variabler som använts för att beräkna standardkostnaden för kollektivtrafik på länsnivå statistiskt signifikanta. Andra variabler fick därför användas i stället och det ledde till att utfallet förändrades med omfördelningseffekter som följde även för de landsting som inte berördes av indelningsändringen.

10.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Om en kommun som bildas genom sammanläggning skulle få lägre standardkostnader för befolkningsförändringar och/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 och/eller bebyggelsestruktur eller strukturbidrag utgöras av summan av de i sammanläggningen ingående kommunernas standardkostnader för befolkningsförändringar och/eller bebyggelsestruktur och strukturbidrag. Detta ska gälla under fyra år från och med det år då indelningsförändringen trädde i kraft.

Kommitténs bedömning: Vid en eventuell sammanläggning är det rimligt att tillägget för små landsting tas bort men först efter de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft.

Skälen för kommitténs bedömning och förslag: Med dagens kommunalekonomiska utjämnings- och strukturbidrag ges en förhållandevis hög kompensation/ersättning till kommuner med liten och samtidigt utspridd befolkning. Sammanfattningsvis kan konstateras att den nuvarande konstruktionen av kostnadsutjämnings- och strukturbidrag innebär att många små kommuner skulle få minskade intäkter efter en eventuell sammanläggning. Samma effekt skulle kunna uppkomma för vissa landsting vid en sammanläggning.

I en underlagsrapport till Ansvarskommittén om små kommuner diskuteras frågan om utjämningsystemet utgör ett negativt incitament för kommunsammanslagningar. Detta skulle vara fallet om den sammantagna ersättningen för två eller flera kommuner som genomför en sammanläggning skulle bli märkbart lägre än den som tidigare utgick till kommunerna var och en för sig. Denna effekt kan främst uppkomma i delmodellen för bebyggelsestruktur eftersom folkmängden i kommunen utgör en av ersättningsgrunderna. Inkomstutjämningsystemet ger inte motsvarande effekt. Däremot kan utfallet i kostnadsutjämningsystemet påverkas på ett sätt som kan tänkas motverka samgående. Rapporten visar att för kommuner i Norrland som skulle välja att gå samman kan intäkterna för den nybildade större kommunen i vissa fall komma att sjunka med upp till motsvarande 400 kronor per invånare. Vid kommunsammanslagningar i Syd- och Mellansverige skulle den negativa effekten i kostnadsutjämnings- och strukturbidrag utebli eller bli tämligen marginell.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den nuvarande konstruktionen av utjämningsystemet innebär att många små kommuner skulle kunna få minskade intäkter efter en eventuell sammanläggning. Ansvarskommittén föreslog därför att regeringen låter utreda hur utjämningsystemet kan modifieras eller kompletteras så att det inte motverkar samgående mellan kommuner som själva anser att detta vore rationellt (SOU 2007:10).

Ansvarskommittén ansåg det rimligt att ett statligt stöd till kommuner som planerar eller genomför samgående även fortsättningsvis bygger på att det görs en bedömning från fall till fall.

Ansvarskommittén underströk dock vikten av att det också ska finnas viss förutsägbarhet.

Ansvarskommittén konstaterade också att påtagligt olika situation vad gäller tillgångar och inte minst skulder i två eller flera kommuner som inleder en process mot samgående, kan komma att utgöra ett oöverstigligt hinder för att samgående ska kunna genomföras. Det torde dock varken vara möjligt eller lämpligt att i förväg lägga fast några principer för ett sådant statligt stöd. Huruvida ekonomiskt stöd ska kunna utgå och i så fall på vilka grunder, måste bli föremål för bedömningar och ställningstagande från fall till fall.

Utjämningskommittén⁰⁸ har haft tillgång till samma underlag som Ansvarskommittén och gör den bedömningen att den bidragsminskning som kan uppkomma i kostnadsutjämnningen vid sammanslagning av två eller flera kommuner inte bör falla ut det år som sammanläggningen genomförs, utan bör genomföras först efter den följande mandatperioden. Om en kommun sammanläggs med en annan eller flera andra kommuner och den kommun som bildas genom sammanläggningen skulle få lägre standardkostnader för befolkningsförändringar och/eller bebyggelsestruktur än vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått sammantaget om sammanläggningen inte hade genomförts, ska därför den nya kommunens standardkostnader för befolkningsförändringar och/eller bebyggelsestruktur utgöras av summan av de i sammanläggningen ingående kommunernas standardkostnader för motsvarande delmodeller. Motsvarande ska enligt kommitténs uppfattning i förekommande fall gälla även för strukturbidraget. Detta ska gälla under de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsförändringen trädde i kraft. Därefter bör standardkostnaderna och strukturbidraget beräknas enligt den nya kommunindelningen. Syftet är dels att utjämningsystemet inte ska skapa negativa incitament till kommunsammanslagningar, dels att den tidigare bidragsnivån bibehålls några år eftersom det kan ta viss tid innan kostnadsbesparande effekter av en sammanslagning får genomslag.

Vad gäller landstingen är det svårare att förutse effekterna av en landstingssammanslagning eftersom vi i dagsläget inte vet vilken regionstruktur som blir resultatet av eventuella sammanslagningar. Efter en sammanslagning är det rimligt att tillägget för små landsting tas bort med en nedtrappning under en fyraårsperiod. I den mån landsting som läggs samman har strukturbidrag bör det

nybildade landstinget erhålla motsvarande belopp under den följande mandatperioden. Först därefter bör bidraget beräknas enligt den nya landstingsindelningen.

De bidragsförändringar som uppstår när kollektivtrafikmodellen och gles bebyggelsestruktur i hälso- och sjukvårdsmodellen anpassas och omräknats till en förändrad landstingsindelning får, om de blir stora, inkluderas i de tidsbegränsade införanderegler som i så fall kan behöva införas.

11 Systemets fortlevnad

11.1 Inledning

Ett av uppdragen för utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet var att överväga och föreslå lämplig organisatorisk lösning för en permanent uppföljning av utjämningsystemet och inriktningen på det fortsatta arbetet efter ett uppbyggnadsskede. Enligt direktiven skulle utredningen i första hand pröva om verksamheten kunde läggas i en befintlig myndighet.

Utredningen lämnade ett förslag till organisation för administration och löpande uppföljning av utjämningsystemet i delbetänkandet *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämnning* (SOU 2006:84).

I korthet gick utredningens förslag ut på att en ny permanent uppföljningsorganisation skulle inrättas med uppgift att ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämnningen, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kan ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet. Uppdraget att löpande följa upp utjämningsystemet föreslogs läggas på Statskontoret. Vidare föreslogs att Statistiska centralbyråns och Skatteverkets nuvarande uppgifter inom den kommunalekonomiska utjämnningen skulle bibehållas oförändrade. Den nya organisationen föreslogs träda i funktion den 1 januari 2008.

Efter remissbehandling tog regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition ställning till förslagen i betänkandet. Regeringen har i instruktionen för Statskontoret gett myndigheten i uppgift att från och med 2008 löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnning. Samtidigt anslogs medel till Statskontoret för att genomföra detta uppdrag.

I direktivet till Utjämningskommittén.⁰⁸ (dir. 2008:110) anges att den har möjlighet att få utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret.

Under den tid kommittén arbetat har Statskontorets insatser inom området i huvudsak skett i form av uppdrag åt kommittén eller att utredarresurser från Statskontoret ställts till kommitténs förfogande (s.k. stabsbiträde). Som tidigare redovisats har Statskontoret gjort en beskrivning av utjämningsystemet i Danmark, Finland och Norge; utrett effekterna för utjämningsystemet av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland samt uppdaterat kostnadsmatriserna i hälso- och sjukvårdsmodellen. Inom ramen för kommitténs arbete har också utredare från Statskontoret framför allt varit engagerade i arbetet med att se över hälso- och sjukvårdsmodellen i kostnadsutjämnningen för landsting.

Det finns även en rad andra statliga myndigheter – förutom Statskontoret – som har uppgifter som i varierande grad berör det kommunala utjämningsystemet, vilket regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och i förordningen (2004:881) för kommunalekonomisk utjämning.

I lagen anges att Skatteverket senast den 20 januari under utjämningsåret ska besluta preliminärt om bidrag respektive avgifter för varje kommun och landsting. En kommun eller ett landsting får senast den 15 februari under utjämningsåret till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet. Senast den 15 april under utjämningsåret ska Skatteverket ha fastställt bidrag respektive avgifter för varje kommun och landsting. Skatteverkets beslut får enligt lagen överklagas hos regeringen.

Förordningen fastställer att SCB varje utjämningsår ska beräkna skatteutjämningsunderlag, standardkostnad, strukturkostnad, inkomstutjämningsbidrag/-avgift, kostnadsutjämningsbidrag/-avgift, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift i enlighet med bestämmelserna i lagen. Senast den 1 oktober året före utjämningsåret ska SCB lämna uppgifter till varje kommun och varje landsting om preliminära bidrag och avgifter enligt lagen. SCB ska även senast den 10 januari varje år till Skatteverket lämna uppgifter som beräknats enligt förordningen. Vidare får SCB meddela ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av förordningen. Förordningen med bilaga revideras varje år.

I SCB:s löpande uppdrag inom den kommunalekonomiska utjämnningen ingår att årligen uppdatera beräkningsmodellerna med

nya data i de fall så ska ske enligt regelverket. För inkomstutjämnningen krävs t.ex. en årlig uppdatering av uppgifter om folkmängd och skatteunderlag. När det gäller de olika delmodellerna i kostnadsutjämnningen behövs exempelvis kommunvisa uppgifter om antalet invånare i olika åldersgrupper samt ett antal andra uppgifter av skilda slag. Det har därutöver hänt att SCB fått i särskilt uppdrag att inhämta data och göra riktade uppdateringar av underlaget gällande volym- och kostnadsuppgifter som används i utjämningsystemet. Vanligast är dock att uppdaterade beräkningar och annat underlag som behövs för utjämnningen tagits fram av de kommittéer och expertutredningar som mer eller mindre fortlopande genomförts sedan systemets tillkomst.

I förordningen om kommunalekonomisk utjämning anges även att uppgifter om kostnader för olika gymnasieprogram i beräkningen av kostnadsutjämnningen för gymnasieskola hämtas från Skolverket. Vad som dock inte anges är att uppgifter som används för kostnadsutjämnningen även hämtas från bland annat Arbetsförmedlingen (avseende arbetslösa utan arbetslöshetsersättning i delmodellen för individ- och familjeomsorg) och från Socialstyrelsen (avseende den vårdtunga gruppen i hälso- och sjukvårdsmodellen).

En statlig myndighet som också är verksam inom systemet för kommunalekonomisk utjämning är Tillväxtanalys. Som framkommit i tidigare beskrivningar ingår i flera av delmodellerna en särskild glesbygdskomponent som bygger på data och en för ändamålet särskilt utvecklad beräkningsmodell som denna myndighet svarat för och förfogar över. För Tillväxtanalys finns det inte någon författningsreglering av myndighetens uppgift i sammanhanget. Det finns inte heller någon fastställd form för en kontinuerlig finansiering av myndighetens insatser inom området.

11.2 Överväganden och förslag

Kommittén har redan tidigare i detta betänkande redovisat flera områden och insatser som Statskontoret bör prioritera i sin löpande uppföljning av utjämningsystemet.

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 de utvecklat aktuell. Den lösning som kommittén förordar är att denna uppgift skrivs in i myndighetens instruktion och att för uppgiften nödvändiga medel ges inom myndighetens förvaltningsanslag.

12 Författningskommentar

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

3 §

I paragrafen finns definitioner av termer som förekommer i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 10.2.

Paragrafen ändras i *nionde stycket* såvitt avser definitionen av termen bidragsminskning, som förekommer i 12 och 13 §§ för att bestämma rätten till och storleken av införandebidrag. Ändringen innebär att en bidragsminskning föreligger om nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2012 är större än de skulle ha varit vid en jämförelse av nettot av bidragen och avgifterna för samma år om hänsyn tas till de förändringar som genomförs för år 2013 av utjämningsystemet och beträffande strukturbidraget. Vid jämförelsen ska dock inte beaktas ändringarna i 11 § tredje stycket, 12 § tredje stycket eller 13 §, enligt vilka bestämmelser rätten till och storleken av kompensation för förändringarna beträffande utjämningsystemet och strukturbidraget regleras.

Vidare införs i paragrafen ett *tionde stycke* med en definition av termen strukturbidragsminskning, som förekommer i 11 och 12 §§ för att bestämma rätten till och storleken av strukturbidrag. En strukturbidragsminskning för en kommun föreligger om kommunens strukturbidrag år 2012 är större än det skulle ha varit vid en jämförelse av bidraget för samma år om hänsyn tas till de ändringar som genomförs år 2013 beträffande strukturbidraget. För ett landsting motsvarar strukturbidragsminskningen skillnaden mellan vad landstingen fått i strukturbidrag år 2012 och landstingets rätt till bidrag enligt 12 § andra stycket avseende 2004 års standardkostnad för små landsting.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om de skattesatser (länsvisa skattesatser) som ska tillämpas vid beräkningen av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.5–4.4.7.

Ändringarna innebär att de länsvisa skattesatserna ska fastställas utifrån medelskattesatserna år 2011 i stället för år 2003. För bidragsberättigade landsting ska de länsvisa skattesatserna fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen som reducerats med 10 procent, i stället för 90 procent av medelskattesatsen. För avgiftsskyldiga landsting ska de länsvisa skattesatserna fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen sedan denna reducerats med 10 procent, i stället för 85 procent av medelskattesatsen.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om strukturbidrag till kommuner. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ändringarna innebär att strukturbidraget fortsättningsvis består av en del som avser bidrag för 2004 års beräknade standardkostnad för svagt befolkningsunderlag och en del som avser bidrag för strukturbidragminskning. Innebörden av termen strukturbidragminskning kommenteras i anslutning till 3 §.

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

Den delen av strukturbidraget som utgörs av 2004 års standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder ska inte längre utgå och strukturbidraget reduceras även i övrigt. Reduceringen begränsas dock till högst 0,22 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag år 2013. Om således en kommun får en strukturbidragminskning som överstiger 0,22 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag år 2013 har kommunen rätt till ett bidrag motsvarande den överskjutande delen.

Beräkningen av strukturbidraget illustreras med följande exempel.

Kommun	Befolkningsunderlag	Näringslivsfrämjande	Bidragminskning
A	15	23	74
B	612	386	615

Kommun A, vars uppräknade skatteunderlag år 2013 uppgår till 170 000 kronor per invånare, får år 2013 en strukturbidragssminskning som uppgår till $(23+74=)97$ kronor per invånare. Kommunen får ett strukturbidrag på 15 kronor per invånare, eftersom strukturbidragssminskningen inte överstiger 0,22 procent av dess uppräknade skatteunderlag, dvs. 374 kronor.

Kommun B, vars uppräknade skatteunderlag år 2013 uppgår till 161 000 kronor per invånare, får år 2013 en strukturbidragssminskning som uppgår till $(386+615=)1\ 001$ kronor per invånare. Kommunen får ett strukturbidrag dels för svagt befolkningsunderlag på 612 kronor, dels för den del av strukturbidragssminskningen som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget, dvs. $(1\ 001-354=)647$ kronor. Kommunens strukturbidrag uppgår alltså till 1 259 kronor per invånare.

12 §

I paragrafen finns bestämmelser om strukturbidrag till landsting. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ändringarna innebär att strukturbidraget fortsättningsvis består av en del som avser bidrag för 2004 års beräknade standardkostnad för små landsting och en del som avser bidrag för strukturbidragssminskning. Innebörden av termen strukturbidragssminskning kommenteras i anslutning till 3 §.

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

Strukturbidraget i övrigt reduceras. Reduceringen begränsas dock till högst 0,11 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag år 2013. Om således ett landsting får en strukturbidragssminskning som överstiger 0,11 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag år 2013 har landstinget rätt till ett bidrag motsvarande den överskjutande delen. Principerna för beräkningen av strukturbidraget illustreras med ett exempel i kommentaren i anslutning till 11 §.

