Nätt och jämnt

Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Del 1

Betänkande av Utjämningskommittén 2022

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:50

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0968-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-0969-2 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Kommittén har antagit namnet Utjämningskommittén 2022.

Som ordförande förordnades från och med den 28 april 2022 förre landshövdingen Håkan Sörman. Som ledamöter förordnades från och med den 21 juni 2022 riksdagsledamoten Malin Danielsson, riksdagsledamoten Adnan Dibrani, riksdagsledamoten Dennis Dioukarev (t.o.m. 18 oktober 2022), tidigare riksdagsledamoten Dan Ericsson (t.o.m. 18 oktober 2022), ordföranden i kommunfullmäktige Carola Gunnarsson (t.o.m. 1 september 2023), politiska sekreteraren Lena Karlsson, gruppledaren i regionfullmäktige Gabriel Kroon, riksdagsledamoten Eva Lindh, kommunalrådet Ulf Olsson, kommunalrådet Ann-Charlotte Stenkil, regionrådet Karin Thomasson samt riksdagsledamoten Niklas Wykman (t.o.m. 18 oktober 2022).

Som ledamöter har senare förordnats från och med den 7 december 2022 riksdagsledamoten Jan Ericsson, riksdagsledamoten Mattias Eriksson Falk, och förbundsordföranden Magnus Kolsjö. Från och med den 1 september 2023 förordnades som ledamot även kommunalrådet Angelica Karlsson.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 30 juni 2022 departementssekreteraren Mattias Windahl, kanslirådet Lisa Ståhlberg, departementssekreteraren David Andersson (t.o.m. 1 juni 2023), kanslirådet Andreas Giaever, ämnesrådet Hampus Strömberg samt ämnesrådet Håkan Nyman.

Som sakkunniga har senare förordnats ämnesrådet Karin Frank (fr.o.m. 1 juni 2023 t.o.m. 1 september 2023), departementssekreteraren Wiebe van der Werf (fr.o.m. 1 september 2023 t.o.m. 22 feb-

ruari 2024), rättssakkunnige Simon Isaksson (fr.o.m. 22 februari 2024) samt ämnesrådet Helena Johnsson (fr.o.m. 22 februari 2024).

Som experter förordnades från och med den 30 juni 2022 utredaren Carl Holmberg (t.o.m. 15 april 2024), enhetschefen Martin Olauzon, statistikern Sofia Runestav, statistikern Tova Holm, ekonomen Åsa Högberg samt ekonomen Måns Norberg.

Som huvudsekreterare i kommittén anställdes den 13 juni 2022 forskningschefen Emelie Värja. Som sekreterare anställdes ekonomen Henrik Berggren den 8 augusti 2022, ekonomen Marcus Strinäs den 24 oktober 2022 (t.o.m. 3 juni 2024.), ekonomen Niclas Johansson den 1 mars 2023 samt rättssakkunniga Marie Lifvendahl den 15 november 2023.

Härmed överlämnar vi kommitténs betänkande *Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn* (SOU 2024:50) till regeringen. I och med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i juli 2024

Håkan Sörman

Malin Danielsson	*Adnan Dibrani*	*Jan Ericson*
Mattias Eriksson Falk	*Angelica Karlsson*	*Lena Karlsson*
Magnus Kolsjö	*Gabriel Kroon*	*Eva Lindh*
Ulf Olsson	*Ann-Charlotte Stenkil*	*Karin Thomasson*

/*Emelie Värja*
Henrik Berggren
Niclas Johansson
Marie Lifvendahl
Marcus Strinäs

Innehåll

Del 1

Ordlista **19**

Sammanfattning **21**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning 37

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade 47

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning 48

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade 111

2 Utredningens uppdrag och arbete **121**

2.1 Utredningsuppdraget 121

2.2 Metod 122
2.2.1 Lämnade uppdrag 123
2.2.2 Analytisk metod 124

2.3 Datakällor 129
2.3.1 Sveriges officiella statistik 129

2.3.2 Räkenskapssammandraget ... 130
2.3.3 Folkbokföring och registret för totalbefolkning ... 130
2.3.4 Verksamhetsstatistik ... 131
2.3.5 Data i kostnads- respektive LSS-utjämningen ... 133
2.3.6 Utmaningar enligt kommittén ... 134

3 Kommitténs utgångspunkter och problembild ... 137

3.1 Varför behövs ett utjämningssystem? ... 137

3.2 Nuvarande system ... 141
3.2.1 Den kommunalekonomiska utjämningen ... 141
3.2.2 LSS-utjämningen ... 145

3.3 Systemets historiska utveckling ... 145
3.3.1 En statsbidrags- och utjämningsreform 1993 … ... 146
3.3.2 Fem utredningar under 1995–2003 ... 147
3.3.3 Ändringar i utjämningssystemet infördes 2005 utifrån förslag från en parlamentarisk kommitté ... 148
3.3.4 Systemet för LSS-utjämning ... 151

3.4 Principiella utgångspunkter för kommitténs arbete med översynen av utjämningen ... 152

3.5 Vanliga missuppfattningar ... 154
3.5.1 Det är ingen idé att höja skatten – utjämningssystemet tar ändå hela beloppet! ... 154
3.5.2 Systemet missgynnar kommuner som är effektiva ... 155
3.5.3 Inflyttning av miljonärer stärker kommunens kassa med betydande belopp ... 156
3.5.4 Fler skolelever ger mer intäkter från kostnadsutjämningssystemet ... 157
3.5.5 Vårdbiträdet betalar till direktören ... 158

4 Översyn av riktade statsbidrag 159

4.1 Nuläge och historik 159
4.1.1 1993 års statsbidragsreform lade grunden för den generella statsbidragsgivningen 160
4.1.2 Efterföljande statsbidragsreformer har varit små 162
4.1.3 Svårt att åstadkomma en långsiktig minskning när det gäller antalet riktade statsbidrag 163
4.1.4 Användningen av riktade statsbidrag har ökat 165
4.1.5 En dubbelsidig problematik med riktade statsbidrag 166
4.1.6 Under 2022 fanns över 200 riktade statsbidrag till kommuner och regioner 171

4.2 Principer för användning av riktade statsbidrag 177
4.2.1 Kommittén har valt en residual ansats 178
4.2.2 Principer för användningen av riktade statsbidrag har berörts av andra aktörer 178
4.2.3 Det finns teoretisk grund för användningen av riktade statsbidrag under vissa omständigheter 183
4.2.4 Fyra undantag föreslås från huvudregeln om generella statsbidrag i styrningen av kommunsektorn 185

4.3 Kriterier för utformning av riktade statsbidrag 196
4.3.1 Flera aktörer har lyft förslag om hur utformningen av riktade statsbidrag kan förbättras 197
4.3.2 Kommittén föreslår skärpta beredningsrutiner och utformningskriterier för riktade statsbidrag 201

4.4 Praktiska överväganden vid inordnandet av riktade statsbidrag i det generella statsbidraget 209
4.4.1 Praktiska omständigheter kan påverka lämpligheten att generalisera riktade statsbidrag 210

4.5 Förslag på riktade statsbidrag att inordna i det generella statsbidraget ... 217
4.5.1 Kommittén föreslår att 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget ... 217
4.5.2 Den föreslagna generaliseringen av riktade statsbidrag får konsekvenser på flera områden ... 219

4.6 Konsekvenser av ett sektorsbidrag till skolan ... 225
4.6.1 Frågan om ett sektorsbidrag till skolan har behandlats av flera utredningar de senaste åren ... 225
4.6.2 Ett sektorsbidrag till skolan kan betyda flera saker ... 226
4.6.3 Konsekvenserna av ett sektorsbidrag till skolan är avhängiga utformningen av bidraget ... 231

4.7 De riktade statsbidragens påverkan på utfallet inom kostnadsutjämningen ... 239
4.7.1 Riktade statsbidrag riskerar att leda till minskad omfördelning i kostnadsutjämningen ... 240

5 Översyn av inkomstutjämningen ... 245

5.1 Nuvarande utformning ... 245
5.1.1 Staten finansierar merparten av inkomstutjämningen ... 246
5.1.2 Inkomstutjämningens delar ... 247
5.1.3 Regleringsposten är en ventil ... 248
5.1.4 Utvecklingen av inkomstutjämningen ... 250
5.1.5 Inkomstutjämningen är långtgående, men inte fullständig ... 251
5.1.6 Inkomstutjämningen och tillväxt ... 252

5.2 Resultatet av kommitténs analyser ... 253
5.2.1 Inkomstutjämningens syfte ... 253
5.2.2 Är inkomstutjämningen tillväxthämmande? ... 255
5.2.3 Övriga intäkter ... 264

5.3 Överväganden och förslag ... 265
5.3.1 Åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen ... 266
5.3.2 Den länsvisa skattesatsen ... 268

5.3.3 Garantinivån ... 274
5.3.4 Övriga intäkter ... 275

5.4 Alternativa förslag som kommittén har övervägt ... 276

5.5 Utfall och förändringsanalys ... 277
5.5.1 Utfall och förändring för kommunerna ... 278
5.5.2 Förändring för regionerna ... 280

6 Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner ... 283

6.1 Dagens kostnadsutjämning för kommuner ... 283
6.1.1 Kostnadsutjämningen för kommuner består av nio delmodeller ... 284

6.2 Övergripande komponenter som ingår i flera delmodeller ... 286
6.2.1 Allmänna överväganden kring ersättningen för strukturellt löneläge ... 286
6.2.2 Allmänna överväganden kring ersättningen för gleshet ... 292

6.3 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ... 299
6.3.1 Nuvarande utformning ... 299
6.3.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 306
6.3.3 Överväganden och förslag ... 309
6.3.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 324

6.4 Förskoleklass och grundskola ... 329
6.4.1 Nuvarande utformning ... 329
6.4.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 335
6.4.3 Överväganden och förslag ... 339
6.4.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 354

6.5 Gymnasieskola ... 360
6.5.1 Nuvarande utformning ... 360
6.5.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 366
6.5.3 Överväganden och förslag ... 371
6.5.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 387

6.6 Kommunal vuxenutbildning ... 393
6.6.1 Nuvarande utformning ... 393
6.6.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 395

6.6.3 Överväganden och förslag ... 399
6.6.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 401

6.7 Individ- och familjeomsorg ... 404
6.7.1 Nuvarande utformning ... 405
6.7.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 409
6.7.3 Överväganden och förslag ... 424
6.7.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 431

6.8 Äldreomsorg ... 433
6.8.1 Nuvarande utformning ... 433
6.8.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 438
6.8.3 Överväganden och förslag ... 441
6.8.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 452

6.9 Befolkningsminskning (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader) ... 458
6.9.1 Nuvarande utformning ... 458
6.9.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 460
6.9.3 Överväganden och förslag ... 462
6.9.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 465

6.10 Ersättning för eftersläpning (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader) ... 467
6.10.1 Nuvarande utformning ... 467
6.10.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 468
6.10.3 Överväganden och förslag ... 471
6.10.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 474

6.11 Uppvärmning (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader) ... 476
6.11.1 Nuvarande utformning ... 477
6.11.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 478
6.11.3 Överväganden och förslag ... 484
6.11.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 488

6.12 Byggkostnader (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader) ... 490
6.12.1 Nuvarande utformning ... 491
6.12.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 493
6.12.3 Överväganden och förslag ... 496
6.12.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 502

6.13 Administration (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader) ... 504
6.13.1 Nuvarande utformning ... 504
6.13.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 508
6.13.3 Överväganden och förslag ... 514
6.13.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 517

6.14 Gator och vägar (inom delmodellen infrastruktur och skydd) ... 521
6.14.1 Nuvarande utformning ... 521
6.14.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 529
6.14.3 Överväganden och förslag ... 534
6.14.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 540

6.15 Räddningstjänst (inom delmodellen infrastruktur och skydd) ... 542
6.15.1 Nuvarande utformning ... 543
6.15.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 544
6.15.3 Överväganden och förslag ... 551
6.15.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 553

7 Översyn av kostnadsutjämningen för regioner ... 557

7.1 Dagens kostnadsutjämning för regioner ... 557
7.1.1 Kostnadsutjämningen för regioner består av två delmodeller ... 558

7.2 Hälso- och sjukvård ... 558
7.2.1 Nuvarande utformning ... 558
7.2.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 562
7.2.3 Överväganden och förslag ... 569
7.2.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 584

7.3 Ersättning kraftig befolkningsförändring ... 587
7.3.1 Nuvarande utformning ... 587
7.3.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 588
7.3.3 Överväganden och förslag ... 589
7.3.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 590

7.4 Ersättning för eftersläpning ... 590
7.4.1 Nuvarande utformning ... 591
7.4.2 Utvärdering av befintlig komponent ... 591

7.4.3 Överväganden och förslag ... 593
7.4.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 595

8 Översyn av kostnadsutjämningen för kollektivtrafik ... 597

8.1 Nuvarande utformning ... 597

8.2 Utvärdering av befintlig delmodell ... 600
8.2.1 Mycket stora skillnader i resande ... 600
8.2.2 Högst kostnader i storstadsregionerna ... 603
8.2.3 Hög beläggning ger låga kostnader för tunnelbana och järnväg ... 604
8.2.4 Kostnadsunderlag och kostnadsdefinitioner ... 606
8.2.5 Uppdaterade kostnadsdata har stor betydelse för den statistiska analysen ... 610
8.2.6 Gemensam utjämning för regioner och kommuner, trots skillnaderna i huvudmannaskap ... 611
8.2.7 Utjämningen mellan kommunerna ... 612

8.3 Överväganden och förslag ... 614
8.3.1 Nuvarande delmodell uppdateras ... 614
8.3.2 Den delade utjämningen behålls ... 617
8.3.3 Fördelningen av standardkostnaden i län med delat huvudmannaskap bestäms inom länet ... 619

8.4 Utfalls- och förändringsanalys ... 620
8.4.1 Regioner ... 620
8.4.2 Kommuner ... 622

9 Översyn av LSS-utjämningen ... 625

9.1 Nuvarande utformning ... 625
9.1.1 Den grundläggande standardkostnaden ... 627
9.1.2 Personalkostnadsindex ... 629
9.1.3 Utfall 2024 ... 630

9.2 Utvärdering av befintlig modell ... 631
9.2.1 Fortsatt stora skillnader i antal insatser ... 632
9.2.2 Stora problem med användningen av personalkostnadsindex ... 634

9.2.3 Inget samband mellan vårdtyngd och personalkostnadsindex ... 636
9.2.4 Huvudmannaskapsutredningen ... 641

9.3 Insatser enligt socialtjänstlagen ... 642
9.3.1 Bakgrund ... 642
9.3.2 Det går att beräkna en grundläggande standardkostnad ... 643

9.4 Överväganden och förslag ... 645
9.4.1 Utvärderingen av dagens modell pekar på flera brister ... 645
9.4.2 Statligt huvudmannaskap för personlig assistans ... 650

9.5 Utfalls- och förändringsanalys ... 651

10 Översyn av strukturbidragen ... 655

10.1 Nuvarande utformning ... 655
10.1.1 Bakgrund ... 655
10.1.2 Utfall 2024 ... 656

10.2 Utvärdering av befintligt strukturbidrag ... 658
10.2.1 Tidigare bidragsförändringar ... 659
10.2.2 Ny komponent för små regioner gör att strukturbidrag för små landsting kan tas bort ... 659
10.2.3 Ersättning för svagt befolkningsunderlag kan övervägas ... 660

10.3 Överväganden och förslag ... 662
10.3.1 Bidrag för svagt befolkningsunderlag kvarstår och uppdateras ... 663
10.3.2 Ersättning för tidigare bidragsförändring reduceras och blir fast införandebidrag ... 666
10.3.3 Strukturbidraget för små regioner tas bort ... 667

10.4 Utfalls– och förändringsanalys ... 667

11 Införandebidrag ... 671

11.1 Införandebidraget över tid ... 671
11.1.1 Tidigare regelverk ... 672

11.1.2 Nivån på införandebidraget ... 672
11.1.3 Stora ändringar i utfall mellan åren även utan förändringar i systemet ... 673

11.2 Överväganden och förslag ... 673
11.2.1 Separata införanderegler för utjämningssystemet och LSS-utjämningen föreslås ... 674
11.2.2 Stora förändringar för enskilda kommuner ... 674
11.2.3 Samma utformning av införanderegler som vid de senaste ändringarna ... 676
11.2.4 Nivån på införandebidragen ... 676
11.2.5 Konsekvenserna av införandebidraget ... 677

12 Effekter vid sammanläggningar ... 681

12.1 Indelningsändringar ... 681
12.1.1 Indelningslagen ... 681
12.1.2 Indelningsändringar de senaste 50 åren ... 682
12.1.3 Kommunsammanläggningar diskuteras ... 682

12.2 Nuvarande lagstiftning vid sammanläggningar ... 683
12.2.1 Bakgrund ... 683
12.2.2 Ny paragraf i lagen om kommunalekonomisk utjämning ... 685

12.3 Utvärdering av lagstiftningen ... 686
12.3.1 Paragrafen kan ge orimliga utfall ... 686
12.3.2 Förarbeten ... 687
12.3.3 Oklart vad som händer efter anpassningsperioden ... 688

12.4 Ekonomiska effekter av sammanläggningar ... 689
12.4.1 Effekter av en kommunsammanläggning ... 689
12.4.2 Effekter av en regionsammanläggning ... 692

12.5 Överväganden och förslag ... 693
12.5.1 Nuvarande lagstiftning behöver ändras ... 694
12.5.2 Nuvarande lagstiftning behöver kompletteras så att det framgår vad som händer efter fyra år ... 695
12.5.3 Långsiktiga incitament för sammanläggning bör övervägas ... 696

12.5.4 Utjämningen för regioner har svårt att klara större sammanläggningar 696
12.5.5 Glesbygds- och löneindex bör viktas ihop vid en sammanläggning 697

13 Samlade ekonomiska effekter 699

13.1 Inledning 699

13.2 Samlade ekonomiska effekter för kommunerna 699
13.2.1 Förändringar exklusive LSS-utjämningen 700
13.2.2 Förändringar LSS-utjämningen 704
13.2.3 Samlade årliga ekonomiska effekter 706

13.3 Samlade ekonomiska effekter för regionerna 707

14 Orsakerna till skattesatsskillnaderna 711

14.1 Inledning 711

14.2 Kommunernas beskattningsrätt 712
14.2.1 Grundlagen 712
14.2.2 Det kommunala skatteunderlaget 712

14.3 Utvecklingen av den kommunala skattesatsen 713
14.3.1 Riksgenomsnittet 713
14.3.2 Högst och lägst 715

14.4 Skillnader i kommunalskatt mellan olika grupper av kommuner 718
14.4.1 Kommungrupp 718
14.4.2 Folkmängd 719
14.4.3 Lokalt befolkningsunderlag 720
14.4.4 Ekonomisk kapacitet 721
14.4.5 Strukturella kostnader 722

14.5 Kostnadsläge 724
14.5.1 Utjämnad obligatorisk verksamhet 724
14.5.2 Ej utjämnad obligatorisk verksamhet 725
14.5.3 Frivillig verksamhet 727

14.6 Andra intäkter ... 728
14.6.1 Intäkter knutna till verksamhet ... 728
14.6.2 Intäkter knutna till en specifik händelse ... 729
14.6.3 Kommunal fastighetsavgift ... 729
14.6.4 Finansiella intäkter ... 730
14.6.5 Nuvarande strukturbidrag ... 730

14.7 Utvecklingen av regionernas skattesats ... 731
14.7.1 Riksgenomsnitt ... 731
14.7.2 Högst och lägst ... 732

14.8 Skillnader i kommunal service ... 733
14.8.1 Relevanta mått ... 733
14.8.2 Statlig skattereduktion i glesbygd ... 735

14.9 Den effektiv skattesatsen ... 736
14.9.1 Jämförelse av utfallet i två kommuner ... 736
14.9.2 Kommunalskatt, grundavdrag med mera ... 737
14.9.3 Jobbskatteavdrag ... 738
14.9.4 Effekt vid olika typer av inkomster ... 739
14.9.5 Effekt vid förändring av kommunalskatt ... 741

14.10 Skattesatsen och utjämningen ... 742
14.10.1 Långtgående utjämning av skillnader i skattekraft ... 743
14.10.2 Effekten av icke fullständig utjämning ... 744

14.11 Kommunvisa jämförelser ... 745
14.11.1 Tidigare studier ... 745
14.11.2 Kommitténs analyser ... 746
14.11.3 Kommuner med låg skatt ... 750
14.11.4 Kommuner med hög skatt ... 751

14.12 Sammanfattande slutsatser ... 753

15 Åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner ... 757

15.1 Uppdraget att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner ... 757

15.2 Den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten ... 758

15.2.1 Den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen ... 759
15.2.2 En proportionalitetsbedömning behöver göras inför ingrepp i den kommunala självstyrelsen ... 760
15.2.3 Den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten ... 760
15.2.4 Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten genom kommunalt skattetak, kommunalt skattestopp och andra liknande åtgärder ... 761

15.3 Överväganden och bedömningar om utrymmet att begränsa kommuners och regioners beskattningsrätt ... 780
15.3.1 Staten har utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten ... 780
15.3.2 Statens utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten är litet ... 782

15.4 Överväganden och förslag som kan minska kommuners och regioners behov av skatteintäkter ... 795
15.4.1 Effektivitet i resursutnyttjandet ... 796
15.4.2 Den kommunala självstyrelsen och samhällsekonomisk balans ... 797
15.4.3 Statligt stöd för effektivitet i den kommunala verksamheten ... 798
15.4.4 Stöd för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder ... 801
15.4.5 Stöd till Rådet för främjande av kommunala analyser för jämförelser och analyser av effektivitet ... 805

16 Författningskommentar ... 811

16.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ... 811

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ... 822

Särskilda yttranden ... 825

Del 2

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:36 837

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:56 851

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2024:17 855

Bilaga 4 Samlade effekter av kommitténs förslag 857

Bilaga 5 Riktade statsbidrag som föreslås inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn 917

Bilaga 6 Den lokala tillväxtens bestämningsfaktorer 925

Bilaga 7 Regressionsbaserad kostnadsutjämning 979

Ordlista

Ord	Förklaring
Bidrag/avgift	En kommuns eller regions utfall i inkomst- eller kostnadsutjämningen, alternativt LSS-utjämningen.
Enhetlig skattesats	En skattesats som är samma för samtliga kommuner.
Garantinivå	Den garanterade skattekraften i inkomstutjämningen, uttryckt i procent av medelskattekraften.
Kompensationsgrad	Hur stor del av skillnaden mellan den egna och den garanterade skattekraften som kompenseras i inkomstutjämningen.
Länsvis skattesats	Den för länet enhetliga skattesatsen som används för beräkning av bidrag/-avgift i inkomstutjämningen.
Medelskattekraft	Beskattningsbar inkomst per invånare i riket.
Nettokostnadsavvikelse	Nettokostnadens avvikelse från den i kostnadsutjämningen beräknade standardkostnaden för verksamheten.
Regressionsanalys	En statistisk analysmetod som visar sambandet mellan två eller fler variabler.
Skattekraft	En kommuns eller regions beskattningsbara inkomster per invånare.

Ord	Förklaring
Skattesats	Den andel av den beskattningsbara inkomsten som invånarna betalar i skatt till kommun respektive region.
Kommunalt skattestopp	En begränsning i den kommunala beskattningsrätten genom att staten bestämmer att de enskilda kommunerna och regionerna inte får höja den egna skattesatsen.
Kommunalt skattetak	En begränsning i den kommunala beskattningsrätten genom att staten bestämmer en viss högsta nivå för skattesatsen.
Skatteunderlag	En kommun eller regions beskattningsbara inkomster.
Standardkostnad	En utifrån strukturen beräknad kostnad för en verksamhet i kostnadsutjämningen för en kommun eller en region. En standardkostnad som överstiger den riksgenomsnittliga standardkostnaden indikerar att kommunen eller regionen har strukturella merkostnader för verksamheten.
Strukturkostnad	Summan av samtliga standardkostnader per kommun eller region.
Tillägg/avdrag	En kommun eller regions utfall i någon av kostnadsutjämningens delmodeller.

Sammanfattning

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen samt vid behov föreslå förändringar. I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

Det huvudsakliga arbetssättet har varit kvantitativt. Men kommittén har även haft ett stort antal externa kontakter och, genom löpande kontakter med politiker och tjänstepersoner i kommunsektorn, arbetat målinriktat för att säkerställa att de förändringar som föreslås har stöd i den praktiska verklighet som kommuner och regioner befinner sig i.

De förändringar som kommittén föreslår i detta betänkande föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Principiella utgångspunkter

Alla invånare ska ha tillgång till en god och likvärdig välfärd, oavsett var i landet man bor. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna för detta mellan olika delar av Sverige. Till exempel finns betydande skillnader i skattekraft, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur och socioekonomiska faktorer, såsom befolkningens utbildningsnivå och inkomst, mellan kommuner respektive mellan regioner.

Dessa strukturella skillnader leder till att de ekonomiska förutsättningarna är olika, både på intäkts- och kostnadssidan. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan

samhällsservice, trots dessa skillnader. Detta syfte ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader i kommunsektorn. Bakom detta syfte finns en stark och enhällig uppslutning i kommittén. Även grunderna för LSS-utjämningen, som är ett separat system för utjämning av kostnadsskillnader för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), har starkt stöd i kommittén.

För att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen fungerar ändamålsenligt och åtnjuter en hög legitimitet i kommunsektorn behöver dock systemen ses över med jämna mellanrum. I den översyn som har ankommit på kommittén att genomföra har följande kärnvärden särskilt beaktas:

- opåverkbarhet,
- träffsäkerhet,
- enkelhet (i den mån det inte står i konflikt med träffsäkerhet),
- stabilitet och förutsägbarhet,
- sunda incitament, inklusive incitament för tillväxt, samt
- aktualitet och tillförlitlighet.

Vidare har en grundläggande utgångspunkt när det gäller kostnadsutjämningen varit att denna endast ska avse obligatorisk verksamhet. Kommuner och regioner kan bedriva andra verksamheter utifrån lokala prioriteringar, men bara sådana verksamheter som är obligatoriska ska vara föremål för utjämning.

Slutligen har även den kommunala självstyrelsen varit ett kärnvärde i arbetet med att se över systemen. Kommuner och regioner bör ha en långtgående frihet att – inom ramen för befintliga regelverk – besluta om, utforma och prioritera i och mellan sina verksamheter. Detta har varit särskilt viktigt i de delar av utredningsuppdraget som handlar om riktade statsbidrag samt om åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

Utifrån dessa kärnvärden lämnar kommittén förslag på tämligen betydande förändringar av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen. På den övergripande nivån föreslås systemet för kommunalekonomisk utjämning ändras från att omfatta fyra

till att omfatta sex delar (se tabell 1). Denna strukturförändring har sin grund

- dels i att strukturbidraget, av förenklingsskäl, delas upp i ett fast införandebidrag och ett bidrag för svagt befolkningsunderlag,
- dels i att dagens ersättning för eftersläpning lyfts ut från systemet för kostnadsutjämning och bildar en egen del för att tydliggöra den tillfälliga karaktären av ersättningen.

Den förstnämnda förändringen illustrerar att en förenkling av systemet inte alltid innebär färre delar, utan kan också innebära att de respektive delarna blir enklare att förstå.

Tabell 1 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Nuvarande	Förslag
Inkomstutjämning	Inkomstutjämning
Kostnadsutjämning	Kostnadsutjämning
Strukturbidrag	Bidrag för svagt befolkningsunderlag
Införandebidrag	Fast införandebidrag
	Ersättning för eftersläpning
	Införandebidrag

De riktade statsbidragen

Sedan den stora statsbidragsreformen på 1990-talet, som slog fast huvudregeln om generell bidragsgivning till kommunsektorn, har de riktade statsbidragen ökat kraftigt i omfattning. Det gäller både i antal statsbidrag och i ekonomisk omslutning.

Kommittén har förståelse för att det ibland finns ett behov av att styra kommunsektorn med riktade statsbidrag. Ibland kan det rentav vara nödvändigt. Under till exempel coronapandemin spelade de riktade statsbidragen en betydelsefull roll för att frigöra resurser och koordinera livräddande insatser inom kommunsektorn.

Men det finns också problem med de riktade statsbidragen. Det grundläggande problemet är att de inte nödvändigtvis styr mot de lokalt identifierade verksamhetsbehoven i kommuner och regioner. Därmed riskerar statens styrning med riktade statsbidrag leda till att resurser inte används på bästa sätt i kommunsektorn.

Men det finns även en mer praktisk problematik med de riktade statsbidragen, som springer ur hur dessa är utformade. Särskilt från kommunsektorn kritiseras vanligen de riktade statsbidragen för att vara utformade på ett sätt som driver administration, skapar ryckighet och ger svaga planeringsförutsättningar.

För att hantera denna dubbelsidiga problematik med de riktade statsbidragen föreslår kommittén

- dels principer för när statens användning av riktade statsbidrag kan anses vara berättigad i styrningen av kommunsektorn,
- dels kriterier för hur de riktade statsbidragen ska vara utformade för att minska den problematik som de ger upphov till.

När det gäller principerna är kommitténs förslag att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga, som huvudregel, ska vara generella. Riktade statsbidrag ska dock kunna ges som *kostnadsersättningar*, vid *extraordinära situationer*, när det finns *samsyn* om behovet av riktat statsbidrag, samt om det finns *särskilda skäl*. Vilka särskilda skäl som avses specificeras i kapitel 4.

Tanken med principerna är att dessa ska gälla löpande. Men för kommitténs vidkommande har de främst använts för att ringa in vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Om kommittén inte funnit stöd i principerna för att ett visst riktat statsbidrag bör kvarstå som riktat har utgångspunkten varit att det ifrågavarande statsbidraget bör generaliseras. Sedan har det i många fall funnits praktiska omständigheter som har varit nödvändiga att ta i övervägande för att säkerställa ett praktiskt genomförbart förslag på bidrag att inordna i det generella statsbidraget.

Totalt föreslår kommittén att 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Vilka riktade statsbidrag som omfattas framgår i detalj av bilaga 5. Förslaget innebär att det generella statsbidraget till kommunsektorn förstärks med 10,2 miljarder kronor i permanenta medel.

När det gäller den andra delen, utformningskriterier, föreslår kommittén att följande kriterier ska vara vägledande för regeringen vid utformningen av nya riktade statsbidrag:

- Riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden. Om det finns liknande riktade statsbidrag bör utgångspunkten vara att dessa ska slås ihop.
- Riktade statsbidrag ska vara tidsbestämda och ha en tydlig plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs.
- Riktade statsbidrag ska utformas så att de minimerar den administration de skapar i användarledet.
- Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse, även med beaktande av bidragens administrativa kostnader.

I anslutning till den sista punkten bedömer kommittén även att ett riktmärke för ett riktat statsbidrags minsta storlek bör införas. Riktmärket ska vara att inget riktat statsbidrag, som vänder sig till alla kommuner eller regioner, ska ge mindre än 100 000 kronor i bidrag till den kommun eller region som får minst. Avsteg från detta riktmärke ska kunna göras, men bör motiveras av regeringen.

Kommittén har även haft i uppdrag att belysa konsekvenser av ett större sektorsbidrag till skolan, samt de riktade statsbidragens påverkan på utfallet inom kostnadsutjämningen. Kommitténs bedömningar i dessa delar framgår i kapitel 4.

Inkomstutjämningen

Syftet med inkomstutjämningen är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommuner och regioner, trots skillnader i skattekraft. För att utvärdera dagens modell för inkomstutjämning har kommittén genomfört en rad olika analyser. I analyserna har systemets syfte, att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, ställts mot andra aspekter, såsom tillväxt och legitimitet.

Kommittén har i uppdrag att dels utreda om inkomstutjämningen kan ha tillväxthämmande effekter, dels föreslå åtgärder för att minska potentiella negativa effekter. Trots en teoretisk möjlighet så har kommittén inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämningen har tillväxthämmande effekter. Om det ändå är önskvärt med stärkta incitament för tillväxt bör en sådan åtgärd inte innebära en minskad

utjämning av skillnader i skattekraft. Kommittén har övervägt att inkludera en tillväxtkomponent i inkomstutjämningen, som baserar sig på daglönesumman. En sådan komponent har dock vissa baksidor, som att den skulle leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv konkurrens om företagsetableringar på bekostnad av samverkanslösningar inom en lokal arbetsmarknadsregion. Därför har kommittén inte valt att inkludera en sådan komponent i det samlade förslaget på ny inkomstutjämning.

Demografi, socioekonomi och näringslivsstruktur är tre faktorer som påverkar skattekraftens nivå. En ytterligare faktor är personer som bor i Sverige men arbetar i ett annat land, så kallade gränspendlare. För att synliggöra effekten på skattekraften av gränspendling bör det utredas om kompensationen för detta kan separeras från inkomstutjämningen.

Den länsvisa skattesatsen bör uppdateras och utgå från rikets genomsnittliga skattesats 2022. Utan en uppdatering av den genomsnittliga skattesatsen är kompensationsgraden i praktiken lägre än den avsedda. Kommittén anser att transparens i systemet är viktigt och föreslår därför en uppdatering.

Kompensationsgraden bör vara lika för kommuner och regioner, samtidigt som negativa marginaleffekter så långt som möjligt bör undvikas. Kommittén ser inte någon anledning till att likvärdiga förutsättningar skulle vara av mindre betydelse för regionerna och föreslår därför att kompensationsgraden för bidragsmottagande regioner höjs till 95 procent.

Garantinivån bör fortsatt vara densamma för kommuner och regioner för att undvika oönskade omfördelningar vid skatteväxlingar. Garantinivån bör också vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt, samtidigt som inga ytterligare kommuner eller regioner med negativa marginaleffekter tillkommer som en konsekvens av förändringen. Kommittén föreslår därför en garantinivå på 116 procent.

Utöver skillnader i skattekraften så föreligger det stora skillnader i intäkter från fastighetsavgiften. Kommittén gör dock bedömningen att det finns ytterligare faktorer som bör utredas om fastighetsavgiften ska utjämnas. Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämningen behandlas i kapitel 5.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningssystemet som syftar till att utjämna för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan regioner. I kapitel 6 respektive 7 redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kostnadsutjämningen för kommuner respektive regioner. I kapitel 8 redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kollektivtrafiken.

Förslaget för kostnadsutjämningen för kommuner innebär att delmodellerna för verksamhetsövergripande kostnader och infrastruktur och skydd delas upp efter verksamhetsområde. Detta innebär fler delmodeller, vilket kan ses som ett mer komplicerat system. Men systemet i sig blir enklare att förstå och förklara när det bli tydligare vad de olika delmodellerna avser. Förslaget för regioner innebär ingen förändring av antalet delmodeller.

Tabell 2 Kostnadsutjämningen för kommuner

Nuvarande system	Förslag
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
Förskoleklass och grundskola	Förskoleklass och grundskola
Gymnasieskola	Gymnasieskola
Kommunal vuxenutbildning	Kommunal vuxenutbildning
Individ- och familjeomsorg	Individ- och familjeomsorg
Äldreomsorg	Äldreomsorg
Kollektivtrafik	Kollektivtrafik
Infrastruktur och skydd	Gator och vägar
Verksamhetsövergripande kostnader	Räddningstjänst
	Befolkningsminskning
	Fastighet
	Politisk verksamhet

En genomgående förändring som sker i delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg är att ersättningen för övergripande administration överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

En ytterligare övergripande förändring sker mot bakgrund av att nuvarande modell som beräknar merkostnaderna för gleshet inte har

förvaltats och kan därför inte uppdateras eller utvärderas. Analysen av nuvarande gleshetskomponenter tyder också på stora brister, därför har nya metoder för att fånga merkostnaden orsakad av gles bebyggelsestruktur utvecklats för delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Med utgångspunkt i invånarnas bosättningsmönster har ett nytt mått för gleshet skapats. Måttet har också kompletterats med en ö-faktor där en sådan visat sig ha betydelse för kostnader. En helt ny beräkningsmetod har också inneburit att förändringen har relativt stor påverkan för enskilda kommuner i de olika delmodellerna. Gleshet kommer även fortsättningsvis speglas med ett gleshetsindex för att följa kostnadutvecklingen.

Merkostnadskomponenter för strukturellt löneläge finns i delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Både löneindexet och lönekostnadsandelarna har uppdaterats i samtliga av de ovan nämnda delmodellerna.

För delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola samt gymnasieskola anser kommittén att nuvarande delmodeller kan förenklas genom att exkludera faktorer som inte tydligt har visat sig ha betydelse för skillnader i kostnader eller på andra sätt kan motiveras. Det innebär att dagens ersättningar för befolkningsförändringar avskaffas i samtliga delmodeller, samt att merkostnadskomponenten för språk avskaffas i delmodellen för äldreomsorg.

Samtliga ingående komponenter i de olika delmodellerna har setts över och vid behov justerats. Här har avvägningen mellan enkelhet och träffsäkerhet varit en återkommande fråga för kommittén. I delmodellen för äldreomsorg har det inneburit en något finare åldersindelning, där träffsäkerheten bedömts väga tyngst. I delmodellen för komvux har det däremot inneburit att kommittén har valt att behålla dagens målgrupper, eftersom en finare indelning inte visat sig öka träffsäkerheten tillräckligt i förhållande till den ökade komplexiteten. Ibland har enkelheten också inneburit en strävan mot mer enhetliga delmodeller. I delmodellerna för äldreomsorg, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, samt gymnasieskola finns till exempel merkostnadskomponenter för socioekonomi. Detta saknas dock i delmodellen för grundskola, trots att socioekonomiska faktorer

har stor påverkan på skolresultaten. En merkostnadskomponent i delmodellen för förskoleklass och grundskola har därför inkluderats.

I ett antal delmodeller har en klassindelad struktur, där kommuner delas in i grupper baserat på strukturella förutsättningar, bytts ut till en kontinuerlig struktur, som inte delar in kommuner i grupper utan tar hänsyn till de olika strukturella förutsättningarna i kommuner. En klassindelad struktur är känslig för antagandena om var gränserna går, och kan ge upphov till så kallade tröskeleffekter om en kommun genom förändringar i strukturen går från en klass till en annan. En kontinuerlig struktur har fördelen att den beaktar den enskilda kommunens eller regionens förutsättningar och inte buntar ihop kommuner eller regioner i grupper. Även om en kontinuerlig struktur kan upplevas mer komplex anser kommittén att fördelarna överstiger nackdelarna.

Standardkostnaden för gator och vägar har tidigare utgått från vilken kommungrupp kommunen befinner sig. Kommittén har förändrat delmodellen och utgår nu i huvudsak från kommunens egna strukturella förutsättningar.

Beträffande delmodellen för gymnasieskolan görs flera förändringar för att renodla komponenterna och skapa tydligare incitament för en effektiv verksamhet. Även här gör kommittén bedömningen att fler komponenter inte behöver innebära ett mer komplicerat system, om det blir enklare att förstå vad som utjämnas.

Delmodellen för individ- och familjeomsorgen delas upp i barn- och ungdomsvård samt i övrig individ- och familjeomsorg. Detta görs för att delmodellen ska bli mer följsam till utvecklingen av verksamheten. Bägge delarna bygger på regressionsanalys, men styrs av olika variabler.

Komponenten för befolkningsminskning behålls, men går från att vara en komponent i verksamhetsövergripande kostnader till att bli en egen delmodell. Kommittén anser dock att dagens kompensation på 10 år avser en för lång tidsperiod. För att öka incitamenten till anpassning där det är möjligt föreslås att kommuner som har minskat sin totala folkmängd med mer än 2 procent under de senaste fem åren erhåller ersättning. För befolkningsminskning under längre tidsperiod kan större anpassningar behövas. Mot denna bakgrund föreslår kommittén inrättande av en mer långsiktig kommundelegation.

Den nuvarande komponenten för eftersläpning bryts ut från kostnadsutjämningen och blir en egen del under anslaget 1:1 *Kommunal-*

ekonomisk utjämning för att tydliggöra att ersättningen är av tillfällig natur. Utöver det kompletteras komponenten med en ventil för kommuner och regioner med en tillfälligt mycket kraftig befolkningstillväxt enskilda år.