12 a §

I paragrafen finns bestämmelser om standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur samt strukturbidrag vid sammanläggning av kommuner. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen, som är ny, innebär följande. Bestämmelserna tillämpas vid sammanläggning av kommuner. Om den nya kommunen som bildas genom sammanläggningen får lägre standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur jämfört med vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått om sammanläggningen inte hade genomförts, ska standardkostnaden för nämnda kostnadsslag beräknas som om sammanläggningen inte hade genomförts. Den nya kommunens standardkostnad för ett av eller båda de nämnda kostnadsslagen ska således i stället utgöras av de i sammanläggningen ingående kommunernas sammantagna standardkostnad för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur om detta är mer fördelaktigt för den nya kommunen. Motsvarande gäller i fråga om strukturbidrag.

Det sagda gäller under en övergångsperiod, nämligen under de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft. Om den nya kommunens standardkostnad för någotdera av aktuella kostnadsslag utgörs av de gamla kommunernas sammantagna standardkostnader, uppdateras underlagen för standardkostnaderna i samma utsträckning som beträffande underlagen för andra kommuner under den tid som de sammantagna standardkostnaderna ska ligga till grund för utjämnningen.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om införandebidrag till kommuner och landsting. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Ändringen innebär att en kommun eller ett landsting som får en bidragsminskning med anledning av förändringarna för år 2013 av utjämningsystemet och strukturbidraget, som inte ersätts som strukturbidragsminskning, har rätt till ett årligt införandebidrag till den del bidragsminskningen överstiger 250 kronor per invånare. Innebörden av termen bidragsminskning kommenteras i anslutning

till 3 §. Införandebidraget ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess det upphör.

Beräkningen av införandebidraget illustreras med följande exempel. En kommun vars bidragsminskning år 2013 uppgår till 700 kronor per invånare erhåller samma år den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare i införandebidrag, dvs. $(700-250=)450$ kronor per invånare. År 2014 minskas införandebidraget med 250 kronor per invånare till $(450-250=)200$ kronor per invånare. År 2015 har kommunens rätt till införandebidrag upphört.

Kommittédirektiv



Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning

Dir.
2008:110

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Sammanfattningsvis ska kommittén

- 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,
- ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen,
- se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten,
- utvärdera de förändringar som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008,
- utreda om strukturbidraget bör förändras eller avvecklas,
- analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land och vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämnings-systemet,
- utreda om och i så fall hur effekter i utjämningsystemet vid indelningsändringar ska hanteras,

- överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn och,
- vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag ska hanteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

Bakgrund

En stor del av den offentliga verksamheten utförs av kommuner och landsting. Förutsättningarna för att klara dessa uppgifter varierar mellan olika kommuner och landsting. Det är inte bara skattekraften som skiljer, utan även exempelvis ålderssammansättning, social struktur och geografiska förhållanden, vilket påverkar kostnaderna för att tillhandahålla likvärdig service i olika delar av landet. En långtgående utjämning av strukturella kostnader åstadkoms genom kostnadsutjämningen samtidigt som en långtgående utjämning av skattekraft sker i inkomstutjämningen.

Från riktade till generella statsbidrag

År 1993 infördes ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. Det tidigare skatteutjämningsbidraget och ett stort antal specialdestinerade bidrag ersattes med ett generellt bidrag, benämnt statligt utjämningsbidrag till kommuner (prop. 1991/92:150, del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). En uttalad avsikt med det nya statsbidragssystemet var att åstadkomma en nettoström av bidrag från staten till kommunerna. Man ville också skapa en tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar för den kommunala ekonomin. Det nya generella bidraget för kommunerna bestod av tre delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett tillägg för befolkningsminskning. Inkomstutjämningen bestod av ett grundbelopp för utjämning av

kommunernas skattekraft upp till en generell garantinivå. Tillägg eller avdrag i kostnadsutjämnningen beräknades som sambandet mellan några strukturfaktorer och kommunernas kostnader. De kommuner där invånarantalet sjönk med mer än två procent under en femårsperiod fick dessutom ett tillägg för befolkningsminskning.

För landstingen innebar 1993 års reform endast smärre förändringar i dåvarande skatteutjämnningssystem. Dessa förändringar omfattade även de kommuner som inte ingick i något landsting.

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem 1996

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting infördes från och med den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Systemet utformades som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting, men med likartad uppbyggnad. Den principiella uppbyggnaden av systemet, som bestod av inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, ett generellt statsbidrag och införanderegler, kom med vissa förändringar att gälla fram t.o.m. 2004. Inkomst- och kostnadsutjämnningens utformning innebar att medel omfördelades mellan kommuner respektive mellan landsting via statsbudgeten. Vissa kommuner och landsting fick bidrag från staten medan andra betalade en avgift. Summan av bidrag motsvarade de sammanlagda avgifterna. Samtliga kommuner respektive landsting fick dock del av det generella statsbidraget, eftersom detta fördelades med ett enhetligt belopp per invånare.

Systemet har under perioden 1995–2003 följts upp och utvärderats av fyra utredningar. Förändringar i både kostnads- och inkomstutjämnningen har genomförts efter förslag i dessa utredningar. En del av förändringarna har haft karaktären av uppdateringar av underlaget för kostnadsutjämnningen.

Ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning 2005

Riksdagen fattade den 27 oktober 2004 beslut om ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Det nya systemet infördes

den 1 januari 2005 och regleras i lagen (2004:773) om kommunal-ekonomisk utjämning.

Propositionen som låg till grund för lagen bygger huvudsakligen på Utjämningskommitténs förslag Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88). Målet med utjämningen kvarstår oförändrat, nämligen att ge samtliga kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare service trots skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturella förutsättningar. Kostnadsutjämningen ska som tidigare utjämna för strukturella kostnadsskillnader, d.v.s inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning eller effektivitet.

Det nya systemet för inkomstutjämning innebär att staten i huvudsak finansierar utjämningen. Samtidigt som systemet infördes avvecklades det generella statsbidraget till kommunerna och landstingen. Flertalet kommuner och landsting får i stället ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan varje kommuns respektive landstings skatteunderlag och ett skatteutjämningsunderlag som för kommunerna motsvarar 115 procent och för landstingen 110 procent av medelskattekraften i landet. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa garantinivåer betalar en inkomstutjämningsavgift till staten. För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av medelskattesatsen för kommuner 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen för landsting samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting beräknas avgiften utifrån 85 procent av respektive medelskattesats.

Systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner och mellan landsting behöll sin principiella uppbyggnad, men vissa ändringar gjordes. Bland annat slopades kostnadsutjämningen för vatten och avlopp samt för kallortstillägg.

Ett statligt finansierat strukturbidrag infördes vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet. Strukturbidraget utbetalas utan angiven tidsbegränsning till de kommuner och landsting som tidigare fick tillägg i vissa utmönstrade delmodeller av regionalpolitisk karaktär och/eller fick större intäkts-minskningar i och med införandet av det nya systemet.

Därutöver tillämpas särskilda införandebidrag för 2005–2010. Genom införandebidragen begränsas den årliga negativa bidragsförändringen under perioden.

Slutligen infördes regleringsavgifter och regleringsbidrag för att reglera nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning i enlighet med de medel som riksdagen anvisat.

Förändringar i kostnadsutjämningen 2008

Den 3 mars 2005 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att löpande följa upp det system för kommunalekonomisk utjämning som infördes den 1 januari 2005 (dir 2005:26). Utredningen antog namnet 2005 års uppföljning av utjämningssystemet.

I betänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84) föreslog utredaren vissa förändringar i kostnadsutjämningen. Med beaktande av de synpunkter som framkom vid remitteringen av betänkandet föreslog regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) att den av utredaren föreslagna utjämningen för strukturella lönekostnadsskillnader delvis skulle införas fr.o.m. 2008, beroende på svårigheten att avgöra hur stor del av skillnaderna i lönekostnader som är strukturellt betingade. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

Därutöver har vissa förändringar, som inte kräver riksdagens ställningstagande, beslutats av regeringen. De av utredningen föreslagna förändringarna i byggkostnadsutjämningen har genomförts från 2008. Delmodellen för hälso- och sjukvård har uppdaterats från 2008 i enlighet med utredningens förslag.

En ny permanent uppföljningsorganisation har på regeringens uppdrag under 2008 inrättats inom Statskontoret i enlighet med utredningens förslag. Organisationens uppgift är att löpande följa upp utjämningssystemet och ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämningen, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kan ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet.

Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61)

Den särskilde utredare som tillkallades 2005 med uppgift att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning lämnade i september 2007 slutbetänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61).

Utredaren har gått igenom samtliga delmodeller i systemet. Som ett led i den löpande uppföljningen av utjämningsystemet föreslår utredaren uppdateringar och förändringar i kostnadsutjämningen som berör sex av delmodellerna för kommunerna samt en av delmodellerna för landstingen. De delmodeller som berörs är för kommunerna förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och bebyggelsestruktur avseende administration och räddningstjänst samt för landstingen hälso- och sjukvård.

Förslagen motiveras av att den löpande uppföljningen påvisat strukturella förändringar som påverkar enskilda kommuners och landstings förutsättningar för de olika verksamheternas bedrivande eller av att uppföljningen visat att det finns nya data och metoder som gör det möjligt att mer exakt än tidigare mäta de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna. De föreslagna uppdateringarna och förändringarna bör enligt utredaren genomföras den 1 januari 2009.

Behov av fortsatt utredningsarbete

För att människor ska kunna ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor i landet måste kommuner och landsting ha förutsättningar att ge sina invånare god och likvärdig utbildning, vård och omsorg. Skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommuner respektive mellan landsting bör därmed om möjligt elimineras. Ett system för utjämning av sådana skillnader bör samtidigt inte motverka utan i stället främja tillväxt och välfärd.

En långtgående kostnadsutjämning torde inte påverka en enskild kommuns eller landstings incitament att utföra verksamheten så effektivt som möjligt, under förutsättning att utjämningen baseras på faktorer som kommuner och landsting inte själva kan påverka.

En viktig fråga är däremot huruvida enskilda kommuner och landsting kan påverka sitt eget skatteunderlag och därmed skatteintäkterna. En alltför långtgående inkomstutjämning skulle kunna hämma åtgärder i enskilda kommuner och landsting som syftar till ökad tillväxt av skatteintäkterna och sysselsättningen. Sådana synpunkter har framförts bland annat i samband med tidigare remissbehandlings. Dessutom uttalade finansutskottet i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2007 att systemet för kommunalekonomisk utjämning ska både stimulera ekonomisk tillväxt och ge incitament för ökad skattekraft (bet. 2006/07:FiU3, s. 19).

I 2007 års ekonomiska vårproposition aviserades att en parlamentarisk utredning kommer att tillsättas under mandatperioden med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Regeringen anförde bland annat följande. Alternativa metoder för inkomstutjämning med ett mer långsiktigt perspektiv ska utredas. Översynen ska syfta till att undanröja tillväxthämmande faktorer och stärka incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. En metod att uppnå detta kan vara att göra förändringar av den kommunala skattebasen. Översynen ska även omfatta övriga delar av utjämningsystemet. Utredningen ska dessutom beakta konsekvenser för utjämningsystemet av reformer som påverkar den kommunala sektorn, t.ex. avvecklingen av den statliga fastighetsskatten. En kommunal fastighetsavgift har i stället införts 2008 (prop. 2007/08:27, bet. 2007/08:SkU10, rskr. 2007/08:90). Avgiften tillfaller kommunerna och beslutas åtminstone inledningsvis av riksdagen. Det belopp som överförs till kommunerna 2008 uppgår till drygt 12 miljarder kronor. För 2008 neutraliseras effekterna av införandet av fastighetsavgiften för såväl staten som varje enskild kommun, medan intäktsförändringar åren efter 2008 ska få genomslag för respektive kommun.

Det är också viktigt att konsekvenser av reformer och samhällsutveckling som påverkar den kommunala sektorn beaktas i den kommunalekonomiska utjämnings.

Utöver vad som anfördes i propositionen finns enligt regeringen ett antal näraliggande frågor som också behöver utredas.

För att beräkna inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgift används s.k. länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatserna beräknas i ett första steg motsvara 95, 90 eller 85 procent av medelutdebiteringen 2003 för kommuner respektive landsting. Därefter görs länsvisa justeringar för de skatteväxlingar

mellan kommunerna och landstinget i respektive län som genomförts sedan 1991. Dessa skatteväxlingar påverkar därmed utfallet för kommuner och landsting i inkomstutjämnningen. Det kan dock ifrågasättas om de tidigare gjorda skatteväxlingarna fortfarande speglar skillnaderna i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län. Kostnadsskillnaderna för många av de verksamheter som växlingarna avsåg omfattas dessutom numera av kostnadsutjämnningen för kommunerna.

I inkomstutjämnningen tillämpas olika garantinivåer för kommunerna (115 procent) respektive landstingen (110 procent). Det innebär att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala. Det är därför viktigt att det klargörs hur skatteväxlingar bör hanteras i den inkomstutjämnning som kommer att föreslås.

Det är viktigt för utjämnningssystemets legitimitet att systemets uppbyggnad och de faktorer på vilka beräkningarna baseras kan förstås av de som berörs. Stora intäktsförändringar mellan åren för enskilda kommuner och landsting kan uppfattas som försämringar av planeringsförutsättningarna. Krav på enkelhet och förutsägbarhet måste dock ställas mot att utjämnningssystemet så långt som möjligt ska spegla strukturella kostnadsskillnader och förändringar mellan åren av dessa skillnader.

Större intäktsförändringar till följd av regeländringar i utjämnningssystemet kan behöva mildras under en övergångsperiod. Tillägg ges till vissa kommuner i form av ett strukturbidrag. Att utan tidsbegränsning betala ut sådana tillägg medför emellertid att utjämnningssystemet inte får fullt genomslag. Det kan även ifrågasättas om ersättning för delmodeller som utgått ska betalas ut utan tidsbegränsning.

I betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen (SOU 2007:61) har vissa brister i främst sysselsättnings- och inkomststatistiken uppmärksammas. Personer som är folkbokförda i ett land och arbetar i ett annat land ingår inte i den registerbaserade statistiken i vare sig det land personerna är folkbokförda eller det land där de arbetar. I den registerbaserade statistiken från det land där personerna är folkbokförda ingår inte heller dessa personers inkomster. För enskilda kommuner kan arbetspendlingen över landsgränsen vara betydande. Det gäller t.ex. vissa kommuner i Skåne län, Värmlands län och Norrbottens län. Detta får konsekvenser för utfallet i såväl inkomstutjämnningen som

vissa delmodeller i kostnadsutjämningsordningen för samtliga kommuner och landsting. I detta sammanhang kan nämnas att mellan Sverige och Danmark finns sedan några år en utjämningsordning för skatteintäkter avseende arbetspendlare över Öresund. De nettobelopp som Sverige hittills årligen erhållit från Danmark tillförs samtliga kommuner och landsting via anslaget för kommunal-ekonomisk utjämningsordning.

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämningsordningen vid sammanläggningar av kommuner eller av landsting. I Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) föreslås att en översyn görs av det kommunala utjämningsordningssystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanslagningar, i syfte att identifiera och komma till rätta med eventuella övergångsproblem.

Specialdestinerade statsbidrag har ökat såväl antalsmässigt som beloppsmässigt sedan statsbidragsreformen 1993. Det finns därför anledning att överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som bör inordnas i det generella statsbidraget.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämningsordning, inklusive de förändringar som föreslogs i 2007 års ekonomiska vårproposition och som trädde i kraft den 1 januari 2008.

Ökade incitament för tillväxt och sysselsättning

Alternativa metoder för inkomstutjämningsordning med ett långsiktigt perspektiv ska utredas. Inkomstutjämningsordningen ska utredas i syfte att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Förslag ska i sådant fall lämnas till hur dessa kan undanröjas. Därutöver ska det även utredas om incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning på annat sätt kan stärkas inom ramen för utjämningsordningssystemet. Det är viktigt att förändringar av utjämningsordningssystemet i syfte att öka incitamenten beaktar relevant forskning vad avser positiv effekt på tillväxt och sysselsättning.

Ett alternativ till att via bidrag och avgifter utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner respektive landsting är att åstadkomma en jämnare fördelning av den kommunala skattebasen. Det minskar behovet av utjämning. Kommittén ska därför utreda om det genom förändringar av den kommunala skattebasen går att minska behovet av utjämning.

Länsvisa skattesatser och skatteväxlingar mellan kommuner och landsting

Kommittén ska ta ställning till om och i sådant 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. Det kan ifrågasättas om tidigare gjorda skatteväxlingar speglar dagens skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län.

Förenkling av kostnadsutjämningen och ökad förutsägbarhet

Kommittén ska se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten.

Därutöver ska kommittén utvärdera de förändringar i kostnadsutjämningen som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008.

Strukturbidraget

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

Effekter av arbetspendling över landsgränsen

Kommittén ska analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land samt vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet och hur bristerna i främst sysselsättnings- och

inkomststatistiken kan åtgärdas. Kommittén ska också överväga alternativa metoder att fördela det utjämningsbelopp som Sverige erhåller från Danmark till följd av utjämningsordningen mellan länderna. Därvid ska även beaktas motsvarande frågeställningar vad avser Finland och Norge.

Omfördelningseffekter vid indelningsändringar

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

Specialdestinerade eller generella statsbidrag

Kommittén ska överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget.

Kommunal fastighetsavgift

Kommittén ska beakta eventuella konsekvenser för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften samt om så behövs lämna förslag till hur dessa bör beaktas.

Införanderegler

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

Övrigt

Kommittén är oförhindrad att göra andra analyser och lämna andra förslag rörande den kommunalekonomiska utjämnningen som kan anses vara motiverade inom ramen för utredningsuppdraget. Kommittén ska även beakta eventuella konsekvenser för

utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn.

Kommittén ska i den omfattning som bedöms nödvändigt för utredningens arbete följa det arbete som kommer att bedrivas av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret när det gäller behovet av uppdateringar av kostnadsutjämnningen.

Regeringen avser att överlämna betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen (SOU 2007:61) till den parlamentariska kommittén så att det kan ingå i underlaget för dess arbete. Betänkandet överlämnas mot bakgrund av att gällande införanderegler för den kommunalekonomiska utjämnningen löper ut efter 2010 och att förslagen i betänkandet bör ses sammantaget med kommitténs uppdrag.

Kommittén har möjlighet att få utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret.

Kommitténs arbete ska bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som kan ha betydelse för uppdraget.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

(Finansdepartementet)

Skrivelse till Finansdepartementet

Förslag till höjd garantinivå i inkomstutjämnningen för landstingen

Sammanfattning

Utjämningskommittén.⁰⁸ (Fi 2008:7) har i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. I kommitténs direktiv anges att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala (dir 2008:110).

Det föreligger sedan länge ett behov av att genomföra förändringar som gör att skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län ska kunna göras så att inga 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 10 län från och med den 1 januari 2012 med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer för kommuner respektive landsting i inkomstutjämnningen kommer omfördelningseffekter att uppstå.

Kommitténs uppdrag ska slutredovisas senast den 30 april 2011. Ett lagförslag som överlämnas till regeringen vid denna tidpunkt torde inte hinna beredas i tid för att kunna träda i kraft den 1 januari 2012. Kommittén har därför beslutat att göra en 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 inkomstutjämningsen för kommuner respektive landsting.

Kommittén har mot bakgrund av detta funnit det lämpligt att föreslå att garantinivån i inkomstutjämningsen för landstingen från och med 2012 höjs till 115 procent. Förslaget föranleder en ändring i 4 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämningsen.

Enligt kommitténs mening går det inte att utesluta att det kan uppstå omfördelningseffekter mellan kommuner i ett län i det fall överenskommelser träffas om att låta landstinget bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet och därmed bli regional kollektivtrafikmyndighet. Kommunerna i ett län bör i sådant fall ges möjlighet att komma överens om att de får lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämningsen dem emellan, s.k. mellankommunal utjämningsen, under en övergångsperiod på högst fem år. En bestämmelse med denna innebörd föreslås införas i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Innehållsförteckning

Sammanfattning

1. Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunal-ekonomisk utjämning

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

2. Bakgrund

2.1 Ett nytt utjämningsystem 2005

2.2 Inkomstutjämningen

3. Problem vid skatteväxlingar

4. Överväganden och förslag

4.1 Höjd garantinivå för landstingen

4.2 Behov av mellankommunal utjämning

5. Konsekvenser av förslagen

6. Författningskommentarer

1. Lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget *skall* procentsatsen vara 115 procent för en kommun och 110 procent för ett landsting.

4 §

Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget *ska* procentsatsen vara 115 procent för en kommun och 115 procent för ett landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska införas en ny paragraf, 2 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 a §

Om landstinget och kommunerna i samma län har kommit överens om att landstinget ensamt ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken, får kommunerna lämna ekonomiskt bidrag till varandra, om det behövs för kostnad mellan kommunerna. Sådana bidrag får lämnas intill utgången av de femte året från det att ansvaret överfördes.

2. Bakgrund

2.1 Ett nytt utjämningsystem 2005

Ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning infördes 2005 (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Målet är detsamma som för tidigare system, dvs. att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna respektive landstingen att erbjuda sina invånare likvärdig service oberoende av deras inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämnningen ska bygga på opåverkbara faktorer. Skillnader i kommunalskatt ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

Systemet består av flera delar:

- inkomstutjämning för utjämning av skillnader i skattekraft (beskattningsbar förvärvsinkomst per invånare) mellan kommuner respektive mellan landsting,
- kostnadsutjämning för utjämning av s.k. strukturella kostnads-skillnader mellan kommuner respektive mellan landsting,
- ett strukturbidrag som motsvarar utfallet av vissa delar av tidigare kostnadsutjämning samt kompensation för en del av de intäktsminskningar som vissa kommuner och landsting fick till följd av regeländringarna,
- ett särskilt införandebidrag under 2005–2010 samt
- ett regleringsbidrag eller regleringsavgift som utgör skillnaden mellan av riksdagen anvisat anslag och utfallet i ovan uppräknade delar av utjämningsystemet. Regleringsbidraget och regleringsavgiften fördelas mellan kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare.

I det följande behandlas endast inkomstutjämnningen eftersom det är reglerna för hur inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift beräknas som skapar oönskade omfördelnings-effekter vid skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i samband med att ansvaret för en verksamhet flyttas från landstinget till kommunerna i ett län, eller vice versa.

2.2 Inkomstutjämningsbidrag

Använda begrepp

Några av de begrepp som används är:

- *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, uppräknat 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*: Summan av de beskattningsbara inkomster som motsvarar 115 procent av den uppräknade medelskattekraften för en kommun, respektive 110 procent av den uppräknade medelskattekraften för ett landsting, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen den 1 november året före utjämningsåret.

Inkomstutjämningsbidrag

Kommuner med ett uppräknat skatteunderlag som understiger skatteutjämningsunderlaget, dvs. 115 procent av den uppräknade medelskattekraften (garantinivån), har rätt till ett statligt inkomstutjämningsbidrag som motsvarar skillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län, s.k. länsvisa skattesatser.

Inkomstutjämningsbidrag för landsting ska beräknas på motsvarande sätt utifrån 110 procent av den uppräknade medelskattekraften.

Inkomstutjämningsavgift

Kommuner och landsting med ett uppräknat skatteunderlag som överstiger skatteutjämningsunderlaget ska betala en särskild inkomstutjämningsavgift till staten. Inkomstutjämningsavgiften ska motsvara skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget multiplicerad med en enhetlig skattesats (länsvis skattesats).

Länsvisa skattesatser

Vid beräkningen av bidrag och avgifter i inkomstutjämnings tillämpas s.k. länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatserna ska 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 ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna ska hänsyn tas till s.k. skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991. Under 1990-talet ändrades huvudmannaskapet mellan kommuner och landsting i samband med att ansvaret för ett antal olika verksamheter överfördes från landstingen till kommunerna. Den ekonomiska regleringen vid dessa huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting har i stor utsträckning skett genom skatteväxlingar. Därigenom har ett ekonomiskt utrymme, motsvarande de överflyttade verksamheternas kostnader, överförts från landstinget till kommunerna i länet. Skatteväxlingar har skett på olika nivåer i länen beroende på att omfattningen av den överförda verksamheten varierar mellan olika delar av landet.

3. Problem vid skatteväxlingar

Det inkomstutjämningsystem som gällde under 1996–2004 var konstruerat så att det ekonomiska utfallet av en skatteväxling blev lika för landstinget och för alla kommunerna sammantaget i det län där skatteväxlingen skedde. Vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag och -avgift tillämpades samma garantinivå (100 %) för både kommuner och landsting. Dåvarande system gav därmed totalt sett

ett neutralt utfall för landstinget och berörda kommuner vid en skatteväxling.

Det nya inkomstutjämningsystemet som infördes 2005 skiljer sig i förhållande till det tidigare genom skilda garantinivåer för kommuner respektive landsting. I propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155) framhölls att detta kan innebära vissa praktiska problem vid framtida skatteväxlingar. Kommunerna i ett län får vid en skatteväxling med landstinget ett ökat inkomstutjämningsbidrag som baseras på skillnaden mellan en garantinivå på 115 procent av den uppräknade medelskattekraften och det uppräknade skatteunderlaget. Vid skatteväxlingen minskas landstingets inkomstutjämningsbidrag motsvarande skillnaden mellan en garantinivå på 110 procent av den uppräknade medelskattekraften och det uppräknade skatteunderlaget. Utfallet av en skatteväxling blir då inte neutralt. Det beror på att för kommunerna i länet minskar inkomstutjämningsbidraget mer än vad landstingets inkomstutjämningsbidrag ökar. En skatteväxling i ett län medför därmed en omfördelning av statsbidrag till andra län.

Regeringen avsåg att vid behov senare återkomma till frågan hur eventuella framtida skatteväxlingar skall hanteras i utjämningsystemet. I direktivet till denna kommitté anges att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala. Det är därför viktigt att det klargörs hur skatteväxlingar bör hanteras i den inkomstutjämnings som kommer att föreslås av kommittén.

Vad som också bör beaktas är att även om en skatteväxling leder till ett neutralt utfall mellan landstinget och kommunerna sammantaget i ett län, kan omfördelningseffekter uppkomma mellan kommunerna. I samband med verksamhetsöverföringar inom vissa andra verksamheter har därför införts möjligheten för kommunerna inom ett län komma överens om att ge bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämnings.

4. Förslag och överväganden

4.1 Höjd garantinivå för landstingen

Kommitténs förslag: Skatteutjämningsunderlaget för landsting ska motsvara 115 procent av den uppräknade medel-skattekraften multiplicerad med antalet invånare i landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

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

Därtill kommer att riksdagen nyligen har antagit en ny lag om kollektivtrafik (prop. 2009/10:200, bet. 2009/10:TU21, rskr. 2009/10:379). 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.

Enligt 2 kap. 2 § ska det i varje län finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. De som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken i länet kan även komma överens om att organisera den regionala kollektivtrafikmyndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund. I de län där landstinget ensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken är landstinget regional kollektivtrafikmyndighet. I Gotlands län är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet.

Kommittén har genom en skrivelse från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), daterad den 12 november 2010, erfarit att i 10 län är avsikten att landstinget i respektive län från och med den

1 januari 2012 ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Det innebär således att en huvudmannaskapsförändring avses göras i vart och ett av dessa län med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer kommer omfördelningseffekter att uppstå. SKL redovisar två alternativa lösningar. Det ena är att harmonisera garantinivåerna för kommunerna respektive landstingen i inkomstutjämnningen, det andra är att införa ett tillfälligt riktat statsbidrag för att kompensera berörda län för det inkomstbortfall som annars skulle uppstå. Statsbidraget skulle finansieras genom en minskning av anslaget för kommunalekonomisk utjämnning. Vidare förordar SKL att kommunerna i ett län ges möjlighet att komma överens om att ge varandra bidrag (s.k. mellankommunal utjämnning) för att mildra de omfördelningseffekter mellan kommunerna i ett län som följer av en skatteväxling.

Kommitténs uppdrag ska slutredovisas senast den 30 april 2011. Ett lagförslag som överlämnas till regeringen vid denna tidpunkt torde inte hinna beredas i tid för att kunna träda i kraft den 1 januari 2012. Kommittén har därför beslutat att göra en framställan till regeringen med förslag till ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämnning i syfte att eliminera de oönskade omfördelningseffekter som uppstår vid skatteväxlingar till följd av att olika garantinivåer tillämpas i inkomstutjämnningen för kommuner respektive landsting.

Tillfälliga övergångslösningar bör om möjligt undvikas. Kommitténs förordar därför alternativet att justera garantinivån för antingen kommunerna eller landstingen så att de överensstämmer, framför alternativet med ett riktat statsbidrag.

Kommittén har mot bakgrund av detta funnit det lämpligt är att föreslå att garantinivån i inkomstutjämnningen för landstingen höjs till 115 procent. Förslaget föranleder en ändring i 4 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämnning.

4.2 Behov av mellankommunal utjämning

Kommitténs förslag: 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 förslag: Även i det fall en skatteväxling mellan kommunerna och landstinget i ett län innebär att kommunerna lämnar ifrån sig intäkter som sammantaget motsvarar landstingets ökade intäkter, kan omfördelningseffekter mellan de berörda kommunerna uppstå. Vid en skatteväxling sänker kommunerna skatten med en skattesats som motsvarar den för länets kommuner genomsnittliga kostnaden för verksamheten. Om en kommuns kostnader är lägre än den genomsnittliga får kommunen netto ökade intäkter till följd av skatteväxlingen. Om kommunens kostnader är lägre gäller det motsatta.

Enligt kommitténs mening går det inte att utesluta att det kan uppstå omfördelningseffekter mellan kommuner i ett län i det fall överenskommelser träffas om att låta landstinget bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet och därmed bli regional kollektivtrafikmyndighet. Kommunerna i ett län bör i sådant fall ges möjlighet att komma överens om att de får lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning dem emellan, s.k. mellankommunal utjämning. Bidrag bör få lämnas under en övergångsperiod på högst fem år.

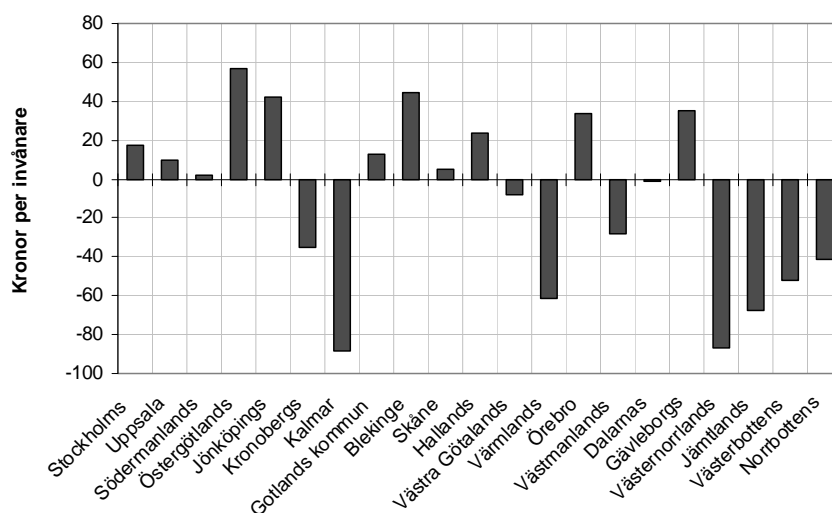
Möjlighet till motsvarande mellankommunala utjämningsystem förekommer inom andra verksamheter. Som exempel kan nämnas att enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, får ett landsting och en kommun som ingår i landstinget träffa avtal om att ansvar för 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.

En motsvarande bestämmelse föreslås införas i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

5. Konsekvenser av förslagen

Förslagen är statsfinansiellt neutrala. Regeländringar som påverkar omslutningen i inkomstutjämnningen, såsom en höjning av garantinivån för landstingen till 115 procent, påverkar inte anslagsnivån. I stället påverkas regleringsbidraget eller regleringsavgiften. Om exempelvis omslutningen i inkomstutjämnningen ökar minskar regleringsbidraget alternativt ökar regleringsavgiften.