Beträffande delmodellen för hälso- och sjukvård för regionerna ökar antalet celler i matrisen från 22 till 28. Här har kommittén ansett att fördelarna med en högre träffsäkerhet överstiger nackdelarna med en något mer komplicerad beräkning. Den nya matrisen speglar på ett bättre sätt kostnaderna för olika personer. Inkomst och utbildning finns kvar som variabler. Sysselsättningsstatus tillkommer, men boendestatus tas bort. Samtidigt görs åldersindelningen för personer över 18 år något finare. Gleshet beräknas på ett nytt sätt där hänsyn också tas till små sjukhus på grund av litet invånarantal.

Kompensationen till regioner som minskar respektive ökar kraftigt tas bort. Kommittén har inte hittat några tydliga merkostnader för dessa regioner.

Kollektivtrafiken är en gemensam delmodell för kommuner och regioner och kommer fortsatt att vara det. Delmodellen bygger på ett uppdaterat samband mellan de förklarande variablerna och de totala kostnaderna för länen. För kommunerna föreslås fördelningen i de län som ännu har ett delat ansvar mellan kommunerna och regionen bygga på överenskommelser inom respektive län.

LSS-utjämningen

Kommittén anser att det fortsatt behövs en utjämning för LSS-kostnader. Både när det gäller antal insatser och kostnader råder det stora skillnader mellan kommuner.

Den huvudsakliga förklaringen till att LSS-utjämningen hanteras i ett separat system, skilt från det kommunalekonomiska utjämningssystemet, är att det bygger på delvis påverkbara faktorer. Kärnan i denna problematik är, enligt kommitténs uppfattning, användningen av det så kallade personalkostnadsindexet i beräkningen av standardkostnaden, som bygger på redovisade kostnader och vars syfte är att fånga skillnader i behov av stöd hos de personer som får insatser enligt LSS. Utöver att detta index är påverkbart finns inte heller något som stöder att skillnader i personalkostnadsindex speglar skillnader i bemanningsbehov. Därför föreslås att personalkostnadsindex tas bort

från utjämningsmodellen. Detta medför dock att en särskild ventil för stora vårdbehov i främst små kommuner behöver skapas.

I avsaknad av ett personalkostnadsindex införs två nya merkostnadskomponenter i modellen: en för högt strukturellt löneläge och en för övergripande administration. Vidare sker en del uppdateringar av prislapparna i modellen. Eftersom stora variationer under året kan förekomma, framför allt i mindre kommuner, bör LSS-insatserna också beräknas utifrån ett genomsnitt av minst två mättillfällen under året.

I dag utjämnas insatser enligt LSS, men inte enligt socialtjänstlagen (SoL). Detta skapar incitament att välja insatser enligt LSS i stället för SoL, även om det inte alltid är det bästa alternativet ur ett brukarperspektiv. Bedömningen är att en delmodell för utjämning av SoL-insatser behövs både med avseende på incitamentsstrukturen och för att det är en relativt stor obligatorisk verksamhet med stora skillnader mellan kommunerna, såväl i antal insatser som i kostnader. Kommittén bedömer dock att införandet behöver föregås av att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att säkerställa kvaliteten på de ingående uppgifterna. Kommitténs överväganden och förslag rörande LSS-utjämningen och SoL behandlas i kapitel 9.

Strukturbidraget

Enligt direktiven ska kommittén analysera om strukturbidraget i dess nuvarande form skulle kunna avvecklas eller förändras. Kommittén föreslår att nuvarande strukturbidrag för kommuner tas bort och ersätts av ett bidrag för svagt befolkningsunderlag och ett fast införandebidrag, som begränsar den totala förändringen av den del av strukturbidraget som inte avser svagt befolkningsunderlag till högst 500 kronor per invånare.

Även för regionerna föreslås strukturbidraget tas bort i sin nuvarande form. Den del som avser små landsting ersätts med en merkostnadskomponent för små sjukhus i kostnadsutjämningens gleshetsindex i delmodellen för hälso- och sjukvård. Den del av strukturbidraget som avser tidigare bidragsförändringar tas bort och ersätts med ett fast införandebidrag, som begränsar den totala förändringen av borttagandet till högst 250 kronor per invånare. Kommitténs överväganden och förslag rörande strukturbidragen till kommuner och regioner behandlas i kapitel 10.

Införandebidrag

En översyn av utjämningssystemet skapar alltid förändringar. I detta fall är det för vissa enskilda kommuner och regioner relativt stora förändringar. Enligt kommitténs mening bör förändringar införas succesivt, men kan inte fasas in under en alltför lång tid.

Kommittén föreslår två separata införandebidrag: ett för det kommunalekonomiska utjämningssystemet och ett för LSS-utjämningen. För att den samlade förändringen inte ska bli för stor föreslås också ett gemensamt tak. Därtill föreslår kommittén ett fast införandebidrag för kommuner och regioner som får kraftiga negativa förändringar till följd av förslaget.

Utöver orsaken till det fasta införandebidraget som har beskrivits ovan får även kommuner som har negativa förändringar som överstiger 1 500 kronor per invånare i det kommunalekonomiska utjämningssystemet, och regioner som har negativa förändringar som överstiger 750 kronor per invånare del av det fasta införandebidraget. Kommitténs överväganden och förslag rörande införandebidragen till kommuner och regioner behandlas i kapitel 11.

Effekter vid sammanläggningar

Kommittén ska enligt direktiven bedöma om utjämningssystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga och vid behov föreslå förändringar av systemet. Bakgrunden är dels att utjämningssystemet inte bör motverka frivilliga sammanläggningar, dels att nuvarande lagparagraf kan ge upphov till orimliga konsekvenser under anpassningsperioden på fyra år.[1]

Kommittén anser att nuvarande lagparagraf kan tolkas på ett olyckligt sätt som inte är i överensstämmelse med förarbetena till lagstiftningen.[2] Kommittén föreslår därför en ändring i lagen som innebär ett förtydligande av ersättningen för den nya kommunens intäkter under de första fyra åren.

För att tydliggöra förutsättningarna på längre sikt och underlätta sammanläggningar menar kommittén att det behövs en ny paragraf om den nya kommunen eller regionens intäkter efter de fyra första

[1] Lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, § 17a.
[2] Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

åren som innebär att den nya kommunen eller regionen får behålla de ingående kommunernas eller regionernas intäkter av det fasta införandebidraget och svagt befolkningsunderlag.

En sammanläggning av framför allt små kommuner med stora ersättningar för övergripande administration kan ändå innebära väsentligt lägre intäkter från kostnadsutjämningen för den sammanlagda kommunen. Kommitténs bedömning är därför att en del av intäktsminskningen kan överföras till det föreslagna fasta införandebidraget för att säkerställa långsiktiga incitament för sammanläggning.

Samlade ekonomiska effekter

I kapitel 13 redovisas de samlade ekonomiska effekterna av kommitténs förslag. Förändringarna för kommunerna exklusive LSS varierar från +4 503 kronor per invånare i Dorotea till –1 500 kronor per invånare i samtliga kommuner som erhåller ett fast införandebidrag. Den kommungrupp som har den största negativa förändringen med 947 kronor per invånare i genomsnitt är pendlingskommun nära storstad. Största positiva förändringen på 1 618 kronor per invånare i genomsnitt har kommungruppen pendlingskommun nära mindre tätort.

Den samlade förändringen innebär att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd och de socioekonomiskt svagare kommunerna i genomsnitt får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får i genomsnitt en negativ förändring. Det är förändringarna i kostnadsutjämningen som är den främsta orsaken bakom förändringar på kommungruppsnivå.

När nya komponenter införs i befintliga delmodeller leder det i regel till stora förändringar i utfall. Detta är till exempel fallet med den socioekonomiska komponent som föreslås ingå i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Även när helt nya beräkningsmetoder utvecklas, som i fallet med kommitténs förslag till nya gleshetsersättningar, tenderar det att ge upphov till större förändringar. Detta är viktiga faktorer bakom de samlade förändringarna i kostnadsutjämningen.

Men även om en delmodell enbart uppdateras kan stora förändringar ske på grund av att verksamheten har förändrats. Den genomsnittliga

förändringen i standardkostnad är till exempel störst i delmodellen individ- och familjeomsorg. Detta beror främst på hur verksamheten har utvecklats sedan den senaste översynen av kostnadsutjämningen (se kapitel 6 för en djupare analys).

För vissa kommuner, till exempel Arjeplog, sker stora negativa förändringar när det gäller befolkningsminskning. Detta beror på att delmodellen nu utgår från befolkningsminskning de senaste fem åren i stället för de senaste tio åren. Även när det gäller komponenten för administration är förändringarna relativt stora. Orsaken är att komponenten nu tydligare utjämnar för smådriftsnackdelar, och inte lika mycket för gleshet. Komponenten har också gjorts kontinuerlig, vilket ger större förändringar för kommuner som ligger nära klassindelningens gränser.

Lomma är den kommun som har den största negativa förändringen i kostnadsutjämningen – detta trots att kommunen inte har den största negativa förändringen i någon delmodell. Det beror på att förändringarna går åt samma håll i flera delmodeller. Det fasta införandebidraget säkerställer att ingen kommun får en större total negativ förändring än –1 500 kronor per invånare. Med ett införandebidrag begränsas också den årliga negativa förändringen till maximalt 300 kronor per invånare.

Förslagen i LSS-utjämningen innebär relativt omfattande förändringar. Det är främst förslaget att personalkostnadsindex tas bort som medför stora förändringar i utfall. Förändringen varierar från –1 673 kronor per invånare i Högsby till +2 376 kronor per invånare i Bjurholm. Ett separat införandebidrag för LSS-utjämningen införs dock så att ingen kommun får en årlig förändring större än 250 kronor per invånare.

För att ingen kommun ska uppleva större samlade negativa effekter än 400 kronor per invånare och år införs också ett gemensamt införandebidrag för LSS-utjämningen och det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

För regionerna sker de största negativa förändringarna i Uppsala och Stockholm, men av lite olika orsaker. Den totala negativa förändringen för båda uppgår till 750 kronor per invånare, inklusive fast införandebidrag. I Region Uppsala är det främst förändringar i kostnadsutjämningen som är orsaken. Det främsta skälet är att bidraget för befolkningstillväxt tas bort från systemet. Detta gäller dock för 2024. Förändringen kan bli en annan utifrån befolkningsutvecklingen

fram tills det nya systemet införs. För Region Stockholm är det i stället förändringarna i inkomstutjämningen som har störst påverkan. Även Region Norrbotten och Region Halland har negativa förändringar, men under 130 kronor per invånare.

På andra sidan spannet är de positiva förändringarna störst för Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Detta beror på att smådriftsnackdelar nu lyfts in i kostnadsutjämningen och uppdaterats. Detta har tidigare ingått i strukturbidraget, men med ett fast belopp vilket innebär att ersättningen urholkats. För regionerna föreslås ett införandebidrag som innebär att den negativa effekten begränsas till 250 kronor per invånare och år.

Skattesatserna

Kommittén har enligt tilläggsdirektiven också i uppdrag att analysera orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner och lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Detta analyseras i kapitel 14 (orsaker) samt kapitel 15 (åtgärder).

Trots långtgående utjämning finns det relativt stora skillnader i kommunernas skatteuttag. Skillnaden i total kommunalskatt (kommun och region) uppgår 2024 till 6,17 procentenheter.

För de enskilda invånarna som har inkomst från arbete eller pension är skillnaden i effektiv skatt betydligt lägre genom framför allt jobbskatteavdraget. Staten utjämnar delvis för skillnader i skattesats genom jobbskatteavdraget. Den initiala skillnaden i total kommunalskatt på 6,17 procent blir efter de olika reduktionerna i skattesystemet bara 3,95 procent. För personer med inkomster från olika socialförsäkringar kvarstår dock den stora skillnaden.

Kommitténs analyser beträffande orsakerna till skillnader i skattesats visar på att det är en stor spridning mellan hur olika kommuner prioriterar, men att skillnaderna företrädesvis härstammar från den obligatoriska utjämnande verksamheten. Om dessa skillnader beror på högre ambition eller lägre effektivitet har inte varit möjligt att identifiera. Om de beror på lägre effektivitet kan någon av de åtgärder som föreslås i kapitel 15 minska skatteskillnaderna. Kommitténs bedömning är att ett kontinuerligt arbete för att bedriva den kommunala verksamheten effektivt kan motverka höga och ökande skattesatser.

Därför kan det finnas skäl för staten att genom olika åtgärder underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten. I det sammanhanget föreslår kommittén att statens bidrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) ska ökas för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet.

Kommittén föreslår, som vi har beskrivit ovan, att bidraget för befolkningsminskning i kostnadsutjämningen begränsas till fem år. Verksamheter som kan anpassas bör kunna anpassas under denna tid. Vid mer ihållande befolkningsminskning kan dock större åtgärder krävas för att anpassa verksamheten. För främst dessa kommuner och regioner föreslår kommittén att stöd bör kunna sökas via en kommundelegation med uppdrag på längre sikt än nuvarande.

Staten har tidigare begränsat den kommunala beskattningsrätten, men för att göra detta krävs att vissa kriterier är uppfyllda. Kommittén bedömer att dessa kriterier i dagsläget inte är uppfyllda. Därför är inte skattetak eller skattestopp en möjlig åtgärd i nuvarande situation. Detta gäller även de åtgärder som liknar skattetak och skattestopp, till exempel åtgärder där staten minskar bidraget till den kommun eller region som höjer skatten.

1 Författningsförslag

1.1 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 1, 3, 4, 7, 8, 11–13, 15, 16 och 17 a §§ och rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 a, 11 a, 14 och 17 b §§, och närmast före 10 a och 11 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Denna lag innehåller bestämmelser om inkomst- och kostnadsutjämning för kommuner och regioner.	
Lagen innehåller även bestämmelser om *strukturbidrag* och införandebidrag samt om regleringsbidrag och regleringsavgift.	Lagen innehåller även bestämmelser om *bidrag för eftersläpning av intäkter*, *bidrag för svagt befolkningsunderlag*, *fasta införandebidrag* och införandebidrag samt om regleringsbidrag och regleringsavgift.
3 §[2]	
I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.	
Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift ska betalas.	

[1] Senaste lydelse 2019:916.
[2] Senaste lydelse 2019:916.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller region enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om 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 regionen den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och regions 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 en region undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller region 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 region.

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller en regions bidrag och avgifter år *2019* enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller regionens bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12, 15 och 16 §§.

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller en regions bidrag och avgifter år *2025* enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller regionens bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12, 15 och 16 §§.

4 §[3]

Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget för en kommun och för en region ska procentsatsen vara *115* procent.	Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget för en kommun och för en region ska procentsatsen vara *116* procent.

7 §[4]

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 *2003 och för bidragsberättigade regioner utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år*.	De länsvisa skattesatserna ska för bidragsberättigade kommuner *och regioner* fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år *2022*.
För avgiftsskyldiga kommuner och regioner ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år *2003*.	För avgiftsskyldiga kommuner och regioner ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år *2022*.

8 §[5]

För varje kommun beräknas standardkostnaden för

1. förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
2. förskoleklass och grundskola,
3. gymnasieskola,
4. individ- och familjeomsorg,
5. kommunal vuxenutbildning,
6. äldreomsorg,

7. *infrastruktur* och *skydd*, *och*	7. *gator* och *vägar*,
8. *verksamhetsövergripande kostnader.*	8. *räddningstjänst,*
	9. befolkningsminskning,

[3] Senaste lydelse 2019:916.
[4] Senaste lydelse 2019:916.
[5] Senaste lydelse 2019:916.

	10. fastigheter, och
	11. politisk verksamhet.
För varje region beräknas standardkostnaden för	För varje region beräknas standardkostnaden för hälso- och sjukvård.
1. hälso- och sjukvård, *och*	
2. befolkningsförändringar.	

En standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och regioner enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

	Bidrag för eftersläpning av intäkter
	10 a §
	En kommun eller region som utifrån sin befolkningstillväxt får en beräknad standardkostnad för eftersläpning av intäkter har rätt till ett bidrag för del av de uteblivna intäkterna.
Strukturbidrag	***Bidrag för svagt befolkningsunderlag***
11 §[6]	
En kommun har rätt till ett *strukturbidrag enligt följande.*	En kommun *som utifrån lokalt och regionalt befolkningsunderlag år 2022 får en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag* har rätt till ett *fast bidrag med motsvarande belopp*.
En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.	
En kommun som år 2013 fått strukturbidrag för näringslivs- och	

[6] Senaste lydelse 2015:1010.

sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av summan av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

Fast införandebidrag

11 a §

En kommun har rätt till ett fast införandebidrag enligt följande.

En kommun som får en bidragsminskning enligt tredje stycket samt 5, 6, 9–11, 15 och 16 §§ har rätt till ett årligt bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 1 500 kronor per invånare.

En kommun som fick strukturbidrag 2025 enligt den då gällande lydelsen av denna lag, och som får en bidragsminskning för den del av strukturbidraget som avser annat än svagt befolkningsunderlag som sammantaget överstiger 500 kronor, har även rätt till ett årligt bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 500 kronor per invånare.

12 §[7]

En region har rätt till ett *strukturbidrag* enligt följande.

En region som *år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små regioner* har rätt till ett bidrag *med motsvarande belopp*.

En region har rätt till ett *fast införandebidrag* enligt följande.

En region som *får en bidragsminskning enligt tredje stycket samt 5, 6, 9–10 a, 15 och 16 §§* har rätt till ett *årligt* bidrag *för den*

[7] Senaste lydelse 2019:916.

	del av bidragsminskningen som överstiger 750 kronor per invånare.
En region som *år 2013* fått strukturbidrag *för* bidragsminskning *har rätt till ett bidrag motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.*	En region som fått strukturbidrag *2025 enligt den då gällande lydelsen av denna lag, och som får en* bidragsminskning *för den del av strukturbidraget som avser annat än små regioner som sammantaget överstiger 250 kronor, har även rätt till ett årligt bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.*
13 §[8]	
En kommun eller region som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger *250* kronor per invånare.	En kommun eller region som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger *300* kronor per invånare *för kommunen och 250 kronor per invånare för regionen*.
Införandebidraget ska därefter årligen minska med *250* kronor per invånare till dess det upphör.	Införandebidraget ska därefter årligen minska med *300* kronor per invånare *för kommunen och 250 kronor per invånare för regionen* till dess det upphör.
	14 §
	En kommun eller region som får en bidragsminskning enligt 13 § och enligt 6 a § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade som sammantaget överstiger 400 kronor per invånare, har i stället för vad som anges i 13 §, rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidrags-

[8] Senaste lydelse 2019:916.

minskningen som överstiger 400 kronor per invånare.

15 §[9]

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, *strukturbidrag* och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för dessa bidrag, ska skillnaden fördelas till kommuner respektive regioner som regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, *bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag, fasta införandebidrag* och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för dessa bidrag, ska skillnaden fördelas till kommuner respektive regioner som regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

16 §[10]

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, *strukturbidrag* och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är högre än statens anslag för dessa bidrag, ska skillnaden betalas av kommuner respektive regioner i form av regleringsavgift, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, *bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag, fasta införandebidrag* och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är högre än statens anslag för dessa bidrag, ska skillnaden betalas av kommuner respektive regioner i form av regleringsavgift, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

[9] Senaste lydelse 2019:916.
[10] Senaste lydelse 2019:916.

17 a §[11]

Beräkningen av *strukturbidrag*, standardkostnader för *infrastruktur och skydd och verksamhetsövergripande kostnader samt faktorer som avser förändringar i befolkningen som görs i beräkningen av övriga standardkostnader* för en kommun som sammanläggs med en annan kommun eller flera andra kommuner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, ska göras enligt följande.	Beräkningen av *bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag*, *införandebidrag*, standardkostnader för *räddningstjänst, befolkningsminskning och politisk verksamhet samt merkostnadskomponenten för administration* för en kommun som sammanläggs med en annan kommun eller flera andra kommuner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, ska göras enligt följande.
Den nya kommunens *strukturbidrag* och standardkostnader ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på *det högsta värdet på strukturbidrag*, standardkostnader för *infrastruktur och skydd och verksamhetsövergripande kostnader samt faktorer som avser förändringar i befolkningen i övriga standardkostnader* beräknade på grundval av den indelning av kommuner	Den nya kommunens *bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag* och standardkostnader ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på *summan räknat i kronor, av bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag,* standardkostnader för *räddningstjänst, befolkningsminskning och politisk verksamhet samt merkostnadskomponenten för administration*, beräknade på grundval av den indelning av kommuner

1. som gäller den 1 januari utjämningsåret, eller

2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från de i sammanläggningen ingående kommunernas *strukturbidrag* samt standard-	2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från *summan räknat i kronor av* de i sammanläggningen ingående kommunernas *bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast*

[11] Senaste lydelse 2019:916.

kostnader för respektive verksamhet eller kostnadsslag.

införandebidrag, införandebidrag samt standardkostnader för respektive verksamhet eller kostnadsslag.

Den nya kommunen ska, efter det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, få behålla summan räknat i kronor, av de ingående kommunernas bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag.

17 b §

Beräkningen av fast införandebidrag och införandebidrag, för en region som sammanläggs med en annan region eller flera andra regioner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, ska göras enligt följande.

Den nya regionens fasta införandebidrag och införandebidrag ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på summan räknat i kronor, av fast införandebidrag och införandebidrag, beräknade på grundval av den indelning av regioner

1. som gäller den 1 januari utjämningsåret, eller

2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från summan räknat i kronor av de i sammanläggningen ingående regionernas fasta införandebidrag och införandebidrag.

Den nya regionen ska, efter det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, få behålla summan räknat i kronor, av de ingående regionernas fasta införandebidrag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, och närmast före 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
Denna lag innehåller bestämmelser om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om assistansersättning.	Denna lag innehåller bestämmelser om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om assistansersättning *samt om införandebidrag*.
	Införandebidrag
	6 a §
	En kommun som får en bidragsminskning i systemet för utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.
	Införandebidraget ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess det upphör.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

[1] Senaste lydelse 2010:1303.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning[1]

dels att 14 d, 14 e, 17 och 25 a–25 c §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 14 d, 14 e, 17 och 25 a–25 c §§ och rubrikerna närmast efter 15, 17 och 25 §§ ska utgå,

dels att 1, 2, 3, 6, 6 a, 6 d, 6 f, 6 g, 7, 7 a, 7 b, 7 d, 7 e, 8, 8 c, 8 d, 8 e, 9, 9 a, 10, 14, 14 a, 14 b, 14 c, 14 f, 15, 16, 18, 19, 20, 20 a och 26 §§, bilagan och rubrikerna närmast före 6 g, 7 c, 7 e, 8 b, 8 e, 9 a, 13 a, 14 c, 15, 16, 18 och 20 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 7 c, 8 b och 13 a §§ ska lyda ”Gles bebyggelsestruktur”, ”Gles bebyggelsestruktur” respektive ”Förvärvsfrekvens”,

dels att rubrikerna närmast efter 7 e, 8 e och 9 a §§ ska sättas närmast efter 7 f, 8 g respektive 9 d §,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 7 f, 8 f, 8 g, 9 b–9 d, 14 g, 15 a och 28 §§, och närmast före 7 f, 8 f, 8 g, 9b–9 d, 14 g, 15 a och 28 §§ och närmast efter 15, 15 a och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[2]
	Statistiska centralbyrån ska varje utjämningsår beräkna
	1. skatteutjämningsunderlag, standardkostnad och strukturkostnad enligt 3 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning,
	2. inkomstutjämningsbidrag enligt 5 § lagen om kommunalekonomisk utjämning,
	3. inkomstutjämningsavgift enligt 6 § lagen om kommunalekonomisk utjämning,

[1] Senaste lydelse av
14 d § 2019:797
14 e § 2019:797
17 § 2019:797
25 a § 2019:797
25 b § 2019:797
25 c § 2019:797
rubriken närmast före
14 d § 2019:797
rubriken närmast före
14 e § 2019:797
rubriken närmast före
17 § 2019:797
rubriken närmast före
25 a § 2019:797
rubriken närmast före
25 b § 2019:797
rubriken närmast före
25 c § 2019:797
rubriken närmast efter
15 § 2019:797
rubriken närmast efter
25 § 2019:797.

[2] Senaste lydelse 2013:976.

4. kostnadsutjämningsbidrag enligt 9 § lagen om kommunalekonomisk utjämning,

5. kostnadsutjämningsavgift enligt 10 § lagen om kommunalekonomisk utjämning,

6. *strukturbidrag* enligt *11 och 12 §§* lagen om kommunalekonomisk utjämning,	6. *bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag* enligt *10 a–12 §§* lagen om kommunalekonomisk utjämning,
7. införandebidrag enligt 13 *§* lagen om kommunalekonomisk utjämning,	7. införandebidrag enligt 13 *och 14 §§* lagen om kommunalekonomisk utjämning,

8. regleringsbidrag enligt 15 § lagen om kommunalekonomisk utjämning, och

9. regleringsavgift enligt 16 § lagen om kommunalekonomisk utjämning.

Nuvarande lydelse

2 §

Vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag för kommuner och för regioner ska följande länsvisa skattesatser tillämpas:

Län	Kommuner	Region
Stockholms	*19,05*	*10,03*
Uppsala	*19,14*	*9,94*
Södermanlands	*19,87*	*9,21*
Östergötlands	*18,93*	*10,15*
Jönköpings	*19,14*	*9,94*
Kronobergs	*19,77*	*9,31*
Kalmar	*20,36*	*8,72*
Blekinge	*19,11*	*9,97*
Skåne	*19,70*	*9,38*
Hallands	*19,28*	*9,80*
Västra Götalands	*19,41*	*9,67*
Värmlands	*19,97*	*9,11*
Örebro	*19,00*	*10,08*
Västmanlands	*20,19*	*8,89*

Dalarnas	*19,51*	*9,57*
Gävleborgs	*19,31*	*9,77*
Västernorrlands	*21,04*	*8,04*
Jämtlands	*20,17*	*8,91*
Västerbottens	*20,55*	*8,53*
Norrbottens	*20,45*	*8,63*

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *19,60* procent vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag för kommuner.

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *9,48* procent vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag för regioner.

Föreslagen lydelse

2 §[3]

Vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag för kommuner och för regioner ska följande länsvisa skattesatser tillämpas:

Län	Kommuner	Region
Stockholms	*19,17*	*11,45*
Uppsala	*19,26*	*11,36*
Södermanlands	*19,99*	*10,63*
Östergötlands	*19,05*	*11,57*
Jönköpings	*19,26*	*11,36*
Kronobergs	*19,89*	*10,73*
Kalmar	*20,48*	*10,14*
Blekinge	*19,23*	*11,39*
Skåne	*19,82*	*10,80*
Hallands	*19,40*	*11,22*
Västra Götalands	*19,53*	*11, 09*
Värmlands	*20,09*	*10,53*
Örebro	*19,12*	*11,50*
Västmanlands	*20,31*	*10,31*
Dalarnas	*19,63*	*10,97*
Gävleborgs	*19,43*	*11,19*
Västernorrlands	*21,16*	*9,46*

[3] Senaste lydelse 2023:683.

Jämtlands	*20,29*	*10,33*
Västerbottens	*20,67*	*9,95*
Norrbottens	*20,57*	*10,05*

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *19,58* procent vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag för kommuner.

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *11,04* procent vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag för regioner.

Nuvarande lydelse

3 §

Vid beräkning av inkomstutjämningsavgifter för kommuner och för regioner ska följande länsvisa skattesatser tillämpas:

Län	Kommuner	Region
Stockholms	*16,98*	*9,51*
Uppsala	*17,07*	*9,42*
Södermanlands	*17,80*	*8,69*
Östergötlands	*16,86*	*9,63*
Jönköpings	*17,07*	*9,42*
Kronobergs	*17,70*	*8,79*
Kalmar	*18,29*	*8,20*
Blekinge	*17,04*	*9,45*
Skåne	*17,63*	*8,86*
Hallands	*17,21*	*9,28*
Västra Götalands	*17,34*	*9,15*
Värmlands	*17,90*	*8,59*
Örebro	*16,93*	*9,56*
Västmanlands	*18,12*	*8,37*
Dalarnas	*17,44*	*9,05*
Gävleborgs	*17,24*	*9,25*
Västernorrlands	*18,97*	*7,52*
Jämtlands	*18,10*	*8,39*
Västerbottens	*18,48*	*8,01*
Norrbottens	*18,38*	*8,11*

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *17,54* procent vid beräkning av inkomstutjämningsavgift för kommuner.

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *8,95* procent vid beräkning av inkomstutjämningsavgift för regioner.

Föreslagen lydelse

3 §[4]

Vid beräkning av inkomstutjämningsavgifter för kommuner och för regioner ska följande länsvisa skattesatser tillämpas:

Län	Kommuner	Region
Stockholms	*17,11*	*10,29*
Uppsala	*17,20*	*10,20*
Södermanlands	*17,93*	*9,47*
Östergötlands	*16,99*	*10,41*
Jönköpings	*17,20*	*10,20*
Kronobergs	*17,83*	*9,57*
Kalmar	*18,42*	*8,98*
Blekinge	*17,17*	*10,23*
Skåne	*17,76*	*9,64*
Hallands	*17,34*	*10,06*
Västra Götalands	*17,47*	*9,93*
Värmlands	*18,03*	*9,37*
Örebro	*17,06*	*10,34*
Västmanlands	*18,25*	*9,15*
Dalarnas	*17,57*	*9,81*
Gävleborgs	*17,37*	*10,03*
Västernorrlands	*19,10*	*8,30*
Jämtlands	*18,23*	*9,17*
Västerbottens	*18,61*	*8,79*
Norrbottens	*18,51*	*8,89*

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *17,52* procent vid beräkning av inkomstutjämningsavgift för kommuner.

För en kommun som inte ingår i en region är skattesatsen *9,88* procent vid beräkning av inkomstutjämningsavgift för regioner.

[4] Senaste lydelse 2023:683.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[5]	
En kommuns standardkostnad för förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) ska beräknas genom att summera	
1. åldersersättningar för barn i åldern 1–5 år respektive 6–12 år,	
2. tillägg eller avdrag för skillnader i behov av förskola för barn i åldern 1–5 år,	
3. tillägg eller avdrag för skillnader i behov av fritidshem för barn i åldern 6–12 år,	
4. tillägg eller avdrag för socioekonomiska skillnader för barn i åldern 1–5 år,	
5. tillägg eller avdrag för gles bebyggelse,	
6. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, och	
7. tillägg eller avdrag för *förändringar av antalet barn i åldern 1–5 år*.	7. tillägg eller avdrag för *övergripande administration*.
6 a §[6]	
Åldersersättningarna enligt 6 § 1 ska beräknas enligt följande. Andelen barn i respektive åldersgrupp i kommunen multipliceras med den beräknade genomsnittskostnaden per barn i respektive åldersgrupp i landet.	
Den beräknade genomsnittskostnaden per barn i *respektive åldersgrupp* beräknas utifrån *de* genomsnittliga *standardkostnaderna* för förskola och pedagogisk omsorg *respektive för fritidshem och pedagogisk omsorg per invånare, som anges i bilagan till denna förordning*.	Den beräknade genomsnittskostnaden per barn i *åldern 1–5 år* beräknas utifrån *den* genomsnittliga *standardkostnaden* för förskola och *90 procent av den genomsnittliga kostnaden för* pedagogisk omsorg.
	Den beräknade genomsnittskostnaden per barn i åldern 6–9 år beräknas utifrån 85 procent av den

[5] Senaste lydelse 2019:797.
[6] Senaste lydelse 2019:797.

genomsnittliga standardkostnaden för fritidshem och 8 procent av den genomsnittliga standardkostnaden för pedagogisk omsorg.

Den beräknade genomsnittskostnaden per barn i åldern 10–12 år beräknas utifrån 15 procent av den genomsnittliga standardkostnaden för fritidshem och 2 procent av den genomsnittliga standardkostnaden för pedagogisk omsorg.

6 d §[7]

Tillägg eller avdrag enligt 6 § 4 ska beräknas enligt följande. *Tillägg beräknas genom att ett socioekonomiskt index multipliceras med* fem procent av ålderssersättningen enligt 6 § 1 för barn i åldern 1–5 år. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.	Tillägg eller avdrag enligt 6 § 4 ska beräknas enligt följande. Fem procent av ålderssersättningen enligt 6 § 1 för barn i åldern 1–5 år *multipliceras med ett socioekonomiskt index. Därefter minskas produkten med fem procent av ålderssersättningen för barn i åldern 1–5 år.* Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag från tillägget eller avdraget, som beräknas så att summan av samtliga avdrag motsvarar summan av tilläggen.

Beräkningen av det socioekonomiska indexet framgår av bilagan till denna förordning.

6 f §[8]

Tillägg eller avdrag enligt 6 § 6 ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av kommunens löneindex som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

[7] Senaste lydelse 2019:797.
[8] Senaste lydelse 2019:797.

Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av 6 § 1–5 multiplicerad med lönekostnadsandelen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.	Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av 6 § 1–5 *och 7* multiplicerad med lönekostnadsandelen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Löneindex och lönekostnadsandel för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet anges i bilagan till denna förordning.

Förändringar av antalet barn i åldern 1–5 år	*Övergripande administration*

6 g §[9]

Tillägg eller avdrag enligt 6 § 7 ska beräknas enligt följande. *Tillägg beräknas så att den del av ökningen av antalet barn i åldern 1–5 år i kommunen under en femårsperiod som överstiger ökningen i landet under samma period med två procentenheter multipliceras med ett ersättningsbelopp som uppgår till 13 000 kronor per barn i 2016 års prisnivå. Motsvarande gäller om antalet barn i åldern 1–5 år i kommunen minskat samtidigt som antalet barn i åldersgruppen minskat i landet under samma period. Om antalet barn i åldern 1–5 år i en kommun minskat när antalet barn i samma åldersgrupp ökat i landet eller ökat när antalet barn i åldersgruppen minskat i landet, ska den del av minskningen eller ökningen i kommunen som överstiger två procentenheter multipliceras med ersättningsbeloppet. Ersättningsbe-*	Tillägg eller avdrag enligt 6 § 7 ska beräknas enligt följande. *13,8 procent av ålderserättningen enligt 6 § 1 multipliceras med differensen mellan det fasta indexet för övergripande administration och 1. Därefter multipliceras produkten med lönekostnadsandelen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.* Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

[9] Senaste lydelse 2019:797.

loppet räknas varje år upp med utvecklingen av konsumentprisindex med fast ränta till två år före utjämningsåret. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Förändringen under en femårsperiod beräknas som skillnaden mellan antalet barn i åldern 1–5 år i kommunen den 31 december sju år före utjämningsåret och antalet barn i åldern 1–5 år i kommunen den 31 december två år före utjämningsåret.

Det fasta indexet för övergripande administration och lönekostnadsandelen för förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet anges i bilagan till denna förordning.

7 §[10]

En kommuns standardkostnad för förskoleklass och grundskola ska beräknas genom att summera

1. åldersersättning,
2. tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk,
3. tillägg eller avdrag för *merkostnader för små skolor och skolskjutsar*,
4. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i förskoleklass och grundskola, *och*
5. tillägg eller avdrag för *förändringar av antalet* barn i åldern 6–15 år.

3. tillägg eller avdrag för *gles bebyggelsestruktur*,
4. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i förskoleklass och grundskola,
5. tillägg eller avdrag för *socioekonomiska skillnader för* barn i åldern 6–15 år, *och*
6. *tillägg eller avdrag för övergripande administration*.

[10] Senaste lydelse 2019:797.

7 b §[11]

Tillägg eller avdrag enligt 7 § 2 ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att andelen barn i åldern 7–15 år *som är födda utanför Sverige, Norge eller Danmark eller vars båda föräldrar är födda utanför dessa länder* i kommunen multipliceras med en genomsnittlig kostnad per barn i åldern 7–15 år i landet för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.	Tillägg eller avdrag enligt 7 § 2 ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att andelen barn i åldern 7–15 år *med utländsk bakgrund* i kommunen multipliceras med en genomsnittlig kostnad per barn i åldern 7–15 år *med utländsk bakgrund* i landet för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Beräkningen av den genomsnittliga kostnaden för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk per barn i åldern 7–15 år framgår av bilagan till denna förordning.

7 d §[12]

Tillägg *och* avdrag enligt 7 § 4 ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.	Tillägg *eller* avdrag enligt 7 § 4 ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.
Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av 7 § 1–3, multiplicerad med lönekostnads-	Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av 7 § 1–3 *och 5–6*, multiplicerad med löne-

[11] Senaste lydelse 2019:797.
[12] Senaste lydelse 2019:797.

andelen för förskoleklass och grundskola.

kostnadsandelen för förskoleklass och grundskola.

Löneindex och lönekostnadsandel för förskoleklass och grundskola anges i bilagan till denna förordning.

Förändringar av antalet barn i åldern 6–15 år

Socioekonomiska skillnader för barn i åldern 6–15 år

7 e §[13]

Tillägg eller avdrag enligt 7 § 5 ska beräknas enligt följande. *Tillägg beräknas så att den del av ökningen av antalet barn i åldern 6–15 år i en kommun som under en femårsperiod överstiger ökningen i landet under samma period med två procentenheter multipliceras med ett ersättningsbelopp som uppgår till 15 600 kronor per barn i 2016 års prisnivå. Motsvarande gäller om antalet barn i åldern 6–15 år i kommunen minskat samtidigt som antalet barn i åldersgruppen minskat i landet under samma period. Om antalet barn i åldern 6–15 år i en kommun minskat när antalet barn i samma åldersgrupp ökat i landet eller ökat när antalet barn i åldersgruppen minskat i landet, ska den del av minskningen eller ökningen i kommunen som överstiger två procentenheter multipliceras med ersättningsbeloppet. Ersättningsbeloppet räknas varje år upp med utvecklingen av konsumentprisindex med fast ränta till två år före utjämningsåret.* Samtliga kommu-

Tillägg eller avdrag enligt 7 § 5 ska beräknas enligt följande. *Fem procent av ålderssersättningen enligt 7 § 1 multipliceras med ett socioekonomiskt index. Därefter minskas produkten med fem procent av ålderssersättningen enligt 7 § 1.* Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

[13] Senaste lydelse 2019:797.

ner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Förändringen under en femårsperiod beräknas som skillnaden mellan antalet barn i åldern 6–15 år i kommunen den 31 december sju år före utjämningsåret och antalet barn i åldern 6–15 år i kommunen den 31 december två år före utjämningsåret.

Beräkningen av det socioekonomiska indexet framgår av bilagan till denna förordning.

Övergripande administration

7 f §

Tillägg eller avdrag enligt 7 § 6 ska beräknas enligt följande. 13,8 procent av åldersersättningen enligt 7 § 1 multipliceras med differensen mellan det fasta indexet för övergripande administration och 1. Därefter multipliceras produkten med lönekostnadsandelen för förskoleklass och grundskola. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Det fasta indexet för övergripande administration och lönekostnadsandelen för förskoleklass och grundskola anges i bilagan till denna förordning.

8 §[14]

En kommuns standardkostnad för gymnasieskola ska beräknas genom att summera

1. åldersersättning,

2. tillägg eller avdrag för *resor, inackordering och små gymnasieskolor*,

3. tillägg eller avdrag för programval,

4. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i gymnasieskola, *och*

5. tillägg eller avdrag för *förändringar av antalet* ungdomar i åldern *16–18 år.*

2. tillägg eller avdrag för *gles bebyggelsestruktur*,

4. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i gymnasieskola,

5. tillägg eller avdrag för *socioekonomiska skillnader för* ungdomar i åldern *16–20 år*,

6. tillägg eller avdrag för skillnader i gymnasiefrekvens, och

7. tillägg eller avdrag för övergripande administration.

8 c §[15]

Tillägg eller avdrag enligt 8 § 3 ska beräknas *som ett genomsnitt av kommunens* programvalsfaktor *två respektive tre år före utjämningsåret*.

Tillägg eller avdrag enligt 8 § 3 ska beräknas *i form av en* programvalsfaktor.

Hur programvalsfaktorn beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

8 d §[16]

Tillägg eller avdrag enligt 8 § 4 ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av 8 § 1–

Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av 8 § 1–

[14] Senaste lydelse 2019:797.
[15] Senaste lydelse 2019:797.
[16] Senaste lydelse 2019:797.

3, multiplicerad med lönekostnadsandelen för gymnasieskola.	3 *och 5–7*, multiplicerad med lönekostnadsandelen för gymnasieskola.

Löneindex och lönekostnadsandel för gymnasieskola anges i bilagan till denna förordning.

Förändringar av antalet ungdomar i åldern *16–18* år	*Socioekonomiska skillnader för ungdomar i* åldern *16–20* år

8 e §[17]

Tillägg eller avdrag enligt 8 § 5 ska beräknas enligt följande. *Tillägg beräknas genom att den del av ökningen av antalet ungdomar i åldern 16–18 år i en kommun under en femårsperiod som överstiger ökningen i landet under samma period med två procentenheter multipliceras med ett ersättningsbelopp som uppgår till 15 600 kronor per ungdom i 2016 års prisnivå. Motsvarande gäller om antalet ungdomar i åldern 16–18 år i kommunen minskat samtidigt som antalet ungdomar i åldersgruppen minskat i landet under samma period. Om antalet ungdomar i åldern 16–18 år i en kommun minskat när antalet ungdomar i samma åldersgrupp ökat i landet eller ökat när antalet ungdomar i åldersgruppen minskat i landet, ska den del av minskningen eller ökningen i kommunen som överstiger två procentenheter multipliceras med ersättningsbeloppet. Ersättningsbeloppet räknas varje år upp med utvecklingen av kon-*	Tillägg eller avdrag enligt 8 § 5 ska beräknas enligt följande. *Den strukturellt förväntade andelen elever i andra åldrar än 16–18 år multipliceras med den genomsnittliga programkostnaden per invånare i respektive kommun.* Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

[17] Senaste lydelse 2019:797.

sumentprisindex med fast ränta till två år före utjämningsåret. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Förändringen under en femårsperiod beräknas som skillnaden mellan antalet ungdomar i åldern 16–18 år i kommunen den 31 december sju år före utjämningsåret och antalet ungdomar i åldern 16–18 år i kommunen den 31 december två år före utjämningsåret.

Hur den strukturellt förväntade andelen elever i andra åldrar än 16–18 år beräknas framgår av bilagan till denna förordning. Den genomsnittliga programkostnaden per invånare motsvaras av det första steget i beräkningen av programvalsfaktorn, som även den framgår av bilagan till denna förordning.

Skillnader i gymnasiefrekvens

8 f §

Tillägg eller avdrag enligt 8 § 6 ska beräknas enligt följande.

Tillägg beräknas genom att differensen mellan kommunens gymnasiefrekvens och gymnasiefrekvensen i riket multipliceras med två tredjedelar av åldersersättningen enligt 8 § 1. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Övergripande administration

8 g §

Tillägg eller avdrag enligt 8 § 7 ska beräknas enligt följande. 13,8 procent av åldersersättningen

enligt 8 § 1 multipliceras med differensen mellan det fasta indexet för övergripande administration och 1. Därefter multipliceras produkten med lönekostnadsandelen för gymnasieskola. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Det fasta indexet för övergripande administration och lönekostnadsandelen för gymnasieskola anges i bilagan till denna förordning.

9 §[18]

En kommuns standardkostnad för individ- och familjeomsorg *ska beräknas genom att ett modellberäknat värde multipliceras med en korrigeringsfaktor*. Därefter ska tillägg eller avdrag göras för lönekostnadsskillnader.

För att få fram det modellberäknade värdet ska följande variabler användas:

– andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd i kommunen,

– andelen lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år i kommunen,

En kommuns standardkostnad för individ- och familjeomsorg *utgörs av summan av standardkostnaderna för barn- och ungdomsvård enligt 9 a § och övrig individ- och familjeomsorg enligt 9 b §*. Därefter ska tillägg eller avdrag göras för lönekostnadsskillnader *och övergripande administration*.

[18] Senaste lydelse 2019:797.

– roten ur tätortsbefolkningen i kommunen,

– andelen av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 i kommunen,

– ohälsotal i kommunen, och

– en variabel för justering av inkomsteffekt som beror på gränspendling till Norge och Danmark i kommunen.

Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att det modellberäknade värdet, som vägts med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg.

Den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg samt hur det modellberäknade värdet och korrigeringsfaktorn närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

Lönekostnadsskillnader i individ- och familjeomsorg

Tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader enligt 9 § första stycket ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag,

Barn- och ungdomsvård

9 a §[19]

En kommuns standardkostnad för barn- och ungdomsvård ska beräknas genom att ett modellberäknat värde multipliceras med en korrigeringsfaktor.

[19] Senaste lydelse 2019:797.

som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Den justerade lönekostnaden beräknas som produkten av det modellberäknade värdet, korrigeringsfaktorn och lönekostnadsandelen för individ-och familjeomsorg.

Löneindex och lönekostnadsandel för individ- och familjeomsorg anges i bilagan till denna förordning.

För att få fram det modellberäknade värdet för barn- och ungdomsvård ska följande variabler användas:

– andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard exklusive inkomster från ekonomiskt bistånd,

– andelen av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 i kommunen, och

– ohälsotal i kommunen.

Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att det modellberäknade värdet, som vägts med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för barn- och ungdomsvård.

Den genomsnittliga standardkostnaden för barn- och ungdomsvård samt hur det modellberäknade värdet och korrigeringsfaktorn närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

Övrig individ- och familjeomsorg

9 b §

En kommuns standardkostnad för övrig individ- och familjeomsorg ska beräknas genom att ett modellberäknat värde multipliceras med en korrigeringsfaktor.

För att få fram det modellberäknade värdet för övrig individ- och familjeomsorg ska följande variabler användas:

– andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard exklusive inkomster från ekonomiskt bistånd,

– andelen ensamboendekvinnor 18–44 år, med barn i åldern 0–17 år i kommunen, och

– roten ur tätortsbefolkningen i kommunen.

Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att det modellberäknade värdet, som vägts med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för övrig individ- och familjeomsorg.

Den genomsnittliga standardkostnaden för övrig individ- och familjeomsorg samt hur det modellberäknade värdet och korrigeringsfaktorn närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

Lönekostnadsskillnader i individ- och familjeomsorg

9 c §

Tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader enligt 9 § första stycket ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Den justerade lönekostnaden beräknas som produkten av standardkostnaden för individ- och familjeomsorg och lönekostnadsandelen för individ- och familjeomsorg.

Löneindex och lönekostnadsandel för individ- och familjeomsorg anges i bilagan till denna förordning.

Övergripande administration

9 d §

Tillägg eller avdrag enligt 9 § första stycket beräknas enligt följande. 13,8 procent av den justerade lönekostnaden enligt 9 c § andra stycket multipliceras med differensen mellan det fasta indexet för övergripande administration och 1. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat av-

drag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Det fasta indexet för övergripande administration anges i bilagan till denna förordning.

10 §[20]

En kommuns standardkostnad för kommunal vuxenutbildning ska beräknas genom att summera

1. kostnad för behov av vuxenutbildning på grundläggande nivå,
2. kostnad för behov av vuxenutbildning på gymnasial nivå,
3. kostnad för behov av svenska för invandrare, och
4. tillägg eller avdrag för *sysselsättning*.

4. tillägg eller avdrag för *förvärvsfrekvens justerad för gränspendling*.

14 §[21]

En kommuns standardkostnad för äldreomsorg ska beräknas genom att summera

1. korrigerad åldersersättning,
2. tillägg eller avdrag för skillnader i dödlighet,
3. tillägg eller avdrag för *personer födda utanför Norden*,
4. *tillägg eller avdrag för institutionsboende i glesbygd*,
5. *tillägg eller avdrag för hemtjänst i glesbygd, och*
6. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i äldreomsorg.

3. tillägg eller avdrag för *gles bebyggelse*,

4. tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader i äldreomsorg, *och*

5. *tillägg eller avdrag för övergripande administration.*

[20] Senaste lydelse 2019:797.
[21] Senaste lydelse 2019:797.

14 a §[22]

Den korrigerade åldersersättningen enligt 14 § 1 ska beräknas enligt följande. Andelen sammanboende respektive ensamboende personer i kommunen i åldersgrupperna *65–79*, *80–89* samt 90 år eller äldre multipliceras med en genomsnittlig kostnad per person för respektive åldersgrupp. Därefter summeras produkterna för respektive åldersgrupp till en åldersersättning som multipliceras med en korrigeringsfaktor.	Den korrigerade åldersersättningen enligt 14 § 1 ska beräknas enligt följande. Andelen sammanboende respektive ensamboende personer i kommunen i åldersgrupperna *65–74*, *75–79*, *80–84*, *85–89* samt 90 år eller äldre multipliceras med en genomsnittlig kostnad per person för respektive åldersgrupp. Därefter summeras produkterna för respektive åldersgrupp till en åldersersättning som multipliceras med en korrigeringsfaktor.

Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att åldersersättningen, som vägts med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för äldreomsorg.

Den genomsnittliga kostnaden per person för respektive åldersgrupp, den genomsnittliga standardkostnaden för äldreomsorg samt hur korrigeringsfaktorn närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

14 b §[23]

Tillägg eller avdrag enligt 14 § 2 ska beräknas utifrån *skillnaden* mellan faktiskt och förväntat antal avlidna personer i kommunen under en femårsperiod och den korrigerade åldersersättningen enligt 14 § 1 *per person i åldern 65 år och äldre i kommunen*. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag *från tillägget eller avdraget*, som beräknas så att summan av	Tillägg eller avdrag enligt 14 § 2 ska beräknas utifrån *den procentuella avvikelsen* mellan faktiskt och förväntat antal avlidna personer i kommunen under en femårsperiod och *36 procent av* den korrigerade åldersersättningen enligt 14 § 1. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av *avdragen* motsvarar summan av tilläggen.

[22] Senaste lydelse 2019:797.
[23] Senaste lydelse 2019:797.

samtliga avdrag motsvarar summan av tilläggen.

Hur tillägg och avdrag för skillnader i dödlighet närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

Personer födda utanför Norden	*Gles bebyggelse*
14 c §[24]	
Tillägg eller avdrag enligt 14 § 3 ska beräknas enligt följande. *Tillägg beräknas genom att varje kommun får ett tillägg med fem procent av genomsnittskostnaden per person i åldern 65 år eller äldre för andelen personer i åldersgruppen i kommunen som är födda utanför Norden.* Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.	Tillägg eller avdrag enligt 14 § 3 ska beräknas enligt följande. *Ett glesbygdsindex ska multipliceras med den korrigerade åldersersättningen enligt 14 § 1. Därefter ska produkten minskas med den korrigerade åldersersättningen.* Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.
Genomsnittskostnaden per person i åldersgruppen beräknas utifrån den genomsnittliga standardkostnaden för äldreomsorg *per invånare, som* anges i bilagan till denna förordning.	*Glesbygdsindex* för äldreomsorg anges i bilagan till denna förordning.
14 f §[25]	
Tillägg eller avdrag enligt *14 § 6* ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat	Tillägg eller avdrag enligt *14 § 4* ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med den justerade lönekostnaden dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat

[24] Senaste lydelse 2019:797.
[25] Senaste lydelse 2019:797.

avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av *14 § 1–5* multiplicerad med lönekostnadsandelen för äldreomsorg.

avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Den justerade lönekostnaden beräknas som summan av *14 § 1–3 och 5* multiplicerad med lönekostnadsandelen för äldreomsorg.

Löneindex och lönekostnadsandel för äldreomsorg anges i bilagan till denna förordning.

Övergripande administration

14 g §

Tillägg eller avdrag enligt 14 § 5 ska beräknas enligt följande. 13,8 procent av åldersersättningen enligt 14 § 1 multipliceras med differensen mellan det fasta indexet för övergripande administration och 1. Därefter multipliceras produkten med lönekostnadsandelen för äldreomsorg. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Det fasta indexet för övergripande administration och lönekostnadsandelen för äldreomsorg anges i bilagan till denna förordning.

Infrastruktur och skydd	***Gator och vägar***
15 §[26]	
En kommuns standardkostnad för *infrastruktur* och *skydd* ska beräknas genom att summera	En kommuns standardkostnad för *gator* och *vägar* ska beräknas genom att summera
1. *klimattillägg* för *gator och vägar*,	1. *tillägg* för *vinterväghållning*, *och*
2. *ortstillägg* för *gator och vägar*, *och*	2. *tillägg* för *trafikbelastning.*
3. tillägg för räddningstjänst.	
Ortstillägg, *klimattillägg* och tillägg för *räddningstjänst* anges i bilagan till denna förordning.	*Tillägg för vinterväghållning* och tillägg för *trafikbelastning* anges i bilagan till denna förordning.
	Räddningstjänst
	Standardkostnad för räddningstjänst
	15 a §
	En kommuns standardkostnad för räddningstjänst ska beräknas enligt följande. Standardkostnaden beräknas genom att ett merkostnadsindex multipliceras med den genomsnittliga nettokostnaden för kommunal räddningstjänst och en korrigeringsfaktor.
	Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att summan av kommunernas standardkostnader, vägt med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för räddningstjänst.

[26] Senaste lydelse 2019:797.

Beräkningen av merkostnadsindexet och den genomsnittliga standardkostnaden framgår av bilagan till denna förordning.

Befolkningsminskning

Standardkostnad för *verksamhetsövergripande kostnader*

Standardkostnad för *befolkningsminskning*

16 §[27]

En kommuns standardkostnad för *verksamhetsövergripande kostnader* ska beräknas *genom att summera*

1. tillägg för befolkningsminskning,

2. tillägg för eftersläpning av intäkter,

3. tillägg eller avdrag för uppvärmning,

4. tillägg eller avdrag för byggntion, och

5. tillägg för administration.

En kommuns standardkostnad för *befolkningsminskning* ska beräknas *enligt följande. Tillägg ska beräknas utifrån den del av befolkningsminskningen i kommunen, räknat i antal personer under en femårsperiod, som överstiger två procentenheter. Antalet personer ska sedan multipliceras med en andel av utjämningsårets intäkter från skatter, generella statsbidrag och utjämning per invånare.*

Befolkningsminskning under en femårsperiod ska beräknas som skillnaden mellan befolkningen i kommunen den 31 december sju år före utjämningsåret och befolkningen i kommunen den 31 december två år före utjämningsåret.

[27] Senaste lydelse 2019:797.

Fastigheter

Standardkostnad för fastigheter

18 §[28]

Tillägg enligt 16 § 2 ska beräknas för kommuner som under en fyraårsperiod haft en befolkningsökning med i genomsnitt minst 1,2 procent per år och där antalet invånare från och med den 1 november två år före utjämningsåret till och med den 1 november året före utjämningsåret ökat med minst 1,2 procent.

Befolkningsökningen under en fyraårsperiod ska beräknas som skillnaden mellan befolkningen i kommunen den 1 november sex år före utjämningsåret och befolkningen i kommunen den 1 november två år före utjämningsåret.

Hur tillägget närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

En kommuns standardkostnad för fastigheter ska beräknas genom att summera

1. tillägg eller avdrag för uppvärmning, och

2. tillägg eller avdrag för byggnation.

19 §[29]

Tillägg eller avdrag enligt *16 § 3* ska beräknas enligt följande. Ett uppvärmningsindex multipliceras med *ett ersättningsbelopp som uppgår till 356 kronor i 2016 års prisnivå*. Produkten minskas sedan med *ersättningsbeloppet*.

Uppvärmningsindex anges i bilagan till denna *förordningen*.

Tillägg eller avdrag enligt *18 a § 1* ska beräknas enligt följande. Ett uppvärmningsindex multipliceras med *den genomsnittliga standardkostnaden för uppvärmning.* Produkten minskas sedan med *den genomsnittliga standardkostnaden för uppvärmning*.

Uppvärmningsindex *och den genomsnittliga standardkostnaden*

[28] Senaste lydelse 2019:797.
[29] Senaste lydelse 2019:797.

för uppvärmning anges i bilagan till denna *förordning.*

20 §[30]

Tillägg eller avdrag enligt *16 § 4* ska *göras* enligt *bilagan till denna förordning*.

Tillägg eller avdrag enligt *18 a § 2* ska *beräknas* enligt *följande. Ett byggnationsindex multipliceras med den genomsnittliga standardkostnaden för byggnation. Produkten minskas sedan med den genomsnittliga standardkostnaden för byggnation.*

Byggnationsindex och den genomsnittliga standardkostnaden för byggnation anges i bilagan till denna förordning.

Administration

Politisk verksamhet

20 a §[31]

Tillägg enligt 16 § 5 ska göras enligt bilagan till denna förordning.

En kommuns standardkostnad för politisk verksamhet ska beräknas enligt följande. Standardkostnaden beräknas genom att ett merkostnadsindex multipliceras med den genomsnittliga standardkostnaden för politisk verksamhet och en korrigeringsfaktor.

Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att summan av kommunernas standardkostnader, vägt med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för politisk verksamhet.

[30] Senaste lydelse 2019:797.
[31] Senaste lydelse 2019:797.

Beräkningen av merkostnadsindexet och den genomsnittliga standardkostnaden framgår av bilagan till denna förordning.

26 §[32]

Standardkostnaden för kollektivtrafik ska beräknas för respektive län enligt följande. Ett modellberäknat värde multipliceras med en korrigeringsfaktor. Hälften av standardkostnaden tillförs därefter kommunerna i länet i enlighet med 26 a § och hälften regionen, med undantag för Stockholms län där kommunernas andel är 40 procent och regionens andel är 60 procent av standardkostnaden.

För att få fram det modellberäknade värdet ska följande variabler användas:

– antal boende i tätort i länet,

– andelen personer som arbetspendlar över kommungräns i länet, och

– roten ur det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i länet.

– genomsnittligt avstånd för att samla 15 000 invånare.

Korrigeringsfaktorn ska bestämmas så att det modellberäknade värdet, som vägts med befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret, överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för kollektivtrafik.

Den genomsnittliga standardkostnaden för kollektivtrafik samt hur det modellberäknade värdet och korrigeringsfaktorn närmare beräknas framgår av bilagan till denna förordning.

Eftersläpning av intäkter

28 §

Bidrag enligt 10 a § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska beräknas för kommuner och regioner som under en fyraårsperiod haft en befolkningsökning med i genomsnitt minst 1 procent per år och där antalet in-

[32] Senaste lydelse 2019:797.

vånare från och med den 1 november två år före utjämningsåret till och med den 1 november året före utjämningsåret ökat med minst 1 procent.

Om tillägg enligt första stycket inte utgår ska tillägg enligt 10 a § lagen om kommunalekonomisk utjämning i stället beräknas om kommunen eller regionen från och med den 1 november två år före utjämningsåret till och med den 1 november året före utjämningsåret ökat med minst 2,5 procent.

Befolkningsökningen under en fyraårsperiod ska beräknas som skillnaden mellan befolkningen i kommunen den 1 november sex år före utjämningsåret och befolkningen i kommunen den 1 november två år före utjämningsåret.

Befolkningsökningen under en ettårsperiod ska beräknas som skillnaden mellan befolkningen i kommunen den 1 november två år före utjämningsåret och befolkningen i kommunen den 1 november ett år före utjämningsåret.

Hur beräkningarna görs framgår av bilagan till denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

Bilaga[33]

Föreslagen lydelse

Beräkningsmetoder och närmare detaljer för kostnadsutjämningen

Generella bestämmelser för kostnadsutjämningen

Uppgifter i beräkningen av kostnadsutjämningen

De uppgifter som används i beräkningen av kostnadsutjämningen ska, om inte annat anges i denna bilaga, hämtas från Statistiska centralbyråns statistik.

Genomsnittlig standardkostnad

Den för landet genomsnittliga standardkostnaden i kronor per invånare före uppräkning till utjämningsårets kostnadsnivå för var och en av följande verksamheter är:

Verksamhet	Genomsnittlig standardkostnad
Förskola	7 146
Pedagogisk omsorg	86
Fritidshem	1 623
Förskoleklass	765
Grundskola	12 251
Gymnasieskola	4 377
Individ- och familjeomsorg	4 890
varav barn- och ungdomsvård	*2 528*
varav övrig individ- och familjeomsorg	*2 362*
Vuxenutbildning på grundläggande nivå	136
Vuxenutbildning på gymnasial nivå	259
Svenska för invandrare	272
Äldreomsorg	11 692

[33] Senaste lydelse 2023:683.

Verksamhet	Genomsnittlig standardkostnad
Gator och vägar	856
Räddningstjänst	831
Fastigheter, uppvärmning	300
Fastigheter, byggnation	3 150
Politisk verksamhet	687
Hälso- och sjukvård	26 406
Kollektivtrafik	2 947

Beloppen avser år 2022.

Uppräkning med prisindex

Uppräkning till utjämningsårets prisnivå sker med hjälp av utvecklingen av konsumentprisindex med fast ränta. Som genomsnittlig procentuell förändring i konsumentprisindex med fast ränta för respektive år används för

– 2023: 6,0
– 2024: 2,7.

Följande verksamheters och kostnadsslags standardkostnad räknas upp till utjämningsårets prisnivå med hjälp av konsumentprisindex med fast ränta året före utjämningsåret samt utjämningsåret: förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, kommunal vuxenutbildning, äldreomsorg, gator och vägar, räddningstjänst, fastigheter, politisk verksamhet, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik.

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Index för behov av förskola respektive fritidshem

Index för behov av förskola respektive fritidshem anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Socioekonomiskt index för barn i åldern 1–5 år

Det socioekonomiska indexet per kommun beräknas som genomsnittet av följande kvoter:

1. andelen barn i åldern 1–5 år i kommunen där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet två år före utjämningsåret,
2. andelen barn i åldern 1–5 år i kommunen som bor i hushåll med låg disponibel inkomst, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet tre år före utjämningsåret, och
3. andelen barn i åldern 1–5 år i kommunen med minst en förälder som har maximalt fyra års vistelsetid i Sverige, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet två år före utjämningsåret.

Med låg disponibel inkomst avses personer som lever i hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga hushåll, i enlighet med Statistiska centralbyråns definition.

Glesbygds- respektive löneindex

Glesbygds- respektive löneindex för förskola anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Lönekostnadsandel förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Lönekostnadsandelen i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet är 0,791.

Förskoleklass och grundskola

Genomsnittlig kostnad för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk

Genomsnittlig kostnad för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk beräknas genom att den genomsnittliga lärarlönen i landet per månad i kommunal skola för grund-

skollärare, inklusive lönekostnadspålägg, två år före utjämningsåret multipliceras med 12. Produkten multipliceras därefter med kvoten av antal lärare (heltid) i landet för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk under det läsår som avser höstterminen två år före utjämningsåret och vårterminen ett år före utjämningsåret och antalet barn i åldern 7–15 år i landet med utländsk bakgrund två år före utjämningsåret.

Med utländsk bakgrund avses personer som är utrikes födda eller födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands. Statistik avseende detta hämtas från Statistiska centralbyrån.

Statistik över antal lärare och elever hämtas från Statens skolverk.

Lönekostnadspålägget i beräkningen av den genomsnittliga kostnaden är 39,25 procent.

Glesbygds- respektive löneindex för förskoleklass och grundskola

Glesbygds- respektive löneindex för förskoleklass och grundskola anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Lönekostnadsandel förskoleklass och grundskola

Lönekostnadsandelen i förskoleklass och grundskola är 0,688.

Socioekonomiskt index för barn i åldern 6–15 år

Det socioekonomiska indexet per kommun beräknas som genomsnittet av följande kvoter:

1. andelen barn i åldern 6–15 år i kommunen där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet två år före utjämningsåret,
2. andelen barn i åldern 6–15 år i kommunen som bor i hushåll med låg disponibel inkomst, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet tre år före utjämningsåret, och
3. andelen barn i åldern 6–15 år i kommunen med maximalt fyra års vistelsetid i Sverige, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet två år före utjämningsåret.

Med låg disponibel inkomst avses personer som lever i hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga hushåll, i enlighet med Statistiska centralbyråns definition.

Gymnasieskola

Glesbygdsindex för gymnasieskola

Glesbygdsindex för gymnasieskola anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Programvalsfaktor för gymnasieskola

Programvalsfaktorn för respektive kommun beräknas i tre steg.

I det första steget beräknas en teoretisk totalkostnad för varje kommuns gymnasieskola genom att multiplicera antal elever på respektive program med genomsnittskostnaden per elev i riket på respektive program och summera produkterna. Denna summa divideras sedan med antalet invånare i kommunen.

I det andra steget beräknas ett relationstal för varje kommun som visar vad gymnasieskolan skulle ha kostat om den bedrevs med genomsnittlig ambition och effektivitet och speglade fördelningen av elever på program i riket. Detta relationstal beräknas som den vägda genomsnittskostnaden per gymnasieelev i riket multiplicerat med antal elever i kommunen. Denna produkt divideras sedan med antal invånare i kommunen.

I det tredje steget erhålls programvalsfaktorn genom att kostnaden enligt det första steget minskas med kostnaden enligt det andra steget.

Uppgifter om kostnader för de nationella gymnasieprogrammen hämtas från Statens skolverks statistik. Kostnaden för introduktionsprogrammen uppgår till 111 523 kronor i 2016 års prisnivå och ska räknas upp med den genomsnittliga kostnadsutvecklingen för de nationella programmen (riksprislistan) till motsvarande år.

Lönekostnadsandel gymnasieskola

Lönekostnadsandelen i gymnasieskola är 0,747.

Socioekonomiska skillnader för ungdomar i åldern 16–20 år

Den förväntade andelen elever i andra åldrar än 16–18 år beräknas genom att summera

1. 0,0269671, samt
2. 0,0007004 multiplicerat med ett socioekonomiskt index per kommun.

Det socioekonomiska indexet per kommun beräknas som genomsnittet av följande kvoter:

1. andelen ungdomar i åldern 16–20 år i kommunen där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet två år före utjämningsåret,
2. andelen ungdomar i åldern 16–20 år i kommunen som bor i hushåll med låg disponibel inkomst, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet tre år före utjämningsåret, och
3. andelen ungdomar i åldern 16–20 år i kommunen med maximalt fyra års vistelsetid i Sverige, dividerad med medelvärdet för motsvarande grupp i landet två år före utjämningsåret.

Med låg disponibel inkomst avses personer som lever i hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga hushåll, i enlighet med Statistiska centralbyråns definition.

Hur programvalsfaktorns första steg beräknas framgår av denna bilaga, se den del som rör programvalsfaktor för gymnasieskola.

Individ- och familjeomsorg

Beräkning av de modellberäknade värdena

Det modellberäknade värdet för barn- och ungdomsvård beräknas genom att summera

1. 4 545,87 multiplicerat med andelen barn och ungdomar i kommunen i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomst-

standard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd och gränspendling,

2. 3 060,11 multiplicerat med andelen av befolkningen i kommunen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975, samt

3. 49,62 multiplicerat med ohälsotalet i kommunen.

Det modellberäknade värdet för övrig individ- och familjeomsorg beräknas genom att summera

1. 10 696 multiplicerat med andelen barn och ungdomar i kommunen i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd och gränspendling,

2. 2,383458 multiplicerat med roten ur tätortsbefolkningen i kommunen, samt

3. 52474,04 multiplicerat med andelen ensamboende kvinnor 18–44 år med barn i åldern 0–17 år.

Beräkning av korrigeringsfaktorn

Korrigeringsfaktorn bestäms så att det genomsnittliga modellberäknade värdet för barn- och ungdomsvård respektive övrig individ- och familjeomsorg överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för barn- och ungdomsvård respektive övrig individ- och familjeomsorg enligt följande. Det modellberäknade värdet multipliceras med befolkningen i kommunen, därefter summeras produkterna för samtliga kommuner. Summan divideras därefter med befolkningen i landet den 31 december två år före utjämningsåret. Den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg divideras därefter med denna kvot. Därefter summeras de två modellberäknade värdena till ett modellberäknat värde för individ- och familjeomsorg.

Lönekostnadsandel individ- och familjeomsorg

Lönekostnadsandelen i individ- och familjeomsorg är 0,644.

Äldreomsorg

Genomsnittliga kostnader per person för äldreomsorg

Sammanboende (65–74 år)	5 530
Sammanboende (75–79 år)	13 339
Sammanboende (80–84 år)	40 473
Sammanboende (85–89 år)	74 182
Sammanboende (90 år eller äldre)	175 883
Ensamboende (65–74 år)	26 008
Ensamboende (75–79 år)	62 738
Ensamboende (80–84 år)	107 266
Ensamboende (85–89 år)	196 608
Ensamboende (90 år eller äldre)	352 369

Beräkning av korrigeringsfaktorn

Korrigeringsfaktorn bestäms så att den genomsnittliga åldersersättningen överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för äldreomsorg enligt följande. Den åldersersättningen multipliceras med befolkningen i kommunen och därefter summeras produkterna för samtliga kommuner. Summan divideras därefter med befolkningen i landet den 31 december två år före utjämningsåret. Den genomsnittliga standardkostnaden för äldreomsorg divideras därefter med denna kvot.

Beräkning av skillnader i dödlighet

Tillägg eller avdrag för skillnader i dödlighet beräknas enligt följande. Den procentuella avvikelsen mellan faktiskt antal avlidna och förväntat antal avlidna personer i kommunen för perioden sex år före utjämningsåret och två år före utjämningsåret beräknas. Skillnaden multipliceras sedan med 36 procent av den korrigerade åldersersättningen. För de kommuner som har färre avlidna personer än förväntat minskas den uppkomna skillnaden med hälften.

Med förväntat antal avlidna avses hur många personer som skulle avlida per kommun om dödligheten skulle vara lika hög per ålder som riksgenomsnittet.

Glesbygdsindex för äldreomsorg

Glesbygdsindex för äldreomsorg anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Lönekostnadsandel äldreomsorg

Lönekostnadsandelen i äldreomsorg är 0,801.

Gator och vägar

Tillägg för trafikbelastning

Ett index för trafikbelastning multipliceras med en grundersättning – som utgörs av 75 procent av kommunernas genomsnittliga nettokostnad för väg- och järnvägsnät, parkering – exklusive dels kalkylerade kapitalkostnader som inte avser beläggningsunderhåll, dels uppskattade genomsnittliga kostnader för vinterväghållning.

Index för tillägg för trafikbelastning anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Tillägg för vinterväghållning

Följande kommuner får ett tillägg för vinterväghållning på 500 kronor per invånare: kommunerna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Följande kommuner får ett tillägg för vinterväghållning på 300 kronor per invånare: kommunerna i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs och Västernorrlands län samt Tierps, Älvkarleby och Östhammars kommuner.

Övriga kommuner får ett tillägg för vinterväghållning på 200 kronor per invånare.

För de kommuner som får ett tillägg för trafikbelastning räknas tillägget för vinterväghållning upp med trafikbelastningsindex.

Beloppen anges i 2022 års prisnivå.

Räddningstjänst

Merkostnadsindex för kommunal räddningstjänst anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Befolkningsminskning

Ersättningen för befolkningsminskning beräknas genom att kommunen får 19,38 procent av intäkten per invånare för de invånare som överstiger en minskning på 2 procent.

Kommunens intäkter från skatter, generella statsbidrag och utjämning definieras enligt följande.

Skatter

De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om 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. multiplicerat med den av kommunen beslutade kommunalskatten för år 2022.

Generella statsbidrag och utjämning

Det sammanlagda utfallet enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning avseende aktuellt utjämningsår.

Fastigheter

Uppvärmning

Uppvärmningsindex anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Byggnation

Byggnationsindex anges under rubriken Fasta index för kommuner.

Politisk verksamhet

Ett modellberäknat värde för politisk verksamhet beräknas genom att summera

1. 2 355,5331,
2. –-153,2238 multiplicerat med den naturliga logaritmen av befolkningen i kommunen,
3. 11,59168 multiplicerat med medeldistansen i kommunen.

Merkostnadsindexet för politisk verksamhet för en kommun med en medeldistans som under 6,72 är 1. Merkostnadsindexet för en kommun med en medeldistans över 6,72 beräknas genom att dividera det modellberäknade värdet med det aritmetiska genomsnittet av samtliga kommuners modellberäknade värde.

Variabeln medeldistansen i kommunen avser år 2022 och uppdateras inte.

Hälso- och sjukvård

Befolkningens indelning i grupper och genomsnittliga kostnader för respektive grupp

Uppgifter om genomsnittliga kostnader för befolkningen hämtas från Skåne län, Västra Götalands län och Norrbottens län och avser år 2022. Med låg utbildning avses personer utan eftergymnasial utbildning. Uttrycket låg inkomst avser personer med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som uppgår till maximalt kvartil 1. Uttrycket hög inkomst avser personer med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som överstiger kvartil 3.

Genomsnittlig kostnad för barn och ungdomar

Ålder	Inkomst kvartil 1	Inkomst kvartil 2	Inkomst kvartil 3 och 4	Samtliga
0 år	53 222	48 280	41 189	
1–5 år	17 153	17 153	14 622	
6–18 år				12 034

Genomsnittlig kostnad för vuxna under 67 år

Ålder	Ej sysselsatta		Sysselsatta		
	Sjuka	Övriga	Låg utbildning, låg inkomst	Hög inkomst	Övriga
19–29 år	82 436	18 077	16 783	10 033	12 890
30–49 år	85 475	21 749	18 359	11 258	14 498
50–66 år	70 417	30 460	28 398	16 896	20 973

Genomsnittlig kostnad för vuxna 67 år eller äldre

Ålder	Låg inkomst	Övriga	Samtliga
67–75 år	50 272	38 352	
76–79 år	59 831	53 574	
80–89 år			66 518
90+ år			75 478

Beräkning av korrigeringsfaktorn

Korrigeringsfaktorn bestäms så att den genomsnittliga kostnaden för befolkningens vårdbehov överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för hälso- och sjukvård enligt följande. Kostnaden för befolkningens vårdbehov multipliceras med befolkningen i regionen och därefter summeras produkterna för samtliga regioner. Summan divideras därefter med befolkningen i landet den 31 december två år före utjämningsåret. Den genomsnittliga standardkostnaden för hälso- och sjukvård divideras därefter med denna kvot.

Index för vård respektive bemanning i glesbygd

Index för vård i glesbygd respektive för bemanning i glesbygd anges under rubriken Fasta index för regioner.

Lönekostnadsandel för regioner

Lönekostnadsandelen i hälso- och sjukvård är 0,706.

Kollektivtrafik

Beräkning av det modellberäknade värdet

Det modellberäknade värdet per län ska beräknas genom att summera

1. 679,7825,
2. 0,0008615 multiplicerat med antalet boende i tätort med mer än 11 000 invånare i länet,
3. 22,40816 multiplicerat med andelen personer som arbetspendlar över kommungräns i länet, och
4. 14,76467 multiplicerat med det genomsnittliga avståndet för att samla 15 000 invånare.

Uppgift om tätortsgrad i beräkningen av antal boende i tätort avser år 2020 och uppdateras vart femte år.

Beräkning av korrigeringsfaktorn

Korrigeringsfaktorn bestäms så att det genomsnittliga modellberäknade värdet överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för kollektivtrafik enligt följande. Det modellberäknade värdet multipliceras med befolkningen i länet, därefter summeras produkterna för samtliga län. Summan divideras därefter med befolkningen i landet den 31 december två år före utjämningsåret. Den genomsnittliga standardkostnaden för kollektivtrafik divideras därefter med denna kvot.

Fördelningen av kommunernas andel av standardkostnaden i vissa län

I det fall regeringen inte i särskild ordning beslutat om fördelningen av kommunernas standardkostnad inom länet ska fördelningen av kommunernas andel av standardkostnaden i Västmanlands län, Västernorrlands län, Västerbottens län och Norrbottens län beräknas genom att summera

1. 10584,30,
2. –2 402,106 multiplicerat med den naturliga logaritmen av antal boende i tätort med mer än 11 000 invånare i kommunen,
3. 134,8748 multiplicerat med den naturliga logaritmen av antal boende i tätort med mer än 11 000 invånare i kommunen i kvadrat,
4. 29,35780 multiplicerat med roten ur det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i kommunen.

Summan av 1–4 ska sedan multipliceras med folkmängden i kommunen till en kostnad per kommun. Därefter divideras denna produkt med summan av kostnaderna för alla kommuner i länet.

Uppgift om tätortsgrad i beräkningen av antal boende i tätort avser år 2020 och uppdateras vart femte år.

Eftersläpning av intäkter

Tillägg för eftersläpning av intäkter för kommuner och regioner beräknas som differensen mellan bidrag eller avgift i utjämningssystemet året före utjämningsåret och motsvarande bidrag eller avgift där inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften har omräknats utifrån en uppräknad folkmängd. Differensen divideras med antalet invånare den 31 december två år före utjämningsåret.

Den uppräknade folkmängden utgör summan av antalet personer som motsvarar den befolkningsökning i kommunen eller regionen som överskrider 1 procent mellan den 1 november två år före utjämningsåret och den 1 november året före utjämningsåret samt kommunens eller regionens folkmängd den 1 november två år före utjämningsåret.

Omräkningen av inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften sker genom att kommunens eller regionens inkomstutjämningsbidrag eller inkomstutjämningsavgift omräknas med den uppräknade folkmängden utifrån landets och kommunens eller regionens skatteunderlag som användes vid beräkningen av inkomstut-

jämningen året före utjämningsåret. Summan, i kronor per invånare året före utjämningsåret, av bidrag eller avgift i kostnadsutjämning, svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag och regleringspost samt det inkomstutjämningsbidrag eller den inkomstutjämningsavgift som omräknats utifrån den uppräknade folkmängden multipliceras med den uppräknade folkmängden.