Figur 1 Förändring av utfallet per landsting om garantinivån i inkomstutjämnningen höjs från 110 till 115 procent av den uppräknade medelskattkraften 2010



Utfallet för de enskilda landstingen förändras om garantinivån höjs från nuvarande 110 till 115 procent (se figur 1). Kalmar läns landsting får störst intäktsminskning med 88 kronor per invånare medan Östergötlands läns landsting får störst intäktsökning med 57 kronor per invånare. Kommunerna påverkas inte, förutom Gotlands kommun, som även ingår i utjämningsystemet för

landstingen. Omfördelningseffekterna beräknas därmed bli små. Behov av införanderegler finns inte.

Kommittén bedömer att förslaget inte har några av de i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) i övrigt angivna konsekvenserna.

6. Författningskommentarer

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

4 §

I paragrafen, som behandlas närmare i avsnitt 4.1, ändras procentsatsen för beräkningen av skatteutjämningsunderlaget till ett landsting till 115 procent. Vidare ersätts ordet ”skall” med ”ska”.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

2 kap. 1 a §

Paragrafen är ny och behandlas närmare i avsnitt 4.2. Paragrafen innebär att det införs en möjlighet till s.k. mellankommunal kostnadsutjämning när en överenskommelse som avses i 2 kap. 1 § träffas och överenskommelsen innebär att landstinget tar över ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Bidrag får lämnas under en övergångsperiod på högst fem år. Paragrafen har utformats efter förebild i 19 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 16 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård, 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.

Effekter av kommitténs förslag

I följande tabeller redovisas utfallet i utjämningsystemet för kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag. Beräkningarna är gjorda i 2011 års nivå. I bilagedelen till betänkandet, bilagorna 8–11, redovisas fler detaljerade tabeller.

Tabell 1 Effekter för kommuner, exkl. införandebidrag, utjämningsåret 2011 (kronor per invånare)

Tabell 2 Effekter för landsting, exkl. införandebidrag, utjämningsåret 2011 (kronor per invånare)

Tabell 3 Införandebidrag för kommuner utjämningsåren 2011–2016 (kronor per invånare)

Tabell 4 Införandebidrag för landsting utjämningsåren 2011–2016 (kronor per invånare)

Tabell 1 Effekter för kommuner, exkl. införandebidrag, utjämningsåret 2011 (kronor per invånare)

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Stockholms						
Botkyrka	9 543	9 538	5	2 078	2 425	-347
Danderyd	-19 022	-19 000	-22	5 811	6 650	-839
Ekerö	-1 758	-1 756	-2	2 634	2 309	325
Haninge	5 490	5 488	2	214	-156	370
Huddinge	4 054	4 052	2	1 389	2 097	-708
Järfälla	1 347	1 346	1	491	1 596	-1 105
Lidingö	-11 138	-11 125	-13	3 903	5 594	-1 691
Nacka	-3 554	-3 550	-4	2 857	3 713	-856
Norrtälje	6 087	6 084	3	531	-784	1 315
Nykvarn	1 905	1 904	1	686	-121	807
Nynäshamn	5 590	5 587	3	194	-465	659
Salem	1 766	1 765	1	3 383	3 316	67
Sigtuna	4 537	4 535	2	361	828	-467
Sollentuna	-3 603	-3 599	-4	2 876	4 642	-1 766
Solna	-2 136	-2 134	-2	-4 413	-3 780	-633
Stockholm	-1 648	-1 646	-2	638	1 595	-957
Sundbyberg	2 663	2 661	2	-1 876	-1 126	-750
Södertälje	7 963	7 959	4	3 409	2 588	821
Tyresö	515	515	0	1 465	1 655	-190
Täby	-8 491	-8 481	-10	1 871	3 062	-1 191
Upplands Väsby	2 238	2 236	2	-290	298	-588
Upplands-Bro	4 943	4 940	3	791	306	485
Vallentuna	1 385	1 385	0	2 320	1 856	464
Vaxholm	-2 238	-2 235	-3	3 758	3 395	363
Värmdö	812	812	0	2 121	1 146	975
Österåker	28	28	0	748	297	451
Uppsala						
Enköping	6 425	6 421	4	-884	-1 105	221
Heby	10 302	10 297	5	1 084	129	955
Håbo	2 456	2 455	1	-921	-1 924	1 003
Knivsta	1 688	1 687	1	1 368	348	1 020
Tierp	9 717	9 712	5	2 151	667	1 484
Uppsala	4 974	4 972	2	-2 593	-1 989	-604
Älvkarleby	7 262	7 258	4	-73	-1 381	1 308
Östhammar	6 039	6 036	3	-48	-642	594
Södermanlands						
Eskilstuna	8 744	8 739	5	1 523	674	849
Flen	9 179	9 174	5	1 145	881	264
Gnesta	7 407	7 403	4	618	-221	839

Strukturbidrag			Reglerings-			Utfall		
Kronor per invånare			bidrag(+)/avgift(-)			Kronor per invånare		
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar-</i>	<i>Förändr-</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar-</i>	<i>Förändr-</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar-</i>	<i>Förändr-</i>
	<i>ande</i>	<i>ing</i>		<i>ande</i>	<i>ing</i>		<i>ande</i>	<i>ing</i>
0	0	0	1 070	1 024	47	12 691	12 987	-295
0	65	-65	1 070	1 024	47	-12 141	-11 261	-879
0	0	0	1 070	1 024	47	1 946	1 577	370
0	0	0	1 070	1 024	47	6 774	6 356	419
0	0	0	1 070	1 024	47	6 513	7 173	-659
0	0	0	1 070	1 024	47	2 908	3 966	-1 057
0	0	0	1 070	1 024	47	-6 165	-4 507	-1 657
0	0	0	1 070	1 024	47	373	1 187	-813
0	0	0	1 070	1 024	47	7 688	6 324	1 365
0	0	0	1 070	1 024	47	3 661	2 807	855
0	0	0	1 070	1 024	47	6 854	6 146	709
0	0	0	1 070	1 024	47	6 219	6 105	115
0	0	0	1 070	1 024	47	5 968	6 387	-418
0	0	0	1 070	1 024	47	343	2 067	-1 723
0	0	0	1 070	1 024	47	-5 479	-4 890	-588
0	0	0	1 070	1 024	47	60	973	-912
0	0	0	1 070	1 024	47	1 857	2 559	-701
0	0	0	1 070	1 024	47	12 442	11 571	872
0	0	0	1 070	1 024	47	3 050	3 194	-143
0	0	0	1 070	1 024	47	-5 550	-4 395	-1 154
0	0	0	1 070	1 024	47	3 018	3 558	-539
0	0	0	1 070	1 024	47	6 804	6 270	535
0	0	0	1 070	1 024	47	4 775	4 265	511
0	0	0	1 070	1 024	47	2 590	2 184	407
0	0	0	1 070	1 024	47	4 003	2 982	1 022
0	0	0	1 070	1 024	47	1 846	1 349	498
0	0	0	1 070	1 024	47	6 611	6 340	272
0	0	0	1 070	1 024	47	12 456	11 450	1 007
0	0	0	1 070	1 024	47	2 605	1 555	1 051
0	0	0	1 070	1 024	47	4 126	3 059	1 068
0	0	0	1 070	1 024	47	12 938	11 403	1 536
0	0	0	1 070	1 024	47	3 451	4 007	-555
0	0	0	1 070	1 024	47	8 259	6 901	1 359
0	0	0	1 070	1 024	47	7 061	6 418	644
0	242	-242	1 070	1 024	47	11 337	10 679	659
0	37	-37	1 070	1 024	47	11 394	11 116	279
0	0	0	1 070	1 024	47	9 095	8 206	890

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Katrineholm	9 024	9 019	5	1 503	1 723	-220
Nyköping	5 451	5 448	3	-625	85	-710
Oxelösund	3 504	3 502	2	-3 495	-3 409	-86
Strängnäs	4 698	4 696	2	-156	-210	54
Trosa	2 126	2 125	1	-988	-710	-278
Vingåker	9 676	9 671	5	1 824	-6	1 830
Östergötlands						
Boxholm	8 461	8 457	4	408	-1 021	1 429
Finspång	6 057	6 053	4	-397	-621	224
Kinda	8 899	8 894	5	1 771	354	1 417
Linköping	5 891	5 888	3	-1 329	-1 256	-73
Mjölby	8 099	8 095	4	-225	-692	467
Motala	8 235	8 231	4	-223	-279	56
Norrköping	7 742	7 738	4	282	104	178
Söderköping	6 790	6 786	4	-1 074	-891	-183
Vadstena	6 020	6 016	4	391	397	-6
Valdemarsvik	9 093	9 088	5	291	-1 030	1 321
Ydre	8 887	8 882	5	3 777	1 519	2 258
Åtvidaberg	8 295	8 291	4	774	305	469
Ödeshög	10 624	10 618	6	2 835	961	1 874
Jönköpings						
Aneby	8 390	8 385	5	1 370	-81	1 451
Eksjö	6 276	6 273	3	46	-220	266
Gislaved	7 799	7 795	4	1 008	978	30
Gnosjö	6 847	6 843	4	134	-131	265
Habo	7 190	7 187	3	-335	-1 893	1 558
Jönköping	6 313	6 310	3	-935	-463	-472
Mullsjö	8 313	8 309	4	959	-708	1 667
Nässjö	8 141	8 137	4	1 050	965	85
Sävsjö	9 909	9 904	5	2 469	1 085	1 384
Tranås	8 867	8 863	4	1 334	259	1 075
Vaggeryd	8 363	8 359	4	638	76	562
Vetlanda	8 067	8 062	5	433	-85	518
Värnamo	6 187	6 184	3	-193	246	-439
Kronobergs						
Alvesta	8 423	8 419	4	244	86	158
Lessebo	9 891	9 886	5	2 633	1 987	646
Ljungby	7 225	7 222	3	-754	-764	10
Markaryd	10 485	10 480	5	94	-685	779
Tingsryd	9 289	9 285	4	3 460	2 813	647

Strukturbidrag Kronor per invånare			Reglerings- bidrag(+)/avgift(-) Kronor per invånare			Utfall Kronor per invånare		
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>
0	0	0	1 070	1 024	47	11 597	11 766	-168
0	0	0	1 070	1 024	47	5 896	6 557	-660
0	0	0	1 070	1 024	47	1 079	1 117	-37
0	0	0	1 070	1 024	47	5 612	5 510	103
0	0	0	1 070	1 024	47	2 208	2 439	-230
0	0	0	1 070	1 024	47	12 570	10 689	1 882
0	0	0	1 070	1 024	47	9 939	8 460	1 480
0	0	0	1 070	1 024	47	6 730	6 456	275
0	0	0	1 070	1 024	47	11 740	10 272	1 469
0	0	0	1 070	1 024	47	5 632	5 656	-23
0	0	0	1 070	1 024	47	8 944	8 427	518
0	0	0	1 070	1 024	47	9 082	8 976	107
0	0	0	1 070	1 024	47	9 094	8 866	229
0	0	0	1 070	1 024	47	6 786	6 919	-132
0	0	0	1 070	1 024	47	7 481	7 437	45
0	0	0	1 070	1 024	47	10 454	9 082	1 373
0	0	0	1 070	1 024	47	13 734	11 425	2 310
0	0	0	1 070	1 024	47	10 139	9 620	520
0	0	0	1 070	1 024	47	14 529	12 603	1 927
0	0	0	1 070	1 024	47	10 830	9 328	1 503
0	0	0	1 070	1 024	47	7 392	7 077	316
0	0	0	1 070	1 024	47	9 877	9 797	81
0	0	0	1 070	1 024	47	8 051	7 736	316
0	0	0	1 070	1 024	47	7 925	6 318	1 608
0	0	0	1 070	1 024	47	6 448	6 871	-422
0	0	0	1 070	1 024	47	10 342	8 625	1 718
0	0	0	1 070	1 024	47	10 261	10 126	136
0	0	0	1 070	1 024	47	13 448	12 013	1 436
0	0	0	1 070	1 024	47	11 271	10 146	1 126
0	0	0	1 070	1 024	47	10 071	9 459	613
0	0	0	1 070	1 024	47	9 570	9 001	570
0	0	0	1 070	1 024	47	7 064	7 454	-389
0	0	0	1 070	1 024	47	9 737	9 529	209
0	0	0	1 070	1 024	47	13 594	12 897	698
0	0	0	1 070	1 024	47	7 541	7 482	60
0	0	0	1 070	1 024	47	11 649	10 819	831
0	0	0	1 070	1 024	47	13 819	13 122	698

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Uppvidinge	9 598	9 593	5	3 074	2 485	589
Växjö	6 556	6 553	3	-1 948	-1 507	-441
Älmhult	5 237	5 235	2	-526	-765	239
Kalmar						
Borgholm	10 444	10 439	5	498	12	486
Emmaboda	7 737	7 733	4	1 234	384	850
Hultsfred	10 434	10 429	5	1 426	490	936
Högsby	11 638	11 632	6	5 002	2 523	2 479
Kalmar	7 226	7 223	3	-2 046	-2 415	369
Mönsterås	7 328	7 325	3	-469	-856	387
Mörbylånga	8 588	8 584	4	-706	-1 810	1 104
Nybro	10 062	10 057	5	-1 184	-1 300	116
Oskarshamn	5 006	5 004	2	-1 597	-1 730	133
Torsås	10 860	10 855	5	1 933	435	1 498
Vimmerby	9 249	9 244	5	-131	-747	616
Västervik	8 627	8 623	4	358	-642	1 000
Gotlands						
Gotland	9 670	9 656	14	-1 741	-2 304	563
Blekinge						
Karlshamn	6 658	6 654	4	-2 728	-2 555	-173
Karlskrona	6 951	6 948	3	-698	-885	187
Olofström	7 805	7 801	4	-1 270	-978	-292
Ronneby	7 873	7 869	4	-2 059	-2 447	388
Sölvesborg	7 973	7 968	5	-2 083	-2 310	227
Skåne						
Bjuv	11 366	11 360	6	380	-675	1 055
Bromölla	8 468	8 464	4	-547	-887	340
Burlöv	9 864	9 859	5	764	224	540
Båstad	4 293	4 291	2	-720	-988	268
Eslöv	8 835	8 831	4	-82	60	-142
Helsingborg	5 965	5 962	3	31	293	-262
Hässleholm	9 423	9 418	5	24	204	-180
Höganäs	3 021	3 020	1	9	296	-287
Hörby	10 438	10 433	5	117	-927	1 044
Höör	8 551	8 546	5	-690	-1 447	757
Klippan	10 960	10 955	5	-970	-1 166	196
Kristianstad	8 266	8 262	4	-10	360	-370
Kävlinge	3 459	3 457	2	-1 257	-651	-606
Landskrona	10 803	10 797	6	924	1 095	-171
Lomma	-2 710	-2 707	-3	972	1 832	-860

Strukturbidrag Kronor per invånare			Reglerings- bidrag(+)/avgift(-) Kronor per invånare			Utfall Kronor per invånare		
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>
0	0	0	1 070	1 024	47	13 742	13 102	641
0	0	0	1 070	1 024	47	5 678	6 070	-391
0	0	0	1 070	1 024	47	5 781	5 494	288
308	308	0	1 070	1 024	47	12 320	11 783	538
0	0	0	1 070	1 024	47	10 041	9 141	901
0	0	0	1 070	1 024	47	12 930	11 943	988
0	0	0	1 070	1 024	47	17 710	15 179	2 532
0	0	0	1 070	1 024	47	6 250	5 832	419
0	0	0	1 070	1 024	47	7 929	7 493	437
0	0	0	1 070	1 024	47	8 952	7 798	1 155
0	0	0	1 070	1 024	47	9 948	9 781	168
0	0	0	1 070	1 024	47	4 479	4 298	182
0	0	0	1 070	1 024	47	13 863	12 314	1 550
0	0	0	1 070	1 024	47	10 188	9 521	668
0	0	0	1 070	1 024	47	10 055	9 005	1 051
1 316	1 316	0	1 070	1 024	47	10 315	9 692	624
0	0	0	1 070	1 024	47	5 000	5 123	-122
0	0	0	1 070	1 024	47	7 323	7 087	237
0	0	0	1 070	1 024	47	7 605	7 847	-241
0	130	-130	1 070	1 024	47	6 884	6 576	309
0	0	0	1 070	1 024	47	6 960	6 682	279
0	0	0	1 070	1 024	47	12 816	11 709	1 108
0	0	0	1 070	1 024	47	8 991	8 601	391
0	0	0	1 070	1 024	47	11 698	11 107	592
0	0	0	1 070	1 024	47	4 643	4 327	317
0	0	0	1 070	1 024	47	9 823	9 915	-91
0	138	-138	1 070	1 024	47	7 066	7 417	-350
0	0	0	1 070	1 024	47	10 517	10 646	-128
0	0	0	1 070	1 024	47	4 100	4 340	-239
0	0	0	1 070	1 024	47	11 625	10 530	1 096
0	0	0	1 070	1 024	47	8 931	8 123	809
0	0	0	1 070	1 024	47	11 060	10 813	248
0	0	0	1 070	1 024	47	9 326	9 646	-319
0	0	0	1 070	1 024	47	3 272	3 830	-557
0	37	-37	1 070	1 024	47	12 797	12 953	-155
411	894	-483	1 070	1 024	47	-257	1 043	-1 299