Fasta index för kommuner

Fasta index för kommuner del 1

	Löne-index	Index för merkostnader i glesbygd				Index för behov av:		Upp-värm-nings-index
		För-skola	Grund-skola och för-skole-klass	Gym-nasie-skola	Hem-tjänst	För-skola	Fritids-hem	
Stockholms län								
Botkyrka	103,8142	0,9972	0,9737	0,9535	0,9809	0,9905	0,9632	1,00
Danderyd	107,4940	0,9965	0,9737	0,9535	0,9764	1,0496	1,2341	1,00
Ekerö	105,7573	1,0002	1,0130	0,9535	1,0010	1,0244	1,1197	1,00
Haninge	104,9880	0,9983	0,9737	0,9535	0,9882	0,9884	0,9611	1,00
Huddinge	105,2553	0,9968	0,9737	0,9535	0,9782	1,0150	1,0826	1,00
Järfälla	104,8744	0,9965	0,9737	0,9535	0,9763	1,0068	1,0419	1,00
Lidingö	107,0900	0,9965	0,9737	0,9535	0,9764	1,0415	1,2074	1,00
Nacka	107,3115	0,9968	0,9737	0,9535	0,9782	1,0336	1,1666	1,00
Norrtälje	104,7808	1,0038	1,0715	1,0302	1,0234	0,9753	0,8947	1,00
Nykvarn	104,0847	1,0006	0,9840	0,9907	1,0034	1,0015	1,0387	1,00
Nynäshamn	103,4539	1,0008	0,9891	0,9784	1,0046	0,9759	0,9148	1,00
Salem	103,8543	0,9969	0,9737	0,9535	0,9789	1,0033	1,0405	1,00
Sigtuna	105,2271	0,9987	0,9737	0,9535	0,9912	0,9896	0,9549	1,00
Sollentuna	107,2222	0,9965	0,9737	0,9535	0,9761	1,0291	1,1581	1,00
Solna	107,3993	0,9964	0,9737	0,9535	0,9758	1,0407	1,1538	1,00
Stockholm	106,8896	0,9964	0,9737	0,9535	0,9758	1,0279	1,0843	1,00
Sundbyberg	106,9911	0,9964	0,9737	0,9535	0,9758	1,0189	1,0887	1,00

Södertälje	104,3165	0,9986	0,9737	0,9535	0,9905	0,9907	0,9266	1,00
Tyresö	105,5138	0,9973	0,9737	0,9535	0,9814	1,0111	1,0759	1,00
Täby	107,5851	0,9965	0,9737	0,9535	0,9765	1,0413	1,2087	1,00
Upplands Väsby	105,7720	0,9966	0,9737	0,9535	0,9768	1,0051	1,0296	1,00
Upplands-Bro	104,2971	0,9981	0,9737	0,9535	0,9871	0,9971	0,9982	1,00
Vallentuna	105,4555	1,0006	0,9842	0,9535	1,0034	1,0148	1,1205	1,00
Vaxholm	106,4293	0,9992	1,0327	0,9796	0,9945	1,0313	1,1714	1,00
Värmdö	105,5298	1,0009	1,0145	0,9596	1,0052	1,0129	1,0914	1,00
Österåker	105,7362	0,9997	0,9737	0,9535	0,9978	1,0157	1,0784	1,00
Uppsala län								
Enköping	100,3021	1,0025	1,0234	0,9568	1,0154	0,9839	0,9254	1,00
Heby	98,9022	1,0068	1,1076	1,0960	1,0419	0,9609	0,8782	1,10
Håbo	101,8184	1,0000	0,9737	0,9535	0,9995	0,9863	0,9836	1,00
Knivsta	102,5074	1,0003	0,9771	0,9535	1,0012	1,0226	1,1339	1,00
Tierp	98,3134	1,0060	1,0913	1,1179	1,0368	0,9644	0,8656	1,10
Uppsala	101,1195	0,9995	0,9737	0,9535	0,9965	1,0180	1,0561	1,00
Älvkarleby	98,1174	1,0025	1,0231	1,1118	1,0155	0,9619	0,8788	1,10
Östhammar	99,4325	1,0044	1,1009	1,1304	1,0272	0,9601	0,8793	1,10
Södermanlands län								
Eskilstuna	97,8127	1,0001	0,9739	0,9535	1,0002	0,9786	0,9145	1,00
Flen	97,0317	1,0045	1,0633	1,0814	1,0280	0,9562	0,8151	1,00
Gnesta	98,7389	1,0033	1,0401	1,0606	1,0208	0,9838	0,9892	1,00
Katrineholm	96,4852	1,0026	1,0247	0,9825	1,0160	0,9650	0,8577	1,00
Nyköping	98,0297	1,0024	1,0210	0,9574	1,0149	0,9836	0,9496	1,00
Oxelösund	98,0592	0,9970	0,9737	1,0230	0,9796	0,9603	0,8940	1,00
Strängnäs	99,8408	1,0010	0,9923	0,9854	1,0058	0,9942	0,9963	1,00
Trosa	100,4030	0,9994	0,9737	1,0412	0,9959	0,9917	0,9946	1,00
Vingåker	95,7585	1,0044	1,0602	1,0975	1,0271	0,9534	0,8050	1,00
Östergötlands län								
Boxholm	97,7355	1,0034	1,0414	1,1051	1,0212	0,9781	0,8800	1,00
Finspång	97,7744	1,0036	1,0457	1,0482	1,0226	0,9786	0,9064	1,00
Kinda	97,8564	1,0047	1,0678	1,1421	1,0295	0,9804	0,9387	1,00
Linköping	100,1797	0,9991	0,9737	0,9546	0,9933	1,0125	1,0275	1,00
Mjölby	98,8281	1,0003	0,9787	1,0209	1,0017	0,9877	0,9486	1,00

Motala	97,6617	1,0014	1,0004	0,9955	1,0085	0,9748	0,9068	1,00
Norrköping	99,6815	0,9994	0,9737	0,9732	0,9957	0,9927	0,9501	1,00
Söderköping	99,2248	1,0042	1,0590	1,1013	1,0258	0,9940	0,9861	1,00
Vadstena	97,5021	1,0011	0,9954	1,1092	1,0069	0,9885	0,9395	1,00
Valdemarsvik	97,6139	1,0056	1,0914	1,1659	1,0349	0,9569	0,8580	1,00
Ydre	96,8243	1,0095	1,1582	1,1335	1,0576	0,9855	0,9288	1,00
Åtvidaberg	98,1517	1,0038	1,0493	1,1269	1,0237	0,9795	0,9258	1,00
Ödeshög	98,0014	1,0057	1,0861	1,1472	1,0352	0,9672	0,8610	1,00
Jönköpings län								
Aneby	97,1329	1,0040	1,0539	1,1240	1,0251	0,9876	0,9355	1,00
Eksjö	95,6298	1,0037	1,0463	1,1174	1,0228	0,9859	0,9632	1,10
Gislaved	98,5554	1,0026	1,0253	1,0742	1,0162	0,9665	0,8410	1,00
Gnosjö	99,0461	1,0040	1,0532	1,1069	1,0249	0,9648	0,8389	1,00
Habo	98,3661	1,0019	1,0100	1,0490	1,0115	1,0103	1,0621	1,00
Jönköping	99,2318	0,9998	0,9740	0,9760	0,9982	1,0058	0,9987	1,00
Mullsjö	98,1281	1,0014	1,0000	1,1095	1,0084	0,9726	0,9203	1,00
Nässjö	97,1914	1,0034	1,0411	1,0281	1,0211	0,9739	0,8898	1,10
Sävsjö	96,7448	1,0041	1,0545	1,1244	1,0253	0,9803	0,8996	1,10
Tranås	98,3952	1,0008	0,9875	0,9965	1,0045	0,9756	0,8996	1,00
Vaggeryd	98,6666	1,0027	1,0274	1,1118	1,0169	0,9895	0,9573	1,00
Vetlanda	97,8468	1,0048	1,0696	1,0772	1,0300	0,9740	0,8959	1,00
Värnamo	98,0811	1,0033	1,0394	1,0256	1,0206	0,9878	0,9274	1,00
Kronobergs län								
Alvesta	97,2326	1,0038	1,0487	1,1073	1,0235	0,9721	0,9123	1,00
Lessebo	95,9934	1,0043	1,0586	1,1364	1,0266	0,9619	0,8995	1,00
Ljungby	97,1999	1,0049	1,0701	1,0344	1,0302	0,9847	0,9166	1,00
Markaryd	97,4546	1,0025	1,0231	1,1165	1,0155	0,9611	0,8454	1,00
Tingsryd	96,7722	1,0070	1,1117	1,1444	1,0431	0,9725	0,8595	1,00
Uppvidinge	97,6916	1,0085	1,1393	1,1568	1,0517	0,9524	0,8280	1,00
Växjö	98,3481	1,0012	0,9957	0,9939	1,0070	1,0057	1,0178	1,00
Älmhult	99,2073	1,0035	1,0424	1,1105	1,0216	0,9975	0,9722	1,00

Kalmar län								
Borgholm	96,8767	1,0077	1,1249	1,1654	1,0472	0,9829	0,9006	0,90
Emmaboda	95,8146	1,0046	1,0645	1,1515	1,0284	0,9646	0,8406	0,90
Hultsfred	95,2859	1,0056	1,0836	1,1363	1,0344	0,9625	0,8377	1,00
Högsby	93,9297	1,0078	1,1267	1,1582	1,0478	0,9408	0,8038	1,00
Kalmar	97,0469	1,0007	0,9870	1,0009	1,0043	1,0077	1,0116	0,90
Mönsterås	95,6679	1,0041	1,0554	1,1229	1,0252	0,9798	0,8978	0,90
Mörbylånga	96,5226	1,0049	1,0707	1,1014	1,0303	1,0022	1,0660	0,90
Nybro	95,6477	1,0039	1,0519	1,0738	1,0245	0,9778	0,9159	0,90
Oskarshamn	96,5974	1,0037	1,0474	1,0400	1,0229	0,9805	0,9072	0,90
Torsås	95,2350	1,0059	1,0913	1,1585	1,0368	0,9757	0,9050	0,90
Vimmerby	96,2720	1,0047	1,0674	1,1211	1,0293	0,9700	0,8775	1,00
Västervik	94,9483	1,0042	1,0591	1,0529	1,0261	0,9883	0,9482	0,90
Gotlands län								
Gotland	99,7483	1,0054	1,0913	1,1114	1,0334	0,9924	0,9469	0,90
Blekinge län								
Karlshamn	95,8832	1,0001	0,9737	1,0053	0,9999	0,9892	0,9681	0,90
Karlskrona	96,1096	1,0018	1,0204	1,0196	1,0110	1,0087	1,0292	0,90
Olofström	96,3096	1,0021	1,0158	1,1096	1,0133	0,9621	0,8721	0,90
Ronneby	95,9906	1,0032	1,0364	1,0378	1,0197	0,9718	0,9202	0,90
Sölvesborg	96,6402	1,0019	1,0117	1,0518	1,0118	0,9816	0,9459	0,90
Skåne län								
Bjuv	99,0744	0,9982	0,9737	0,9941	0,9877	0,9604	0,8447	0,90
Bromölla	97,7097	1,0011	0,9939	1,0451	1,0065	0,9774	0,9118	0,90
Burlöv	100,3617	0,9965	0,9737	0,9535	0,9763	0,9988	1,0122	0,90
Båstad	101,3148	1,0022	1,0177	1,0446	1,0139	0,9990	0,9942	0,90
Eslöv	98,6468	1,0012	0,9958	0,9750	1,0070	0,9928	0,9872	0,90
Helsingborg	101,2631	0,9974	0,9737	0,9535	0,9825	0,9974	0,9815	0,90
Hässleholm	97,2855	1,0018	1,0092	1,0224	1,0112	0,9820	0,9194	0,90
Höganäs	101,5460	0,9999	0,9737	0,9896	0,9989	1,0105	1,0767	0,80
Hörby	98,4996	1,0026	1,0248	1,0471	1,0161	0,9741	0,9405	0,90
Höör	98,4713	1,0014	1,0007	1,0309	1,0086	1,0052	1,0534	0,90
Klippan	98,4638	1,0018	1,0092	1,0323	1,0112	0,9651	0,8833	0,90
Kristianstad	97,8540	1,0013	1,0017	1,0029	1,0079	0,9912	0,9632	0,90
Kävlinge	100,4780	0,9987	0,9737	0,9637	0,9908	1,0140	1,1020	0,90

Landskrona	99,6036	0,9981	0,9737	0,9535	0,9873	0,9879	0,9361	0,80
Lomma	102,0105	0,9970	0,9737	0,9535	0,9799	1,0485	1,2330	0,80
Lund	100,3238	0,9972	0,9737	0,9535	0,9812	1,0335	1,1462	0,90
Malmö	100,9031	0,9965	0,9737	0,9535	0,9760	1,0035	0,9855	0,80
Osby	97,6964	1,0030	1,0340	1,0989	1,0189	0,9816	0,8981	1,00
Perstorp	97,5164	0,9999	0,9737	1,0918	0,9989	0,9487	0,8125	0,90
Simrishamn	99,6602	1,0036	1,0452	1,0998	1,0224	0,9754	0,9556	0,90
Sjöbo	98,7168	1,0031	1,0357	1,0507	1,0195	0,9715	0,9081	0,90
Skurup	98,8837	1,0011	0,9952	1,0347	1,0069	0,9843	0,9371	0,90
Staffanstorp	100,6638	0,9972	0,9737	0,9535	0,9809	1,0249	1,1325	0,90
Svalöv	98,1679	1,0035	1,0429	1,0444	1,0217	0,9826	0,9614	0,90
Svedala	99,8153	0,9990	0,9737	1,0240	0,9931	1,0090	1,0830	0,90
Tomelilla	99,3819	1,0029	1,0301	1,0845	1,0177	0,9612	0,8729	0,90
Trelleborg	99,3072	1,0000	0,9737	0,9693	0,9993	0,9899	0,9475	0,90
Vellinge	103,3769	0,9983	0,9737	0,9947	0,9883	1,0345	1,1582	0,80
Ystad	98,8895	1,0006	0,9848	0,9703	1,0036	1,0088	1,0408	0,90
Åstorp	99,3466	0,9995	0,9737	0,9980	0,9962	0,9691	0,8709	0,90
Ängelholm	99,9610	0,9997	0,9737	0,9665	0,9974	1,0008	1,0123	0,90
Örkelljunga	98,2676	1,0032	1,0379	1,0940	1,0202	0,9679	0,8597	1,00
Östra Göinge	97,3446	1,0031	1,0349	1,0877	1,0192	0,9634	0,8472	0,90
Hallands län								
Falkenberg	101,2988	1,0028	1,0287	1,0070	1,0173	0,9826	0,9203	0,90
Halmstad	100,1494	0,9998	0,9737	0,9768	0,9986	1,0032	0,9971	0,90
Hylte	98,5915	1,0058	1,0878	1,1346	1,0357	0,9623	0,8282	1,00
Kungsbacka	102,2519	0,9997	0,9737	0,9758	0,9976	1,0208	1,1014	0,90
Laholm	99,7105	1,0036	1,0448	1,0537	1,0223	0,9852	0,9343	0,90
Varberg	100,9338	1,0007	0,9871	0,9942	1,0043	1,0015	1,0067	0,90
Västra Götalands län								
Ale	100,8665	0,9992	0,9737	0,9865	0,9944	1,0027	1,0461	1,00
Alingsås	99,9942	1,0005	0,9822	0,9684	1,0028	1,0058	1,0351	1,00
Bengtsfors	97,1750	1,0059	1,0900	1,1594	1,0364	0,9674	0,8596	1,00
Bollebygd	100,4130	1,0028	1,0286	1,0428	1,0173	1,0049	1,0251	1,00
Borås	99,6192	0,9994	0,9737	0,9535	0,9953	0,9893	0,9506	1,00
Dals-Ed	97,2824	1,0046	1,0647	1,1647	1,0285	0,9618	0,8617	1,00
Essunga	98,2875	1,0049	1,0717	1,0906	1,0307	0,9604	0,8450	1,00
Falköping	98,2089	1,0030	1,0334	1,0197	1,0187	0,9670	0,8813	1,00
Färgelanda	97,8626	1,0061	1,0934	1,1338	1,0374	0,9687	0,8589	1,00
Grästorp	98,0304	1,0026	1,0243	1,0917	1,0159	0,9736	0,9606	1,00
Gullspång	96,8105	1,0067	1,1064	1,1430	1,0415	0,9530	0,7806	1,00

Göteborg	102,8394	0,9967	0,9737	0,9535	0,9778	1,0116	1,0166	0,90
Götene	98,8743	1,0040	1,0526	1,0968	1,0247	0,9773	0,9384	1,00
Herrljunga	98,8054	1,0042	1,0570	1,0877	1,0261	0,9770	0,8996	1,00
Hjo	97,8330	1,0020	1,0129	1,1156	1,0124	0,9792	0,9929	1,00
Härryda	101,8787	0,9995	0,9737	0,9655	0,9962	1,0230	1,1386	0,90
Karlsborg	98,2693	1,0049	1,0708	1,1431	1,0304	0,9771	0,9672	1,00
Kungälv	101,6548	1,0002	0,9872	0,9711	1,0007	1,0047	1,0418	0,90
Lerum	101,4148	0,9990	0,9737	0,9607	0,9930	1,0254	1,1215	0,90
Lidköping	98,8030	1,0020	1,0133	0,9919	1,0125	0,9923	0,9810	1,00
Lilla Edet	99,8207	1,0016	1,0049	1,0561	1,0099	0,9734	0,9229	1,00
Lysekil	99,2548	1,0014	1,0004	1,1006	1,0085	0,9806	0,9235	0,90
Mariestad	97,7075	1,0021	1,0142	1,0093	1,0128	0,9884	0,9576	1,00
Mark	98,7574	1,0033	1,0389	1,0338	1,0204	0,9834	0,9285	1,00
Mellerud	96,7318	1,0048	1,0693	1,1554	1,0299	0,9658	0,8632	1,00
Munkedal	98,2110	1,0051	1,0757	1,1038	1,0319	0,9641	0,9057	1,00
Mölndal	102,0958	0,9971	0,9737	0,9535	0,9806	1,0288	1,1261	0,90
Orust	100,4487	1,0043	1,1007	1,0750	1,0267	0,9781	0,9475	0,90
Partille	102,1251	0,9969	0,9737	0,9535	0,9790	1,0261	1,1426	0,90
Skara	98,9401	1,0018	1,0082	1,0493	1,0109	0,9769	0,9161	1,00
Skövde	99,0156	1,0005	0,9824	0,9831	1,0029	1,0044	0,9954	1,00
Sotenäs	100,7292	1,0019	1,0515	1,1203	1,0117	0,9889	0,9409	0,90
Stenungsund	101,1835	1,0003	0,9789	0,9848	1,0018	1,0015	1,0347	0,90
Strömstad	100,5782	1,0033	1,0716	1,1659	1,0207	0,9678	0,8883	0,90
Svenljunga	98,5549	1,0059	1,0908	1,1001	1,0366	0,9646	0,8206	1,00
Tanum	99,9280	1,0066	1,1217	1,1457	1,0407	0,9806	0,9190	0,90
Tibro	98,2173	1,0006	0,9842	1,1154	1,0034	0,9751	0,8987	1,00
Tidaholm	98,1795	1,0022	1,0165	1,1115	1,0135	0,9692	0,8761	1,00
Tjörn	100,7605	1,0019	1,0438	1,0686	1,0119	0,9979	1,0138	0,90
Tranemo	98,7293	1,0055	1,0821	1,0912	1,0339	0,9772	0,9103	1,10
Trollhättan	99,0683	0,9990	0,9737	0,9535	0,9927	0,9949	0,9645	1,00
Töreboda	97,3597	1,0033	1,0401	1,1180	1,0208	0,9588	0,8901	1,00
Uddevalla	98,5522	1,0002	0,9769	0,9798	1,0011	0,9935	0,9771	0,90
Ulricehamn	99,2260	1,0042	1,0562	1,0504	1,0259	0,9826	0,9383	1,10
Vara	99,0043	1,0048	1,0685	1,0903	1,0297	0,9659	0,8719	1,00
Vårgårda	99,1401	1,0033	1,0384	1,0817	1,0203	0,9810	0,9420	1,00
Vänersborg	97,6560	1,0012	0,9971	0,9713	1,0075	0,9855	0,9764	1,00
Åmål	96,8186	1,0024	1,0220	1,1235	1,0152	0,9728	0,9016	1,00
Öckerö	101,2633	0,9988	1,1007	0,9930	0,9917	1,0038	1,0256	0,90

Värmlands län								
Arvika	95,5726	1,0045	1,0632	1,0575	1,0280	0,9802	0,9230	1,10
Eda	96,4408	1,0068	1,1070	1,1620	1,0417	0,9480	0,7811	1,10
Filipstad	93,9520	1,0057	1,0872	1,1576	1,0355	0,9381	0,7536	1,10
Forshaga	94,7986	1,0013	0,9991	1,0846	1,0081	0,9897	0,9903	1,10
Grums	96,0355	1,0033	1,0385	1,1223	1,0203	0,9651	0,8117	1,00
Hagfors	94,3234	1,0061	1,0949	1,1638	1,0379	0,9631	0,8130	1,20
Hammarö	97,0056	0,9982	0,9737	0,9832	0,9874	1,0297	1,1726	1,10
Karlstad	97,2674	0,9998	0,9737	0,9792	0,9985	1,0132	1,0387	1,10
Kil	96,0058	1,0028	1,0283	1,0766	1,0172	0,9918	0,9684	1,10
Kristinehamn	95,3860	1,0022	1,0163	0,9980	1,0134	0,9806	0,9266	1,10
Munkfors	94,3997	1,0028	1,0286	1,1605	1,0173	0,9556	0,8416	1,10
Storfors	95,3681	1,0077	1,1243	1,1453	1,0471	0,9515	0,8418	1,10
Sunne	95,5126	1,0060	1,0932	1,1555	1,0374	0,9780	0,8990	1,10
Säffle	95,8197	1,0049	1,0703	1,1273	1,0302	0,9554	0,8159	1,00
Torsby	94,5381	1,0086	1,1421	1,2002	1,0526	0,9563	0,8345	1,20
Årjäng	97,3421	1,0074	1,1183	1,2023	1,0452	0,9519	0,7924	1,10
Örebro län								
Askersund	97,1262	1,0057	1,0862	1,1192	1,0352	0,9540	0,8371	1,20
Degerfors	95,5828	1,0026	1,0252	1,0648	1,0162	0,9544	0,8741	1,20
Hallsberg	97,4404	1,0040	1,0540	1,0738	1,0252	0,9743	0,8838	1,00
Hällefors	95,3344	1,0035	1,0425	1,1556	1,0216	0,9368	0,7462	1,20
Karlskoga	96,8278	0,9986	0,9737	0,9535	0,9907	0,9766	0,8835	1,20
Kumla	97,6876	0,9992	0,9737	0,9535	0,9942	0,9890	0,9764	1,00
Laxå	96,5787	1,0059	1,0906	1,1449	1,0365	0,9564	0,8433	1,00
Lekeberg	97,2677	1,0042	1,0565	1,1066	1,0259	0,9880	0,9689	1,00
Lindesberg	96,2627	1,0041	1,0548	1,1103	1,0254	0,9617	0,8496	1,20
Ljusnarsberg	96,2545	1,0047	1,0667	1,1504	1,0291	0,9493	0,8072	1,20
Nora	96,4162	1,0028	1,0300	1,1111	1,0177	0,9880	0,9404	1,20
Örebro	98,0665	0,9995	0,9737	0,9535	0,9963	1,0013	0,9978	1,00
Västmanlands län								
Arboga	96,6229	1,0011	0,9951	1,1022	1,0064	0,9773	0,9094	1,00
Fagersta	96,6182	0,9992	0,9737	1,0527	0,9942	0,9553	0,8418	1,10
Hallstahammar	97,0949	0,9993	0,9737	1,0255	0,9951	0,9705	0,8896	1,00
Kungsör	96,4437	1,0011	0,9953	1,0923	1,0069	0,9806	0,9027	1,00
Köping	96,7238	1,0007	0,9859	0,9737	1,0039	0,9615	0,8496	1,00
Norberg	95,3980	1,0011	0,9941	1,0794	1,0065	0,9446	0,8052	1,10
Sala	96,4729	1,0039	1,0511	1,0399	1,0243	0,9750	0,9021	1,10
Skinnskatteberg	95,9697	1,0076	1,1221	1,1440	1,0464	0,9530	0,8243	1,00

Surahammar	97,0030	1,0038	1,0498	1,0828	1,0239	0,9577	0,8573	1,00
Västerås	99,5821	0,9986	0,9737	0,9535	0,9904	0,9981	0,9928	1,00
Dalarnas län								
Avesta	95,7627	1,0025	1,0234	1,0205	1,0156	0,9645	0,8609	1,10
Borlänge	96,6392	0,9992	0,9737	0,9535	0,9945	0,9693	0,8791	1,20
Falun	96,0002	1,0023	1,0185	1,0246	1,0141	1,0064	1,0236	1,20
Gagnef	95,3955	1,0056	1,0852	1,1391	1,0349	0,9783	0,9496	1,20
Hedemora	95,5592	1,0041	1,0546	1,1069	1,0253	0,9737	0,8526	1,10
Leksand	96,7026	1,0034	1,0409	1,1227	1,0211	0,9982	0,9745	1,20
Ludvika	96,0962	1,0036	1,0445	1,0487	1,0222	0,9727	0,8807	1,20
Malung-Sälen	96,6759	1,0087	1,1431	1,2408	1,0529	0,9664	0,8544	1,40
Mora	95,4841	1,0036	1,0449	1,0788	1,0223	0,9887	0,9638	1,20
Orsa	95,4372	1,0030	1,0341	1,1278	1,0190	0,9587	0,8580	1,20
Rättvik	95,3330	1,0062	1,0964	1,1452	1,0383	0,9826	0,9325	1,20
Smedjebacken	95,7325	1,0045	1,0627	1,1020	1,0279	0,9623	0,8813	1,20
Säter	95,4016	1,0034	1,0407	1,1124	1,0210	0,9743	0,9463	1,10
Vansbro	95,3742	1,0079	1,1285	1,2007	1,0484	0,9599	0,8106	1,20
Älvdalen	96,0272	1,0116	1,1977	1,2397	1,0699	0,9578	0,8290	1,40
Gävleborgs län								
Bollnäs	96,3655	1,0034	1,0411	1,0855	1,0211	0,9728	0,9017	1,20
Gävle	98,1128	1,0003	0,9783	0,9781	1,0016	0,9924	0,9787	1,10
Hofors	95,4363	1,0027	1,0267	1,1185	1,0167	0,9535	0,8163	1,20
Hudiksvall	95,4753	1,0036	1,0447	1,0737	1,0223	0,9851	0,9522	1,20
Ljusdal	96,1877	1,0061	1,0946	1,1431	1,0378	0,9736	0,8386	1,30
Nordanstig	96,0713	1,0085	1,1393	1,1622	1,0517	0,9684	0,8871	1,20
Ockelbo	96,0789	1,0056	1,0839	1,1676	1,0345	0,9648	0,8558	1,10
Ovanåker	96,0890	1,0036	1,0457	1,1630	1,0226	0,9698	0,8823	1,30
Sandviken	96,8029	1,0022	1,0176	1,0228	1,0138	0,9692	0,8902	1,10
Söderhamn	95,9542	1,0035	1,0432	1,0794	1,0218	0,9580	0,8496	1,20
Västernorrlands län								
Härnösand	95,1261	1,0024	1,0294	1,0046	1,0151	0,9835	0,9531	1,30
Kramfors	94,3276	1,0060	1,0927	1,1437	1,0372	0,9617	0,8493	1,30
Sollefteå	93,1413	1,0074	1,1194	1,1857	1,0455	0,9706	0,8842	1,40
Sundsvall	96,7122	1,0016	1,0055	1,0275	1,0101	0,9944	0,9803	1,30
Timrå	96,2143	1,0020	1,0128	1,0635	1,0123	0,9715	0,9438	1,30
Ånge	94,6527	1,0072	1,1148	1,2330	1,0441	0,9622	0,8400	1,40
Örnsköldsvik	95,0652	1,0048	1,0698	1,0791	1,0298	0,9963	0,9952	1,30

Jämtlands län								
Berg	95,6170	1,0108	1,1825	1,2132	1,0652	0,9582	0,8832	1,40
Bräcke	94,1685	1,0111	1,1871	1,2187	1,0666	0,9645	0,8513	1,40
Härjedalen	96,1240	1,0125	1,2123	1,2843	1,0744	0,9718	0,8852	1,50
Krokom	96,0691	1,0084	1,1371	1,1592	1,0510	0,9947	1,0320	1,50
Ragunda	94,7254	1,0111	1,1884	1,2276	1,0670	0,9442	0,8226	1,40
Strömsund	94,2971	1,0109	1,1840	1,2593	1,0656	0,9644	0,8440	1,50
Åre	98,0857	1,0090	1,1485	1,2320	1,0546	1,0042	1,0140	1,60
Östersund	96,9547	1,0010	0,9945	1,0133	1,0057	1,0010	1,0128	1,40
Västerbottens län								
Bjurholm	95,1457	1,0114	1,1940	1,1976	1,0687	0,9745	0,9430	1,40
Dorotea	95,8447	1,0128	1,2183	1,2711	1,0763	0,9622	0,8115	1,50
Lycksele	94,3102	1,0056	1,0840	1,2407	1,0345	0,9723	0,8990	1,50
Malå	95,0961	1,0105	1,1775	1,2657	1,0636	0,9682	0,8990	1,60
Nordmaling	96,3598	1,0069	1,1101	1,1899	1,0426	0,9703	0,8660	1,30
Norsjö	95,2309	1,0105	1,1764	1,2391	1,0633	0,9643	0,9140	1,60
Robertsfors	95,8733	1,0088	1,1462	1,1940	1,0539	0,9754	0,9262	1,40
Skellefteå	96,5748	1,0047	1,0668	1,0798	1,0291	0,9921	0,9849	1,40
Sorsele	95,3666	1,0154	1,2641	1,2758	1,0906	0,9573	0,8768	1,70
Storuman	96,1610	1,0142	1,2430	1,2797	1,0840	0,9804	0,9376	1,80
Umeå	98,6022	1,0005	0,9836	1,0090	1,0030	1,0220	1,0830	1,30
Vilhelmina	94,7898	1,0097	1,1615	1,2750	1,0586	0,9522	0,8329	1,60
Vindeln	96,2537	1,0104	1,1752	1,2033	1,0629	0,9824	0,9233	1,50
Vännäs	96,1013	1,0029	1,0308	1,1409	1,0179	0,9970	1,0147	1,40
Åsele	93,9781	1,0147	1,2510	1,2680	1,0865	0,9666	0,8174	1,50
Norrbottens län								
Arjeplog	95,4244	1,0160	1,2736	1,2928	1,0935	0,9544	0,8835	1,70
Arvidsjaur	95,2109	1,0063	1,0971	1,2693	1,0386	0,9604	0,8374	1,60
Boden	95,7383	1,0038	1,0500	1,0519	1,0239	0,9925	0,9895	1,50
Gällivare	96,7503	1,0063	1,0973	1,1924	1,0387	0,9713	0,8707	1,90
Haparanda	95,3268	1,0050	1,0735	1,2328	1,0312	0,9642	0,8704	1,50
Jokkmokk	95,8366	1,0110	1,1866	1,2696	1,0665	0,9856	0,9476	1,80
Kalix	94,9912	1,0053	1,0796	1,1689	1,0331	0,9769	0,9032	1,50
Kiruna	98,2448	1,0075	1,1201	1,1078	1,0457	0,9662	0,9003	1,90
Luleå	97,7053	1,0012	0,9974	1,0175	1,0070	1,0097	1,0499	1,50
Pajala	94,5985	1,0131	1,2243	1,2928	1,0782	0,9578	0,7670	1,70

Piteå	96,2005	1,0034	1,0408	1,0452	1,0210	0,9912	0,9707	1,40
Älvsbyn	95,4700	1,0054	1,0809	1,2033	1,0335	0,9706	0,8318	1,50
Överkalix	94,0683	1,0123	1,2098	1,2441	1,0737	0,9594	0,8387	1,60
Övertorneå	94,2288	1,0127	1,2161	1,2723	1,0756	0,9945	0,8873	1,60

Fasta index för kommuner del 2

	Administration	Räddnings-tjänst	Trafik	Byggnation
Stockholms län				
Botkyrka	1,0000	1,0000	1,1344	102,5313
Danderyd	1,0000	1,0000	1,3381	102,5313
Ekerö	1,0000	1,0000	1,0057	102,5313
Haninge	1,0000	1,0000	1,0402	102,5313
Huddinge	1,0000	1,0000	1,2975	102,5313
Järfälla	1,0000	1,0000	1,3300	102,5313
Lidingö	1,0000	1,0000	1,1062	102,5313
Nacka	1,0000	1,0000	1,2067	102,5313
Norrtälje	1,0000	1,0000	1,0000	102,5313
Nykvarn	1,0000	1,0000	1,0583	102,5313
Nynäshamn	1,0000	1,0000	1,0000	102,5313
Salem	1,0000	1,0000	1,1879	102,5313
Sigtuna	1,0000	1,0000	1,0576	102,5313
Sollentuna	1,0000	1,0000	1,4309	102,5313
Solna	1,0000	1,0000	1,4565	102,5313
Stockholm	1,0000	1,0000	1,4659	102,5313
Sundbyberg	1,0000	1,0000	1,1062	102,5313
Södertälje	1,0000	1,0000	1,1051	102,5313
Tyresö	1,0000	1,0000	1,1249	102,5313
Täby	1,0000	1,0000	1,1769	102,5313
Upplands Väsby	1,0000	1,0000	1,2199	102,5313
Upplands-Bro	1,0000	1,0000	1,1039	102,5313
Vallentuna	1,0000	1,0000	1,0048	102,5313
Vaxholm	1,0000	1,0000	1,0049	102,5313
Värmdö	1,0000	1,0000	1,0139	102,5313
Österåker	1,0000	1,0000	1,0366	102,5313

Uppsala län				
Enköping	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Heby	1,0183	1,1035	1,0000	99,1322
Håbo	1,0000	1,0000	1,0608	99,1322
Knivsta	1,0000	1,0000	1,0189	99,1322
Tierp	1,0000	1,1240	1,0000	99,1322
Uppsala	1,0000	1,0000	1,0079	99,1322
Älvkarleby	1,0299	1,0000	1,0000	99,1322
Östhammar	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Södermanlands län				
Eskilstuna	1,0000	1,0000	1,0096	99,1322
Flen	1,0037	1,0000	1,0000	99,1322
Gnesta	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Katrineholm	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Nyköping	1,0000	1,0000	1,0186	99,1322
Oxelösund	1,0294	1,0000	1,0249	99,1322
Strängnäs	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Trosa	1,0052	1,0000	1,0155	99,1322
Vingåker	1,0777	1,0000	1,0000	99,1322
Östergötlands län				
Boxholm	1,1566	1,0654	1,0000	99,1322
Finspång	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Kinda	1,0771	1,2655	1,0000	99,1322
Linköping	1,0000	1,0000	1,0096	99,1322
Mjölby	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Motala	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Norrköping	1,0000	1,0000	1,0286	99,1322
Söderköping	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Vadstena	1,0809	1,0000	1,0000	99,1322
Valdemarsvik	1,1263	1,2301	1,0000	99,1322
Ydre	1,3159	1,2151	1,0000	99,1322
Åtvidaberg	1,0121	1,0000	1,0000	99,1322
Ödeshög	1,1761	1,0692	1,0054	99,1322
Jönköpings län				
Aneby	1,0975	1,0152	1,0000	96,8894
Eksjö	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Gislaved	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Gnosjö	1,0548	1,0000	1,0000	96,8894

Habo	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Jönköping	1,0000	1,0000	1,0454	96,8894
Mullsjö	1,0290	1,0000	1,0000	96,8894
Nässjö	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Sävsjö	1,0325	1,0000	1,0000	96,8894
Tranås	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Vaggeryd	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Vetlanda	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Värnamo	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Kronobergs län				
Alvesta	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Lessebo	1,0660	1,0000	1,0000	96,8894
Ljungby	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Markaryd	1,0508	1,0000	1,0000	96,8894
Tingsryd	1,0420	1,1530	1,0000	96,8894
Uppvidinge	1,0846	1,2361	1,0000	96,8894
Växjö	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Älmhult	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Kalmar län				
Borgholm	1,0616	1,0000	1,0000	96,8894
Emmaboda	1,0777	1,1192	1,0000	96,8894
Hultsfred	1,0262	1,1398	1,0000	96,8894
Högsby	1,1809	1,1620	1,0000	96,8894
Kalmar	1,0000	1,0000	1,0053	96,8894
Mönsterås	1,0278	1,0000	1,0000	96,8894
Mörbylånga	1,0007	1,0000	1,0000	96,8894
Nybro	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Oskarshamn	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Torsås	1,1168	1,0000	1,0000	96,8894
Vimmerby	1,0165	1,1420	1,0000	96,8894
Västervik	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Gotlands län				
Gotland	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Blekinge län				
Karlshamn	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Karlskrona	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Olofström	1,0098	1,0000	1,0000	96,8894

Ronneby	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Sölvesborg	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Skåne län				
Bjuv	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Bromölla	1,0000	1,0000	1,0023	96,8894
Burlöv	1,0000	1,0000	1,1301	96,9889
Båstad	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Eslöv	1,0000	1,0000	1,0000	96,9889
Helsingborg	1,0000	1,0000	1,0835	96,8894
Hässleholm	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Höganäs	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Hörby	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Höör	1,0000	1,0000	1,0000	96,9889
Klippan	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Kristianstad	1,0000	1,0000	1,0041	96,8894
Kävlinge	1,0000	1,0000	1,0398	96,9889
Landskrona	1,0000	1,0000	1,0708	96,8894
Lomma	1,0000	1,0000	1,1337	96,9889
Lund	1,0000	1,0000	1,0352	96,9889
Malmö	1,0000	1,0000	1,1211	96,9889
Osby	1,0083	1,0000	1,0000	96,8894
Perstorp	1,0381	1,0000	1,0000	96,8894
Simrishamn	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Sjöbo	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Skurup	1,0000	1,0000	1,0000	96,9889
Staffanstorp	1,0000	1,0000	1,0270	96,9889
Svalöv	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Svedala	1,0000	1,0000	1,0030	96,9889
Tomelilla	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Trelleborg	1,0000	1,0000	1,0000	96,9889
Vellinge	1,0000	1,0000	1,0145	96,9889
Ystad	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Åstorp	1,0000	1,0000	1,0315	96,8894
Ängelholm	1,0000	1,0000	1,0177	96,8894
Örkelljunga	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Östra Göinge	1,0000	1,0000	1,0000	96,8894
Hallands län				
Falkenberg	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Halmstad	1,0000	1,0000	1,0263	98,1853

Hylte	1,0645	1,1632	1,0000	98,1853
Kungsbacka	1,0000	1,0000	1,0288	98,4078
Laholm	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Varberg	1,0000	1,0000	1,0188	98,1853
Västra Götalands län				
Ale	1,0000	1,0000	1,0430	98,4078
Alingsås	1,0000	1,0000	1,0005	98,4078
Bengtsfors	1,0862	1,1877	1,0000	98,1853
Bollebygd	1,0000	1,0000	1,0163	98,1853
Borås	1,0000	1,0000	1,0311	98,1853
Dals-Ed	1,2617	1,3036	1,0000	98,1853
Essunga	1,0916	1,0000	1,0000	98,1853
Falköping	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Färgelanda	1,1137	1,0425	1,0000	98,1853
Grästorp	1,0739	1,0000	1,0000	98,1853
Gullspång	1,2202	1,0000	1,0000	98,1853
Göteborg	1,0000	1,0000	1,2165	98,4078
Götene	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Herrljunga	1,0513	1,0000	1,0000	98,1853
Hjo	1,0500	1,0000	1,0000	98,1853
Härryda	1,0000	1,0000	1,0847	98,4078
Karlsborg	1,1355	1,0000	1,0000	98,1853
Kungälv	1,0000	1,0000	1,0221	98,4078
Lerum	1,0000	1,0000	1,0775	98,4078
Lidköping	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Lilla Edet	1,0000	1,0000	1,0000	98,4078
Lysekil	1,0160	1,0000	1,0000	98,1853
Mariestad	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Mark	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Mellerud	1,0890	1,0000	1,0000	98,1853
Munkedal	1,0278	1,0000	1,0000	98,1853
Mölndal	1,0000	1,0000	1,2452	98,4078
Orust	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Partille	1,0000	1,0000	1,2089	98,4078
Skara	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Skövde	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Sotenäs	1,0899	1,0000	1,0000	98,1853
Stenungssund	1,0000	1,0000	1,0311	98,4078
Strömstad	1,0382	1,0000	1,0000	98,1853
Svenljunga	1,0040	0,9596	1,0000	98,1853

Tanum	1,0369	1,1560	1,0000	98,1853
Tibro	1,0179	1,0000	1,0000	98,1853
Tidaholm	1,0011	1,0000	1,0000	98,1853
Tjörn	1,0042	1,0000	1,0091	98,4078
Tranemo	1,0346	1,0000	1,0000	98,1853
Trollhättan	1,0000	1,0000	1,0350	98,1853
Töreboda	1,0682	1,0000	1,0000	98,1853
Uddevalla	1,0000	1,0000	1,0359	98,1853
Ulricehamn	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Vara	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Vårgårda	1,0154	1,0000	1,0027	98,1853
Vänersborg	1,0000	1,0000	1,0000	98,1853
Åmål	1,0433	1,0000	1,0000	98,1853
Öckerö	1,0000	1,0000	1,1047	98,4078
Värmlands län				
Arvika	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Eda	1,1007	1,1989	1,0000	99,1322
Filipstad	1,0708	1,2588	1,0000	99,1322
Forshaga	1,0006	1,0000	1,0000	99,1322
Grums	1,0208	1,0000	1,0000	99,1322
Hagfors	1,0576	1,3246	1,0000	99,1322
Hammarö	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Karlstad	1,0000	1,0000	1,0201	99,1322
Kil	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Kristinehamn	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Munkfors	1,3354	1,0000	1,0000	99,1322
Storfors	1,2684	1,0829	1,0000	99,1322
Sunne	1,0345	1,1979	1,0000	99,1322
Säffle	1,0175	1,1374	1,0000	99,1322
Torsby	1,0581	1,4309	1,0000	99,1322
Årjäng	1,0833	1,3568	1,0000	99,1322
Örebro län				
Askersund	1,0411	1,0743	1,0000	99,1322
Degerfors	1,0559	1,0000	1,0000	99,1322
Hallsberg	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Hällefors	1,1597	1,3036	1,0000	99,1322
Karlskoga	1,0000	1,0000	1,0139	99,1322
Kumla	1,0000	1,0000	1,0086	99,1322
Laxå	1,1620	1,0917	1,0000	99,1322