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Lund	4 353	4 351	2	-5 158	-3 958	-1 200
Malmö	10 617	10 612	5	839	506	333
Osby	9 229	9 225	4	978	891	87
Perstorp	10 351	10 345	6	1 152	-462	1 614
Simrishamn	8 173	8 169	4	-20	99	-119
Sjöbo	9 539	9 534	5	-1 450	-2 511	1 061
Skurup	9 311	9 307	4	309	-1 095	1 404
Staffanstorps	3 337	3 335	2	-602	-295	-307
Svalöv	9 436	9 431	5	888	-148	1 036
Svedala	5 661	5 658	3	-706	-1 115	409
Tomelilla	11 029	11 023	6	-434	-1 494	1 060
Trelleborg	8 526	8 521	5	-488	-424	-64
Vellinge	-1 762	-1 760	-2	42	38	4
Ystad	6 321	6 318	3	-1 900	-1 842	-58
Åstorp	11 550	11 544	6	270	234	36
Ängelholm	5 152	5 150	2	-863	-281	-582
Örkelljunga	11 230	11 224	6	728	-641	1 369
Östra Göinge	9 379	9 374	5	1 539	1 290	249
Hallands						
Falkenberg	8 723	8 718	5	146	-106	252
Halmstad	6 849	6 845	4	-1 663	-1 394	-269
Hylte	9 018	9 013	5	2 422	903	1 519
Kungsbacka	910	910	0	712	1 048	-336
Laholm	9 160	9 156	4	-1 154	-1 349	195
Varberg	6 531	6 528	3	-1 468	-1 459	-9
Västra Götalands						
Ale	6 006	6 003	3	-193	-796	603
Alingsås	6 228	6 225	3	-756	-674	-82
Bengtsfors	10 749	10 744	5	1 647	1 259	388
Bollebygd	4 941	4 939	2	-1 326	-2 933	1 607
Borås	7 393	7 389	4	-124	496	-620
Dals-Ed	11 469	11 464	5	679	-166	845
Essunga	9 809	9 804	5	138	-1 543	1 681
Falköping	9 012	9 008	4	921	1 017	-96
Färgelanda	10 477	10 472	5	1 513	-61	1 574
Grästorp	9 165	9 160	5	841	-1 251	2 092
Gullspång	10 765	10 759	6	529	-997	1 526
Göteborg	4 688	4 685	3	-173	-170	-3
Götene	8 086	8 082	4	-1 438	-2 157	719

Strukturbidrag Kronor per invånare			Reglerings- bidrag(+)/avgift(-) Kronor per invånare			Utfall Kronor per invånare		
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>
0	0	0	1 070	1 024	47	265	1 417	-1 151
63	394	-331	1 070	1 024	47	12 589	12 536	54
0	0	0	1 070	1 024	47	11 277	11 140	138
0	0	0	1 070	1 024	47	12 573	10 907	1 667
0	0	0	1 070	1 024	47	9 223	9 292	-68
0	0	0	1 070	1 024	47	9 159	8 047	1 113
0	0	0	1 070	1 024	47	10 690	9 236	1 455
0	0	0	1 070	1 024	47	3 805	4 064	-258
0	0	0	1 070	1 024	47	11 394	10 307	1 088
0	0	0	1 070	1 024	47	6 025	5 567	459
0	0	0	1 070	1 024	47	11 665	10 553	1 113
0	0	0	1 070	1 024	47	9 108	9 121	-12
0	0	0	1 070	1 024	47	-650	-698	49
0	0	0	1 070	1 024	47	5 491	5 500	-8
0	0	0	1 070	1 024	47	12 890	12 802	89
0	0	0	1 070	1 024	47	5 359	5 893	-533
0	0	0	1 070	1 024	47	13 028	11 607	1 422
0	0	0	1 070	1 024	47	11 988	11 688	301
0	0	0	1 070	1 024	47	9 939	9 636	304
0	0	0	1 070	1 024	47	6 256	6 475	-218
0	0	0	1 070	1 024	47	12 510	10 940	1 571
0	0	0	1 070	1 024	47	2 692	2 982	-289
0	0	0	1 070	1 024	47	9 076	8 831	246
0	0	0	1 070	1 024	47	6 133	6 093	41
0	0	0	1 070	1 024	47	6 883	6 231	653
0	0	0	1 070	1 024	47	6 542	6 575	-32
0	80	-80	1 070	1 024	47	13 466	13 107	360
0	0	0	1 070	1 024	47	4 685	3 030	1 656
0	0	0	1 070	1 024	47	8 339	8 909	-569
0	306	-306	1 070	1 024	47	13 218	12 628	591
0	0	0	1 070	1 024	47	11 017	9 285	1 733
0	0	0	1 070	1 024	47	11 003	11 049	-45
0	0	0	1 070	1 024	47	13 060	11 435	1 626
0	0	0	1 070	1 024	47	11 076	8 933	2 144
0	130	-130	1 070	1 024	47	12 364	10 916	1 449
0	0	0	1 070	1 024	47	5 585	5 539	47
0	0	0	1 070	1 024	47	7 718	6 949	770

Län	Inkomstutjämning bidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämning bidrag(+)/avgift(-)		
	Kommun			Kommun		
	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Herrljunga	8 909	8 905	4	-373	-1 262	889
Hjo	8 540	8 536	4	-1 423	-1 541	118
Härryda	1 921	1 920	1	383	47	336
Karlsborg	6 893	6 889	4	15	-565	580
Kungälv	3 320	3 318	2	-1 084	-1 863	779
Lerum	2 756	2 754	2	605	324	281
Lidköping	6 243	6 240	3	-1 635	-1 505	-130
Lilla Edet	7 574	7 570	4	-790	-2 495	1 705
Lysekil	6 183	6 179	4	-229	-431	202
Mariestad	7 907	7 903	4	-1 956	-2 058	102
Mark	8 697	8 693	4	556	-93	649
Mellerud	11 056	11 050	6	869	157	712
Munkedal	9 737	9 732	5	801	-804	1 605
Mölnadal	1 756	1 755	1	-971	-437	-534
Orust	5 203	5 200	3	-1 249	-2 137	888
Partille	2 877	2 876	1	-91	852	-943
Skara	6 989	6 985	4	-1 285	-1 157	-128
Skövde	6 207	6 204	3	-3 391	-2 601	-790
Sotenäs	4 156	4 154	2	-712	-823	111
Stenungsund	3 318	3 316	2	-958	-1 668	710
Strömstad	9 172	9 167	5	-2 500	-2 894	394
Svenljunga	9 841	9 836	5	1 492	-258	1 750
Tanum	9 537	9 532	5	-162	-1 611	1 449
Tibro	9 319	9 315	4	-868	-1 278	410
Tidaholm	9 180	9 175	5	-1 229	-1 240	11
Tjörn	2 218	2 217	1	-1 263	-2 731	1 468
Tranemo	7 488	7 484	4	1 074	380	694
Trollhättan	7 333	7 329	4	-44	502	-546
Töreboda	11 194	11 188	6	-152	-1 686	1 534
Uddevalla	7 555	7 552	3	-422	-229	-193
Ulricehamn	8 355	8 351	4	98	-142	240
Vara	9 262	9 257	5	-619	-1 160	541
Vårgårda	8 986	8 981	5	-516	-1 441	925
Vänersborg	6 694	6 690	4	-726	-880	154
Åmål	9 904	9 899	5	1 231	1 075	156
Öckerö	3 660	3 659	1	757	-154	911
Värmlands						
Arvika	9 461	9 456	5	264	-541	805
Eda	12 673	12 667	6	-1 266	-1 446	180
Filipstad	10 214	10 209	5	2 546	2 102	444

Strukturbidrag Kronor per invånare			Reglerings- bidrag(+)/avgift(-) Kronor per invånare			Utfall Kronor per invånare		
Förslag	Nuvar- ande	Förändr- ing	Förslag	Nuvar- ande	Förändr- ing	Förslag	Nuvar- ande	Förändr- ing
0	0	0	1 070	1 024	47	9 606	8 667	940
0	0	0	1 070	1 024	47	8 187	8 019	169
0	0	0	1 070	1 024	47	3 374	2 991	384
0	0	0	1 070	1 024	47	7 978	7 348	631
0	0	0	1 070	1 024	47	3 306	2 479	828
0	0	0	1 070	1 024	47	4 431	4 102	330
0	0	0	1 070	1 024	47	5 678	5 759	-80
0	0	0	1 070	1 024	47	7 854	6 099	1 756
0	0	0	1 070	1 024	47	7 024	6 772	253
0	0	0	1 070	1 024	47	7 021	6 869	153
0	0	0	1 070	1 024	47	10 323	9 624	700
0	0	0	1 070	1 024	47	12 995	12 231	765
0	0	0	1 070	1 024	47	11 608	9 952	1 657
0	0	0	1 070	1 024	47	1 855	2 342	-486
0	0	0	1 070	1 024	47	5 024	4 087	938
0	0	0	1 070	1 024	47	3 856	4 752	-895
0	0	0	1 070	1 024	47	6 774	6 852	-77
0	0	0	1 070	1 024	47	3 886	4 627	-740
0	0	0	1 070	1 024	47	4 514	4 355	160
0	0	0	1 070	1 024	47	3 430	2 672	759
783	783	0	1 070	1 024	47	8 525	8 080	446
0	0	0	1 070	1 024	47	12 403	10 602	1 802
0	0	0	1 070	1 024	47	10 445	8 945	1 501
0	0	0	1 070	1 024	47	9 521	9 061	461
0	0	0	1 070	1 024	47	9 021	8 959	63
0	0	0	1 070	1 024	47	2 025	510	1 516
0	0	0	1 070	1 024	47	9 632	8 888	745
0	0	0	1 070	1 024	47	8 359	8 855	-495
0	28	-28	1 070	1 024	47	12 112	10 554	1 559
0	0	0	1 070	1 024	47	8 203	8 347	-143
0	0	0	1 070	1 024	47	9 523	9 233	291
0	0	0	1 070	1 024	47	9 713	9 121	593
0	0	0	1 070	1 024	47	9 540	8 564	977
0	0	0	1 070	1 024	47	7 038	6 834	205
0	296	-296	1 070	1 024	47	12 205	12 294	-88
0	0	0	1 070	1 024	47	5 487	4 529	959
0	0	0	1 070	1 024	47	10 795	9 939	857
294	294	0	1 070	1 024	47	12 771	12 539	233
0	137	-137	1 070	1 024	47	13 830	13 472	359

Län	Inkomstutjämning bidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämning bidrag(+)/avgift(-)		
	Kommun			Kommun		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Forshaga	9 622	9 617	5	125	-989	1 114
Grums	8 678	8 674	4	-53	-1 271	1 218
Hagfors	9 453	9 448	5	2 064	334	1 730
Hammarö	3 649	3 647	2	-1 668	-1 538	-130
Karlstad	6 299	6 296	3	-2 669	-2 592	-77
Kil	9 232	9 227	5	-47	-1 559	1 512
Kristinehamn	8 587	8 583	4	-197	-458	261
Munkfors	11 176	11 170	6	1 604	408	1 196
Storfors	8 855	8 851	4	2 626	1 362	1 264
Sunne	10 644	10 639	5	1 715	407	1 308
Säffle	9 901	9 896	5	1 112	476	636
Torsby	10 800	10 795	5	4 343	3 580	763
Årjäng	14 056	14 050	6	1 559	545	1 014
Örebro						
Askersund	6 938	6 935	3	-1 264	-1 207	-57
Degerfors	7 200	7 197	3	498	493	5
Hallsberg	8 039	8 035	4	-365	-435	70
Hällefors	9 329	9 324	5	1 903	469	1 434
Karlskoga	4 832	4 829	3	461	29	432
Kumla	8 255	8 251	4	498	413	85
Laxå	6 670	6 667	3	1 413	574	839
Lekeberg	8 032	8 028	4	-414	-1 922	1 508
Lindesberg	7 607	7 603	4	52	321	-269
Ljusnarsberg	9 270	9 265	5	2 835	739	2 096
Nora	6 640	6 637	3	1 016	725	291
Örebro	7 221	7 217	4	88	-141	229
Västmanlands						
Arboga	7 894	7 890	4	670	422	248
Fagersta	6 040	6 037	3	-673	61	-734
Hallstahammar	8 733	8 729	4	-1 378	-808	-570
Kungsör	7 069	7 065	4	-1 264	-1 097	-167
Köping	8 011	8 007	4	-238	-212	-26
Norberg	7 388	7 384	4	1 335	573	762
Sala	8 631	8 626	5	138	-221	359
Skinnskatteberg	7 684	7 680	4	784	-1 301	2 085
Surahammar	7 036	7 033	3	-1 184	-972	-212
Västerås	4 461	4 458	3	94	187	-93
Dalarnas						
Avesta	6 136	6 133	3	-994	-1 355	361
Borlänge	7 771	7 767	4	-508	-724	216

Strukturbidrag			Reglerings-			Utfall		
Kronor per invånare			bidrag(+)/avgift(-)			Kronor per invånare		
			Kronor per invånare					
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar-</i>	<i>Förändr-</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar-</i>	<i>Förändr-</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar-</i>	<i>Förändr-</i>
	<i>ande</i>	<i>ing</i>		<i>ande</i>	<i>ing</i>		<i>ande</i>	<i>ing</i>
0	0	0	1 070	1 024	47	10 817	9 652	1 166
0	0	0	1 070	1 024	47	9 695	8 427	1 269
298	646	-348	1 070	1 024	47	12 885	11 452	1 434
0	0	0	1 070	1 024	47	3 051	3 133	-81
0	0	0	1 070	1 024	47	4 700	4 728	-27
0	42	-42	1 070	1 024	47	10 255	8 734	1 522
0	24	-24	1 070	1 024	47	9 460	9 173	288
352	681	-329	1 070	1 024	47	14 202	13 283	920
34	388	-354	1 070	1 024	47	12 585	11 625	961
0	112	-112	1 070	1 024	47	13 429	12 182	1 248
0	0	0	1 070	1 024	47	12 083	11 396	688
13	186	-173	1 070	1 024	47	16 226	15 585	642
4	4	0	1 070	1 024	47	16 689	15 623	1 067
0	0	0	1 070	1 024	47	6 744	6 752	-7
24	392	-368	1 070	1 024	47	8 792	9 106	-313
0	0	0	1 070	1 024	47	8 744	8 624	121
504	848	-344	1 070	1 024	47	12 806	11 665	1 142
0	128	-128	1 070	1 024	47	6 363	6 010	354
0	0	0	1 070	1 024	47	9 823	9 688	136
0	0	0	1 070	1 024	47	9 153	8 265	889
0	0	0	1 070	1 024	47	8 688	7 130	1 559
0	0	0	1 070	1 024	47	8 729	8 948	-218
376	720	-344	1 070	1 024	47	13 551	11 748	1 804
0	0	0	1 070	1 024	47	8 726	8 386	341
0	0	0	1 070	1 024	47	8 379	8 100	280
0	8	-8	1 070	1 024	47	9 634	9 344	291
0	0	0	1 070	1 024	47	6 437	7 122	-684
116	470	-354	1 070	1 024	47	8 541	9 415	-873
0	0	0	1 070	1 024	47	6 875	6 992	-116
0	0	0	1 070	1 024	47	8 843	8 819	25
0	0	0	1 070	1 024	47	9 793	8 981	813
0	0	0	1 070	1 024	47	9 839	9 429	411
427	792	-365	1 070	1 024	47	9 965	8 195	1 771
0	78	-78	1 070	1 024	47	6 922	7 163	-240
0	0	0	1 070	1 024	47	5 625	5 669	-43
0	57	-57	1 070	1 024	47	6 212	5 859	354
0	0	0	1 070	1 024	47	8 333	8 067	267

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Falun	5 452	5 449	3	-203	-705	502
Gagnef	8 557	8 553	4	682	-761	1 443
Hedemora	7 860	7 856	4	451	-751	1 202
Leksand	6 958	6 955	3	-135	-303	168
Ludvika	6 527	6 524	3	1 131	1 147	-16
Malung-Sälen	9 634	9 630	4	1 267	1 615	-348
Mora	7 736	7 732	4	-468	-907	439
Orsa	11 397	11 392	5	2 100	1 634	466
Rättvik	9 308	9 304	4	2 225	1 882	343
Smedjebacken	5 824	5 821	3	-1 154	-2 599	1 445
Säter	7 067	7 063	4	-876	-1 922	1 046
Vansbro	11 478	11 473	5	4 043	2 995	1 048
Älvdalen	10 958	10 952	6	4 175	3 017	1 158
Gävleborgs						
Bollnäs	8 699	8 695	4	192	-366	558
Gävle	5 456	5 454	2	-1 479	-963	-516
Hofors	6 506	6 503	3	2 431	1 227	1 204
Hudiksvall	7 365	7 361	4	26	-702	728
Ljusdal	9 678	9 673	5	2 035	1 941	94
Nordanstig	9 968	9 963	5	2 218	206	2 012
Ockelbo	8 336	8 332	4	2 203	1 592	611
Ovanåker	8 837	8 833	4	845	-125	970
Sandviken	5 876	5 873	3	-23	-10	-13
Söderhamn	8 082	8 078	4	787	137	650
Västernorrlands						
Härnösand	7 139	7 136	3	77	179	-102
Kramfors	8 308	8 304	4	2 570	1 048	1 522
Sollefteå	9 180	9 176	4	3 439	2 697	742
Sundsvall	4 363	4 361	2	-1 229	-1 068	-161
Timrå	7 236	7 233	3	-187	-1 107	920
Ånge	8 931	8 927	4	5 215	4 983	232
Örnsköldsvik	5 533	5 530	3	886	-505	1 391
Jämtlands						
Berg	11 239	11 234	5	7 332	7 126	206
Bräcke	10 894	10 889	5	8 137	8 863	-726
Härjedalen	9 875	9 870	5	4 673	5 457	-784
Krokom	9 748	9 743	5	3 517	2 870	647
Ragunda	10 225	10 220	5	8 297	8 626	-329
Strömsund	10 617	10 611	6	6 207	6 613	-406
Åre	10 399	10 394	5	669	1 225	-556

Strukturbidrag Kronor per invånare			Reglerings- bidrag(+)/avgift(-) Kronor per invånare			Utfall Kronor per invånare		
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>
0	0	0	1 070	1 024	47	6 319	5 768	552
0	0	0	1 070	1 024	47	10 309	8 816	1 494
0	188	-188	1 070	1 024	47	9 381	8 317	1 065
0	0	0	1 070	1 024	47	7 893	7 676	218
194	571	-377	1 070	1 024	47	8 922	9 266	-343
1 182	1 182	0	1 070	1 024	47	13 153	13 451	-297
112	112	0	1 070	1 024	47	8 450	7 961	490
423	746	-323	1 070	1 024	47	14 990	14 796	195
0	41	-41	1 070	1 024	47	12 603	12 251	353
312	697	-385	1 070	1 024	47	6 052	4 943	1 110
0	0	0	1 070	1 024	47	7 261	6 165	1 097
0	0	0	1 070	1 024	47	16 591	15 492	1 100
2 190	2 518	-328	1 070	1 024	47	18 393	17 511	883
376	727	-351	1 070	1 024	47	10 337	10 080	258
0	120	-120	1 070	1 024	47	5 047	5 635	-587
31	407	-376	1 070	1 024	47	10 038	9 161	878
0	292	-292	1 070	1 024	47	8 461	7 975	487
495	835	-340	1 070	1 024	47	13 278	13 473	-194
0	326	-326	1 070	1 024	47	13 256	11 519	1 738
0	222	-222	1 070	1 024	47	11 609	11 170	440
0	158	-158	1 070	1 024	47	10 752	9 890	863
0	53	-53	1 070	1 024	47	6 923	6 940	-16
0	300	-300	1 070	1 024	47	9 939	9 539	401
0	64	-64	1 070	1 024	47	8 286	8 403	-116
141	502	-361	1 070	1 024	47	12 089	10 878	1 212
503	855	-352	1 070	1 024	47	14 192	13 752	441
0	0	0	1 070	1 024	47	4 204	4 317	-112
1	374	-373	1 070	1 024	47	8 120	7 524	597
324	324	0	1 070	1 024	47	15 540	15 258	283
0	0	0	1 070	1 024	47	7 489	6 049	1 441
1 389	1 389	0	1 070	1 024	47	21 030	20 773	258
1 355	1 688	-333	1 070	1 024	47	21 456	22 464	-1 007
2 104	2 273	-169	1 070	1 024	47	17 722	18 624	-901
770	770	0	1 070	1 024	47	15 105	14 407	699
284	324	-40	1 070	1 024	47	19 876	20 194	-317
1 795	2 131	-336	1 070	1 024	47	19 689	20 379	-689
1 512	1 512	0	1 070	1 024	47	13 650	14 155	-504

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Östersund	6 540	6 537	3	-1 832	-1 852	20
Västerbottens						
Bjurholm	12 119	12 113	6	7 882	8 320	-438
Dorotea	10 087	10 082	5	10 707	10 816	-109
Lycksele	7 989	7 985	4	3 097	2 591	506
Malå	7 391	7 387	4	5 835	4 058	1 777
Nordmaling	8 474	8 470	4	3 283	1 929	1 354
Norsjö	9 526	9 521	5	4 784	4 698	86
Robertsfors	9 475	9 471	4	3 821	2 659	1 162
Skellefteå	6 761	6 758	3	209	-620	829
Sorsele	11 451	11 446	5	10 711	9 960	751
Storuman	9 324	9 320	4	5 886	4 843	1 043
Umeå	6 393	6 390	3	-4 745	-4 152	-593
Vilhelmina	11 634	11 628	6	8 687	6 472	2 215
Vindeln	9 949	9 944	5	5 384	4 793	591
Vännäs	8 785	8 781	4	1 651	1 034	617
Åsele	11 162	11 157	5	10 288	9 665	623
Norrbottnens						
Arjeplog	8 442	8 438	4	5 236	5 319	-83
Arvidsjaur	7 230	7 227	3	4 564	3 625	939
Boden	6 430	6 427	3	302	-550	852
Gällivare	2 000	1 999	1	-769	-1 520	751
Haparanda	11 317	11 311	6	-1 165	-2 915	1 750
Jokkmokk	7 138	7 134	4	4 121	4 084	37
Kalix	6 895	6 891	4	298	-1 128	1 426
Kiruna	1 965	1 964	1	-980	-1 350	370
Luleå	5 051	5 049	2	-3 218	-2 856	-362
Pajala	10 541	10 536	5	7 896	6 390	1 506
Piteå	5 650	5 647	3	-2 683	-2 994	311
Älvsbyn	8 387	8 383	4	2 258	1 556	702
Övertorneå	10 796	10 791	5	6 122	5 090	1 032
Avgift/ (-) antal	11	11	11	117	154	81
Bidrag/ (+) antal	279	279	274	173	136	209
Inget bid./avg. antal	0	0	5	0	0	0
Max värde	14 056	14 050	14	10 711	10 816	2 479
Min värde	-19 022	-19 000	-22	-5 158	-4 152	-1 766
Max kommun	Årjäng	Årjäng	Gotland	Sorsele	Dorotea	Högsby
Min Kommun	Danderyd	Danderyd	Danderyd	Lund	Umeå	Sollentuna

Strukturbidrag			Reglerings-			Utfall		
Kronor per invånare			bidrag(+)/avgift(-)			Kronor per invånare		
Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
341	341	0	1 070	1 024	47	6 119	6 050	70
432	432	0	1 070	1 024	47	21 503	21 889	-385
2 198	2 539	-341	1 070	1 024	47	24 062	24 461	-398
1 792	1 792	0	1 070	1 024	47	13 948	13 392	557
2 023	2 157	-134	1 070	1 024	47	16 319	14 626	1 694
433	433	0	1 070	1 024	47	13 260	11 856	1 405
1 367	1 368	-1	1 070	1 024	47	16 747	16 611	137
382	382	0	1 070	1 024	47	14 748	13 536	1 213
121	401	-280	1 070	1 024	47	8 161	7 563	599
2 236	2 444	-208	1 070	1 024	47	25 468	24 874	595
3 185	3 534	-349	1 070	1 024	47	19 465	18 721	745
0	0	0	1 070	1 024	47	2 718	3 262	-543
2 412	2 736	-324	1 070	1 024	47	23 803	21 860	1 944
385	385	0	1 070	1 024	47	16 788	16 146	643
535	890	-355	1 070	1 024	47	12 041	11 729	313
2 032	2 237	-205	1 070	1 024	47	24 552	24 083	470
2 356	2 714	-358	1 070	1 024	47	17 104	17 495	-390
2 522	2 893	-371	1 070	1 024	47	15 386	14 769	618
2 352	2 732	-380	1 070	1 024	47	10 154	9 633	522
5 010	5 438	-428	1 070	1 024	47	7 311	6 941	371
3 101	3 428	-327	1 070	1 024	47	14 323	12 848	1 476
4 399	4 771	-372	1 070	1 024	47	16 728	17 013	-284
3 054	3 429	-375	1 070	1 024	47	11 317	10 216	1 102
4 827	5 255	-428	1 070	1 024	47	6 882	6 893	-10
1 802	2 197	-395	1 070	1 024	47	4 705	5 414	-708
4 497	4 832	-335	1 070	1 024	47	24 004	22 782	1 223
960	1 348	-388	1 070	1 024	47	4 997	5 025	-27
2 184	2 542	-358	1 070	1 024	47	13 899	13 505	395
3 401	3 757	-356	1 070	1 024	47	19 495	18 470	1 026
4 717	5 049	-332	1 070	1 024	47	22 705	21 954	752
0	0	77	0	0	0	6	5	83
65	94	0	290	290	290	284	285	207
225	196	213	0	0	0	0	0	0
5 010	5 438	0	1 070	1 024	47	25 468	24 874	2 532
0	0	-483	1 070	1 024	47	-12 141	-11 261	-1 723

Gällivare Gällivare Botkyrka
225 k:nei 196 k:ner Lomma

Sorsele Sorsele Högsby
Danderyd Danderyd Sollentuna

Län	Inkomstutjämningsbidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämningsbidrag(+)/avgift(-)		
	Kronor per invånare			Kronor per invånare		
Kommun	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Nuvarande	Förändring
Ovägt medelvärde						
<i>Kommungrupp</i>						
Storstäder	4 552	4 550	2	435	644	-209
Förortskommuner till storstäderna	1 324	1 324	0	794	792	3
Större städer	6 491	6 488	3	-1 009	-907	-102
Förortskommuner till större städer	7 358	7 355	4	-185	-934	749
Pendlingskommuner	8 125	8 121	4	674	-25	699
Turism- och besöksnä	8 554	8 549	5	2 075	1 694	381
Varuproducerande ko	8 253	8 249	4	677	26	651
Glesbygdskommuner	10 469	10 464	5	5 440	4 647	793
Kommuner i tätbefolk	8 222	8 217	4	-51	-407	356
Kommuner i glesbefol	7 907	7 903	4	583	-176	759
Ovägt medelvärde						
<i>Län</i>						
Stockholms	280	281	-1	1 460	1 651	-192
Uppsala	6 108	6 105	3	11	-737	748
Södermanlands	6 645	6 642	4	150	-133	282
Östergötlands	7 930	7 926	4	560	-165	725
Jönköpings	7 743	7 739	4	614	2	612
Kronobergs	8 338	8 334	4	785	456	328
Kalmar	8 933	8 929	4	360	-471	831
Gotlands kommun	9 670	9 656	14	-1 741	-2 304	563
Blekinge	7 452	7 448	4	-1 768	-1 835	67
Skåne	7 650	7 646	4	-180	-412	232
Hallands	6 865	6 862	4	-168	-393	225
Västra Götalands	7 321	7 317	4	-296	-853	557
Värmlands	9 581	9 577	5	754	-74	827
Örebro	7 503	7 499	4	560	5	555
Västmanlands	7 295	7 291	4	-172	-337	165
Dalarnas	8 178	8 174	4	782	151	632
Gävleborgs	7 880	7 877	4	924	294	630
Västernorrlands	7 241	7 238	3	1 539	890	649
Jämtlands	9 942	9 937	5	4 625	4 866	-241
Västerbottens	9 368	9 364	4	5 165	4 471	694
Norrbottens	7 174	7 171	4	2 029	1 275	754

Strukturbidrag Kronor per invånare			Reglerings- bidrag(+)/avgift(-) Kronor per invånare			Utfall Kronor per invånare		
<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvar- ande</i>	<i>Förändr- ing</i>
21	131	-110	1 070	1 024	47	6 078	6 349	-271
11	25	-14	1 070	1 024	47	3 199	3 165	34
73	111	-38	1 070	1 024	47	6 625	6 715	-90
0	19	-19	1 070	1 024	47	8 244	7 463	781
60	115	-55	1 070	1 024	47	9 929	9 235	695
1 146	1 244	-98	1 070	1 024	47	12 845	12 511	334
179	236	-58	1 070	1 024	47	10 179	9 535	644
1 263	1 462	-198	1 070	1 024	47	18 242	17 596	646
14	45	-30	1 070	1 024	47	9 255	8 879	376
1 357	1 614	-257	1 070	1 024	47	10 917	10 364	552
0	3	-3	1 070	1 024	47	2 810	2 959	-149
0	0	0	1 070	1 024	47	7 188	6 391	797
0	31	-31	1 070	1 024	47	7 865	7 564	302
0	0	0	1 070	1 024	47	9 560	8 784	776
0	0	0	1 070	1 024	47	9 427	8 765	662
0	0	0	1 070	1 024	47	10 193	9 814	379
26	26	0	1 070	1 024	47	10 389	9 507	882
1 316	1 316	0	1 070	1 024	47	10 315	9 692	624
0	26	-26	1 070	1 024	47	6 755	6 663	92
14	44	-30	1 070	1 024	47	8 554	8 302	252
0	0	0	1 070	1 024	47	7 768	7 492	275
16	33	-17	1 070	1 024	47	8 111	7 521	590
62	157	-95	1 070	1 024	47	11 467	10 683	784
75	174	-99	1 070	1 024	47	9 208	8 701	507
54	135	-81	1 070	1 024	47	8 248	8 112	135
294	407	-113	1 070	1 024	47	10 324	9 755	569
90	344	-254	1 070	1 024	47	9 964	9 538	426
138	303	-164	1 070	1 024	47	9 989	9 454	535
1 194	1 304	-110	1 070	1 024	47	16 831	17 130	-299
1 302	1 449	-146	1 070	1 024	47	16 906	16 307	599
3 227	3 599	-372	1 070	1 024	47	13 501	13 068	433

Tabell 2 Effekter för landsting, exkl. införandebidrag, utjämningsåret 2011 (kronor per invånare)