Lekeberg	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Lindesberg	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Ljusnarsberg	1,2577	1,2005	1,0000	99,1322
Nora	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Örebro	1,0000	1,0000	1,0278	99,1322
Västmanlands län				
Arboga	1,0109	1,0000	1,0061	99,1322
Fagersta	1,0248	1,0000	1,0000	99,1322
Hallstahammar	1,0000	1,0000	1,0023	99,1322
Kungsör	1,0072	1,0000	1,0214	99,1322
Köping	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Norberg	1,1624	1,0587	1,0000	99,1322
Sala	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Skinnskatteberg	1,2641	1,2241	1,0000	99,1322
Surahammar	1,0000	1,0000	1,0000	99,1322
Västerås	1,0000	1,0000	1,0374	99,1322
Dalarnas län				
Avesta	1,0000	1,0000	1,0000	105,4298
Borlänge	1,0000	1,0000	1,0332	105,4298
Falun	1,0000	1,0000	1,0000	105,4298
Gagnef	1,0376	1,0193	1,0000	105,4298
Hedemora	1,0078	1,0000	1,0000	105,4298
Leksand	1,0102	1,1175	1,0000	105,4298
Ludvika	1,0000	1,0000	1,0000	105,4298
Malung-Sälen	1,0792	1,5757	1,0000	105,4298
Mora	1,0000	1,2219	1,0000	105,4298
Orsa	1,1415	1,3252	1,0000	105,4298
Rättvik	1,0529	1,2244	1,0000	105,4298
Smedjebacken	1,0452	1,0806	1,0000	105,4298
Säter	1,0147	1,0000	1,0000	105,4298
Vansbro	1,1617	1,4841	1,0000	105,4298
Älvdalen	1,1525	1,8061	1,0000	105,4298
Gävleborgs län				
Bollnäs	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Gävle	1,0000	1,0000	1,0403	102,4354
Hofors	1,0595	1,0000	1,0000	105,4298
Hudiksvall	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Ljusdal	1,0022	1,3603	1,0000	105,4298

Nordanstig	1,0783	1,2140	1,0000	102,4354
Ockelbo	1,1702	1,2139	1,0000	102,4354
Ovanåker	1,0520	1,2573	1,0000	105,4298
Sandviken	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Söderhamn	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Västernorrlands län				
Härnösand	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Kramfors	1,0073	1,2267	1,0000	102,4354
Sollefteå	1,0042	1,3906	1,0000	105,4298
Sundsvall	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Timrå	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Ånge	1,0981	1,5103	1,0000	105,4298
Örnsköldsvik	1,0000	1,1313	1,0000	102,4354
Jämtlands län				
Berg	1,1484	1,7664	1,0000	105,4298
Bräcke	1,1855	1,6333	1,0000	105,4298
Härjedalen	1,0824	1,9474	1,0000	105,4298
Krokom	1,0029	1,2945	1,0000	105,4298
Ragunda	1,2403	1,6800	1,0000	105,4298
Strömsund	1,0639	1,8131	1,0000	105,4298
Åre	1,0509	1,6487	1,0000	105,4298
Östersund	1,0000	1,0000	1,0000	105,4298
Västerbottens län				
Bjurholm	1,6035	1,5909	1,0000	102,4354
Dorotea	1,6116	1,9648	1,0000	105,4298
Lycksele	1,0521	1,5643	1,0000	105,4298
Malå	1,4695	1,7512	1,0000	105,4298
Nordmaling	1,1469	1,3473	1,0000	102,4354
Norsjö	1,3410	1,6770	1,0000	105,4298
Robertsfors	1,1612	1,4181	1,0000	102,4354
Skellefteå	1,0000	1,0735	1,0000	102,4354
Sorsele	1,6076	2,5110	1,0000	105,4298
Storuman	1,2093	2,0148	1,0000	105,4298
Umeå	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Vilhelmina	1,1787	1,9508	1,0000	105,4298
Vindeln	1,2170	1,6075	1,0000	102,4354
Vännäs	1,0367	1,0000	1,0000	102,4354
Åsele	1,5210	2,1376	1,0000	105,4298

Norrbottens län				
Arjeplog	1,5477	2,7684	1,0000	105,4298
Arvidsjaur	1,1906	1,8442	1,0000	105,4298
Boden	1,0000	1,1100	1,0000	102,4354
Gällivare	1,0113	1,7054	1,0000	105,4298
Haparanda	1,0943	1,3283	1,0000	102,4354
Jokkmokk	1,2699	2,5471	1,0000	105,4298
Kalix	1,0209	1,2796	1,0000	102,4354
Kiruna	1,0000	1,6550	1,0000	105,4298
Luleå	1,0000	1,0000	1,0000	102,4354
Pajala	1,2029	2,0419	1,0000	105,4298
Piteå	1,0000	1,1063	1,0000	102,4354
Älvsbyn	1,1252	1,4179	1,0000	102,4354
Överkalix	1,4473	1,8791	1,0000	105,4298
Övertorneå	1,3242	1,7481	1,0000	105,4298

Fasta index för regioner

Region	Löneindex	Index för bemanning i glesbygd	Index för vård i glesbygd
Stockholm	102,5617	0,9916	0,9820
Uppsala	99,8928	1,0023	0,9975
Södermanland	98,8406	1,0016	0,9984
Östergötland	99,4822	1,0019	0,9972
Jönköping	98,9946	1,0029	0,9995
Kronoberg	98,8662	1,0045	1,0063
Kalmar	98,1990	1,0045	1,0111
Gotlands kommun	99,3282	1,0066	1,0946
Blekinge	98,0707	1,0014	1,0101
Skåne	99,6618	0,9975	0,9915
Halland	99,6875	1,0009	0,9969
Västra Götaland	99,4565	1,0001	0,9990
Värmland	98,2760	1,0059	1,0189
Örebro	98,5070	1,0026	0,9984
Västmanland	99,6361	1,0009	0,9944
Dalarna	98,3787	1,0065	1,0162
Gävleborg	98,7123	1,0055	1,0078
Västernorrland	98,5326	1,0065	1,0154
Jämtland	98,1734	1,0110	1,0903

Västerbotten	97,9167	1,0093	1,0372
Norrbotten	98,7893	1,0107	1,0564

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 1 och 4–6 §§ och bilagan ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Statistiska centralbyrån ska varje utjämningsår för varje kommun beräkna	
1. standardkostnad enligt 2 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, *och*	1. standardkostnad enligt 2 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. utjämningsbidrag och utjämningsavgift enligt 3 § lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.	2. utjämningsbidrag och utjämningsavgift enligt 3 § lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, *och*
	3. införandebidrag enligt 6 a § lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

Om summan av samtliga bidrag inte motsvarar summan av samtliga avgifter för kommunerna, ska en nivåjustering göras som motsvarar skillnaden. För samtliga kommuner görs ett avdrag eller tillägg med ett enhetligt belopp per invånare, som beräknas så att summan av avgifterna motsvarar summan av bidragen.

[1] Senaste lydelse 2008:776.

4 §[2]

En kommuns standardkostnad ska beräknas enligt följande. Antalet personer i kommunen med verkställda beslut om insatser enligt 9 § 2–8 och 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 samma lag samt antalet personer som beviljats personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, multipliceras med den enligt 5 § beräknade genomsnittliga kostnaden per insats i landet, varefter produkterna summeras. För personer i kommunen med verkställda beslut avseende både insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 samma lag, ska endast kostnaden för den sistnämnda insatsen ingå i beräkningen. Till summan adderas kommunens ersättning till Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken enligt räkenskapssammandraget.

Den enligt första stycket beräknade kostnaden *multipliceras med det personalkostnadsindex som beräknats enligt 6 §. Produkten multipliceras med konsumentprisindex med fast ränta och en korrigeringsfaktor. Den erhållna produkten divideras slutligen med antalet invånare i kommunen, varvid kommunens standardkostnad är beräknad.*

Till den enligt första stycket beräknade kostnaden *adderas ett tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader och övergripande administration.*

5 §[3]

Den genomsnittliga kostnaden per insats enligt 4 § ska beräknas enligt följande.

Genomsnittskostnaden för daglig verksamhet framgår direkt av räkenskapssammandraget och mikrostatistiken. De övriga insatserna beräknas utifrån skatt-

Genomsnittskostnaden för daglig verksamhet *och bostad med särskild service för vuxna* framgår direkt av räkenskapssammandraget och mikrostatistiken. De

[2] Senaste lydelse 2018:1902.
[3] Senaste lydelse 2010:1338.

ningar baserade på kostnader för bostad med särskild service, personlig assistans och övriga insatser, vilka också framgår av räkenskapssammandraget.

Beträffande boende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska följande gälla. *Genomsnittskostnaden för bostad med särskild service för vuxna ska utgöra ett riktvärde för övriga boendeformer. Bostad med särskild service för barn och ungdomar ska motsvara 125 procent och barn i familjehem* 45 procent *av riktvärdet.*

Genomsnittskostnaden för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska utgöra ett riktvärde för personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken ska motsvara *50* procent av riktvärdet.

övriga insatserna beräknas utifrån skattningar baserade på kostnader för bostad med särskild service *för barn och ungdomar*, personlig assistans och övriga insatser, vilka också framgår av räkenskapssammandraget.

Beträffande boende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska följande gälla. *Boende i familjehem för barn och ungdomar ska ha en genomsnittskostnad som uppgår till* 45 procent *av genomsnittskostnaden för boende med särskild service för barn och ungdomar.*

Genomsnittskostnaden för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska utgöra ett riktvärde för personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken ska motsvara *10* procent av riktvärdet. *För de brukare där kommunen är utförare tillkommer 50 procent av riktvärdet.*

För övriga insatser ska följande gälla. Genomsnittskostnaden för insatsen korttidsvistelse ska utgöra ett riktvärde för följande insatser. Korttidstillsyn ska motsvara 55 procent, avlösarservice 25 procent, ledsagarservice 25 procent och kontaktperson 10 procent av riktvärdet.

Den genomsnittliga kostnaden per insats ska uppdateras årligen.

6 §[4]

Personalkostnadsindexet beräknas dels utifrån kostnadsuppgifter från räkenskapssammandraget 2022, dels utifrån den standardkostnad som beräknats enligt 4 § första stycket. Beräkningen görs på följande sätt.

Först beräknas ett belopp motsvarande 70 procent av skillnaden mellan en beräknad personalkostnad per kommun för 2022 och den personalkostnad som ingår i standardkostnaden enligt 4 § första stycket. Detta belopp adderas till standardkostnaden enligt 4 § första stycket. Summan som fås divideras med standardkostnaden som beräknats enligt 4 § första stycket.

Tillägg eller avdrag för lönekostnadsskillnader enligt 4 § andra stycket ska beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att den del av löneindexet som överstiger 100 multipliceras med 70,4 procent av kostnaden enligt 4 § första stycket dividerad med 100. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Löneindex anges i bilagan till förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

6 a §

Tillägg eller avdrag för övergripande administration enligt 4 § andra stycket beräknas enligt följande. Tillägg beräknas genom att 13,8 procent av kostnaden enligt 4 § första stycket multipliceras med differensen mellan det fasta indexet för övergripande administration och 1. Därefter multipliceras produkten med lönekostnads-

[4] Senaste lydelse 2023:684.

andelen på 70,4 procent. Samtliga kommuner får därefter ett invånarbaserat avdrag, som beräknas så att summan av avdragen motsvarar summan av tilläggen.

Det fasta indexet för övergripande administration anges i bilagan till förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

Bilaga[5]

Föreslagen lydelse

Beräkningsmetoder och närmare detaljer för kostnadsutjämningen

Befolkningsuppgifter hämtas från Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik.

Konsumentprisindex med fast ränta

Uppräkning till utjämningsårets kostnadsnivå sker med hjälp av utvecklingen av konsumentprisindex med fast ränta. Som genomsnittlig procentuell förändring i konsumentprisindex med fast ränta för respektive år används

– 2023: 6,0
– 2024: 2,7.

Genomsnittskostnaden

Genomsnittskostnaden per insats i landet beräknas enligt följande formler:

Boendeformer

Vuxna = nettokostnader från rad 5131 enligt räkenskapssammandraget/antal beslut om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Barn = nettokostnader från rad 5132 enligt räkenskapssammandraget / antal beslut om boende enligt 9 § 8 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Barn i familjehem = genomsnittskostnaden för barn × 0,45.

[5] Senaste lydelse 2023:684.

Personlig assistans

Personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade = nettokostnader från rad 5133 enligt räkenskapssammandraget reducerat med kommunernas ersättning till Försäkringskassan för personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (konto 4538) / (antal beslut enligt 9 § 2 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade + 0,10 × antal beslut enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken + 0,50 × antal beslut enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken med kommunen som utförare).

Personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken = genomsnittskostnaden för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade × 0,10.

Personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken med kommunen som utförare = genomsnittskostnaden för personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade × 0,50.

Daglig verksamhet

Daglig verksamhet = nettokostnader från rad 5135 enligt räkenskapssammandraget / antal beslut enligt 9 § 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Övriga insatser

Korttidsvistelse = nettokostnader från rad 5139 enligt räkenskapssammandraget / (antal beslut enligt 9 § 6 lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade + antal beslut enligt 9 § 7 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade × 0,55 + antal beslut enligt 9 § 5 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade × 0,25 + antal beslut enligt 9 § 3 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade × 0,25 + antal beslut enligt 9 § 4 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade × 0,10).

Korttidstillsyn = genomsnittskostnaden för korttidsvistelse × 0,55.

Avlösarservice = genomsnittskostnaden för korttidsvistelse × 0,25.

Ledsagarservice = genomsnittskostnaden för korttidsvistelse × 0,25.

Kontaktperson = genomsnittskostnaden för korttidsvistelse × 0,10.

Beräkning av den grundläggande standardkostnaden

Den grundläggande standardkostnaden beräknas enligt följande formel: S = BV × bv + BB × bb + FH × fh + DV × dv + KV × kv + KT × kt + AS × as + LS × ls + KP × kp + PAK × pak + PAF × paf +PAFKU × pafku+ FK.

I formeln förklaras förkortningarna med

– S = standardkostnad
– BV = bostad med särskild service för vuxna
– bv = genomsnittskostnad för insatsen BV
– BB = bostad med särskild service för barn och ungdomar
– bb = genomsnittskostnad för insatsen BB
– FH = boende i familjehem
– fh = genomsnittskostnad för insatsen FH
– DV = daglig verksamhet
– dv = genomsnittskostnad för insatsen DV
– KV = korttidsvistelse utanför det egna hemmet
– kv = genomsnittskostnad för insatsen KV
– KT = korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år
– kt = genomsnittskostnad för insatsen KT
– AS = avlösarservice i hemmet
– as = genomsnittskostnad för insatsen AS
– LS = ledsagarservice
– ls = genomsnittskostnad för insatsen LS
– KP = biträde av kontaktperson
– kp = genomsnittskostnad för insatsen KP
– PAK = biträde av personlig assistent beslutad av kommunen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade exklusive personer med både sådan insats och insatsen bostad med särskild service för vuxna
– pak = genomsnittskostnad för insatsen PAK
– PAF = biträde av personlig assistent beslutad av Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken

– paf = genomsnittskostnad för insatsen PAF

– PAFKU = biträde av personlig assistent beslutad av Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken med kommunen som utförare

– pafku = genomsnittskostnad för insatsen PAFKU

– FK = kommunens ersättning till Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Beräkning av standardkostnaden

Standardkostnaden fås genom att den grundläggande standardkostnaden i kronor divideras med folkmängden den 31 december två år före utjämningsåret och multipliceras med konsumentprisindex med fast ränta och en korrigeringsfaktor för att summan av standardkostnaderna efter uppräkning med konsumentprisindex med fast ränta ska överensstämma med kommunernas sammanlagda nettokostnader, uppräknade till utjämningsårets prisnivå.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Kommitténs uppdrag är att göra en översyn av den kommunalekonomiska utjämningen. Syftet med uppdraget är att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen ger kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan kommunal service, trots skillnader i skattekraft och strukturella förutsättningar. Alla delar i den kommunalekonomiska utjämningen ska ses över. Därutöver ska även systemet för utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-utjämningen) ses över. Kommittén ska genomgående analysera en eventuell påverkan av utjämningssystemet på utveckling och tillväxt, såväl positiv som negativ. Det ska också genomgående i arbetet göras avvägningar mellan träffsäkerhet och möjligheten att uppnå en ökad enkelhet, transparens och stabilitet i systemet.

När det gäller inkomstutjämningen ska kommittén analysera de variabler som ingår i systemet och vid behov lämna förslag på uppdateringar och ändringar. Kommittén ska också undersöka hur inkomstutjämningen påverkar incitament att stimulera tillväxt samt kartlägga och beskriva kunskapsläget vad gäller effekten av tillväxtfrämjande arbete i kommuner och regioner med olika strukturella förutsättningar. Kommittén ska analysera orsaker till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner och lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser, inklusive åtgärder som minskar risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

Kommittén ska analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämningen fångar upp skillnader i strukturella faktorer och vid behov föreslå ändringar i systemet. Kommittén ska analysera om systemet

i tillräcklig grad kompenserar för socioekonomiska faktorer samt föreslå former för en förvaltning av beräkningsmodellerna för gles bebyggelsestruktur. Kommittén ska också analysera om strukturbidraget i dess nuvarande form skulle kunna avvecklas eller förändras.

Utöver att se över de olika delarna av utjämningssystemet ska kommittén bedöma om utjämningssystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga. Kommittén ska också föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget och beskriva vilka överväganden och principer som legat till grund för dessa förslag. I uppdraget om riktade statsbidrag ingår också att analysera konsekvenser av ett större sektorsbidrag till skolverksamhet samt att analysera hur riktade statsbidrag kan påverka utfallet inom kostnadsutjämningen.

Kommittén ska utvärdera det samlade utfallet av de ändringar som föreslås och lämna förslag på införanderegler om intäktsförändringarna blir stora.

När det gäller LSS-utjämningen ska kommittén analysera och utvärdera systemet och vid behov föreslå ändringar. I uppdraget ingår att analysera hur påverkbarheten inom systemet skulle kunna minskas. Vid behov ska nya beräkningar för utjämningen av kostnader inom systemet tas fram, alternativt ska beräkningarna inom det befintliga systemet uppdateras. Även för LSS-utjämningen ska kommittén lämna förslag på införanderegler om intäktsförändringarna med de föreslagna ändringarna i systemet blir stora.

Direktiven redovisas i sin helhet i bilagorna 1–3.

2.2 Metod

Som framgår av ovanstående beskrivning är utredningsuppdraget mycket omfattande och innefattar merparten av de kommunala verksamheterna. Detta innebär att det i många fall har krävts en stor kunskap om de olika verksamhetsområdena.

För att biträda kommittén i analyserna av de olika delarna har en krets av sakkunniga och experter knutits till kommittén. De sakkunniga har kommit från olika departement inom Regeringskansliet och experterna har kommit från ett antal statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Vilka personer som har varit

förordnade som sakkunniga och experter i kommittén framgår av missivet.

Kommittén har vidare haft ett öppet arbetssätt och deltagit i en lång rad möten och externa sammanhang. Till exempel har synpunkter inhämtats från

- SKR:s styrelse och arbetsutskott,
- olika partigrupper i Sveriges riksdag och SKR,
- OECD,
- Småkom (de små kommunernas samverkan),
- Storsthlm (kommunförbundet inom Stockholms län),
- Ekonomidirektörernas storstadsnätverk,
- Svenskt Näringsliv,
- brukarorganisationer inom LSS,
- Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03),
- Bokstavsutredningen om effektivare statsbidrag till kommuner inom äldreomsorgen (S 2023:D), samt
- Kommunperspektivutredningen (Fi 2023:01).

Kommittén har också fått specialistkompetens genom att externa uppdrag kompletterat sekretariatets egna resurser. Vilka dessa har varit framgår i detalj av avsnitt 2.2.1.

Som underlag för kommitténs slutsatser, bedömningar och förslag har vidare synpunkter inhämtats via en enkätundersökning till samtliga kommuner och regioner. Även inkomna skrivelser och uppvaktningar från kommuner och regioner har ingått i kommitténs underlag genom hela översynen.

2.2.1 Lämnade uppdrag

Med tanke på den begränsade tid som kommittén har haft till förfogande gavs, parallellt med att kommittén påbörjade arbetet med att se över de olika delmodellerna inom kostnadsutjämningen, ett externt uppdrag till konsulten Anders Norrlid att analysera Norges system

för kostnadsutjämning för att avgöra om detta skulle kunna vara ett alternativ även i Sverige (se rapporten Regressionsbaserad kostnadsutjämning, bilaga 7).

Under 2022 har kommittén också tagit hjälp av EM Enkät Handelsbolag för att utforma och, tillsammans med Statskontoret, distribuera och sammanställa kommunsektorns uppfattningar om dagens utjämningssystem. Dessa uppfattningar har kommittén haft med sig i arbetet. Kommittén har också tagit stöd av Statistiska centralbyrån (SCB) och Lunds universitet i arbetet med att utveckla en ny metod för att ta hänsyn till merkostnaderna för gles bebyggelsestruktur.

För att ta reda på mer om inkomstutjämningens eventuella tillväxthämmande effekter har kommittén gett Lovisa Persson, doktor i nationalekonomi verksam vid Högskolan Kristianstad och Institutet för Näringslivsforskning, i uppdrag att genomföra en analys av inkomstutjämningen och tillväxten. Rapporten redovisas i sin helhet i bilaga 6.

2.2.2 Analytisk metod

För att uppfylla det omfattande uppdrag som har getts till kommittén utifrån direktiven har ett stort mått av statistiska analyser krävts. Det har gällt i alla delar av uppdraget, men allra särskilt när det gäller kostnadsutjämningen för kommuner och regioner. För att hålla ihop kommittén analytiska metod i denna del har i regel analyserna utförts i tre separata steg.

I det första steget har de befintliga delmodellerna utvärderats utifrån vilken samvariation de uppvisar med de redovisade kostnaderna för den ifrågavarande verksamheten. Det kostnadsmått som då har varit av intresse är den så kallade nettokostnaden för verksamheten, vanligen mätt per invånare eller brukare, som speglar hur stora resurser verksamheten tar i anspråk i form av skatt och generella statsbidrag. Detta kan sägas vara ett mått på kommunernas ”egna kostnader” för verksamheten, eftersom avdrag görs för bland annat riktade statsbidrag och övriga externa intäkter. Syftet med det första steget har främst varit att slå fast hur framgångsrikt de befintliga delmodellerna fångar befintliga kostnadsskillnader. Redan här bör det nämnas att även skillnader i ambition och effektivitet påverkar – och *bör* påverka – kostnaderna för en viss verksamhet. En fullständig samvaria-

tion mellan nettokostnad och standardkostnad är följaktligen varken möjlig eller önskvärd.

I det andra steget har de befintliga delmodellerna utvärderats utifrån i vilken grad och på vilket sätt kommuner och regioner avviker från de i delmodellerna beräknade standardkostnaderna. Detta benämns i betänkandet som nettokostnadsavvikelse och speglar till skillnad från det mått på nettokostnadsavvikelse som finns rapporterat i kommun- och regiondatabasen Kolada[1] enbart avvikelsen från standardkostnaden i respektive delmodell.[2] Detta har varit för att underlätta jämförelser mellan nuvarande och föreslagen delmodell. Av särskilt intresse i det här steget har varit att identifiera om det finns samvariation mellan nettokostnadsavvikelse och strukturella förutsättningar. I en idealisk kostnadsutjämning ska det bara vara skillnader i ambition och effektivitet som ger upphov till avvikelser mot standardkostnaden. Om det finns tecken på ett samband med nettokostnadsavvikelse och strukturella förutsättningar kan det vara en indikation på att delmodellen inte tillfredsställande fångar upp sådan struktur som påverkar kostnaderna för verksamheten.

I det tredje steget har slutligen, utifrån resultaten i de två första stegen och vanligen även tillkommande analyser, nya delmodeller konstruerats. De föreslagna delmodellerna har sedan utvärderats enligt samma metodik som i de två första stegen. På detta sätt har relevanta jämförelser kunnat göras mellan förslag och nuläge.

Syftet med det kommunala utjämningssystemet är att säkerställa att kommuner och regioner – trots stora skillnader i skattekraft och kostnadsstruktur – har likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan samhällsservice till sina invånare. Utjämningssystemet ska *inte* utjämna för sådana faktorer som kommuner eller regioner kan påverka, som ambition och effektivitet. En kommun som bedriver sin verksamhet mer effektivt än genomsnittet ska i stället kunna hålla en lägre skattesats, alternativt lägga mer resurser på andra områden. Detta har varit ett centralt perspektiv även i den analytiska metod som kommittén har valt och föranlett flera anpassningar för att minska risken för att de observerade kost-

[1] Kolada är en öppen och kostnadsfri databas för jämförelser och analys i kommunsektorn. Databasen innehåller drygt 6 000 nyckeltal. Kolada drivs av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) som bildats i samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.
[2] Det mått på nettokostnadsavvikelse som finns i Kolada lyfter även in parametrar från verksamhetsövergripande delmodeller.

nadsskillnaderna mellan kommuner och mellan regioner ska springa ur skillnader i ambition och effektivitet.

Särskilt har sådana anpassningar bedömts vara nödvändiga när det gäller de delmodeller som har analyserats med regressionsanalys. Regression är en statistisk analysmetod som används för att ta reda på vilka faktorer som samvarierar med en beroende variabel. Med hjälp av data skapas den ekvation som ger ett resultat så nära observerade data som möjligt. Lite förenklat kan man säga att man med hjälp av en ekvation skapar sin bästa möjliga gissning. Vid en enkel linjär regression anpassas en linje till de observerade punkterna så att avståndet till linjen blir så litet som möjligt. Om en stor del av variationen i de observerade data beror på de ingående variablerna är avståndet till linjen litet och modellen har en hög förklaringsgrad. I exempelvis lönemodellen är observerade data (den beroende variabeln) standardiserad lönenivå. De förklarande variablerna är exempelvis bostäders taxeringsvärde, för att fånga levnadsomkostnader, och andelen av de förvärvsarbetande i kommunen som inte arbetar i kommun eller region, för att fånga konkurrensen. Med regressionsanalysen kan modellen analysera data och skapa den ekvation som bäst beskriver relationen mellan variablerna. Den berättar då hur mycket lönerna förväntas öka i genomsnitt om taxeringsvärdet i kommunen ökar, givet en lika stor andel som ej arbetar i kommunen eller regionen.

Regressionsanalys är en vedertagen metod för att identifiera samband, men med regressionsanalys finns också risker. Om det finns samvariation mellan strukturella variabler och ambition eller effektivitet finns en risk att användandet av regressionsanalys överskattar eller underskattar den strukturella faktorns betydelse för kostnaderna. För att mildra effekten av detta har kommittén valt att göra analyser inom så kallade riksområden.[3] Detta innebär att alla variationer *mellan* olika riksområden fångas upp i en separat variabel, som sedan inte ligger till grund för utjämning.

För att illustrera hur det går till kan ett exempel tas från kommitténs analyser av delmodellen för äldreomsorg. För att ta reda på hur gleshet påverkar kostnaderna för äldreomsorg gör vi en regression av nettokostnaderna för äldreomsorgen på vårt gleshetsmått och en rad andra variabler som vi förväntar oss har ett samband med kostnaderna. I denna regression inkluderas också dessa riksområden som

[3] Riksområden (NUTS2) är geografisk indelning av Sverige i åtta områden som har sitt ursprung i EU:s hierarkiska regionindelning som introducerades av Eurostat.

separata variabler. Denna inkludering gör att alla egenskaper som skiljer sig åt mellan riksområden – men inte inom ett riksområde – inte längre påverkar sambandet mellan kostnaderna och vårt gleshetsmått. Detta illustreras i tabell 2.1 nedan, där vi redovisar hur mycket av skillnaderna i kostnader som justeras bort när vi kontrollerar för riksområden.

Tabell 2.1 Effekten av kontroll för riksområden

Kronor per invånare

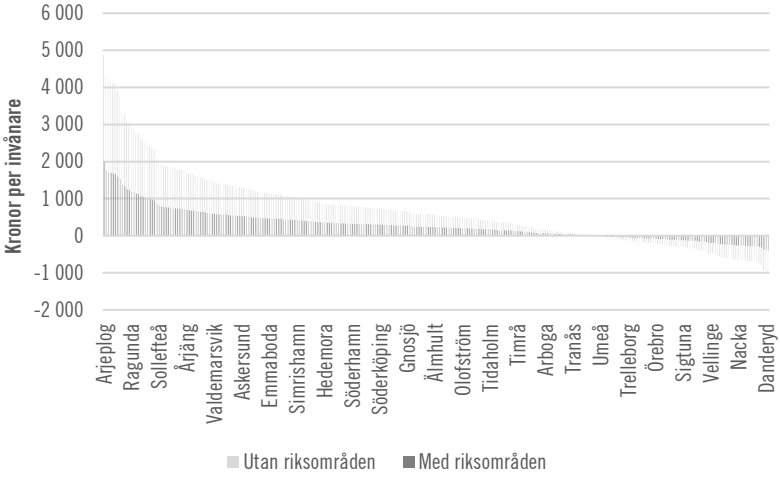
Riksområde	Kostnadseffekt som inte inkluderas i skattningarna
Stockholm	0
Östra Mellansverige	364
Småland med öarna	375
Sydsverige	–16
Västsverige	362
Norra Mellansverige	357
Mellersta Norrland	1 801*
Övre Norrland	2 007*

Anm.: Asterisker indikerar statistisk signifikans med ett p-värde under 0,05.
Källa: Egna beräkningar.

I detta fall avförs 2 007 kronor per invånare från kostnaden för äldreomsorg för kommunerna i Övre Norrland. Givet samma strukturella förutsättningar förväntas alltså en kommun i Övre Norrland ha 2 007 kronor högre kostnad per invånare än en kommun i Stockholm. Orsaken till denna kostnadsskillnad beror alltså inte på variationer i den strukturella variabeln – i detta fall gleshet – utan på något annat som varierar mellan riksområden. Eftersom vi sedan inte inkluderar detta i utjämningen antar vi således att denna skillnad beror på ambition eller effektivitet.

Denna justering får stor praktisk betydelse. I figur 2.1 redovisas utfallet av förslaget till ny gleshetsersättning i kostnadsutjämningens delmodell för äldreomsorg, som alltså skattats med kontroller för riksområden, i förhållande till vad ersättningen hade varit om dessa kontroller inte hade inkluderats.

Figur 2.1 Effekten av kontroll för riksområden på gleshetsersättningen i delmodellen för äldreomsorg 2024



Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av figuren är effekterna betydande. Resultatet innebär att utfallet med kontroll för riksområden blir upp emot 3 000 kronor lägre per invånare än utan kontroller för riksområden.

Även om det inte går att helt freda sig från risken att skillnader i ambition och effektivitet påverkar resultaten är detta, enligt kommitténs bedömning, den metod som kommer närmast.[4] Att den får praktisk betydelse är också uppenbart utifrån exemplet ovan.

Utöver tillämpningen av regressionsanalys har kommittén i analysarbetet arbetat med flera andra metoder. Ibland har kostnadsberäkningar behövt göras på basis av antaganden. Det finns också exempel på när den metodmässiga ansatsen har varit att beräkna sannolikheten för att olika grupper ska befinna sig i en viss verksamhet, till exempel inom komvux, utifrån uppgifter om utbildningsnivå, migrationsbakgrund och yrkesbakgrund. Vi har också ägnat oss åt ett stort mått av fallstudier, där olika grupper av kommuner och regioner med likartad struktur har jämförts med varandra och analyserats kostnadsmässigt.

[4] Att kontrollera för riksområde är en kraftig korrigering. Det är inte entydigt så att risken är att kontrollerna plockar upp för lite av variationen i kostnader mellan kommuner. Det kan också vara så att de plockar upp för mycket av variationen.

Genomgående har slutligen de föreslagna förändringarna analyserats utifrån ett mer praktiskt perspektiv, där rimlighetsbedömningar har gjorts genom att relatera de nya utfallen mot uppgifter om faktiska kostnader. I flera fall har vi även rådfrågat tjänstepersoner inom kommunsektorn för att säkerställa att de problem som våra förslag syftar till att lösa har stöd i den verklighet som kommuner och regioner möter.

2.3 Datakällor

Ett välfungerande utjämningssystem förutsätter att det finns officiell och heltäckande data som beskriver situationen i kommunerna och regionerna. Kommunvisa uppgifter krävs i analysarbetet för att hitta samband och trender. Detta för att kunna anpassa utjämningen till samhällsutvecklingen. Det handlar både om ekonomiska uppgifter och om uppgifter om antalet förskolebarn, elever, hemtjänsttagare och så vidare.

Särskilt när det gäller kostnadsutjämningen är behovet av statistik omfattande. Kommunens eller regionens tillägg eller avdrag i de olika delmodellerna ska så långt som möjligt bygga på opåverkbara uppgifter. De ska helst utgå från officiell registerdata och inte exempelvis en enkätundersökning från en branschorganisation.

I detta avsnitt beskrivs de olika datakällorna och hur de används. Avslutningsvis redovisas de utmaningar kommittén funnit med statistiken.

2.3.1 Sveriges officiella statistik

I lagen om den officiella statistiken fastslås att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning och att den därvid ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.[5] Den statistikansvariga myndigheten beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.[6]

[5] Lag (2001:99) om den officiella statistiken.
[6] Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Kommitténs ambition har så långt det har varit möjligt att utgå från officiell statistik i arbetet. Detta borgar för en god kvalitet i analyser och beräkningar.

2.3.2 Räkenskapssammandraget

Räkenskapssammandraget (RS) är en del av Sveriges officiella statistik.[7] Genom räkenskapssammandraget samlar SCB årligen in ekonomisk statistik från kommunernas och regionernas bokslut. Undersökningen ger en detaljerad och tillförlitlig information om kommunernas och regionernas ekonomi.

Nationalräkenskaperna, som är statistikens främsta användare, använder RS för bland annat konsumtions- och fastprisberäkningar per ändamål, beräkningar av transfereringar, investeringar och finansiellt sparande.

I RS förutsätts att den enskilda kommunen följer den senaste versionen av Kommun-Bas och SCB:s eventuella förändringar i verksamhetsindelningen.[8] Ju fler avvikelser kommunen har i sin redovisning, desto fler anpassningar måste kommunen göra vid inrapporteringen.

Det finns brister i statistiken, vilket tidigare har belysts av bland annat Riksrevisionen.[9] Till exempel påtalade myndigheten i sin granskning att det finns brister i de metoder som kommunerna använder för att påföra verksamheterna så kallade OH-kostnader, vilket riskerar att skapa omotiverade skillnader i kostnadsdata.[10]

2.3.3 Folkbokföring och registret för totalbefolkning

En korrekt folkbokföring är enligt kommittén mycket viktigt för en väl fungerande och rättvis utjämning. Det är Skatteverket som administrerar folkbokföringen i Sverige. Folkbokföringens huvudsyften är

[7] SCB (2024): Räkenskapssammandrag för kommuner, SCB (2023): *Räkenskapssammandrag för kommuner*, https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/rakenskapssammandrag-for-kommuner/, [2024-05-09].

[8] Kommun-Bas är en baskontoplan för kommuner som ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enligt SKR ska baskontoplanen i första hand vara ett stöd för den enskilda kommunen att på ett strukturerat och enkelt sätt få fram nödvändiga underlag till externrapportering. Tanken är att den enskilda kommunen eller regionen sedan utifrån egna behov kan lägga till konton.

[9] Riksrevisionen (2018): *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga?*

[10] Med OH-kostnader avses over head kostnader det vill säga kostnader som är övergripande utan en direkt koppling till ett verksamhetsområde.

att behandla och tillhandahålla grundläggande information om en persons bosättning, identitet, familj och andra förhållanden. Skatteverket beräknar att 98 procent av alla som bor i Sverige är korrekt folkbokförda.[11]

SCB erhåller data från Skatteverket och för in det i registret över totalbefolkningen (RTB). Registret innehåller uppgifter som är av central betydelse för information om Sveriges befolkning.[12] Merparten av de demografiska uppgifterna som används i den kommunalekonomiska utjämningen hämtas från RTB.

Regeringen gav den 30 mars 2023 Skatteverket i uppdrag att föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning. Skatteverket har startat ett arbete med bosättningskontroller av folkbokförda personer som Skatteverket bedömt redan lämnat landet, utifrån underrättelser från Migrationsverket. Utredningarna har under 2023 lett till att mer än 15 000 personer har avregistrerats från folkbokföringen (som utvandrade).[13] Dessa förändringar har enligt kommitténs bedömning påverkat utfallet negativt för enskilda kommuner utjämningsåret 2024. Men om dessa personer inte befunnit sig i kommunen och ändå bedömts påverka kostnaderna blir utfallet nu mer rättvisande.

2.3.4 Verksamhetsstatistik

Den verksamhetsstatistik som kommittén använt i analyserna av kostnadsskillnaderna och i skapandet av delmodellerna kommer till största delen från de statistikansvariga myndigheterna inom skolväsende och barnomsorg, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

[11] Skatteverket (2023): *Åtgärder för att förbättra folkbokföringen.*
[12] SCB (2022): *Det statistiska registrets framställning och kvalitet. Registret över totalbefolkningen (RTB).*
[13] Skatteverket (2023): *Myndighetssamarbete bidrar till bättre folkbokföring*, https://skatteverket.se/omoss/pressochmedia/nyheter/2023/nyheter/myndighetssamarbetebidrartillbattrefolkbokforing.5.1e51632f18a42f4ff65510.html, [2024-05-09].

Skolverket

Skolverket är utsett av regeringen att ansvara för Sveriges officiella statistik om skolväsende och barnomsorg. Varje år samlar Skolverket in uppgifter och redovisar statistik om barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat. Insamlingen av uppgifter om barn, elever och personal görs per den 15 oktober eller den vecka då detta datum infaller varje år.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är utsedd av regeringen att vara ansvarig för den officiella statistiken inom hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet. Myndigheten publicerar också statistik som bygger på insamling och analys av andra uppgifter än de som ingår inom ramen för officiell statistik.[14]

Äldre- och handikappomsorg

Statistiken om socialtjänstinsatser till äldre personer är en officiell statistik som täcker kommunerna i hela landet och grundas i en månadsinsamling av statistik. Registret är ett personnummerbaserat register på individnivå och kommunerna har uppgiftsskyldighet enligt 4 § förordningen (1981:1370).[15]

Socialtjänstinsatserna som redovisas i den officiella statistiken är hemtjänst, särskilt boende, korttidsboende, trygghetslarm, matdistribution, ledsagning, dagverksamhet, kontaktperson eller familj, boendestöd, avlösning av anhörig och annat bistånd.

Kvaliteten på registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning är enligt Socialstyrelsen god. Enligt Socialstyrelsen rapporterar vanligtvis nästan alla kommuner in uppgifter, men ibland saknas enstaka kommuner på grund av till exempel byte till nya IT-system. Partiellt bortfall kan förekomma i form av att enstaka personer och deras insatser inte finns med i rapporteringen.

[14] Socialstyrelsen (2024): *Om statistiken.* https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/om-statistiken/, [2024-05-09].
[15] (2024): *Statistik om socialtjänstinsatser till äldre*, https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre/, [2024-05-09].

Stöd och service till funktionshindrade

Statistiken om stöd och service till personer med funktionsnedsättning grundar sig på uppgifter inrapporterade av kommuner och regioner. Regionerna ansvarar för enkätbaserad inrapportering av insatsen Råd och stöd. Övriga insatser rapporteras in på personnummernivå av kommunerna och lagras i registret över insatser enligt LSS. [16]

Enligt Socialstyrelsen håller statistiken generellt mycket god kvalitet. Insatserna definieras delvis av lagstiftningen, vilket gör att insatsuppdelningen är likartad i de flesta kommuner. Eftersom statistiken används som underlag i det nationella systemet för utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner menar Socialstyrelsen att kommunerna har ett särskilt intresse av att lämna korrekta uppgifter. Det påverkar enligt myndigheten kvaliteten positivt.

2.3.5 Data i kostnads- respektive LSS-utjämningen

Dagens kostnadsutjämningen har en eftersläpning på upp till två år. För exempelvis utjämningsåret 2024 speglas de strukturella förhållandena såsom åldersstrukturen per den 31 december 2022. Anledningen till detta är dels att det tar tid att sammanställa aktuella variabler ur systemen, dels att kommuner och regioner behöver besked i tid med avseende på budgetbeslut.