Landsting Kommun utanför landsting	Inkomstutjämnning bidrag(+)/avgift(-)			Kostnadsutjämnning bidrag(+)/avgift(-)		
	<i>Förslag</i>	<i>Nuvarande</i>	<i>Förändring</i>	<i>Förslag</i>	<i>Nuvarande</i>	<i>Förändring</i>
Hela riket						
Stockholms	-172	-1 031	859	340	395	-55
Uppsala	2 593	1 798	795	-844	-816	-28
Södermanlands	3 234	2 479	755	431	-539	970
Östergötlands	3 678	2 852	826	-152	-366	214
Jönköpings	3 588	2 777	811	-804	-21	-783
Kronobergs	3 224	2 490	734	-956	-1 328	372
Kalmar	3 227	2 552	675	351	313	38
Gotlands kommun	4 582	3 828	754	291	-481	772
Blekinge	3 644	2 830	814	93	-986	1 079
Skåne	3 596	2 825	771	-181	-205	24
Hallands	2 816	2 011	805	-810	-281	-529
Västra Götalands	2 686	1 913	773	-349	115	-464
Värmlands	3 519	2 819	700	421	-366	787
Örebro	3 541	2 738	803	129	59	70
Västmanlands	2 640	1 887	753	506	141	365
Dalarnas	3 400	2 631	769	394	-349	743
Gävleborgs	3 463	2 656	807	568	-101	669
Västernorrlands	2 374	1 680	694	424	129	295
Jämtlands	3 502	2 808	694	510	-310	820
Västerbottens	3 092	2 374	718	-433	561	-994
Norrbottnens	2 459	1 718	741	1 143	1 268	-125
Antal (-)	1	1	0	8	13	7
Antal (+)	20	20	21	13	8	14
Antal (0)	0	0	0	0	0	0
Max värde	4 582	3 828	859	1 143	1 268	1 079
Min värde	-172	-1 031	675	-956	-1 328	-994

Strukturbidrag			Reglerings- bidrag(+)/-avgift(-)			Utfall Kronor per invånare		
Förslag	Nuvar- ande	Föränd- ring	Förslag	Nuvar- ande	Föränd- ring	Förslag	Nuvar- ande	Föränd- ring
0	0	0	29	804	-775	197	168	29
0	0	0	29	804	-775	1 778	1 786	-8
0	0	0	29	804	-775	3 694	2 744	950
0	0	0	29	804	-775	3 555	3 290	265
0	0	0	29	804	-775	2 813	3 560	-747
230	230	0	29	804	-775	2 527	2 196	331
0	0	0	29	804	-775	3 607	3 669	-62
1 426	1 426	0	29	804	-775	6 328	5 577	751
501	501	0	29	804	-775	4 267	3 149	1 118
0	0	0	29	804	-775	3 444	3 424	20
0	0	0	29	804	-775	2 035	2 534	-499
0	0	0	29	804	-775	2 366	2 832	-466
0	0	0	29	804	-775	3 969	3 257	712
0	0	0	29	804	-775	3 699	3 601	98
0	0	0	29	804	-775	3 175	2 832	343
0	0	0	29	804	-775	3 823	3 086	737
0	0	0	29	804	-775	4 060	3 359	701
0	0	0	29	804	-775	2 827	2 613	214
800	979	-179	29	804	-775	4 841	4 281	560
263	448	-185	29	804	-775	2 951	4 187	-1 236
675	869	-194	29	804	-775	4 306	4 659	-353
0	0	3	0	0	21	0	0	7
6	6	0	21	21	0	21	21	14
15	15	18	0	0	0	0	0	0
1 426	1 426	0	29	804	-775	6 328	5 577	1 118
0	0	-194	29	804	-775	197	168	-1 236

Tabell 3 Införandebidrag för kommuner utjämningsåren 2011–2016
(kronor per invånare)

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags- (Tabell 1)</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	
Stockholms			
Botkyrka	82 358	12 700 572 732	-295
Danderyd	31 317	9 907 434 755	-879
Ekerö	25 343	5 440 744 819	370
Haninge	76 919	13 498 853 664	419
Huddinge	97 086	17 770 430 875	-659
Järfälla	66 130	13 044 607 009	-1 057
Lidingö	43 943	11 861 254 042	-1 657
Nacka	89 911	20 253 425 051	-813
Norrtälje	56 076	9 665 255 077	1 365
Nykvarn	9 305	1 808 190 797	855
Nynäshamn	26 033	4 554 982 041	709
Salem	15 422	3 008 170 411	115
Sigtuna	39 701	7 166 018 215	-418
Sollentuna	64 424	14 530 751 177	-1 723
Solna	67 957	14 740 679 234	-588
Stockholm	845 777	181 026 675 497	-912
Sundbyberg	38 460	7 320 746 953	-701
Södertälje	86 069	13 987 042 306	872
Tyresö	42 882	8 646 125 254	-143
Täby	63 739	16 211 114 981	-1 154
Upplands Väsby	39 108	7 531 380 600	-539
Upplands-Bro	23 600	4 209 531 535	535
Vallentuna	29 969	5 905 534 117	511
Vaxholm	10 967	2 385 442 140	407
Värmdö	38 195	7 641 482 745	1 022
Österåker	39 501	8 065 385 521	498
Uppsala			
Enköping	39 666	6 807 409 673	272
Heby	13 396	2 034 530 084	1 007
Håbo	19 625	3 764 559 852	1 051
Knivsta	14 705	2 878 299 792	1 068

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
322	0	0	0	0	0
906	500	175	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
686	280	0	0	0	0
1 084	678	353	70	0	0
1 684	1 278	953	670	413	160
840	434	109	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
445	39	0	0	0	0
1 750	1 344	1 019	736	479	226
615	209	0	0	0	0
939	533	208	0	0	0
728	322	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
170	0	0	0	0	0
1 181	775	450	167	0	0
566	160	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Tierp	20 095	3 111 857 238	1 536
Uppsala	197 646	35 379 518 968	-555
Älvkarleby	9 107	1 524 114 580	1 359
Östhammar	21 383	3 711 725 892	644
Södermanlands			
Eskilstuna	96 122	15 425 756 990	659
Flen	16 047	2 540 214 868	279
Gnesta	10 350	1 730 360 465	890
Katrineholm	32 410	5 155 668 990	-168
Nyköping	51 562	9 126 279 708	-660
Oxelösund	11 169	2 085 895 275	-37
Strängnäs	32 414	5 859 447 821	103
Trosa	11 469	2 221 211 063	-230
Vingåker	8 912	1 388 521 974	1 882
Östergötlands			
Boxholm	5 242	839 012 924	1 480
Finspång	20 784	3 588 101 224	275
Kinda	9 788	1 544 209 528	1 469
Linköping	146 422	25 405 050 058	-23
Mjölby	25 841	4 184 964 759	518
Motala	41 996	6 771 281 583	107
Norrköping	129 985	21 293 617 291	229
Söderköping	14 040	2 369 948 930	-132
Vadstena	7 415	1 281 545 896	45
Valdemarsvik	7 751	1 214 962 252	1 373
Ydre	3 675	580 015 909	2 310
Åtvidaberg	11 500	1 850 633 760	520
Ödeshög	5 289	786 673 774	1 927
Jönköpings			
Aneby	6 376	1 025 507 950	1 503
Eksjö	16 293	2 799 085 271	316
Gislaved	29 176	4 782 016 410	81

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
582	176	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
195	0	0	0	0	0
687	281	0	0	0	0
64	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
257	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
50	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
159	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Gnosjö	9 556	1 613 413 921	316
Habo	10 713	1 789 665 476	1 608
Jönköping	127 334	21 851 159 809	-422
Mullsjö	7 027	1 132 998 206	1 718
Nässjö	29 308	4 751 618 857	136
Sävsjö	10 833	1 657 058 725	1 436
Tranås	18 147	2 873 800 457	1 126
Vaggeryd	13 003	2 093 149 903	613
Vetlanda	26 252	4 266 302 747	570
Värnamo	32 826	5 654 516 998	-389
Kronobergs			
Alvesta	18 786	3 054 062 616	209
Lessebo	8 140	1 264 073 551	698
Ljungby	27 306	4 601 323 211	60
Markaryd	9 599	1 462 382 191	831
Tingsryd	12 243	1 937 770 588	698
Uppvidinge	9 267	1 452 556 263	641
Växjö	82 922	14 248 231 193	-391
Älmhult	15 609	2 784 110 256	288
Kalmar			
Borgholm	10 705	1 649 331 230	538
Emmaboda	9 181	1 534 117 807	901
Hultsfred	13 720	2 114 499 749	988
Högsby	5 765	855 095 413	2 532
Kalmar	62 797	10 647 608 706	419
Mönsterås	12 931	2 186 172 522	437
Mörbylånga	13 977	2 278 264 656	1 155
Nybro	19 688	3 069 525 023	168
Oskarshamn	26 143	4 712 032 561	182
Torsås	6 975	1 060 669 499	1 550
Vimmerby	15 451	2 469 439 407	668
Västervik	36 250	5 901 961 249	1 051

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
449	43	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
416	10	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
418	12	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i> <i>(Tabell 1)</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	
Gotlands			
Gotland	57 259	8 878 989 370	624
Blekinge			
Karlshamn	31 126	5 283 500 619	-122
Karlskrona	64 064	10 776 841 523	237
Olofström	13 018	2 132 175 972	-241
Ronneby	28 307	4 626 325 559	309
Sölvesborg	16 783	2 734 194 981	279
Skåne			
Bjuv	14 864	2 180 039 276	1 108
Bromölla	12 281	1 981 747 429	391
Burlöv	16 703	2 576 997 347	592
Båstad	14 280	2 606 778 217	317
Eslöv	31 561	5 034 115 454	-91
Helsingborg	129 167	22 483 595 327	-350
Hässleholm	50 094	7 840 970 767	-128
Höganäs	24 618	4 652 883 935	-239
Hörby	14 852	2 248 165 040	1 096
Höör	15 397	2 478 118 506	809
Klippan	16 496	2 453 347 233	248
Kristianstad	79 451	12 902 196 274	-319
Kävlinge	28 961	5 409 438 107	-557
Landskrona	41 641	6 226 213 866	-155
Lomma	21 457	4 713 760 427	-1 299
Lund	110 332	20 107 317 514	-1 151
Malmö	298 503	44 913 610 823	54
Osby	12 697	1 999 838 723	138
Perstorp	7 026	1 066 661 709	1 667
Simrishamn	19 321	3 146 741 042	-68
Sjöbo	18 076	2 818 646 467	1 113
Skurup	14 955	2 349 263 054	1 455
Staffanstorp	22 211	4 162 354 247	-258

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
149	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
268	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
118	0	0	0	0	0
377	0	0	0	0	0
155	0	0	0	0	0
266	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
346	0	0	0	0	0
584	178	0	0	0	0
182	0	0	0	0	0
1 326	920	595	312	55	0
1 178	772	447	164	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
95	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
285	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Svalöv	13 248	2 072 733 324	1 088
Svedala	19 806	3 478 099 422	459
Tomelilla	12 929	1 918 340 744	1 113
Trelleborg	42 172	6 792 895 265	-12
Vellinge	33 316	7 140 044 688	49
Ystad	28 320	4 878 358 671	-8
Åstorp	14 669	2 137 735 288	89
Ängelholm	39 436	7 027 088 144	-533
Örkelljunga	9 644	1 421 091 311	1 422
Östra Göinge	13 595	2 130 993 910	301
Hallands			
Falkenberg	40 984	6 540 020 369	304
Halmstad	91 824	15 535 705 736	-218
Hylte	10 201	1 612 403 904	1 571
Kungsbacka	74 810	14 936 643 324	-289
Laholm	23 377	3 677 916 184	246
Varberg	58 032	9 913 107 704	41
Västra Götalands			
Ale	27 456	4 779 438 518	653
Alingsås	37 851	6 546 552 307	-32
Bengtsfors	9 741	1 462 901 313	360
Bollebygd	8 353	1 498 834 694	1 656
Borås	103 218	17 246 284 540	-569
Dals-Ed	4 710	690 253 217	591
Essunga	5 581	864 590 747	1 733
Falköping	31 469	5 001 307 419	-45
Färgelanda	6 650	1 007 796 288	1 626
Grästorp	5 779	914 014 921	2 144
Gullspång	5 309	796 881 393	1 449
Göteborg	513 338	92 767 688 060	47
Götene	13 211	2 161 227 556	770
Herrljunga	9 319	1 485 901 347	940

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
39	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
35	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
560	154	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
245	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
316	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
59	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
596	190	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
72	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i> <i>(Tabell 1)</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	
Hjo	8 841	1 426 104 514	169
Härryda	34 437	6 703 215 159	384
Karlsborg	6 768	1 147 890 598	631
Kungälv	41 123	7 714 995 059	828
Lerum	38 543	7 340 482 151	330
Lidköping	38 054	6 578 716 565	-80
Lilla Edet	12 550	2 085 507 504	1 756
Lysekil	14 551	2 520 010 821	253
Mariestad	23 774	3 910 750 733	153
Mark	33 755	5 418 220 432	700
Mellerud	9 195	1 366 698 645	765
Munkedal	10 172	1 579 494 289	1 657
Mölndal	60 865	11 898 172 612	-486
Orust	15 229	2 712 601 903	938
Partille	34 910	6 627 180 893	-895
Skara	18 326	3 099 348 028	-77
Skövde	51 327	8 882 634 661	-740
Sotenäs	9 056	1 660 832 174	160
Stenungsund	24 252	4 550 065 677	759
Strömstad	11 811	1 867 611 295	446
Svenljunga	10 306	1 594 875 001	1 802
Tanum	12 363	1 932 161 512	1 501
Tibro	10 563	1 662 432 192	461
Tidaholm	12 583	1 989 194 295	63
Tjörn	14 931	2 883 995 817	1 516
Tranemo	11 568	1 927 319 942	745
Trollhättan	55 220	9 243 299 397	-495
Töreboda	9 133	1 351 134 969	1 559
Uddevalla	51 812	8 614 698 110	-143
Ulricehamn	22 835	3 704 729 434	291
Vara	15 755	2 484 143 786	593
Vårgårda	10 875	1 729 807 036	977

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
107	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
513	107	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
922	516	191	0	0	0
104	0	0	0	0	0
767	361	36	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
522	116	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
170	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Vänersborg	36 888	6 293 452 002	205
Åmål	12 314	1 901 711 007	-88
Öckerö	12 467	2 317 497 281	959
Värmlands			
Arvika	26 071	4 121 599 179	857
Eda	8 539	1 215 863 479	233
Filipstad	10 552	1 629 301 907	359
Forshaga	11 309	1 778 935 128	1 166
Grums	9 143	1 480 395 704	1 269
Hagfors	12 499	1 976 465 857	1 434
Hammarö	14 910	2 780 666 164	-81
Karlstad	85 646	14 863 252 574	-27
Kil	11 692	1 861 492 369	1 522
Kristinehamn	23 860	3 873 937 656	288
Munkfors	3 770	564 400 619	920
Storfors	4 319	695 578 676	961
Sunne	13 298	2 025 401 299	1 248
Säffle	15 573	2 428 439 149	688
Torsby	12 422	1 882 480 508	642
Årjäng	9 861	1 337 432 880	1 067
Örebro			
Askersund	11 310	1 906 073 530	-7
Degerfors	9 665	1 615 765 682	-313
Hallsberg	15 251	2 483 624 251	121
Hällefors	7 221	1 127 878 994	1 142
Karlskoga	29 686	5 325 636 786	354
Kumla	20 409	3 300 841 456	136
Laxå	5 679	964 926 922	889
Lekeberg	7 130	1 161 388 706	1 559
Lindesberg	23 044	3 804 096 389	-218
Ljusnarsberg	4 927	771 068 374	1 804
Nora	10 402	1 769 038 116	341

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
115	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
108	0	0	0	0	0
54	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
34	0	0	0	0	0
340	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
245	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Örebro	135 458	22 631 184 407	280
Västmanlands			
Arboga	13 267	2 189 281 178	291
Fagersta	12 397	2 160 187 045	-684
Hallstahammar	15 160	2 438 319 780	-873
Kungsör	8 085	1 367 399 702	-116
Köping	24 868	4 089 143 578	25
Norberg	5 707	956 135 634	813
Sala	21 538	3 475 138 086	411
Skinnskatteberg	4 482	744 305 089	1 771
Surahammar	9 966	1 687 130 526	-240
Västerås	137 027	24 954 955 455	-43
Dalarnas			
Avesta	21 620	3 746 628 034	354
Borlänge	49 232	8 124 422 780	267
Falun	56 007	9 899 396 652	552
Gagnef	10 075	1 622 560 734	1 494
Hedemora	15 162	2 495 287 454	1 065
Leksand	15 260	2 580 978 693	218
Ludvika	25 790	4 418 183 369	-343
Malung	10 367	1 613 084 769	-297
Mora	20 162	3 330 783 141	490
Orsa	6 939	1 017 817 852	195
Rättvik	10 846	1 705 515 635	353
Smedjebacken	10 732	1 876 709 792	1 110
Säter	10 840	1 827 477 855	1 097
Vansbro	6 839	1 000 349 319	1 100
Älvdalen	7 214	1 074 203 560	883
Gävleborgs			
Bollnäs	26 272	4 187 669 470	258
Gävle	95 018	16 737 108 996	-587
Hofors	9 754	1 665 258 261	878