I kostnadsutjämningen är verksamhetsindelningen i fokus för att skilja ut hur mycket av kommunernas och regionernas resurser som exempelvis används till grundskola eller hälso- och sjukvård.

Nettokostnaden från RS per verksamhet används för nivåbestämningar av standardkostnaderna på riksnivå. Kopplingen till RS-värdet gör att omsättningen årligen växer i takt med kostnadsutvecklingen, vilket minskar behovet av stora generella prisuppräkningar. I översynen av befintliga delmodeller har kommitténs ambition varit att – där det är möjligt – koppla delmodellen till en kostnadsuppgift för riket i RS.

I LSS-utjämningen har man på grund av svårigheterna att hitta strukturella faktorer som förklarar kostnadsskillnaderna varit tvungen att dels använda kommunens verksamhetsstatistik, dels uppgifter från RS för den enskilda kommunen. Man har tidigare gjort avvägningen

[16] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om stöd och service till personer med funktionsnedsättning*, https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/personer-med-funktionsnedsattning/, [2024-05-09].

att behovet av utjämning är större än risken med påverkbara variabler.[17] Kommittén gör bedömningen i översynen av LSS-utjämningen (se kapitel 9) att kostnadsuppgifter från enskilda kommuner inte ska användas framgent.

2.3.6 Utmaningar enligt kommittén

Eftersläpningen

Eftersläpningen avseende strukturella förhållanden är i dagens kostnadsutjämning upp till två år. Vid snabba förändringar i den relativa strukturen kan kompensationen i kostnadsutjämningen bli felaktig det enskilda året. På sikt kommer dock den enskilda kommunen eller regionen få tillgodoräkna sig alla relativa förändringar.

Det är enligt kommittén bedömning svårt att skapa en mer aktuell kostnadsutjämning än dagens på grund av den tid det tar att sammanställa aktuellt underlag.

Problemet med eftersläpningen av kommunens eller regionens intäkter vid en stark tillväxt av folkmängden beaktas i nuvarande utjämning i komponenten *ersättning för eftersläpning* inom ramen för kostnadsutjämningen. Kommittén gör bedömningen i översynen av denna komponent (se kapitel 6) att den bör ändras för ökad träffsäkerhet.

Jämförbarheten och kvalitet

Kostnadsutjämningen utgår inte från enskilda kommuners eller regioners kostnadsuppgifter, vilket gör att avvikelser i exempelvis definitioner med mera hos den enskilda kommunen endast i mindre omfattning påverkar genomsnitten.

Kommittén har dock i analyserna upplevt stora kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner. Dessa är enligt kommitténs bedömning i flera fall för stora för att förklaras av skillnader i ambition och effektivitet.

I RS-blanketten finns en mängd olika kontroller. Dessa ligger till grund för den granskning som SCB gör av den enskilda kommunens och regionens inskickade uppgifter. Enligt kommitténs mening skulle

[17] SOU 2007:62: *Utjämning av kommunernas LSS-kostnader - översyn och förslag.*

det finnas ett stort värde att höja kvaliteten i granskningen av kommunernas räkenskapssammandrag.

Brist på ”rätt data”

Kommunerna lämnar årligen över 2 500 enskilda uppgifter i RS. Innehållet är till stora delar styrt av Nationalräkenskapernas behov för att beräkna Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). Vidare har myndigheterna Skolverket och Socialstyrelsen stor inverkan på vilka mer detaljerade uppgifter som begärs in avseende vård och omsorg samt förskola och utbildning.

De behov som exempelvis statliga utredningar – likt denna kommitté – har överensstämmer inte alltid med den data som samlas in. Detta gör att uppföljningen eller skapande av delmodeller försvåras. Kommittén menar att om en översyn görs av insamlingen av ekonomiska uppgifter bör en bredare insamling övervägas. Behoven av statistikuppgifter för en välfungerande utjämning bör särskilt beaktas.

3 Kommitténs utgångspunkter och problembild

Kommunerna och regionerna ansvarar för en stor del av den offentliga verksamheten, såsom välfärdstjänster inom skola, hälso- och sjukvård och omsorg, kollektivtrafik, vattenförsörjning, renhållning med mera. Alla kommuner respektive alla regioner har samma uppdrag. Alla invånare ska ha tillgång till en god och likvärdig välfärd, oavsett var i landet man bor. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna åt mellan olika kommuner och mellan olika regioner när det gäller exempelvis skattekraft, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur och socioekonomi, såsom befolkningens utbildningsbakgrund och inkomst.

Dessa strukturella skillnader leder till att de ekonomiska förutsättningarna är olika, både på intäkts- och kostnadssidan. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd och annan samhällsservice, trots dessa skillnader.

3.1 Varför behövs ett utjämningssystem?

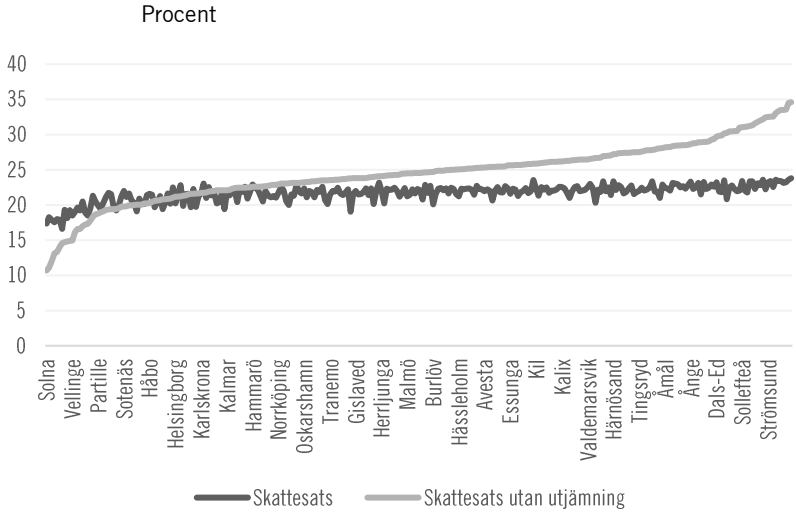
Ett sätt att närma sig frågan om varför en långtgående utjämning behövs är att åskådliggöra hur de ekonomiska förutsättningarna hade sett ut i frånvaro av det befintliga utjämningssystemet.

I den samtida debatten om kommunernas och regionernas ekonomi talas det ibland om stora skattesatsskillnader. Mellan Dorotea, som har den högsta kommunala skattesatsen i landet, och Österåker, som har den lägsta, är skillnaden 7,20 procentenheter 2024.[1] Notera att detta alltså är trots en mycket långtgående utjämning på såväl intäkts- som på kostnadssidan.

[1] Vid justering för huvudmannaskapsskillnader är skillnaden i skattesats 6,17 procentenheter.

Om det kommunalekonomiska utjämningssystemet inte hade funnits, och statens bidrag i stället hade fördelats lika i kronor per invånare, hade den totala spännvidden i skattesats varit 24 procentenheter under antagandet att kommunerna fortfarande skulle ha samma finansieringsbehov. Detta illustreras i figur 3.1.

Figur 3.1 Skattesatsen i dag samt den skattesats som skulle krävas utan utjämning för att nå samma intäkt som i dag



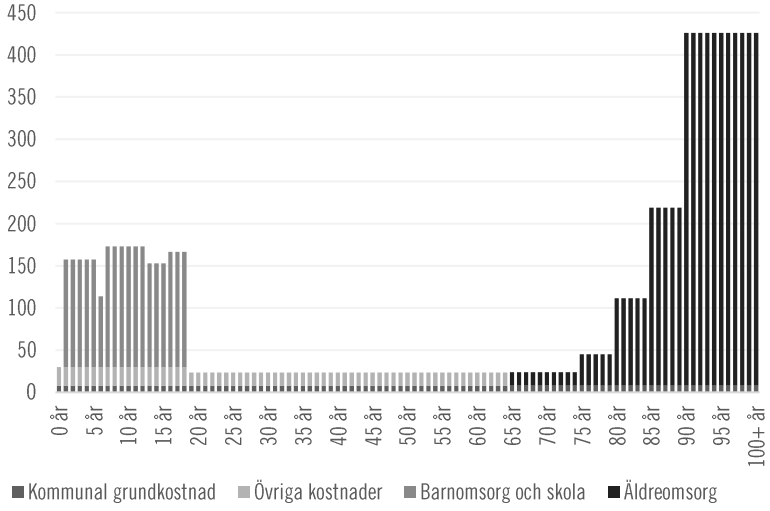
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I räkneexemplet varierar skattesatserna från 10,69 procent i Danderyd till 34,59 procent i Dorotea. Detta är exklusive regionernas skattesats. Enligt kommitténs uppfattning är det uppenbart att skulle vara svårt att erbjuda likvärdig service i alla delar av Sverige utan en utjämning. En utveckling med höjda skattesatser för många kommuner riskerar att påverka arbetsutbudet negativt, vilket i sin tur skulle kunna förvärra situationen ytterligare.

Men det är inte enbart förutsättningarna att ta in skatteintäkter som varierar. Det finns även stora variationer i kostnadsnivån. Den främsta orsaken till variation i kostnadsnivå är demografin. I figur 3.2 redovisas de kommunala kostnaderna uppdelat per person och ålder.

Figur 3.2 Kommunala kostnader per ålder 2022

Tusental kronor per person och år



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Som framgår av figuren är kostnaden per barn mellan 7–12 år i genomsnitt 170 000 kronor. Allra högst är dock kostnaden för de äldre. Per äldre över 85 år är kostnaden som minst 211 000 kronor i snitt. Detta kan jämföras med personer i arbetsför ålder, där kostnaden per person endast är 16 000 kronor i genomsnitt. Skillnaderna är alltså betydande.

Samtidigt råder stora skillnader mellan kommuner i hur stor andel av invånarna som befinner sig i respektive åldersgrupp. Andelen barn under 15 år varierar från 12 procent i Borgholm till 25 procent i Habo. Andelen äldre över 80 år varierar från 3 procent i Sundbyberg till 11 procent i Borgholm.

Detta får stor påverkan på kostnaderna för skolan och äldreomsorgen. För att inte möjligheten att bedriva skola eller äldreomsorg ska variera med kommunernas åldersstruktur finns det därmed behov av en kostnadsutjämning.

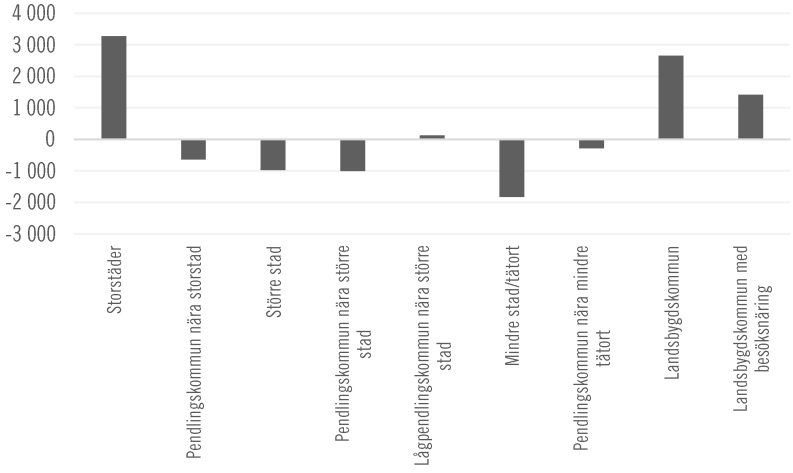
Utöver ålder finns det andra faktorer som gör att kostnaderna kan vara högre eller lägre i vissa kommuner. Det finns faktorer, som givet en viss åldersstruktur, genererar *merkostnader* i den kommunala verksamheten. Det kan till exempel handla om att långa avstånd och glesa bosättningsmönster ökar transportkostnaderna eller skapar behov av

små organisatoriska enheter som inte är lika kostnadseffektiva. En träffsäker kostnadsutjämning behöver således ta hänsyn till andra faktorer än åldersstrukturen.

En jämförelse mellan vad dagens kostnadsutjämning kompenserar för och ett system som enbart utjämnar för skillnader i åldersstruktur påvisar stora skillnader för vissa kommungrupper.

Figur 3.3 Skillnad i utfall mellan dagens kostnadsutjämning och en fiktiv kostnadsutjämning som enbart utjämnar för skillnader i ålder

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Störst är skillnaden för storstäder, där merkostnaden utöver skillnader i åldersstrukturen beräknas till 3 280 kronor per invånare. Det är framför allt inom verksamheterna kollektivtrafik och individ- och familjeomsorg som kostnaderna beräknas vara högre. Vidare bedöms storstäderna ha ett högre strukturellt löneläge.

Landsbygdskommuner bedöms också ha merkostnader utöver åldersstrukturen motsvarande 2 660 kronor per invånare. Orsaken till det höga kostnadsläget är främst en gles bebyggelsestruktur, vilket medför längre avstånd och mindre enheter. Detta gäller även landsbygdskommuner med besöksnäring, där merkostnaderna beräknas uppgå till 1 420 kronor per invånare.

För övriga kommungrupper utmärker sig mindre stad/tätort. Om utjämningen endast hade utjämnat för ålder hade kommungruppen erhållit i genomsnitt 1 830 kronor per invånare ytterligare i bidrag. Det indikerar att kommungruppen mindre stad/tätort i stället för merkostnader har gynnsamma strukturella förutsättningar och, tack vare dessa, beräknas kunna tillhandahålla välfärd och samhällsservice till en lägre kostnad än i riket som helhet.

I nuvarande kostnadsutjämning uppmärksammas således *både* problemen i storstäderna och på landsbygden. Kompensationen av storstädernas situation är, enligt kommitténs uppfattning, något som inte alltid framkommer i debatten om systemet.

3.2 Nuvarande system

Som vi har beskrivit ovan skulle det råda stora skillnader i ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner utan ett utjämningssystem. Nuvarande system för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar benämns *den kommunalekonomiska utjämningen*. Vid sidan av denna finns LSS-utjämningen. Den utjämnar för kostnadsskillnader för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Att denna är en åtskild utjämning har sin grund i att LSS-utjämningen inte är opåverkbar på samma sätt som den kommunalekonomiska utjämningen.

I detta avsnitt följer övergripande beskrivningar av dessa system som de ser ut i dag. Närmare beskrivningar av utjämningens olika beståndsdelar finns i de kapitel som berör dessa specifikt.

3.2.1 Den kommunalekonomiska utjämningen

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet är reglerat i såväl lag som förordning och består övergripande av sex olika delar:

- inkomstutjämning,
- kostnadsutjämning,
- strukturbidrag,
- införandebidrag,

- regleringsbidrag samt
- regleringsavgift.[2]

I praktiken består utjämningen av två system: ett för kommunerna och ett för regionerna. De sex ingående delarna är dock de samma. Systemet finansieras i huvudsak av staten genom anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i statsbudgeten.

Inkomstutjämningen utjämnar för skillnader i skattekraft

Inkomstutjämningen ska utjämna för skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan regioner. Genom inkomstutjämningen garanteras de enskilda kommunerna och regionerna en viss skattekraft. Utjämningen utgår från skillnaden mellan kommunens eller regionens skattekraft och en garanterad nivå – 115 procent – av den genomsnittliga skattekraften i riket. De kommuner och regioner som har en skattekraft som är lägre än den garanterade nivån erhåller ett utjämningsbidrag. De kommuner och regioner som har en skattekraft som är högre än den garanterade nivån får erlägga en utjämningsavgift. I beräkningen av storleken på bidraget respektive avgiften används en normerad skattesats, den så kallade *länsvisa skattesatsen*. Inkomstutjämningen finansieras i huvudsak av staten. Under 2024 är det 16 kommuner och 1 region som erlägger en avgift i inkomstutjämningen.[3]

Kostnadsutjämningen utjämnar för skillnader i strukturella behov och kostnader

Kostnadsutjämningen ska utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader, det vill säga skillnader som den enskilda kommunen eller regionen inte kan påverka. Strukturella kostnadsskillnader kan bero på till exempel hur många barn eller äldre det finns i kommunen eller regionen, eller på bebyggelsestrukturen i kommunen eller regionen.

[2] Regleringen av systemet finns i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning samt i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.
[3] Region Stockholm samt kommunerna Danderyd, Ekerö, Lidingö, Nacka, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Vaxholm, Värmdö, Lomma, Vellinge, Kungsbacka, Mölndal samt Gällivare.

Kostnadsutjämningen baseras på principer som har tämligen långa historiska rötter (se avsnitt 3.3). Dessa principer fastställdes ånyo av Kostnadsutjämningsutredningen 2020.[4] Enligt dessa principer ska kostnadsutjämningen

- avse obligatorisk verksamhet inom vilken det finns strukturellt betingade kostnadsskillnader av betydelse,
- kunna beskrivas på ett sätt som är begripligt,
- inte vara möjlig att påverka och inte påverka lokala beslut,
- präglas av beständighet över tid, samt
- baseras på aktuella och tillförlitliga data.

Rent praktiskt består kostnadsutjämningen av ett antal olika delmodeller som speglar utjämnade verksamheter. Totalt finns åtta delmodeller för kommunerna och två delmodeller för regionerna. Därutöver finns också en gemensam delmodell för kollektivtrafik.

För varje delmodell beräknas en standardkostnad som visar vad verksamheten skulle kosta om den bedrevs med en genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå och utifrån den struktur kommunen eller regionen bedömts ha. De beräknade standardkostnaderna summeras till en strukturkostnad. De kommuner och regioner som har en strukturkostnad som överstiger rikets genomsnittliga strukturkostnad erhåller ett kostnadsutjämningsbidrag och de kommuner och regioner som har en strukturkostnad som understiger rikets genomsnittliga strukturkostnad erlägger en kostnadsutjämningsavgift. Summan av bidragen är lika stor som summan av avgifterna.

Strukturbidrag till vissa kommuner och regioner

Strukturbidrag betalas ut till vissa kommuner och regioner som kompensation för delmodeller som inte längre ingår i kostnadsutjämningen eller för stora intäktsminskningar till följd av tidigare förändringar av utjämningen. Strukturbidraget betalas ut med ett fast årligt belopp per invånare till dessa kommuner och regioner. Totalt är det 61 kommuner och 6 regioner som erhåller strukturbidrag.

[4] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

Införandebidrag begränsar negativa effekter av förändringar i utjämningssystemet

Införandebidrag används för att mildra större, negativa omfördelningseffekter till följd av ändringar i utjämningen. De innebär att kommuner och regioner ges en viss tid att anpassa sin ekonomi till det nya utfallet. Under utjämningsåret 2024 är det ingen kommun eller region som erhåller införandebidrag.

Regleringsposten reglerar kostnaden för utjämningen mot anslagsnivån

Regleringsposten fungerar så att om nettot av bidragen och avgifterna inom inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidraget och införandebidragen är mindre än anvisade medel så utbetalas ett regleringsbidrag som motsvarar mellanskillnaden. Om nettot av bidragen och avgifterna inom inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidrag och införandebidrag är större än anvisade medel avgår i stället en regleringsavgift. Kostnaden för den kommunalekonomiska utjämningen kan därmed aldrig bli högre än de medel staten har avsatt för ändamålet.

Regleringsposten fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. Under 2024 är den positiv och uppgår till 3 055 kronor per invånare för kommuner och 730 kronor per invånare för regioner.

Samlat utfall i systemet 2024

Summeras utfallet för 2024 i de sex delarna för varje kommun får 280 kommuner sammanlagt 128 miljarder kronor i bidrag, medan 10 kommuner[5] betalar 9 miljarder kronor i avgifter. Nettosumman är 119 miljarder kronor. Summeras utfallet för 2024 inom utjämningssystemet för regionerna får 19 regioner och Gotlands kommun, som ingår i både utjämningen för kommuner och för regioner, sammanlagt 53 miljarder kronor i bidrag medan en region (Region Stockholm) betalar 4 miljarder kronor i avgift. Nettosumman är alltså 49 miljarder kronor.

[5] Danderyd, Lidingö, Nacka, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Vaxholm samt Vellinge.

Den sammantagna summan i utjämningssystemet är 168 miljarder kronor, vilket är nivån på anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i statens budget för 2024.

3.2.2 LSS-utjämningen

Ett system för utjämning av kostnadsskillnader för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), benämnt LSS-utjämningen, infördes 2004. Även LSS-utjämningen är reglerad i såväl lag som förordning.[6]

Systemet för LSS-utjämning liknar det för kostnadsutjämning på så sätt att utjämningen inom systemet utgår från en standardkostnad som räknats fram för varje enskild kommun. Till skillnad för kostnadsutjämningen baseras dock beräkningen av standardkostnaden inom LSS-utjämningen på de enskilda kommunernas faktiska antal insatser och kostnader, eftersom det inte har gått att finna strukturella faktorer som förklarar kostnadsskillnader mellan kommuner för LSS-verksamhet. Standardkostnaden för respektive kommun beräknas utifrån antalet insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, till exempel biträde av personlig assistent, daglig verksamhet och bostad med särskild service, samt kommunens kostnad för personlig assistans enligt SFB. LSS-utjämningen är statsfinansiellt neutral genom att summan av bidragen inom systemet är lika stor som summan av avgifterna. Under innevarande år är det 165 kommuner som erhåller ett bidrag och 125 kommuner som erlägger en avgift i systemet. Totalt omsluter LSS-utjämningen 5,8 miljarder kronor.

3.3 Systemets historiska utveckling

Det har sedan början av 1900-talet funnits olika former av statsbidrag för att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och regioner. År 1966 infördes det första egentliga utjämningssystemet, som bestod av inkomstutjämning samt ett särskilt utjämningsbidrag

[6] Regleringen av systemet finns i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och i förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

till kommuner och regioner (dåvarande landsting) med hög utdebitering av skatt.[7] Vid sidan av systemet fanns ett stort antal riktade statsbidrag. Huvuddragen i detta system gällde ända fram till och med 1992, även om det under perioden gjordes flera ändringar i systemet.[8]

3.3.1 En statsbidrags- och utjämningsreform 1993 …

Dagens system för kommunalekonomisk utjämning började att ta form 1993, i samband med att det gjordes genomgripande förändringar i statsbidrags- och utjämningssystemen. Flertalet av de riktade statsbidrag som funnits tidigare ersattes med ett generellt statsbidrag: ett för kommunerna och ett för regionerna (dåvarande landstingen). Det nya utjämningssystemet för kommunerna bestod av inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett tillägg för befolkningsminskning. Kostnadsutjämningen, som gav ett tillägg till eller avdrag från inkomstutjämningen, beräknades genom en så kallad totalkostnadsmetod. Metoden byggde på regressionsanalyser utifrån ett fåtal faktorer som i analyser visat sig ha stor betydelse för kostnaderna i de kommunala verksamheterna. För regionerna gjordes endast små förändringar 1993.

… och ett nytt system igen 1996

Utformningen av kostnadsutjämningen fick kritik redan från början, bland annat eftersom det ansågs svårt att genom totalkostnadsmetoden särskilja opåverkbara och strukturella faktorer från sådant som det inte var tänkt att utjämna för, till exempel val av servicenivå eller effektivitet. Ett problem med systemet var också att kommuner med en skattekraft som var högre än den garanterade inte omfattades av inkomstutjämningen. Eftersom inte alla kommuner omfattades av systemet kunde inte statsbidraget användas vid ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna.

Ett nytt utjämningssystem trädde därför i kraft 1996. Det nya utjämningssystemet omfattade alla kommuner och även regionerna (dåvarande landstingen). Systemet bestod av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, ett generellt statsbidrag och införanderegler. För både inkomstutjämningen och kostnadsutjämningen gällde att summan av

[7] SOU 1964:19 *Kommunal skatteutjämning*.
[8] Se exempelvis SOU 1985:61 *Skatteutjämningssystemet*.

bidrag inom systemen motsvarades av summan av avgifter. Samtliga kommuner och regioner tog del av det generella statsbidraget, som fördelades med ett enhetligt belopp per invånare.

Dessa ändringar lade grunden för det system för kostnadsutjämning som gäller i dag, både vad gäller principerna för utjämning och systemets uppbyggnad och beräkningsmetoder. De principer som fastslogs var att kostnadsutjämningen skulle baseras på strukturella, opåverkbara faktorer, och inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet eller avgiftssättning och effektivitet. Även principen att det endast skulle utjämnas för obligatoriska verksamheter slogs fast. När det gäller beräkningsmetoder gick man från totalkostnadsmetoden till standardkostnadsmetoden, vilken innebär att utjämningen byggs upp av ett antal delmodeller – för verksamheter eller kostnadsslag. I delmodellerna beräknas det en standardkostnad utifrån olika strukturella och opåverkbara faktorer som funnits leda till kostnadsskillnader i kommuner och regioner. Många av de delmodeller som infördes vid detta tillfälle finns kvar i dagens kostnadsutjämning.

Det nya systemet fasades in successivt under åtta år. Systemet blev alltså inte fullt ut infört förrän 2003. Dessutom fastställdes maxgränser för negativa effekten för enskilda kommuner och regioner av omläggningen av systemet. Fasta införandetillägg skapades, vilka låg kvar oförändrade fram till 2005.

3.3.2 Fem utredningar under 1995–2003

Under 1995–2003 följdes utjämningssystemet upp och utvärderades av fem utredningar. Det gjordes under denna period förändringar i både inkomst- och kostnadsutjämningen utifrån förslag från dessa utredningar. Utredningarna brottades med samma utmaningar som fortfarande är aktuella, till exempel frågan om hur inkomstutjämningen påverkar tillväxt, svårigheter att fånga strukturella variabler som påverkar kostnader för individ- och familjeomsorg, och utmaningar med delmodellen för kollektivtrafiken med det delade huvudmannaskapet samt svårigheter att hitta ett rättvisande kostnadsunderlag att använda i beräkningarna.

Bland de ändringar som gjordes under perioden kan nämnas att en ny delmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund infördes 2000, eftersom man bedömde att de merkostnader för barn och unga

med utländsk bakgrund som beaktades i olika delmodeller inte tillräckligt fångade upp de kostnader som kunde förekomma i områden med en hög andel barn och unga med utländsk bakgrund. När det gäller inkomstutjämningen infördes under senare delen av perioden en justering som syftade till att minska negativa marginaleffekter i systemet och att skapa incitament för tillväxt (se kapitel 5).

3.3.3 Ändringar i utjämningssystemet infördes 2005 utifrån förslag från en parlamentarisk kommitté

År 2005 trädde återigen större förändringar i kraft, utifrån förslag från en parlamentarisk utjämningskommitté som hade arbetat 2001–2003.[9] Det system som då infördes är i allt väsentligt det system som gäller i dag, även om vissa ändringar har gjorts sedan dess.

Det förändrade systemet innebar att staten i huvudsak tog över finansieringen av utjämningssystemet, genom att det generella statsbidraget inordnades i utjämningssystemet. Detta skedde genom att garantinivån i inkomstutjämningen höjdes från 100 till 115 procent av medelskattekraften för kommuner, och från 100 till 110 procent för regioner (dåvarande landsting). Genom höjningen av garantinivån minskade antalet kommuner och regioner som betalade avgift i inkomstutjämningen kraftigt, vilket också var ett av reformens mål. Ändringen innebar att för bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av medelskattesatsen för kommuner 2003 och för bidragsberättigade regioner utifrån 90 procent av medelskattesatsen för regioner samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och regioner beräknas avgiften utifrån 85 procent av respektive medelskattesats (mot tidigare 95 procent).

Flera ändringar gjordes vid detta tillfälle i kostnadsutjämningen, men grundprinciperna för systemet låg fast. Vissa delmodeller togs bort ur kostnadsutjämningen, strukturen för vissa delmodeller ändrades och ändringar gjordes i de flesta delmodeller. Ett strukturbidrag infördes, där kompensation för vissa av de borttagna delmodellerna lades in och där det även lades in permanenta införandebidrag för att skydda enskilda kommuner och regioner från alltför stora negativa effekter av de sammantagna förändringarna i systemet (se kapitel 10). När det gäller kostnadsutjämningen för kommuner togs delmodellerna

[9] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*.

för svagt befolkningsunderlag, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, vatten och avlopp och kallortstillägg bort ur systemet. Samtidigt togs de fasta införandetilläggen som införts 1996 bort.

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

Utredning som såg över det nya systemet

Redan i mars 2005 tillsattes en ny utredning, som pågick till 2007, med syfte att följa upp det system som införts 2005. Utredningen redovisade sina förslag i två delbetänkanden.[10] Denna utredning resulterade bland annat i att kompensation för lönekostnadsskillnader infördes och att utjämningen av byggkostnader reviderades.

Under 2008 inrättades en permanent uppföljningsorganisation (vid Statskontoret), vars uppgift var att löpande följa upp utjämningssystemet och ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämningen, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kunde ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet.[11]

En ny parlamentarisk kommitté tillsattes 2008 …

År 2008 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Utjämningskommittén.08, med uppgift att utvärdera och utreda det kommunalekonomiska utjämningssystemet. En del av uppdraget var att utvärdera alternativa metoder för inkomstutjämningen i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitament för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas. Kommittén fann inte belägg för att inkomstutjämningen i sig skulle vara tillväxthämmande och därför föreslogs inga principiella förändringar i inkomstutjämningen.[12]

[10] SOU 2006:84 *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen* samt SOU 2007:61 *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen*.
[11] Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 2*.
[12] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen*.

… och ändringar trädde i kraft 2014

Regeringen föreslog ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning utöver de förslag som Utjämningskommittén.08 hade lagt fram.[13] Trots att Utjämningskommittén.08 inte föreslagit några principiella ändringar i inkomstutjämningen ändrades systemet utifrån regeringens kompletterande förslag samtidigt som förslagen från Utjämningskommittén.08 trädde i kraft 2014.[14] Ändringen innebar att inkomstutjämningsavgiften sänktes för kommuner och regioner inom intervallet 115–125 procent av medelskattekraften i landet. Avgiften inom detta intervall sänktes genom att beräkningen av de länsvisa skattesatserna fastställdes med 60 procent i stället för med 85 procent av kommunernas respektive regionernas medelskattesats år 2003. Denna ändring gällde fram till 2016, när reduceringen av avgifter togs bort efter förslag från den dåvarande regeringen.[15]

När det gäller kostnadsutjämningen behölls delmodellerna i stora drag, men det gjordes genomgående ändringar och uppdateringar i delmodellerna, eftersom det gällande flera delmodeller hade gått lång tid sedan de hade setts över. Vidare ändrades strukturbidraget (se kapitel 10).

Ändringar i kostnadsutjämningen infördes 2020

År 2020 trädde ändringar i kostnadsutjämningen i kraft, utifrån förslag från Kostnadsutjämningsutredningen, som hade tillsatts 2016.[16] Ändringarna innebar genomgående uppdateringar och vissa ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och regioner.

En ny delmodell för kommunal vuxenutbildning (komvux) infördes i systemet och delmodellen för barn med utländsk bakgrund togs bort ur systemet, mot bakgrund av att modellen inte bedömdes vara träffsäker i förhållande till de merkostnader den avsåg kompensera för. Den socioekonomiska kompensationen förstärktes bland annat genom att sådana komponenter infördes i delmodellen för förskola och gymnasieskola.

---

[13] Promemorian *Förslag till ändringar i inkomstutjämningen för kommuner och landsting*, Finansdepartementet 2012 (dnr Fi2012/4726).
[14] Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, bet. 2013/14:FiU3 *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, rskr. 2013:69.
[15] Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*, bet. 2015/16:FiU3 *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, rskr. 2015/16:105.
[16] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

Vidare uppdaterades och förstärktes även kompensationen för gles bebyggelsestruktur. Inom kostnadsutjämningen för regioner föreslogs en ganska omfattande förenkling av hälso- och sjukvårdsmodellens kostnadsmatris.

3.3.4 Systemet för LSS-utjämning

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994. I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för stöd- och serviceinsatser till personer med utvecklingsstörning från regionerna till kommunerna. Staten tog genom assistansersättningen över ansvaret från kommunerna för en stor del av kostnaderna för insatsen personlig assistans eller de stöd som då motsvarade assistansen. Huvudmannaskapsförändringen genomfördes successivt under perioden 1991–1996. Den ekonomiska regleringen skedde genom en skatteväxling där regionen sänkte skattesatsen och kommunerna höjde skattesatsen i motsvarande mån.

I början skedde en utjämning av kostnader mellan kommuner inom respektive län, genom länsvisa överenskommelser, så kallade mellankommunala utjämningssystem.

Behov av en nationell utjämning av LSS-kostnader

Frågan om ett utjämningssystem för LSS-kostnader utreddes av olika arbetsgrupper och utredningar under flera år. Det konstaterades att skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar av landet i övertagna kostnader för LSS-verksamhet, liksom antalet personer med LSS-insatser, var så stora att någon form av utjämning behövdes.

Nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS infördes 2004

En parlamentarisk kommitté fick 2000 i uppdrag att utreda hur utjämningen av LSS-kostnader skulle utformas och lämnade sitt förslag under 2002.[17] Den 1 mars 2004 infördes en nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS.[18]

De grundläggande principerna och uppbyggnaden av systemet var desamma som gäller i dagens system. År 2008 gjordes vissa ändringar och uppdateringar i systemet.[19] I samband med ändringarna infördes ett ettårigt införandebidrag till kommuner som till följd av förslaget fick försämrat utfall överstigande 200 kronor per invånare.

3.4 Principiella utgångspunkter för kommitténs arbete med översynen av utjämningen

För att nå målet med den kommunalekonomiska utjämningen har bedömningen varit att det krävs en långtgående utjämning av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader. Bakom denna bedömning finns en stark och enhällig uppslutning i kommittén. Även grunderna för LSS-utjämningen har starkt stöd i kommittén.

Som vi har redovisat i avsnitt 3.1 skulle det råda mycket olika ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och mellan regioner utan en utjämning. Detta skulle i praktiken, enligt kommitténs bedömning, omöjliggöra att hela landet ska kunna leva. Därför är det avgörande att den kommunalekonomiska utjämningen fungerar ändamålsenligt och åtnjuter en hög legitimitet i sektorn. Av detta skäl krävs också att utjämningen ses över med jämna mellanrum. Nedan redovisas ett antal kärnvärden som har varit viktiga att beakta i den översyn som kommittén har getts i uppdrag att genomföra.

En första fundamental förutsättning för att utjämningssystemet ska uppfylla sitt syfte och uppfattas som legitimt är att utfallen i systemet bygger på *opåverkbara faktorer*. Utfallen ska inte gå att påverka och ska inte heller påverka lokala beslut. Genom hela arbetet har det

[17] SOU 2002:103 *Utjämning av LSS-kostnader*.
[18] Prop. 2002/03:151 *Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade*, bet. 2003/04:FiU9 *Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade*, rskr. 2003/04:40.
[19] Prop. 2007/08:88 *Förändringar i kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet*, bet. 2007/08:FiU26 *Förändringar i kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet*, rskr. 2007/08:186.

här varit en central utgångspunkt för kommittén. Detta har varit särskilt viktigt i LSS-utjämningen, som formellt sett ligger utanför den kommunalekonomiska utjämningen av just den anledningen att den bygger på delvis påverkbara faktorer. Här har en viktig strävan varit att minska detta inslag.

För att utjämningen ska uppfylla sitt syfte och ha en stark legitimitet behöver utjämningen vidare vara *träffsäkert*, samtidigt som den inte får upplevas som alltför komplext och ogenomträngligt. I kommitténs arbete har detta varit en återkommande och ofta svår avvägning, särskilt när det gäller kostnadsutjämningen. En viktig utgångspunkt har dock varit att träffsäkerhet bör gå före enkelhet i den mån dessa inte kan förenas. När det inte har funnits målkonflikter i detta avseende har även *enkelhet* varit ett ledord för kommittén i översynen av systemet.

För kommittén har det även varit viktigt att utjämningen konstrueras på ett sådant sätt att det inte leder till kraftiga svängningar i utfall mellan enskilda år för kommuner och regioner, eftersom detta i sin tur leder till svårigheter att budgetera och planera sin verksamhet. I arbetet har således en strävan varit att försöka skapa ett någorlunda *stabilt* och *förutsägbart* system.

En ytterligare utgångspunkt för kommitténs översyn av systemet har varit att utjämningen, så långt som möjligt inom ramen för syftet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner, bör ge upphov till sunda incitament inklusive incitament för *tillväxt*. Till exempel har det varit viktigt att kostnadsutjämningen fortsatt ska ge starka incitament för att bedriva en effektiv verksamhet och uppmuntra ett samhällsekonomiskt gynnsamt agerande.

Det har också varit viktigt för kommittén att systemet bygger på *aktuella och tillförlitliga data.* I översynen har därför en strävan varit att försöka rensa bort sådant som inte går att uppdatera eller som av andra skäl har brister när det gäller tillförlitligheten. Som vi har beskrivit avsnitt 2.3.9 har det ibland funnits vissa utmaningar i detta avseende, även med statistik som årligen uppdateras.

Ett annat grundläggande perspektiv för kommitténs översyn av systemet har varit att utjämning ska ske för *obligatorisk verksamhet*. Kommuner och regioner kan bedriva många verksamheter utifrån lokala prioriteringar, men bara sådana verksamheter som är obligatoriska ska vara föremål för utjämning. Detta är ett perspektiv som även löpande måste beaktas i förvaltningen av utjämningen. I den mån det

sker förändringar i kommuners och regioners skyldigheter behöver detta återspeglas i utjämningen. För närvarande bereds exempelvis förslag om ändrat huvudmannaskap för personlig assistans i Regeringskansliet.[20] Även en utredning som bland annat har i uppdrag att göra en översyn av modersmålsundervisningen har tillsatts av regeringen.[21] Dessa är exempel på processer som, beroende på hur de landar, kan få konsekvenser för utjämningen.

Slutligen har även den *kommunala självstyrelsen* varit ett grundläggande värde i arbetet med att se över utjämningen. Kommuner och regioner bör ha en långtgående frihet att – inom ramen för befintliga regelverk – besluta om, utforma och prioritera i och mellan sina verksamheter. Detta har varit särskilt viktigt i de delar av utredningsuppdraget som handlar om riktade statsbidrag samt åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

3.5 Vanliga missuppfattningar

Det förekommer relativt ofta kritik emot den kommunala utjämningen. Ofta grundar sig dock denna på missförstånd om hur utjämningen fungerar. Det försvårar i sin tur en saklig diskussion om utjämningens styrkor och svagheter. I det nedanstående visar kommittén på felaktigheten i några vanliga påståenden.

3.5.1 Det är ingen idé att höja skatten – utjämningssystemet tar ändå hela beloppet!

Vid en analys av effekterna av en skatteförändring måste man hålla isär vad som orsakar vad. Hela effekten av skatteförändringen tillfaller kommunen eller regionen. Inkomstutjämningen tar inte hänsyn till kommunen eller regionens egen skattesats utan grundar sig på en länsvis skattesats som utgår ifrån den genomsnittliga skattesatsen 2003. Kommunen eller regionens egen skattesats har alltså ingen betydelse för utfallet i inkomstutjämningen. Samtidigt kan skatteunderlag och folkmängd förstås förändras mellan åren, vilket kan påverka utfallet i inkomstutjämningen. Den senare förändringen har dock inget med

[20] SOU 2023:09 *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet.*
[21] Dir 2023:175 *Införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen.*

förändringen i skattesats att göra. Som vi har konstaterat tidigare är en av grunderna i utjämningssystemet att det ska vara opåverkbart. Om en skatteförändring hade låtits påverka systemet skulle denna princip fallit.

3.5.2 Systemet missgynnar kommuner som är effektiva

Om en kommun bedriver en effektiv verksamhet och därför producerar en viss tjänst till en lägre kostnad än andra kommuner straffas man inte genom ett lägre bidrag eller en högre avgift i kostnadsutjämningen. Motsvarande gäller för en kommun som är ineffektiv i sin produktion. Kostnadsutjämningen använder aldrig den enskilda kommunens kostnad utan utgår från ett riksgenomsnitt för verksamheten, vilket mycket marginellt påverkas av den enskilda kommunens kostnadsnivå.

En del av beräkningen av standardkostnaden för kostnadsutjämningen i grundskolan illustrerar detta.[22]

Tabell 3.1 Del av beräkning av standardkostnaden i delmodell för grundskola och förskoleklass

	Stockholm	Lomma	Vilhelmina	Haparanda
A. Åldersersättning per elev	114 000	114 000	114 000	114 000
B. Gleshet	–3 461	–996	16 543	2 552
C. Löner	3 385	732	–1 456	–1 344
D. Standardkostnad 7–15 år (A+B+C)	113 924	113 736	129 087	115 208
E. Andel 7–15 år (%)	9,63	15,2	9,7	10,5
F. Standardkostnad kr per inv. (D*E/100)	10 973	17 258	12 499	12 088

Källa: SCB och egna beräkningar.

I ett första steg (A) får samtliga kommuner 114 000 kronor per elev. Beloppet avser genomsnittskostnaden för samtliga kommuner. Kommunens egen kostnad används inte. Utgångspunkten genom detta är en genomsnittlig ambition och effektivitet.

I nästa steg (B) beräknas merkostnaden för gles bebyggelsestruktur. Vilhelmina och Haparanda förutsätts ha en högre kostnad per elev på grund av en ogynnsam bebyggelsestruktur. Beräkningen utgår från var

[22] Här inkluderas merkostnaden för gleshet och löner. I delmodellen tas även hänsyn till kraftiga befolkningsförändringar och modersmål.

eleverna är bosatta men ingen hänsyn tas till den faktiska skolorganisationen.

I ett tredje steg (C) beräknas merkostnaden på grund av ett högt strukturellt löneläge. Stockholm och Lomma har enligt systemet ett högre löneläge. Kommunerna kompenseras inte för faktisk lönenivå, utan beräkningen utgår från ett modellberäknat värde.

Standardkostnaden per elev blir summan av åldersersättningen och de olika merkostnadskomponenterna. Detta är den kostnad kommunen skulle haft om de bedrev grundskolan till en genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå. Om kommunen de facto har en lägre kostnad påverkar det inte standardkostnaden.

Standardkostnaden per invånare beror slutligen på hur stor andel av invånarna som är i åldern 7–15 år. I exemplet är andelen högst i Lomma, vilket ger Lomma den högsta standardkostnaden för grundskolan. Det som avgör utfallet i kostnadsutjämningen är alltså kommunens struktur inte dess kostnad.

3.5.3 Inflyttning av miljonärer stärker kommunens kassa med betydande belopp

Den enskilde kommuninvånarens inkomst påverkar endast kommunens intäkter i mindre utsträckning. Alla kommuner garanteras för varje invånare ett skatteutjämningsunderlag motsvarande 115 procent av medelskattekraften. Avgörande för kommunens intäkter för en inflyttad person är dess ålder. Detta eftersom de samlade intäkterna en kommun erhåller för varje person är tänkta att motsvara den kostnad som uppstår för kommunen. Nedan illustreras den ökade intäkt som en kommun med en genomsnittlig skattesats får för olika typer av invånare.

Tabell 3.2 Marginaleffekten vid inflyttning

	7–12 år	19–64 år	19–64 år	80–89 år
Individens inkomst	**0**	**200 000**	**800 000**	**200 000**
Skatteintäkt	0	41 300	165 200	41 300
Inkomstutjämning	54 950	16 130	-100 330	16 130
Skatter och inkomstutjämning	**54 950**	**57 430**	**64 870**	**57 430**
Kostnadsutjämning	106 225	-40 874	-40 874	22 311
Strukturbidrag + införandebidrag	0	0	0	0
Regleringspost	2 760	2 760	2 760	2 760
Totalt	**163 935**	**19 317**	**26 757**	**82 502**

Anm.: Individen mellan 80 och 89 år antas vara sammanboende i exemplet.
Källa: SKR.

Om en person mellan 19 och 64 år har en inkomst på 200 000 eller 800 000 kronor per år har liten betydelse för de totala intäkterna i kommunen. Intäktsskillnaderna är däremot stora mellan en person i arbetsför ålder och ett barn.

3.5.4 Fler skolelever ger mer intäkter från kostnadsutjämningssystemet

Det som bestämmer kommunens avgift eller bidrag i kostnadsutjämningen är kommunens relativa struktur jämfört med riket. Antag att andelen barn ökar i riket som helhet. Kommuner som har en konstant andel barn får i detta fall en ökad avgift eller ett minskat bidrag. Om andelen skolbarn ökar lika mycket som i riket får den enskilda kommunen ingen förändring i kostnadsutjämningen.

Utjämningens syfte är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, förändras förutsättningarna i riket som helhet kommer bidraget eller avgiften förändras även för kommuner som har en konstant struktur.

Om en kommun får fler barn, ungdomar och äldre garanterar således inte kommunen eller regionen ett högre bidrag på det sätt som till exempel ett riktat statsbidrag kan göra. Kostnadsutjämningen är ett utjämningssystem, inte ett bidragssystem. Om staten vill kompensera kommunerna för en generell ökning av exempelvis andelen äldre kan det göras via ökade anslag i statsbudgeten.

3.5.5 Vårdbiträdet betalar till direktören

I alla kommuner finns det en spännvidd av inkomster. Det finns de som tjänar mycket, till exempel direktörer. Sedan finns det de som tjänar mindre, till exempel vårdbiträden. Vad en enskild inkomsttagare har för inkomst är dock av mindre betydelse för kommunens genomsnitt. Denna beror på den samlade inkomststrukturen i kommunen. Självklart kommer det även i de kommuner som mottar bidrag finnas individer med höga inkomster, men det är den samlade inkomststrukturen som är avgörande. Syftet med systemet är att kommuner med en hög andel låginkomsttagare ska ha samma förutsättningar att ge sina invånare de välfärdstjänster de har rätt till som en kommun med en hög andel höginkomsttagare.

I en kommun med hög medelinkomst är det inte vårdbiträdet som betalar en avgift i inkomstutjämningen till kommuner med låg medelinkomst. Det är höginkomsttagarna. Vårdbiträdet sänker ju medelinkomsten och därmed kommunens avgift i inkomstutjämningen. Och det är inte till exempel direktören som är mottagare av bidraget från kommunen med hög medelinkomst. En höginkomsttagare ökar medelinkomsten och minskar därmed bidraget från andra kommuner.

4 Översyn av riktade statsbidrag

Vid sidan av det generella stöd som slussas till kommunsektorn via det kommunalekonomiska utjämningssystemet stödjer staten kommuner och regioner ekonomiskt i form av riktade statsbidrag. Sedan 2000-talets början har såväl antalet riktade statsbidrag som den ekonomiska storleken på dessa ökat. Samtidigt har de riktade statsbidragen kritiserats för att leda till administration och snedvrida lokala prioriteringar i kommunsektorn.

I detta kapitel beskriver kommittén utvecklingen av de riktade statsbidragen över tid och analyserar dagens statsbidragsflora. Utifrån denna analys föreslår vi sedan principiella kriterier för statens användning av riktade statsbidrag och lämnar förslag på vilka riktade statsbidrag som bör kunna generaliseras.

I kapitlet beskriver kommittén även vilka konsekvenser ett eventuellt sektorsbidrag skulle få för det generella statsbidraget, utjämningssystemet och för finansieringen av kommunsektorn i sin helhet. Vidare redogör kommittén för hur användningen av riktade statsbidrag kan påverka utfallet i kostnadsutjämningen.

4.1 Nuläge och historik

Diskussionen om generella kontra riktade statsbidrag är inte ny. Under årens lopp har flera utredningar behandlat frågan och kommit med förslag för att minska antalet riktade statsbidrag.

I detta avsnitt ger vi en introduktion till frågan om de riktade statsbidragen. Vi inleder med kort historisk översikt för att sätta frågan i sitt sammanhang. Därefter gör vi nedslag i vilka problem som, enligt kommitténs bedömning, är behäftade med användningen av riktade statsbidrag i styrningen av kommunsektorn. Slutligen tecknar vi en nu-

lägesbild av de riktade statsbidrag som kommuner och regioner möter med utgångspunkt i situationen 2022.

4.1.1 1993 års statsbidragsreform lade grunden för den generella statsbidragsgivningen

Sedan 1990-talet är en grundläggande princip att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga, som huvudregel, ska vara generella. Principen har sitt ursprung i ett betänkande från Kommunalekonomiska kommittén, som även föreslog att ett stort antal riktade statsbidrag skulle inordnas i ett generellt stöd till kommunsektorn.[1] Principen befästes av riksdagen i samband med en kompletteringsproposition till statsbudgeten som regeringen gick fram med inför budgetåret 1992/93.[2]

Ett viktigt skäl för principen var att kommuner och regioner skulle få möjlighet att, inom ramen för lagstiftning och den kommunala självstyrelsen, själva bestämma om utformning och prioritering av sina verksamheter. Detta ansågs vara av särskild betydelse i ljuset av det svåra samhällsekonomiska läget vid tidpunkten. Med en ökad anpassning till lokala behov och förutsättningar skulle också möjligheterna att rationalisera och effektivisera verksamheten i kommunsektorn öka.[3]

Samtidigt argumenterade den Kommunalekonomiska kommittén för att staten undantagsvis fortsatt skulle kunna stödja kommunsektorn med riktade bidrag. I betänkandet ställde man därför upp ett antal undantag från huvudregeln om generell statsbidragsgivning. Dessa undantag gällde

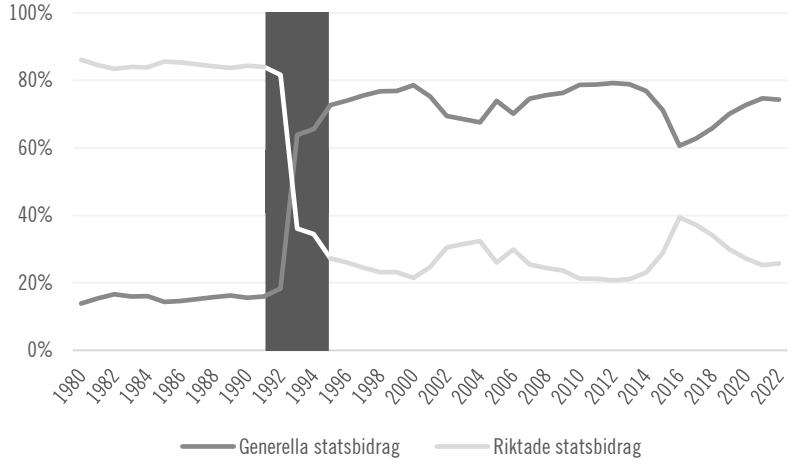
- ersättningar för utförd tjänst åt staten,
- investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag och dylikt,
- arbetsmarknadspolitiska bidrag,
- bostadspolitiska bidrag,

[1] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
[2] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93.*
[3] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

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

Trots dessa undantag var 1993 års statsbidragsreform, som följde av kommitténs betänkande, mycket omfattande (se figur 4.1).

Figur 4.1 Mixen av generella och riktade statsbidrag över tid



Anm. 1: Avser den beloppsmässiga fördelningen mellan de olika kategorierna av statsbidrag – inte antalet statsbidrag inom respektive kategori.
Anm. 2: Avser mixen av generella och riktade statsbidrag till kommunerna (exkl. regionerna).
Källa: Egen beräkningar med data från SCB-publikationerna *Statistisk årsbok* för åren 1980–2012 respektive *Kommunernas finanser* för åren 2013–2022.

Som framgår innebar reformen en betydande förskjutning från riktade till generella statsbidrag. Några år efter reformen är det nästan som att bidragstyperna har bytt plats med varandra. Vidare förefaller den ekonomiska fördelningen mellan bidragen vara relativt stabil över tid. Även om andelen statsbidragsintäkter från riktade statsbidrag varierar mellan olika år går det inte att se någon trendmässig förändring sedan statsbidragsreformen.

Under 2022 utgjorde de riktade statsbidragen 26 procent och de generella statsbidragen 74 procent av kommunernas totala statsbidragsintäkter, vilket ligger i nivå med situationen några år efter 1990-talsreformen. Effekterna av reformen har därmed varit bestående, åtmin-

stone när man ser till den beloppsmässiga fördelningen mellan de olika bidragstyperna.

Om man i stället analyserar statsbidragsreformen 1993 utifrån antal riktade statsbidrag som inordnades i det generella statsbidraget tecknas återigen bilden av en stor reform. I betänkandet föreslog kommittén att 24 riktade statsbidrag skulle inordnas i det generella statsbidraget.[4] I regeringens proposition var det 18 av dessa som ingick.[5] Vid tidpunkten fanns det cirka 65 riktade statsbidrag till kommunsektorn. Det innebär att mer än vart fjärde riktat statsbidrag generaliserades som ett resultat av reformen.

Till skillnad från den beloppsmässiga fördelningen har inte minskningen av antalet riktade statsbidrag sedan 1993 års statsbidragsreform bestått. I stället har antalet riktade statsbidrag ökat. Vi återkommer till detta i kommande avsnitt.

4.1.2 Efterföljande statsbidragsreformer har varit små

Frågan om de riktade statsbidragen har även analyserats av efterföljande utjämningskommittéer i syfte att kartlägga statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget. Till skillnad från Kommunalekonomiska kommitténs förslag på detta område, vilket vi har konstaterat var omfattande både i antal riktade statsbidrag och i ekonomisk storlek, har förslagen från senare utjämningskommittéer varit betydligt mer begränsade.

2001 års utjämningskommitté föreslog generalisering av totalt fem riktade statsbidrag till ett värde av 31,5 miljarder kronor.[6] I regeringens proposition med anledning av betänkandet fanns bara två av dessa riktade statsbidrag med. Storleken på dessa uppgick till cirka 4,3 miljarder kronor.[7]

Utjämningskommittén.08 pekade på två riktade statsbidrag som skulle kunna vara lämpliga att inordna i det generella statsbidraget: dels statsbidraget för maxtaxa, dels statsbidraget för läkemedelsförmånerna.[8] Under 2009 uppgick storleken på dessa statsbidrag till cirka 26,1 miljarder kronor. Däremot var inte kommittén beredd att

[4] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
[5] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93.*
[6] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*
[7] Prop. 2003/04:155 *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet.*
[8] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*

föreslå en generalisering av dessa bidrag skarpt, utan argumenterade för att vissa kriterier var tvungna att uppfyllas innan så kunde ske. I fallet med maxtaxan ansåg kommittén att en generalisering förutsatte att tillämpningen av maxtaxan skulle göras obligatorisk för kommunerna. I fallet med läkemedelsförmånerna menade kommittén att en generalisering behövde föregås av en överenskommelse mellan staten och regionerna om att så bör ske.

Att senare generaliseringsförsök inte har nått lika långt som 1993 års statsbidragsreform kan ha flera orsaker. Ett skäl kan vara att förutsättningarna för en långtgående generalisering av riktade statsbidrag minskade i och med statsbidragsreformen 1993. Som vi har illustrerat i figur 4.1 ändrade reformen balansen mellan generella och riktade statsbidrag på ett påtagligt och över tid bestående sätt. Sedan 1990-talets början har det också blivit vanligare att kommunsektorn inte är exklusiv mottagare av riktade statsbidrag, utan att dessa ges på lika villkor till privata aktörer. Inte minst har detta fenomen ökat på skolans område, där statsbidragen i dag vanligen riktas till huvudmannanivån. Även detta är en omständighet som kan försvåra en långtgående generalisering.

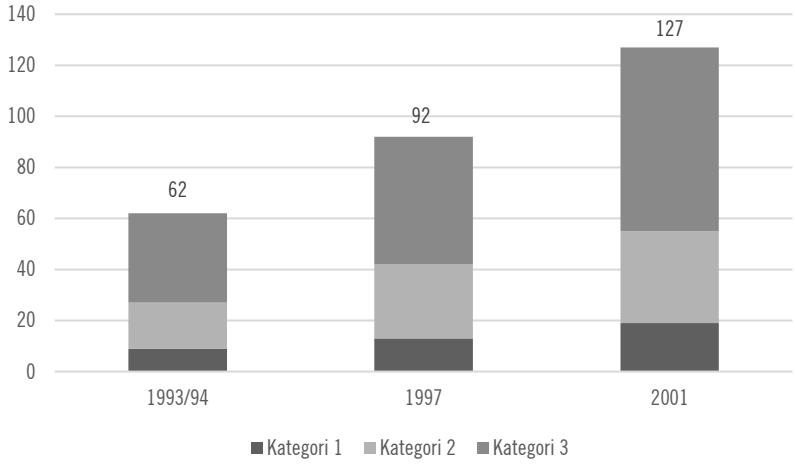
4.1.3 Svårt att åstadkomma en långsiktig minskning när det gäller antalet riktade statsbidrag

Ett mönster från historien är att en statsbidragsreform som syftar till att minska antalet riktade statsbidrag över tid tenderar att undergrävas genom en successiv återuppbyggnad av riktade statsbidrag. Till slut blir tillväxten av riktade statsbidrag så stor att den leder till ytterligare en statsbidragsreform. Därefter tenderar händelseförloppet att upprepas närmast i ett cykliskt mönster.

Som illustration över detta kan perioden tas från 1993 års statsbidragsreform till det att 2001 års utjämningskommitté lämnade sitt betänkande. Enligt en rapport från Statskontoret mer än fördubblades antalet anslag med utbetalningar till kommunsektorn mellan budgetåren 1993/94 samt 2001 (se figur 4.2).[9] Detta trots att riksdagen alltså bara några år tidigare hade röstat igenom en stor generaliseringsreform.

[9] Statskontoret (2003): *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys.* Dnr: 2002/315-5.

Figur 4.2 Antal anslag med utbetalningar till kommunsektorn under budgetåren 1993/94, 1997 och 2001



Anm.: Kategori 1 avser anslag som sin helhet var avsedda för kommuner och landsting. Kategori 2 avser anslag som delvis var avsedda för kommuner och landsting. Kategori 3 avser anslag utan särskilt avsatta medel för kommuner och landsting, men där det ändå fanns registrerade utbetalningar.
Källa: Statskontoret (2003): *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys.*

Statskontorets rapport visade att antalet anslag med utbetalningar till kommunsektorn hade ökat inom ett stort antal utgiftsområden. Allra tydligast var dock ökningen på utgiftsområde 16 (utbildning och universitetsforskning) samt på utgiftsområde 9 (hälsovård, sjukvård och social omsorg).

Av tekniska skäl analyserade Statskontoret antalet anslag med utbetalningar till kommunsektorn snarare än antalet redovisade statsbidrag. Även om överenstämmelsen kan vara god är dessa inte helt jämförbara begrepp. Ett anslag kan till exempel innehålla fler än ett riktat statsbidrag. I Statskontorets rapport omfattades också anslag utan särskilt avsatta medel för kommuner och landsting, men där det ändå fanns registrerade utbetalningar. Den här typen av transfereringar omfattades inte av Kommunalekonomiska kommitténs generaliseringsarbete.[10]

Med beaktande av dessa förbehåll är det ändå anmärkningsvärt att antalet anslag med utbetalningar till kommunsektorn steg snabbt åren

[10] Statskontoret (2003): *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys.* Dnr: 2002/315-5.

efter 1993 års statsbidragsreform, när denna så tydligt fastställde huvudregeln om en generell statsbidragsgivning till kommunsektorn. Även om man, för att få till en mer rättvisande jämförelse, bortser från anslag inom den tredje kategorin innebar utvecklingen under perioden en fördubbling. Detta kan tala för att det inte räcker att lämna förslag om generalisering av riktade statsbidrag vid en given tidpunkt, utan att det kan behövas någon form av institutionellt ramverk som binder statsmakterna för att säkerställa att antalet riktade statsbidrag förblir lågt.

4.1.4 Användningen av riktade statsbidrag har ökat

Regering och riksdag har vid flera tillfällen under 2000-talet bekräftat principen om generella statsbidrag som huvudregel i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn.[11] Trots detta har statens användning av riktade statsbidrag kommit att öka.

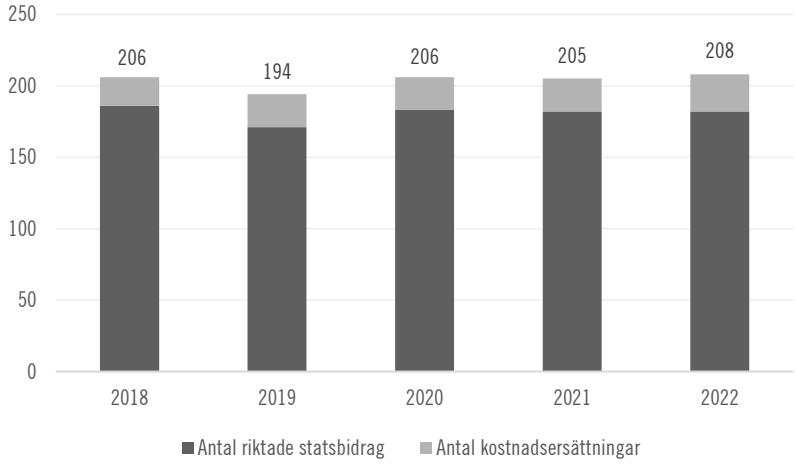
Ökningen har varit särskilt tydlig på senare tid. Sedan 2015 har utbetalningarna av riktade statsbidrag, exklusive kostnadsersättningar, trefaldigats i ekonomisk storlek. Under 2022 fanns totalt 182 riktade statsbidrag av det här slaget till kommuner och regioner, till en utbetald summa om 83 miljarder kronor.[12]

När det gäller antalet riktade statsbidrag har utvecklingen inte varit lika kraftig under de senaste åren. Även om det varje år har tillkommit nya riktade statsbidrag har också ett antal tidigare bidrag upphört. Rörelserna inom åren har således tagit ut varandra och gjort att antalet riktade statsbidrag har varit relativt stabilt under perioden 2018–2022 (se figur 4.3). Sett ur ett längre perspektiv har dock antalet riktade statsbidrag ökat tämligen påtagligt.

[11] Se t.ex. prop. 2003:04:105 *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.* Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*

[12] Statskontoret (2023): *Statsbidragsförteckning 2022.* Excelbilaga till rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.* Det angivna beloppet inkluderar även riktade statsbidrag som har fördelats till kommunala bolag. Exklusive dessa uppgår det utbetalade beloppet till drygt 79 miljarder kronor.

Figur 4.3 Utveckling av antal riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till kommunsektorn 2018–2022



Källa: Statskontoret (2023): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

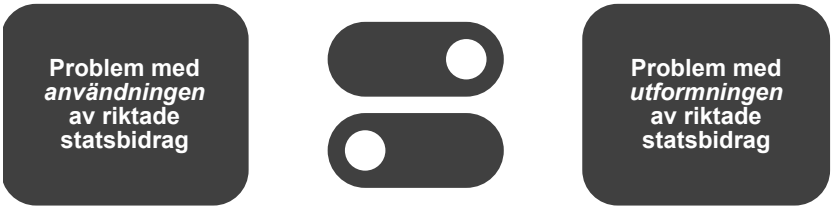
Ett skäl till att statsmakternas användning av riktade statsbidrag har ökat kan vara att de, som styrmedel betraktat, ibland har vissa fördelar jämfört med andra styrmedel som lagstiftning eller generella statsbidrag. Till exempel är det tydligt att de riktade statsbidragen

- ger statsmakterna möjlighet att uttrycka politiska prioriteringar,
- medger en snabb och flexibel styrning som kan svara mot oväntade omvärldshändelser, samt
- skapar möjlighet att fördela resurser på ett sätt som kan vara svårt att åstadkomma i de generella systemen.

4.1.5 En dubbelsidig problematik med riktade statsbidrag

Statens användning av riktade statsbidrag i styrningen av kommunsektorn har genom historien återkommande kritiserats för att leda till ett antal problem. Något förenklat kan dessa problem delas in i två kategorier (se figur 4.4).

Figur 4.4 Två typer av problem med riktade statsbidrag



Källa: Egen illustration.

Problem relaterade till användningen av riktade statsbidrag

Den första kategorin innehåller problem av mer fundamental art. Dessa är svåra att komma till rätta med genom en bättre utformning. Här återfinns bland annat den principiella kritiken mot riktade statsbidrag – att de styr mot det som staten för närvarande är intresserad av, snarare än lokalt identifierade verksamhetsbehov. Om dessa perspektiv inte ligger i linje med varandra riskerar användningen av riktade statsbidrag leda till att resurser inte används på bästa sätt i de kommunala och regionala verksamheterna.[13]

De riktade statsbidragen innebär vidare att verksamheter möter många och ibland okoordinerade styrsignaler. I sin tur är det något som kan orsaka splittring och försvåra – ibland omöjliggöra – både prioritering och långsiktig planering hos kommuner och regioner.[14] Denna problematik växer med mängden riktade statsbidrag. Från ett nationellt perspektiv minskar också värdet i form av nationell uppmärksamhet, medvetenhet och prioritering av ett område med varje tillkommande statsbidrag. Risken ur ett effektivitetsperspektiv är att satsningarna därmed får mindre effekt men upptar allt större administrativa resurser hos huvudmännen.[15]

Riktade statsbidrag riskerar också att ge upphov till oönskade dynamiska effekter. Exempelvis kan förväntningarna om ett framtida statsbidrag leda till att kommuner och regioner skjuter upp sina egna insatser i väntan på statsbidraget. På så sätt kan diskussionen om ett

[13] Se t.ex. Statskontoret (2023): *Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.
[14] Se t.ex. Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.* RiR 2017:30.
[15] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2013): *Statens styrning av vården och omsorgen med prestationsbaserad ersättning.* Rapport 2013:8.

framtida statsbidrag hålla tillbaka den aktivitet som statsmakterna önskar främja med det ifrågavarande bidraget.[16] Detta kan leda till en typ av undanträngningseffekt, där staten finansierar insatser som kommuner och regioner ändå skulle ha finansierat utan statsbidrag. Då blir nettoeffekten av resurstillskotten marginell eller till och med obefintlig.

Motsvarande effekt kan uppstå om kommuner och regioner drar undan sina egna resurser när de får ett riktat statsbidrag. Många riktade statsbidrag syftar till att skapa en prioritering av en viss aktivitet, ofta i form av att de resurser som finns avsatta för aktiviteten ska öka. Ett undandragande av kommuners och regioners egna resurser för aktiviteten i fråga undergräver denna prioritering. Detta tycks till exempel ha varit fallet med de så kallade Wärnersson-pengarna till skolan i början av 2000-talet.[17]

Slutligen kan de riktade statsbidragen även skapa svagare incitament för långsiktig förändring hos huvudmännen, eftersom de inte medför en ekonomisk risk för mottagaren av medlen. Utvecklingsprojekt som har finansierats med egna medel har ofta bättre förutsättningar att leda till långsiktig förändring, eftersom de har föregåtts av ett ekonomiskt risktagande med tillhörande ”krav på avkastning” i form av förändringar i verksamheten.[18]

Problem relaterade till utformningen av riktade statsbidrag

Den andra kategorin utgörs av problem som går att mildra genom en bättre utformning av de riktade statsbidragen. Här handlar det alltså om en gradproblematik snarare än en artproblematik. Det kan till exempel handla om hur villkoren för de riktade statsbidragen ser ut och vilka administrativa kostnader för mottagaren som följer av dem, bland annat i form av vilka krav som ställs på ansökan, genomförande av insatser, återrapportering och uppföljning. I vissa fall kan de administrativa kostnaderna upplevas så betungande att små kommuner inte söker vissa bidrag trots att de skulle ha behov av dem. Då kan i stället

[16] Matz Dahlberg & Jørn Rattsø (2010): *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2010:5.
[17] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
[18] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022): *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg.* Rapport 2022:3.

konsekvensen bli minskad nationell likvärdighet och att de riktade statsbidragen förfelar sitt syfte.[19]

Det finns också problem med de riktade statsbidragen i den här kategorin som härrör ur brister i framförhållningen, där tiden kan vara kort från det att ett statsbidrag aviseras till det att ansökan ska inkomma, resurserna ska rekvireras och insatserna ska genomföras. Kommunernas och regionernas planeringsprocesser för nästa år börjar normalt sett tidigt under året, medan en stor del av de riktade statsbidragen tillkännages först i budgetpropositionen i september. Sedan dröjer det i regel ända fram till december, när regleringsbreven beslutas, innan ytterligare information om de riktade statsbidragen når kommunsektorn. Därefter tar det vanligtvis ytterligare lite tid innan ansvariga myndigheter kan meddela den närmare utformningen av statsbidragen. Lägg därtill på den tid det tar för kommunerna och regionerna att söka statsbidrag och sedan få dessa utbetalda. Att den statliga och den kommunala planeringsprocessen inte går i takt med varandra kan leda till hastiga omprioriteringar och skapa en ryckighet inom verksamheterna.[20]

Om insatserna som ska finansieras med riktade statsbidrag inbegriper bemanning – som de ofta gör – kan det medföra särskilda svårigheter. För det första kan möjligheterna att rekrytera den kompetens som avses i statsbidraget skilja sig påtagligt mellan olika delar av Sverige.[21] För det andra finns en risk att kommuner och regioner drar på sig långsiktiga driftsutgifter som inte enkelt går att dra tillbaka den dag som det riktade statsbidraget upphör.[22] Den ekonomiska risk som följer av att öka bemanningen med hjälp av statsbidrag är relativt sett större i en liten kommun eller i en liten region än i en större verksamhet med betydligt fler anställda. Detta kan göra att mindre kommuner eller regioner är mer försiktiga med att anställa personer med hjälp av riktade statsbidrag.[23]

Vidare har villkoren för många statsbidrag en tendens att förändras och det råder ofta osäkerhet kring hur länge ett riktat statsbidrag

[19] Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.* Rapport 2019:2.
[20] Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.* Rapport 2019:2.
[21] Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.* RiR 2017:30.
[22] Matz Dahlberg & Jørn Rattsø (2010): *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2010:5.
[23] Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.* Rapport 2019:2.

kommer att finnas. Även om flera statsbidrag är uttalat nivåhöjande och ska vara permanenta sker ändå en omprövning varje år inom ramen för den statliga budgetprocessen. Den ovissheten, att bidrag kan vara långsiktiga men ändå ofta omprövas, ger motsägelsefulla signaler och skapar en oförutsägbarhet. I sin tur är det något som försvårar långsiktig planering.[24]

Slutligen är en vanlig kritik mot de riktade statsbidragen att mål och inriktning inte är tillräckligt förankrade hos kommunerna och regionerna samt att förutsättningarna för att följa upp statsbidragen är svaga. Ofta fokuserar uppföljningen på vilka insatser som har utförts, snarare än vad de har åstadkommit för resultat.[25]

Att mål och inriktning inte är tillräckligt förankrade i kommuner och regioner hänger ihop den mer fundamentala kritiken mot riktade statsbidrag som har beskrivits ovan. Om statsmakterna vill försäkra sig om att samhällets resurser används på bästa sätt borde förankring av syfte, mål och inriktning för ett visst statsbidrag vara en prioriterad fråga. En möjlig förklaring till att detta inte sker i tillräcklig utsträckning kan vara att styrningen med riktade statsbidrag inte är förenad med lika starka processuella rutiner som till exempel lagstiftning. Inför ett lagförslag finns tydliga rutiner vad gäller exempelvis konsekvensanalys och remittering.[26] Dessa rutiner implementeras i lägre utsträckning när det gäller införandet av nya riktade statsbidrag. I någon mån gör det, som vi har varit inne på tidigare, att styrningen med riktade statsbidrag kan vara snabb och flexibel, vilket är en fördel i vissa sammanhang. Samtidigt innebär de mindre strikta beredningsprocesserna när det gäller riktade statsbidrag att viktiga aspekter – inte minst just förankring av syfte, mål och inriktning – i någon mening riskerar att tappas bort. I avsnitt 4.3. återkommer kommittén till den här frågan.

[24] Riksrevisionen (2016): *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården.* RiR 2016.29.
[25] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022): *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg.* Rapport 2022:3.
[26] Riksrevisionen (2018): *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RiR 2018:8. Bilaga 3: *Styrande dokument för beredning och redovisning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser.*

4.1.6 Under 2022 fanns över 200 riktade statsbidrag till kommuner och regioner

Den befintliga statsbidragsfloran är stor och spretig. Enligt Statskontoret, som har ett instruktionsenligt uppdrag att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner, fanns totalt 208 riktade statsbidrag, inklusive kostnadsersättningar, till ett utbetalt belopp om 133 miljarder kronor under 2022.[27]

I sin redovisning skiljer Statskontoret på *riktade statsbidrag* och *kostnadsersättningar*. Riktade statsbidrag är frivilliga för kommuner och regioner att ansöka om eller ta emot. Om de tar del av medlen måste de använda dem till en viss insats eller ett visst ändamål. Under 2022 fanns totalt 182 riktade statsbidrag.

Kostnadsersättningar är ersättningar för specifika kostnader som kommuner eller regioner har på grund av att staten har beslutat att kommunerna eller regionerna är skyldiga att utföra eller tillhandahålla något, till exempel en viss tjänst. Men till skillnad från de riktade statsbidragen är kommunerna och regionerna skyldiga att utföra detta, oavsett om de får någon ersättning för det eller inte. Under 2022 fanns totalt 26 kostnadsersättningar.

I detta betänkande använder kommittén begreppet riktade statsbidrag som ett samlingsnamn för alla typer av specialdestinerade statsbidrag till kommunsektorn. I den mån vi vill skilja ut en viss kategori av riktade statsbidrag, till exempel kostnadsersättningar, kommer det att framgå av texten i övrigt.

Många riktade statsbidrag är små

Statskontorets kartläggning av statsbidragsfloran 2022 visar att de riktade statsbidragen varierar i storlek. De minsta har bidragsramar som understiger tio miljoner kronor, medan de största har bidragsramar som omsluter åtskilliga miljarder kronor.

En betydande del av statsbidragen är dock, enligt kommitténs bedömning, att betrakta som tämligen små. Under 2022 var det 79 riktade statsbidrag som hade bidragsramar under 100 miljoner kronor. Det motsvarade nästan 40 procent av alla riktade statsbidrag samma

[27] Statskontoret (2023): *Statsbidragsförteckning 2022.* Excelbilaga till rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

år. Faktum är att var femte statsbidrag hade bidragsramar som understeg 30 miljoner kronor.[28]

Ett statsbidrag på 100 miljoner kronor kan låta högt i mångas öron. Men detta måste sättas i relation till storleken på den kommunala verksamheten. Lite förenklat kan man säga att ett statsbidrag på 100 miljoner kronor vid ett fullt utnyttjande motsvarar omkring 10 kronor per kommuninvånare. För en vanlig kommun med omkring 15 000 invånare ger det ett utbetalt belopp om 150 000 kronor för att finansiera någon typ av insats.

Detta kan jämföras med den genomsnittliga intäkten från skatter och generella statsbidrag per kommun. Under 2022 uppgick denna till drygt 69 000 kronor per invånare.[29] Ett tillskott på 10 kronor per invånare motsvarar därmed omkring 0,01 procent av kommunernas snittintäkt från skatter och generella statsbidrag. Generellt är alltså den ekonomiska betydelsen av riktade statsbidrag i den här storleksordningen att betrakta som mycket ringa.

Om man i stället för bidragsramar analyserar utbetalt belopp per riktat statsbidrag framgår att spridningen är stor även i det avseendet. Detta illustreras i tabell 4.1. I tabellen har vi lyft ut kostnadsersättningarna så att de redovisas separat.

Tabell 4.1 Deskriptiv statistik över de riktade statsbidragens storlek 2022

Avser utbetalt belopp (mnkr)

	Riktade statsbidrag	Kostnadsersättningar
Medel	457	1 935
Max	6 320	32 875
P75	284	792
P25	7	64
Min	–95	0
Totalt	**83 097**	**50 257**

Anm. 1: För statsbidrag som har mindre än 1 miljon kronor i utbetalt belopp har det i regel inte varit möjligt att räkna på en exakt siffra. Dessa har därför tillskrivits 0 kronor i utbetalt belopp.

Anm. 2: Den negativa posten gäller det riktade statsbidraget för det så kallade äldreomsorgslyftet. Under 2022 återbetalade kommunerna mer medel än vad staten betalade ut.

Källa: Egna beräkningar utifrån Statskontoret (2023): *Statsbidragsförteckning 2022*. Excelbilaga till rapporten *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

[28] Statskontoret (2023): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.
[29] SCB (2023): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner 2022*.

När det gäller riktade statsbidrag, exklusive kostnadsersättningar, hade hälften av bidragen ett utbetalt belopp på mellan 7 och 284 miljoner kronor. Vart fjärde bidrag hade ett utbetalt belopp som understeg 7 miljoner kronor. Faktum är att 50 procent av statsbidragen endast står för 1 procent av de utbetalade medlen när man lägger samman alla riktade statsbidrag i den här kategorin.

I det här sammanhanget bör det sägas att flera av de små riktade statsbidragen inte är avsedda för alla kommuner. Ofta handlar det om riktade statsbidrag som bara ett fåtal kommuner eller regioner kan ta del av. Att ett riktat statsbidrag är litet kan alltså inte per automatik tas till intäkt för att det inte kan finansiera insatser av betydelse. Till exempel har Region Jämtland Härjedalen sedan många år tillbaka erhållit ett riktat statsbidrag för verksamheten vid Rett Center, en verksamhet som är specialiserad på åtta sällsynta neurologiska diagnoser. I sin kartläggning har Statskontoret identifierat att knappt en femtedel av det totala antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar är sådana som bara ett förutbestämt antal kommuner eller regioner kan ta del av. Flera av dessa bidrag går till enstaka kommuner eller regioner.[30]

Om man i stället analyserar de större riktade statsbidragen, exklusive kostnadsersättningar, var det 22 bidrag under 2022 som hade ett utbetalt belopp på minst 1 miljard kronor. Det motsvarar drygt vart tionde statsbidrag i den här kategorin. Framför allt finns den här typen av stora riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvård, utbildning och social omsorg. Under 2022 hade flera av dessa stora statsbidrag koppling till coronapandemin.

När det gäller kostnadsersättningarna är det viktigt att komma ihåg att de är färre till antalet. Storleken på dessa är inte heller godtyckligt vald på samma sätt som för de riktade bidragen, utan motsvaras vanligen av kostnader i kommunsektorn. Därför är dessa bidrag inte lika relevanta att bryta ner i olika percentiler. Men som framgår av tabellen är spridningen i ekonomisk storlek också vad gäller kostnadsersättningar betydande.

[30] Statskontoret (2023): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

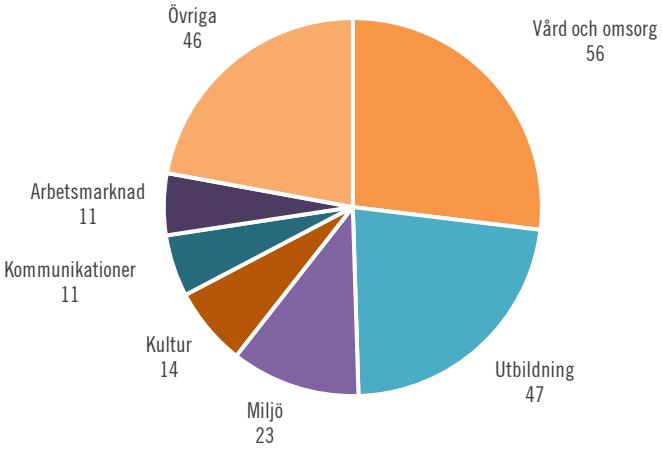
Flest riktade statsbidrag finns inom vård, skola och omsorg

Om man analyserar vilka utgiftsområden i statsbudgeten som har flest statsbidrag utmärker sig två utgiftsområden:

- dels utgiftsområde 9 (hälsovård, sjukvård och social omsorg),
- dels utgiftsområde 16 (utbildning och universitetsforskning).

Tillsammans stod statsbidragen på dessa utgiftsområden för knappt hälften av den totala statsbidragsvolymen under 2022 (se figur 4.5).

Figur 4.5 Antal riktade statsbidrag per utgiftsområde 2022



Källa: Egna beräkningar utifrån Statskontoret (2023): *Statsbidragsförteckning 2022*. Excelbilaga till rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.

Även i utbetalda belopp är utgiftsområde 9 och 16 dominerande. Tillsammans svarade dessa för över 75 procent av de utbetalda statsbidragen under 2022. Allra störst var utgiftsområde 9, där de ingående statsbidragen stöd för över hälften av det totala utbetalda beloppet. En stor del av dessa var dock pandemirelaterade.