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Hudiksvall	36 870	6 131 109 092	487
Ljusdal	19 098	2 947 651 504	-194
Nordanstig	9 627	1 471 410 633	1 738
Ockelbo	5 934	956 980 405	440
Ovanåker	11 435	1 814 546 775	863
Sandviken	36 951	6 428 790 249	-16
Söderhamn	25 631	4 167 185 515	401
Västernorrlands			
Härnösand	24 648	4 188 285 535	-116
Kramfors	18 961	3 115 178 941	1 212
Sollefteå	20 285	3 247 400 703	441
Sundsvall	95 794	17 559 570 994	-112
Timrå	17 964	3 044 150 666	597
Ånge	10 058	1 622 234 364	283
Örnsköldsvik	55 058	9 782 023 189	1 441
Jämtlands			
Berg	7 355	1 100 209 332	258
Bräcke	6 886	1 041 609 396	-1 007
Härjedalen	10 420	1 627 916 379	-901
Krokom	14 484	2 271 788 659	699
Ragunda	5 593	864 274 370	-317
Strömsund	12 189	1 860 265 081	-689
Åre	10 256	1 576 121 282	-504
Östersund	59 427	10 249 605 590	70
Västerbottens			
Bjurholm	2 446	354 199 350	-385
Dorotea	2 874	444 855 372	-398
Lycksele	12 408	2 048 453 771	557
Malå	3 282	551 478 913	1 694
Nordmaling	7 128	1 159 799 299	1 405
Norsjö	4 297	676 971 247	137
Robertsfors	6 846	1 080 249 239	1 213

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
221	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
43	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
143	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
139	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
1 034	628	303	20	0	0
928	522	197	0	0	0
0	0	0	0	0	0
344	0	0	0	0	0
716	310	0	0	0	0
531	125	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
412	6	0	0	0	0
425	19	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	<i>(Tabell 1)</i>
Skellefteå	71 681	12 266 301 933	599
Sorsele	2 748	406 943 681	595
Storuman	6 128	971 489 250	745
Umeå	115 229	19 926 603 402	-543
Vilhelmina	7 128	1 049 171 542	1 944
Vindeln	5 516	857 552 462	643
Vännäs	8 424	1 357 804 233	313
Åsele	3 056	456 895 013	470
Norrbottens			
Arjeplog	3 174	516 163 864	-390
Arvidsjaur	6 544	1 103 370 940	618
Boden	27 420	4 731 599 836	522
Gällivare	18 443	3 586 202 961	371
Haparanda	10 053	1 492 053 755	1 476
Jokkmokk	5 182	876 099 521	-284
Kalix	16 744	2 850 924 460	1 102
Kiruna	22 916	4 460 016 242	-10
Luleå	74 171	13 304 372 663	-708
Pajala	6 310	960 704 301	1 223
Piteå	40 894	7 214 402 598	-27
Älvsbyn	8 335	1 357 722 228	395
Överkalix	3 626	586 875 349	1 026
Övertorneå	4 823	728 225 690	752

Anm: Den högsta tillåtna förändringen vid bidragsminskning för respektive år är 25 kronor per invånare vilket motsvarar 0,68 procent av medelskatteintäkten år 2011.

Antal (+)	207
Antal (-)	83

Max värde (-)	-1 723
Max kommun	Sollentuna

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
570	164	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
417	11	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
311	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
37	0	0	0	0	0
735	329	4	0	0	0
0	0	0	0	0	0
54	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
84	38	15	7	3	2
0	0	0	0	0	0
1 750	1 344	1 019	736	479	226
Sollentuna	Sollentuna	Sollentuna	Sollentuna	Sollentuna	Sollentuna

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags- (Tabell 1)</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	

Ovägt medelvärde*Kommungrupp*

Storstäder	-271
Förortskommuner till storstäderna	34
Större städer	-90
Förortskommuner till större städer	781
Pendlingskommuner	695
Turism- och besöksnäringkommuner	334
Varuproducerande kommuner	644
Glesbygdkommuner	646
Kommuner i tätbefolkad region	376
Kommuner i glesbefolkad region	552

Ovägt medelvärde*Län*

Stockholms	-149
Uppsala	767
Södermanlands	302
Östergötlands	776
Jönköpings	662
Kronobergs	379
Kalmar	882
Gotlands kommun	624
Blekinge	92
Skåne	252
Hallands	275
Västra Götalands	590
Värmlands	784
Örebro	507
Västmanlands	214
Dalarnas	569
Gävleborgs	426

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2

313	178	69	0	0	0
366	198	101	51	25	10
281	86	16	5	0	0
56	8	0	0	0	0
67	14	3	0	0	0
147	34	10	0	0	0
40	6	0	0	0	0
116	47	15	1	0	0
30	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0

458	252	126	63	34	15
83	25	0	0	0	0
134	31	0	0	0	0
16	0	0	0	0	0
67	4	0	0	0	0
52	2	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
83	0	0	0	0	0
168	61	32	14	2	0
94	0	0	0	0	0
81	26	5	0	0	0
10	0	0	0	0	0
52	0	0	0	0	0
190	73	15	0	0	0
46	0	0	0	0	0
88	21	0	0	0	0

Län	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor Taxeringsår 2010	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- Bidrags-</i> <i>(Tabell 1)</i>
Hela riket	9 408 320	1 671 661 820 669	
Västernorrlands			535
Jämtlands			-299
Västerbottens			599
Norrbottens			433

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
2 602	1 135	428	117	50	22
Kronor per invånare					
277	121	46	12	5	2
40	0	0	0	0	0
444	198	63	3	0	0
94	13	0	0	0	0
111	24	0	0	0	0

Tabell 4 Införandebidrag för landsting utjämningsåren 2011–2016
(kronor per invånare)

Landsting Kommun utanför landsting	Folk- mängd den 1 nov. 2010	Uppräknat skatteunderlag 2010, kronor	Bidrags- förändring, kr/inv <i>Exklusive införande- bidrag (Tabell 2)</i>
	9 408 320	1 671 661 820 666	
Stockholms	2 050 192	422 881 831 546	29
Uppsala	335 623	59 212 016 079	-8
Södermanlands	270 455	45 533 357 153	950
Östergötlands	429 728	71 710 017 888	265
Jönköpings	336 844	56 290 294 729	-747
Kronobergs	183 872	30 804 509 870	331
Kalmar	233 583	38 478 717 822	-62
Gotlands k:n	57 259	8 878 989 370	751
Blekinge	153 298	25 553 038 654	1 118
Skåne	1 242 079	205 350 181 550	20
Hallands	299 228	52 215 797 221	-499
Västra Götalands	1 579 137	275 944 657 815	-466
Värmlands	273 464	44 515 643 146	712
Örebro	280 182	46 861 523 613	98
Västmanlands	252 497	44 061 996 073	343
Dalarnas	277 085	46 333 399 640	737
Gävleborgs	276 590	46 507 710 900	701
Västernorrlands	242 768	42 558 844 392	214
Jämtlands	126 610	20 591 790 088	560
Västerbottens	259 191	43 608 768 707	-1 236
Norrbottnens	248 635	43 768 734 410	-353

Anm: Den högsta tillåtna förändringen vid bidragsminskning för respektive år är 250 kronor per invånare vilket motsvarar 1,3 procent av medelskatteintäkten år 2011.

Införandebidrag i kronor per invånare, år					
2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljoner kronor (finansieringskostnad)					
1 215	302	133	63	0	0
Kronor per invånare					
129	32	14	7	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
626	279	11	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
378	31	0	0	0	0
345	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
1 115	768	500	242	0	0
232	0	0	0	0	0

Ordlista

Bidrag/avgift	En kommuns/landstings utfall i kostnads- alt. inkomstutjämnin- ningen.
Egen skattekraft	En kommuns/landstings beskattningsbara inkomster dividerat med antal invånare i kommunen/landstinget.
Garantinivå	Den garanterade skattekraften uttryckt i procent av medel- skattekraften.
Kompensationsgrad	Anger hur stor del av skillnaden mellan den egna och en garante- rad skattekraft som utjämnings- systemet skall kompensera.
Länsviss skattesats	Den enhetliga skattesatsen som används för beräkning av bidrag/avgift i inkomstutjämn- ningen.
Medelskatte kraft	Rikets beskattningsbara inkomster per invånare.
Skattesats	Den andel av den beskattnings- bara inkomsten som invånarna betalar i skatt till kommun respektive landsting. Benämns även utdebitering.
Skatteunderlag, eget	En kommuns/landstings beskattningsbara inkomster.

Skatteunderlag, garanterat	Det skatteunderlag som kommunen/landstinget garanteras via utjämningen.
Standardkostnad	En teoretiskt beräknad ersättning för en viss verksamhet för respektive kommun eller landsting. En standardkostnad som överstiger den riksgenomsnittliga standardkostnaden indikerar att kommunen/landstinget har strukturella merkostnader för verksamheten i fråga.
Strukturkostnad	Summan av standardkostnader.
Tillägg/avdrag	En kommuns/landstings utfall i någon av kostnadsutjämningsdelmodeller.
Uppräknat skatteunderlag	De beskattningsbara inkomsterna två år före bidragsunderlag året uppräknat med uppräkningsfaktorn.
Uppräkningsfaktor	Den faktor som används för att fastställa uppräknat skatteunderlag respektive uppräknad medelskattkraft för bidragsåret.
Utjämningsgrad	Den samlade effekten av inkomstutjämnningen på en kommuns/landstings sammantagna inkomster av skatt och utjämningsbidrag/avgift.

Kommungruppsindelning

Ny indelning fr.o.m. den 1 januari 2011

Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning är reviderad. Den nya indelningen började gälla från den 1 januari 2011.

Den nya indelningen innehåller tio kommungrupper. Den största förändringen är de två grupperna "Förortskommuner till storstäder" och "Turism- och besöksnäringkommuner". Den nya förortsgruppen är framtagen på motsvarande sätt som den tidigare gruppen "Förortskommuner till storstäder", medan turism- och besöksnäringkommunerna baseras på två variabler: antal fritidshus per invånare och antal övernattningar på hotell, vandrarhem och campingplatser per invånare.

De två andra nya grupperna är "Kommuner i tätbefolkad region" och "Kommuner i glesbefolkad region". I dessa två grupper tas hänsyn både till kommunens invånarantal och, som namnen anger, till om kommunen tillhör en tät- eller glesbefolkad region. Grupperingen är tänkt att användas vid analyser, jämförelser och redovisning.

10 kommungrupper

Nedan redovisas de tio grupperna som ingår i indelningen 2011 med antal kommuner som ingår i respektive grupp och en kort beskrivning:

1 Storstäder (3 kommuner)

Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

2 Förortskommuner tillorstäder (38 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.

3 Större städer (31 kommuner)

Kommuner med 50 000-200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

4 Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.

5 Pendlingskommuner (51 kommuner)

Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

6 Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)

Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.

7 Varuproducerande kommuner (54 kommuner)

Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007)

8 Glesbygdskommuner (20 kommuner)

Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.

9 Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)

Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

10 Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)

Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.

Kommuner per kommungrupp**Storstäder (3 kommuner)**

Stockholm, Göteborg och Malmö

Förortskommuner till storstäder (38 kommuner)

Upplands Väsby	Tyresö	Nynäshamn	Håbo
Vallentuna	Upplands-Bro	Håbo	Staffanstorps
Österåker	Täby	Staffanstorps	Burlöv
Värmdö	Danderyd	Burlöv	Vellinge
Järfälla	Sollentuna	Vellinge	Lomma
Ekerö	Nacka	Lomma	Svedala
Huddinge	Sundbyberg	Svedala	Mölnadal
Botkyrka	Solna	Lidingö	Kungälv
Salem	Lidingö	Vaxholm	
Haninge	Vaxholm	Nynäshamn	

Större städer (31kommuner)

Södertälje	Helsingborg	Västerås
Uppsala	Kristianstad	Falun
Nyköping	Hässleholm	Gävle
Eskilstuna	Halmstad	Sundsvall
Linköping	Varberg	Örnsköldsvik
Norrköping	Uddevalla	Östersund
Jönköping	Trollhättan	Umeå
Växjö	Borås	Skellefteå
Kalmar	Skövde	Luleå
Karlskrona	Karlstad	
Lund	Örebro	

Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

Nykvarn	Mörbylånga	Eslöv
Älvkarleby	Bjuv	Grästorp
Knivsta	Kävlinge	Kil
Gnesta	Sjöbo	Hammarö
Trosa	Hörby	Forshaga
Söderköping	Höör	Lekeberg
Habo	Åstorp	Kumla
		Timrå

Pendlingskommuner (51 kommuner)

Sigtuna	Mullsjö	Höganäs	Tibro	Kungsör
Heby	Lessebo	Trelleborg	Vänernsberg	Hallstahammar
Vingåker	Alvesta	Ängelholm	Alingsås	Norberg
Strängnäs	Högsby	Stenungsund	Hjo	Gagnef
Ödeshög	Svalöv	Tjörn	Storfors	Orsa
Ydre	Östra Göinge	Orust	Hallsberg	Smedjebacken
Boxholm	Tomelilla	Munkedal	Degerfors	Säter
Åtvidaberg	Bromölla	Färgelanda	Nora	Ockelbo
Vadstena	Osby	Vårgårda	Skinnskatteberg	Krokom
Aneby	Klippan	Essunga	Surahammar	Bjurholm
				Vännäs

Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)

		Malung-	
Norrtälje	Båstad	Sälen	Härjedalen
Östhammar	Sotenäs	Rättvik	Storuman
Valdemarsvik	Tanum	Älvdalen	Dorotea
Borgholm	Lysekil	Åre	Arjeplog
Gotland	Strömstad	Berg	Jokkmokk

Varuproducerande kommuner (54 kommuner)

Tierp	Torsås	Herrljunga	Lindesberg
Oxelösund	Hultsfred	Vara	Fagersta
Finspång	Mönsterås	Götene	Köping
Gnosjö	Emmaboda	Töreboda	Arboga
Gislaved	Nybro	Tidaholm	Avesta
Vaggeryd	Oskarshamn	Munkfors	Ludvika
Värnamo	Vimmerby	Grums	Hofors
Sävsjö	Olofström	Filipstad	Ovanåker
Vetlanda	Örkelljunga	Hagfors	Sandviken
Tranås	Perstorp	Arvika	Norsjö
Uppvidinge	Hylte	Laxå	Malå
Tingsryd	Gullspång	Ljusnarsberg	Gällivare
Markaryd	Tranemo	Askersund	
Ljungby	Bengtsfors	Karlskoga	

Glesbygdskommuner (20 kommuner)

Dals-Ed	Ljusdal	Strömsund	Vilhelmina
Torsby	Ånge	Nordmaling	Åsele
Årjäng	Sollefteå	Vindeln	Överkalix
Vansbro	Ragunda	Robertsfors	Övertorneå
Nordanstig	Bräcke	Sorsele	Pajala

Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)

Enköping	Ronneby	Mark	Hällefors
Flen	Karlshamn	Svenljunga	Sala
Katrineholm	Sölvesborg	Ulricehamn	Leksand
Kinda	Landskrona	Åmål	Borlänge
Motala	Ystad	Mariestad	Hedemora
Mjölby	Simrishamn	Lidköping	
Nässjö	Laholm	Skara	
Eksjö	Falkenberg	Falköping	
Älmhult	Karlsborg	Kristinehamn	
Västervik	Mellerud	Säffle	

Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)

Eda	Hudiksvall	Kalix
Sunne	Härnösand	Älvsbyn
Mora	Kramfors	Piteå
Söderhamn	Lycksele	Boden
Bollnäs	Arvidsjaur	Haparanda
		Kiruna

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]

- Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]

- Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. [39]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]