Många statsbidrag riktar sig inte endast till kommunsektorn

Av de 208 riktade statsbidrag som fanns i statsbidragskatalogen för 2022 var det, enligt kommitténs bedömning, drygt hälften som fördelades till andra bidragsmottagare utöver kommuner och regioner. Allra tydligast var detta på skolområdet, där omkring två tredjedelar av alla riktade statsbidrag fördelades på lika villkor till kommunala och enskilda huvudmän.

Det finns även flera exempel på riktade statsbidrag där kommunsektorn inte nödvändigtvis är den primära målgruppen för statsbidraget.[31] Inom den statliga arbetsmarknadspolitiken finns exempelvis omfattande ekonomiska stöd till arbetsgivare, som också går till kommuner. Dessa riktar sig då till kommunen som arbetsgivare, snarare än som huvudman för viss verksamhet.

Många riktade statsbidrag är tidsbegränsade

Av Statskontorets kartläggning framgår att många riktade statsbidrag är tidsbegränsade. Totalt var det 25 procent av bidragen som hade en uttalad tidsbegränsning under 2022.[32]

Att få kunskap om huruvida ett riktat statsbidrag är tidsbegränsat är dock, enligt kommitténs uppfattning, inte helt enkelt. I budgetpropositionen aviseras vanligen, när ett riktat statsbidrag lanseras, en planerad bana för medlen inom en prognoshorisont på tre år. Vad som händer därefter är däremot svårt att se. Någon sådan information framkommer inte heller med nödvändighet i kommande års budgetpropositioner, eftersom enskilda satsningar i regel endast redovisas när de införs. Efter att ett statsbidrag presenterats och beräknats ligger det i basen för anslaget.

Detta kompliceras ytterligare om riksdagen på eget initiativ fattar bindande beslut om budgetsatsningar, något som har skett vid ett flertal tillfällen under de senaste åren.[33] Sådana satsningar kommer då att

[31] Statskontorets statsbidragsförteckning baseras på utbetalda transfereringar till kommuner och regioner från olika anslagsposter i statens budget. Det medför att även transfereringar som normalt inte brukar benämnas som riktade bidrag, till exempel ersättningar inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken, ingår i datamaterialet.

[32] Statskontoret (2023): *Statsbidragsförteckning 2022.* Excelbilaga till rapporten *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

[33] Till exempel har de prestationsbaserade statsbidragen för att minska andelen timanställda inom äldreomsorgen samt för att öka sjuksköterskebemanningen på särskilda boenden tillkommit på detta sätt.

ingå i basen för det berörda anslaget i budgetpropositionen för kommande år, utan att satsningen har presenterats i en tidigare budgetproposition. Av naturliga skäl blir det här mycket svårt att följa för kommuner och regioner.

De riktade statsbidragen kan delas in i olika kategorier

I beskrivningen av dagens riktade statsbidrag har kommittén hittills, när det har bedömts nödvändigt, skiljt ut kostnadsersättningar som en betydelsefull undergrupp. De riktade statsbidragen, exklusive kostnadsersättningar, är dock fortfarande en mycket heterogen grupp som, enligt kommittén, tarvar ytterligare indelning. I den kommande analysen kommer därför kommittén att skilja mellan

- stimulansbidrag,
- kostnadsersättningar,
- överenskommelser, samt
- övriga bidrag.

Med *stimulansbidrag* avser kommittén riktade statsbidrag som syftar till att stimulera en viss utveckling genom att öka den totala mängden avsatta resurser inom ett visst område eller av en viss typ av verksamhet. Stimulansbidragen kan omfatta såväl investeringar som offentlig konsumtion. Ett exempel är det riktade statsbidraget för höjda löner till lärare och förskollärare.[34]

Med *kostnadsersättningar* avses, som vi har beskrivit tidigare, riktade statsbidrag som syftar till att kompensera kommunsektorn för att den utför i grunden statliga åtaganden. Ett skäl till att det kan behöva göras i form av ett riktat statsbidrag, snarare än genom generella statsbidrag, kan vara att kostnaderna för en ålagd uppgift varierar inom kommunsektorn och över tid. Ett exempel är den statliga ersättningen för asylsökande.[35]

Med *överenskommelser* avser kommittén riktade statsbidrag som följer av en överenskommelse eller ett avtal mellan staten och kommunsektorn. Dessa har vanligen föregåtts av dialog eller förhandling. Särskilt på vård- och omsorgsområdet är överenskommelser vanliga,

[34] Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.
[35] Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

medan avtal främst förekommer när det gäller kommunikationer. Ett exempel är överenskommelsen om ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården.[36]

Med *övriga bidrag* avses riktade statsbidrag som inte ryms i någon av kategorierna ovan. Det kan till exempel, som vi har beskrivit tidigare, handla om statsbidrag för specifika verksamheter, institutioner eller projekt med en eller flera kommuner eller regioner som huvudman. Riktade statsbidrag i den här kategorin är i regel inte allmänt sökbara. Ett exempel är, som vi även har lyft fram tidigare, det riktade statsbidraget för verksamheten vid Rett Center som mottas av Region Jämtland Härjedalen.[37]

Allra vanligast är att ett riktat statsbidrag tillhör kategorin stimulansbidrag. Dessa utgjorde enligt kommitténs bedömning över 70 procent av alla riktade statsbidrag 2022. Sedan är steget långt ner till de resterande kategorierna. Den näst största kategorin var kostnadsersättningarna, som stod för cirka 12 procent av alla riktade statsbidrag. Därefter följde kategorin övriga bidrag, som uppskattningsvis utgjorde cirka 10 procent. Överenskommelserna var minst till antalet och stod under 2022 för cirka 7 procent av det totala antalet riktade statsbidrag.[38]

4.2 Principer för användning av riktade statsbidrag

I kommitténs uppdrag ingår att beskriva vilka överväganden och principer som ligger till grund för förslagen om vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget. I det här avsnittet redovisar vi därför kommitténs principiella utgångspunkter när det gäller de riktade statsbidragen. Mot dessa principer prövas sedan längre fram i betänkandet, i avsnitt 4.5, de befintliga riktade statsbidragen när kommittén slutligt tar ställning till vilka av dessa som bör inordnas i det generella statsbidraget.

[36] Socialdepartementet och SKR (2023): *Ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården 2024.* Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.
[37] Socialdepartementet (2023): *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård.* Version enligt regeringsbeslut 2023-12-20.
[38] I denna uppräkning inkluderar vi endast överenskommelser som innefattade statsbidrag. Därutöver fanns också ett antal överenskommelser utan medel.

4.2.1 Kommittén har valt en residual ansats

Som framgår i avsnitt 4.1.1 är huvudregeln redan i dag att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommun eller region ansvarar ska vara generella. Denna princip har starkt stöd i kommittén.

I prövningen av vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget har nyckelfrågan därför inte varit vilka statsbidrag som bör vara generella, utan vilka som bör vara riktade. Om vi inte har kunnat finna skäl för att ett visst riktat statsbidrag bör kvarstå som riktat har utgångspunkten varit att det ifrågavarande statsbidraget bör generaliseras.

Kommittén har således valt en residual ansats för att uppfylla uppdraget enligt direktiven. I praktiken innebär detta att vi, likt Kommunalekonomiska kommittén på 1990-talet, har stipulerat principiella undantag från huvudregeln om generella statsbidrag. Sedan har det i flera fall funnits praktiska skäl, till exempel att statsbidraget inom kort löper ut, som har motiverat att ett visst statsbidrag inte föreslås för generalisering, trots att det inte uppfyller ett principiellt undantag från huvudregeln. Kommittén slutliga förslag speglar därmed en sammanvägd bedömning av principiella och praktiska överväganden. Detta utvecklas mer i avsnitt 4.4.

4.2.2 Principer för användningen av riktade statsbidrag har berörts av andra aktörer

I diskussionen om de riktade statsbidragen är fokus ofta på vilka problem de ger upphov till. Mer sällan diskuteras frågan om *när* användningen av riktade statsbidrag är motiverad. I några sammanhang har dock sådana resonemang förts.

En statsbidragsprincip har nyligen föreslagits av Produktivitetskommissionen

Den pågående Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03), som bland annat har i uppdrag att lämna förslag för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn, har nyligen i ett delbetänkande föreslagit en stats-

bidragsprincip för statens styrning med riktade statsbidrag.[39] Den föreslagna principen slår fast att riktade statsbidrag som regel ska

1. vara samhällsekonomiskt motiverade,
2. kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem,
3. vara tidsbegränsade,
4. börja gälla ett år efter det år som budgetpropositionen som innehåller aktuellt statsbidrag avser,
5. vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av väsentlig betydelse för kommunen i fråga,
6. ta hänsyn till kommuners varierande kapacitet och förmåga att uppnå syftet med den finansierade insatsen,
7. ha ett ansökningsförfarande som är så enkelt som möjligt,
8. utformas på ett sätt som tar i beaktande att eventuell redovisning ska vara så enkel som möjligt, samt
9. konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande.

Som framgår av uppräkningen innehåller den föreslagna principen både delar som berör användningen och utformningen av riktade statsbidrag. När det gäller den första delen, som är i fokus i det här avsnittet, är det främst de två första punkterna som är relevanta. Att ett riktat statsbidrag ska vara samhällsekonomiskt motiverat och kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem innebär, enligt kommissionen, att det bör syfta till att korrigera någon typ av marknads- eller regleringsmisslyckande och dessutom göra det på ett mer effektivt sätt än andra styrmedel, till exempel lagstiftning.

Enligt Produktivitetskommissionen ska regeringen föreslå riksdagen att godkänna statsbidragsprincipen. Sedan ska det ankomma på regeringen, vid nya förslag på riktat statsbidrag, att redovisa huruvida de nya statsbidragen lever upp till principen. Detta skulle, enligt kommissionen, vara en mindre betungande variant av de konsekvensanalyser som görs vid exempelvis förslag till skatteförändringar, men samtidigt innebära högre krav än vad som i dag gäller för förslag om förändrade utgifter.

[39] SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välstånd.*

Även Kommunutredningen föreslog en statsbidragsprincip

Även Kommunutredningen (Fi 2017:02), som hade i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet, föreslog att en statsbidragsprincip skulle införas i syfte att ge vägledning vid överväganden att tillskapa riktade statsbidrag, samt vid utformningen och hanteringen av sådana bidrag.[40] Den föreslagna statsbidragsprincipen formulerades enligt följande:

- Staten ska primärt överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet.
- Om riktade statsbidrag beslutas ska de om möjligt och lämpligt klustras inom olika kommunala verksamhetsområden.
- Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Om riktade statsbidrag är tänkta att betalas ut under längre tid än två år ska medlen efter två år överföras till generella statsbidrag. Det ska finnas möjlighet till undantag från tvåårsregeln om det finns särskilda skäl, till exempel att de tänkta insatserna har en lång uppstartssträcka.
- Ett riktat statsbidrag ska vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av någon betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader för att söka och avrapportera bidraget.

Som framgår av uppställningen tog Kommunutredningens statsbidragsprincip främst sikte på att förbättra utformningen av riktade statsbidrag från ett kommunperspektiv. Men utredningen förde även ett mer principiellt resonemang om att det var skillnad på riktade statsbidrag som ges i form av stimulansmedel och riktade statsbidrag som ges i form av kostnadsersättningar. Enligt utredningen var det bara riktade statsbidrag som ges i stimulanssyfte som skulle omfattas av statsbidragsprincipen. Anledningen var att kostnadsersättningarna ansågs vara tämligen oproblematiska, eftersom dessa inte ges för att stödja en viss utveckling utan för att kommuner och regioner ska få ersättning för uppgifter som har ålagts dem. Ett skäl för att kommunerna bör kunna ersättas genom kostnadsersättningar i stället för

[40] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

genom generella statsbidrag kunde, enligt utredningen, vara att kostnaderna för en ålagd uppgift kan variera tämligen kraftigt mellan kommuner.

Om den föreslagna statsbidragsprincipen skulle lämpa sig för lagstiftning menade Kommunutredningen var tveksamt. Ett alternativ för att skapa förutsättningar för en långsiktig lösning var, enligt utredningen, att riksdagen skulle kunna ta ställning till och godkänna själva principen, på samma sätt som gjordes med den så kallade finansieringsprincipen på 1990-talet. Denna princip slår fast att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Finansieringsprincipen är ingen lag, men är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.[41]

Tillitsdelegationen ansåg att riktade statsbidrag borde kunna användas för att stödja vissa investeringar

Tillitsdelegationen (Fi 2016:03), som bland annat hade i uppdrag att föreslå hur styrningen av den offentliga sektorn kunde utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, resonerade också om de riktade statsbidragen. Delegationen var generellt kritisk mot den ökande användningen av riktade statsbidrag som styrmedel. Bland annat lyfte man att de riktade statsbidragen premierar kortsiktig snarare än långsiktig planering, leder till minskad effektivitet i användningen av resurser och skapar administrativa tidstjuvar.[42]

Mot den här bakgrunden anförde Tillitsdelegationen att huvudprincipen bör vara generella statsbidrag. Ett större inslag av generella och överblickbara statsbidrag skulle, argumenterade man, skapa större möjlighet till helhetssyn och långsiktig planering för kommuner och regioner. Däremot menade delegationen att de riktade statsbidragen fortfarande borde kunna användas som komplement när det gäller specifika investeringar hos kommuner och regioner där det finns ett tydligt nationellt intresse och en fördel med ett samlat agerande. Exempelvis skulle det kunna handla om investeringar i teknisk infra-

[41] SKL (2007): *Den kommunala finansieringsprincipen.* Informationsmaterial utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och dåvarande SKL gemensamt.
[42] SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

struktur, där de lösningar som kommuner och regioner använder sig av behöver vara kompatibla med varandra. Som exempel lyfte delegationen fram ett möjligt riktat statsbidrag för att bidra till upprättandet av ett gemensamt journalsystem för regioner. Här skulle det, enligt delegationen, finnas en tydlig win-win-situation för regioner, stat och medborgare. Alla sådana riktade statsbidrag skulle dock behöva föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna.

SKR har uttalat att riktade statsbidrag kan vara motiverade i vissa särskilda fall

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har vid upprepade tillfällen kritiserat statens användning av riktade statsbidrag som styrmedel i kommunsektorn. Det finns dock, enligt SKR, några tillfällen när användningen av riktade statsbidrag kan vara berättigad. I en rapport från 2021 pekar på man på två omständigheter som kan motivera en tillfällig användning av riktade statsbidrag:

- Om något oförutsett inträffar som påverkar kommuner och regioner i olika omfattning.
- Om syftet är att bidra till förändringar som minskar kostnaderna på sikt, exempelvis bidrag till digitalisering och investeringar.[43]

SKR har även i tidigare rapporter, skrivelser och promemorior behandlat frågeställningen om när användningen av riktade bidrag kan vara motiverad. Då har man pekat på något fler omständigheter. I en skrivelse till Finansdepartementet från 2016 framhåller SKR att riktade statsbidrag kan vara ett värdefullt komplement om

- statsbidraget syftar till att stödja utvecklingsinsatser för att möta framtida utmaningar,
- statsbidraget handlar om extra investeringar för att stödja det egna utvecklingsarbetet, nya arbetssätt och metoder, förstärkt ledarskap, ny infrastruktur och så vidare,
- statsbidraget berör väldigt få kommuner och regioner,

[43] SKR (2021): *Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen.* https://rapporter.skr.se/hur-ger-statsbidragen-bast-effekt.html (hämtad 2024-03-04).

- statsbidraget är kopplat till överenskommelser mellan staten och kommunsektorn om gemensamma utvecklingssatsningar på områden av ömsesidigt behov och intresse, eller
- statsbidraget utgår för kostnader som kommuner och regioner har för uppgifter som egentligen ligger inom statens ansvar.[44]

För att riktade statsbidrag ska vara ett värdefullt komplement krävs vidare, enligt SKR, att de som regel är tidsbestämda och att tydliga mål har ställts upp. Organisationen framhåller också att staten och kommunsektorn tillsammans bör formulera bedömningsgrunder för när det kan anses ändamålsenligt och motiverat med riktade statsbidrag. Ett exempel skulle kunna vara när både staten och kommunsektorn har identifierat ett behov av utvecklingsinsatser och där det är väsentligt att dessa utvecklas gemensamt och nationellt. Ett annat exempel skulle kunna vara när det finns starka skäl att skapa incitament till en viss förändring som ger en tydlig win-win-situation för både staten och kommunsektorn.[45]

4.2.3 Det finns teoretisk grund för användningen av riktade statsbidrag under vissa omständigheter

En teoretisk grund för användningen av riktade statsbidrag är att de kan bidra till att korrigera marknadsmisslyckanden till följd av så kallade positiva externaliteter. Något förenklat innebär positiva externaliteter att nyttan av en viss handling inte går att begränsa till den aktör som tar kostnaden för handlingen. Eftersom aktören – i det här fallet en kommun eller en region – inte kan göra anspråk på den fulla nyttan av handlingen, kommer denna att vara motvillig att stå för hela kostnaden. Utan korrigering riskerar en verksamhet som präglas av positiva externaliteter att vara underutbyggd i förhållande till den nivå som vore samhällsekonomisk optimal.

När den här situationen riskerar att uppstå kan användningen av riktade statsbidrag vara befogad. Genom att staten i en sådan situation, via ett riktat statsbidrag, tar över vissa kostnader från den aktör som ska utföra handlingen är det möjligt att överbrygga det gap som annars riskerar att uppstå mellan nytta och kostnad.

[44] SKR (2016): *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner.*
[45] SKR (2016): *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner.*

Överfört till den kommunala verkligheten uppstår risken för problem till följd av positiva externaliteter när kommunsektorn ansvarar för en insats där den samhällsekonomiska nyttan är större än den kommunalekonomiska nyttan av insatsen. Ett exempel kan hämtas från skolans värld, där tidigare utredningar har bedömt att viss, mer långsiktig fortbildning av lärare, som syftar till att lärare ska kunna utvecklas professionellt genom sitt yrkesliv, kan kännetecknas av den här typen av förhållanden.[46] I dag är det huvudmannen, i egenskap av arbetsgivare, som har ansvar för fortbildningen av lärare.[47] Lärare kan dock relativt enkelt byta arbetsgivare. Från huvudmannens perspektiv innebär det att hela nyttan av den investering man gör i den här typen av fortbildning inte med säkerhet kommer att komma huvudmannen till del. I sin tur riskerar det att leda till att huvudmannen underinvesterar i sådan fortbildning. Samtidigt finns det ett nationellt intresse i att säkerställa tillgången till mer långsiktig fortbildning för lärare. Genom att staten i en sådan situation, via ett riktat statsbidrag, tar över vissa kostnader från huvudmännen kan man korrigera detta incitamentsproblem och därmed, åtminstone i teorin, nå upp till en samhällsekonomiskt effektiv nivå på tillgången till fortbildning.

Svårigheten med denna ansats är att veta när det empiriskt faktiskt föreligger positiva externaliteter samt hur mycket staten i så fall, genom riktade statsbidrag, behöver subventionera produktionen av en viss aktivitet för att justera för externaliteter. Denna svårighet har bland annat påpekats i en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som framhåller att man i det sammanhanget bör värdera riktade bidrag gentemot andra medel för att ta hänsyn till externaliteter, som till exempel regleringar eller huvudmannaskapsförändringar.[48]

[46] Se t.ex. SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
[47] 2 kap. 34 § skollagen (2010:800).
[48] Matz Dahlberg & Jørn Rattsø (2010): *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2010:5.

4.2.4 Fyra undantag föreslås från huvudregeln om generella statsbidrag i styrningen av kommunsektorn

Kommitténs förslag: Statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga ska, som huvudregel, vara generella. Riktade statsbidrag ska dock kunna ges

- som *kostnadsersättningar* för uppgifter som ålagts kommuner och regioner av staten,
- vid *extraordinära situationer* där kommuner och regioner kan påverkas i olika omfattning,
- när det finns *samsyn* om behovet av ett riktat statsbidrag, samt
- om det finns *särskilda skäl.*

Kommitténs bedömning: Påvisade stimulansbehov, behov av koordinerad handling och överskjutande samhällsekonomisk nytta bör vara omständigheter som kan påkalla användningen av riktade statsbidrag inom ramen för särskilda skäl.

De föreslagna principerna för statens användning av riktade statsbidrag bör inte regleras i lag. Däremot bör riksdagen ta ställning till de föreslagna principerna på samma sätt som gjordes med den kommunala finansieringsprincipen på 1990-talet.

Generella statsbidrag ska vara utgångspunkten

I det förslag på principer för statens användning av riktade statsbidrag som kommittén lämnar är huvudregeln alltjämt att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn. Det grundläggande skälet till detta är att kommuner och regioner, i jämförelse med staten, befinner sig närmare medborgarnas och verksamheternas behov. Därför kan kommuner och regioner också, med större träffsäkerhet än staten, allokera resurser mellan dessa behov. Ett större inslag av generell statsbidragsgivning till kommunsektorn borgar således för ett mer effektivt utnyttjande av de gemensamma resurserna.

I grunden är det de förtroendevalda i kommuner och regioner som har till uppgift att balansera krav på insatser inom och mellan olika

sektorer och verksamheter. Dessa krav kommer inte bara från de egna invånarna i kommunen eller regionen, utan i stor utsträckning redan från staten. Bland annat styr staten verksamheterna genom speciallagstiftningar, tillsyn, system för överklagande och så vidare. Denna politiska balansakt på kommunal och regional nivå måste också hela tiden beakta kommunens eller regionens ekonomiska förutsättningar, däribland invånarnas villighet att betala för verksamheten.

När staten ger riktade statsbidrag till en särskild sektor, verksamhet eller aktivitet innebär det att förutsättningarna för dessa avvägningar förändras. Vissa verksamheter blir plötsligt – åtminstone i det korta perspektivet – relativt billigare för kommunen eller regionen att bedriva. Det leder till att den verksamhet som kommunen eller regionen samlat bedriver inte längre speglar den avvägning mellan sektorer och verksamheter som de förtroendevalda annars skulle ha gjort.[49] Någon motsvarande förskjutning av de kommunala och regionala avvägningarna sker inte om resurserna i stället tillförs i form av generella medel.

Kommittén menar att denna snedvridande effekt som är associerad med användningen av riktade statsbidrag är problematisk inte bara ur effektivitetssynpunkt, utan också utifrån medborgarnas möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande. Risken är att ett ökat inslag av riktade statsbidrag leder till att varken staten eller kommunsektorn känner fullt ansvar för den verksamhet som bedrivs, och att inte heller invånarna i kommunen eller regionen vet om det är i riksdags-, region- eller kommunval som de ska visa sitt gillande eller ogillande med verksamheten.

Kommittén har stor förståelse för att statsmakterna i vissa fall känner sig nödgade att gripa in och vill påverka utformningen av verksamheterna med riktade statsbidrag, ofta med hänsyn till den nationella likvärdigheten. När statsmakterna gör detta tar de emellertid på sig ett stort ansvar för att dessa medel inte gör större nytta i andra delar av den kommunala eller regionala organisationen. Detta ansvar kan vara svårt att leva upp till. Bland andra Statskontoret har pekat på att det finns en kompensatorisk idé i självstyret. Kommunerna och regionerna har olika förutsättningar, och behöver därför kunna göra olika för att utfallet i slutändan ska bli mer lika. Därför kan statlig styrning som syftar till att öka likvärdigheten mellan kommuner och

[49] Statskontoret (2007): *Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – en studie av hur bidragen följs upp och utvärderas.* Dnr 2007/83-5.

regioner, särskilt om denna är detaljstyrande, ibland ge en motsatt effekt på likvärdigheten.[50]

Det finns också flera andra, såväl principiella som praktiska, invändningar mot användningen av riktade statsbidrag. Dessa har kommittén redogjort för i avsnitt 4.1.5. Samtidigt anser vi att det fortfarande måste finnas ett visst utrymme för staten att kunna styra med riktade statsbidrag. Riktade statsbidrag är, som vi kommer att visa, inte i alla sammanhang dåligt. Därför föreslår vi i det nedanstående ett antal undantag från huvudregeln om en generell statsbidragsgivning till kommunsektorn.

Kostnadsersättningar behöver finnas kvar

Redan i samband med 1993 års statsbidragsreform gjorde regeringen undantag för kostnadsersättningar när det gällde vilka riktade statsbidrag som skulle inordnas i det generella statsbidraget.[51] Även Kommunutredningen, som vi har redogjort för ovan (avsnitt 4.2.2), gjorde skillnad på kostnadsersättningar och övriga riktade statsbidrag när de formulerade sin statsbidragsprincip.[52] På samma sätt har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) också gett uttryck för att kostnadsersättningar i grunden är oproblematiska.[53]

Kommittén instämmer i bedömningen att kostnadsersättningar fyller en viktig funktion i relationen mellan staten och kommunsektorn. Till skillnad från stimulansbidrag har inte kostnadsersättningar syftet till att påverka prioriteringar i kommunsektorn. Kostnadsersättningarna syftar snarare till att, i likhet med regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen, kompensera kommuner och regioner för uppgifter som de har ålagts av staten. Anledningen till att detta ibland kan behöva göras i form av ett riktat statsbidrag, snarare än via en vanlig reglering på utgiftsområde 25, är att kostnaderna för en ålagd uppgift kan variera betydligt inom kommunsektorn och över tid.

[50] Statskontoret (2023): *Att styra de självstyrande – en analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.
[51] Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93.*
[52] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
[53] SKR (2016): *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner.*

Ett tydligt exempel på detta är de kostnadsersättningar som är knutna till mottagandet av asylsökande och nyanlända.[54] Eftersom mottagandet av dessa grupper har varierat kraftigt i Sverige, både mellan olika kommuner och regioner samt över tid, skulle en reglering i form av generella medel vara alldeles för trubbig. I detta och liknande sammanhang är det därför rimligt att det finns kvar riktade statsbidrag som syftar till att ersätta kommuner och regioner för kostnader de har som följer av statligt beslutade uppgifter.

Riktade statsbidrag kan krävas vid extraordinära situationer

Som kommittén har konstaterat i avsnitt 4.1.4 är en fördel med riktade statsbidrag, jämfört med andra styrmedel, att de medger en snabb och flexibel styrning som kan svara mot oväntade omvärldshändelser. Detta var särskilt tydligt under den mest intensiva fasen av coronapandemin. Då ökade den ekonomiska storleken på de riktade statsbidragen kraftigt. Under 2020 fördubblades storleken på de riktade statsbidrag som betalades ut till regionerna jämfört med året innan. Även till kommunerna fördelades kraftigt mer i riktade statsbidrag. Ökningen bestod nästan uteslutande av medel som fördelades till följd av pandemin.[55] Utvecklingen fortsatte sedan under 2021 med totalt 38 miljarder kronor i riktade statsbidrag som fördelades till regionerna i spåren av pandemin. Staten betalade till exempel ut över 20 miljarder kronor till regionerna för testning, smittspårning och vaccinering mot covid-19. Även till kommunerna ökade de pandemirelaterade statsbidragen tydligt, särskilt med fokus på äldreomsorgen.[56]

På samma sätt kan vi se nu, när säkerhetsläget i Europa har försämrats, att de riktade statsbidragen har ökat för kommunernas och regionernas arbete med civilt försvar och krisberedskap.[57] Ett annat samtida exempel är det riktade statsbidrag, som ovanpå kostnadsersättningen med samma syfte, mellan 2020 och 2023 fördelades till kommuner som har tagit emot många nyanlända i spåren av den kraftiga migrationen under mitten av 2010-talet.

---

[54] Se t.ex. förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.
[55] Statskontoret (2021): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020.*
[56] Statskontoret (2022): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021.*
[57] Baseras på en jämförelse av utbetalda medel inom de statsbidrag som fördelas för krisberedskap och civilt försvar mellan 2022 och 2021. Till grund för jämförelsen ligger Statskontorets excelbilagor över de riktade statsbidragen för respektive år.

Detta talar, enligt kommitténs bedömning, för att de riktade statsbidragen har en betydelsefull funktion för att frigöra resurser och koordinera insatser i kommunsektorn för att möta oväntade omvärldshändelser. Med riktade statsbidrag skapas möjlighet att fördela resurser på ett sätt som kan vara svårt, eller till och med omöjlig, att åstadkomma i de generella systemen. Detta kan vara en stor fördel i sammanhanget. Kommittén anser att det är väsentligt att detta inte försvåras med alltför begränsande principer för statens användning av riktade statsbidrag. Därför föreslår vi att riktade statsbidrag som fördelas med hänvisning till extraordinära situationer, där kommuner och regioner påverkas i olika utsträckning, ska undantas från huvudregeln om generella statsbidrag i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn.

När det finns samsyn om behovet av ett riktat statsbidrag minskar den styrningsmässiga problematiken

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.1.5 är ett problem med utformningen av många riktade statsbidrag att syfte, mål och inriktning inte är tillräckligt förankrade i kommunsektorn. I sin tur hänger detta ihop med den mer fundamentala kritiken mot riktade statsbidrag. Om syfte, mål och inriktning inte har stark grund i de problem som kommunsektorn möter, ökar risken för att riktade statsbidrag snedvrider lokala och regionala prioriteringar på ett sätt som leder till ett samhällsekonomiskt sämre utfall jämfört med om resurserna hade tillförts i form av generella bidrag.

En förklaring till att syfte, mål och inriktning inte alltid är tillräckligt förankrade i kommunsektorn är att staten sällan, under strukturerade former, samråder med kommunsektorn inför tillskapandet av riktade statsbidrag. Detta sker ibland, i synnerhet inom ramen för så kallade överenskommelser mellan staten och kommunsektorn, då vanligen företrädd av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Särskilt inom hälso- och sjukvården finns en tradition av att riktade statsbidrag fördelas i form av överenskommelser.[58] Men det förekommer även att riktade bidrag ibland tillkommer på initiativ av kommunerna eller regionerna själva. Det handlar då om egenidentifierade behov som, av olika skäl, kan behöva statlig finansiering. Under innevarande

[58] Statskontoret (2023): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

år fördelas exempelvis, efter ett sådant förfarande, ett riktat bidrag till Region Västerbotten för utvecklingsarbete när det gäller god hälsa och en vård på lika villkor för urfolket samerna.[59]

När den här typen av samsyn finns mellan staten och kommunsektorn minskar det, enligt kommitténs bedömning, den styrningsmässiga problematik som är behäftad med användningen av riktade statsbidrag. Det finns visserligen en kritik mot just överenskommelser att kommunsektorn, främst regioner, ibland ”tvingas in” i dessa utifrån att det är svårt att avstå de medel som avsätts.[60] Men kommittén menar ändå att formen – egentligen själva samrådet som sådant – ger en plattform för att diskutera och förankra helheten av ett tänkt statsbidrag: vilket behov det ska svara mot, vilka insatser som ska göras, hur det ska utformas och vilka förväntade effekter som ska uppnås. I sin tur skapar det bättre förutsättningar för att de statliga resurserna kommer till god användning och gör största möjliga nytta i sektorn.

Av detta skäl föreslår kommittén att undantag från huvudregeln om generella statsbidrag ska kunna göras när det finns samsyn om behovet av ett riktat statsbidrag. Vi har vidare övervägt att undantagsbestämmelsen bara ska gälla riktade bidrag som har formen av en överenskommelse, i likhet med hur det ofta fungerar inom hälso- och sjukvården. Samsyn kan dock komma till uttryck på andra sätt än just genom överenskommelser. Ett sätt, som kommittén har beskrivit ovan, är när en enskild kommun hemställer om statlig finansiering utifrån ett självidentifierat behov. Det kan också finnas situationer när det finns samsyn mellan staten och en viss grupp av kommuner om behovet av ett riktat statsbidrag, till exempel för att hantera ett ojämnt mottagande av nyanlända. Då är det knappast nödvändigt med en bred överenskommelse mellan staten och kommunsektorn. Slutligen kan det finnas lägen när staten behöver nå samsyn med bredare grupp av mottagare än endast kommuner och regioner, till exempel enskilda huvudmän inom skolan. Även då ter sig formen överenskommelser, så som de vanligtvis ser ut inom hälso- och sjukvården, som onödigt begränsande. Det centrala, enligt kommitténs bedömning, är att samsyn finns – inte vilken form det har.

[59] Socialdepartementet (2024): *Ansökan om bidrag till Kunskapsnätverket för samisk hälsa.* Regeringsbeslut 2024-03-14.
[60] Riksrevisionen (2014): *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej.* RiR 2014:20.

En ventil för särskilda skäl behövs

Utöver de undantag från huvudregeln om generella statsbidrag som har beskrivits ovan föreslår kommittén att en ventil för särskilda skäl ska finnas. Skälet till detta är att de föreslagna principerna annars riskerar att bli alltför begränsande för staten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn. I regeringens direktiv till kommittén uttryckts tydligt att det finns ett ”fortsatt behov av att staten […] i viss utsträckning riktar statsbidrag till specifika områden med stora utvecklingsbehov”.[61]

Samtidigt vill vi betona att det finns en stor samsyn inom kommittén, oavsett partitillhörighet, kring problemen med de riktade statsbidragen. Det är därför viktigt att regeringen inte tolkar denna ventil som att den ger carte blanche för att fortsätta introducera nya riktade statsbidrag på samma sätt som har skett under det senaste decenniet. Tanken är att denna ventil ska användas sparsamt. Av det skälet har kommittén i det nedanstående valt att peka ut ett antal omständigheter som, var för sig eller tillsammans, bör ses som vägledande exempel för när ett riktat statsbidrag med hänvisning till särskilda skäl kan vara motiverat.

Påvisade stimulansbehov

Riktade statsbidrag som fördelas med hänvisning till stimulansbehov i kommunsektorn har en lång tradition. Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.1.1 undantogs ”investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag och dylikt” från huvudregeln om generell statsbidragsgivning i de principer som formulerades av Kommunalekonomiska kommittén på 1990-talet. I betänkandet avrådde dock kommittén från användningen av stimulansbidrag utifrån att dessa begränsar kommunsektorns möjlighet att effektivisera och prioritera mellan olika delar av verksamheten, samt att de riskerar leda till långsiktigt ökade driftskostnader. Enligt kommittén var det därför viktigt att stimulansbidrag endast skulle fördelas undantagsvis och vara tidsbegränsade eller, om det var fråga om permanenta insatser där varje kommun

[61] Dir. 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*

eller region berörs över en längre tid, att de på sikt skulle inordnas i det generella systemet.[62]

Om man går längre tillbaka finns liknande skrivningar i andra betänkanden. Till exempel gjorde 1976 års kommunalekonomiska utredning bedömningen att det borde finnas möjlighet för staten att stimulera utbyggnaden av någon särskild kommunal verksamhet, till exempel för att åstadkomma en enhetlig utformning av verksamheten eller bidra till att verksamheten bedrivs med likvärdig standard över hela landet. Samtidigt skrev man att denna möjlighet bara bör finnas ”då mycket starka skäl för stimulans föreligger”. För att inte denna ventil skulle överutnyttjas av regeringen ansåg utredningen att stimulansbidragen borde bli föremål för omprövning med jämna mellanrum, till exempel vart femte år.[63]

I modern tid har det alltså mer eller mindre alltid funnits riktade statsbidrag till kommunsektorn som har fördelats med hänvisning till stimulansbehov. Därför framstår det, i viss mån, som naturligt att det bör finnas en sådan möjlighet även i framtiden.

Från ett kommunalt och regionalt perspektiv är emellertid utmaningen med en sådan ventil att den är tämligen töjbar. Vad som är ”starka skäl för stimulans” är i någon mån en skönsmässig bedömning och om man inte snävar in detta ytterligare är risken att det på sikt byggs upp många riktade statsbidrag, på samma sätt som har skett cykliskt över årtiondena (se avsnitt 4.1.3).

För att minska denna problematik föreslår kommittén att det bör ställas krav på att det ska finnas ett *påvisat stimulansbehov* i kommunsektorn som en omständighet för att ett riktat statsbidrag ska kunna motiveras av särskilda skäl. Det kan då handla om att det ska finnas ett beredningsunderlag som styrker behovet av stimulans för en viss verksamhet. Detta skulle till exempel kunna ha formen av en statlig utredning, en departementspromemoria eller en myndighetsrapport. Ett sådant krav skulle minska regeringens frihetsgrader när det gäller nya riktade statsbidrag, samtidigt som det fortfarande skulle finnas en möjlighet att ge riktat stöd till specifika områden med starka stimulansbehov.

Ett konkret exempel på ett riktat statsbidrag som skulle kunna omfattas av den här möjligheten är statsbidraget för stärkt likvärdighet

[62] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
[63] SOU 1977:48 *Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna.*

och kunskapsutveckling, det så kallade kunskapsbidraget.[64] Detta utvecklades i allt väsentligt av 2015 års skolkommission utifrån analysen att det generellt avsätts för lite resurser för skolans kompensatoriska uppdrag, samt att de kommuner som har störst behov av kompensatoriska insatser i praktiken har sämst förutsättningar, i form av låg skattekraft och en redan hög utdebitering av skatt, att frigöra resurser för detta ändamål.[65] Att då fördela stödet som generella medel riskerar att förfela sitt syfte, särskilt eftersom dagens kostnadsutjämning för förskoleklass och grundskola inte tar hänsyn till socioekonomiska skillnader mellan kommuner.[66] I detta sammanhang skulle man alltså med fog kunna hävda att det finns ett påvisat stimulansbehov, som regeringen naturligtvis bör kunna agera utifrån.

Behov av koordinerad handling

En fördel med riktade statsbidrag är att de kan användas för att koordinera ett visst agerande inom kommunsektorn. Genom att stödja en specifik verksamhet som bör bedrivas på ett visst sätt, eller en specifik investering, kan riktade statsbidrag bidra till ett samlat agerande i kommunsektorn.

Till exempel bedömde Tillitsdelegationen (se avsnitt 4.2.2) att riktade statsbidrag skulle kunna användas som ett komplement när det gäller specifika investeringar i kommuner och regioner, där det finns ett tydligt nationellt intresse och en fördel med ett samlat agerande. Ett område som lyftes fram var särskilt investeringar i teknisk infrastruktur, där de lösningar som kommuner och regioner använder sig av måste vara kompatibla med varandra.[67]

Kommittén instämmer i bedömningen att det finns områden inom kommunsektorn där det finns klara fördelar med – eller till och med behov av – koordinerad handling. Det kan bland annat handla om att stödja investeringar i teknisk infrastruktur som är nödvändig att få på plats i alla delar av Sverige. Ett konkret exempel är det investeringsstöd som fördelas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

[64] Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.
[65] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[66] I kapitel 6, avsnitt 6.4.3, föreslår kommittén visserligen att en sådan komponent ska tillfogas delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämningen. Dock har denna ett väsensskilt syfte jämfört med kunskapsbidraget. Därmed bedöms statsbidraget ändå kunna finnas kvar. För vidare resonemang om detta hänvisas till nämnda avsnitt.
[67] SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

för att utveckla, vidmakthålla eller renovera ledningsplatser som tillhör kommuner och regioner.[68]

Det kan också finnas situationer där det är viktigt att en viss verksamhet byggs upp på ett likartat sätt i hela Sverige. Under flera år fanns till exempel ett riktat statsbidrag för kartläggning och validering av yrkeskunskaper.[69] Att arbetet med kartläggning och validering av yrkeskunskaper, samt erkännandet av dessa, sker på ett likartat sätt i alla kommuner underlättar väsentligt för individer som flyttar till och inom Sverige. Då kan ett riktat statsbidrag, åtminstone initialt, fylla en funktion för att koordinera kommunernas insatser på området.

Överskjutande samhällsekonomisk nytta

En tredje omständighet som, enligt kommittén, kan motivera användningen av riktade statsbidrag inom ramen för särskilda skäl är förekomsten av överskjutande samhällsekonomisk nytta. Med överskjutande samhällsekonomisk nytta avses en situation där den samhällsekonomiska nyttan av en viss aktivitet överstiger den kommunalekonomiska nyttan av samma aktivitet. Teoretiskt motsvarar detta samma ekonomiska fenomen, det vill säga positiva externaliteter, som har beskrivits mer utförligt i avsnitt 4.2.3.

När positiva externaliteter föreligger går inte nyttan av en viss aktivitet att begränsa till den kommun eller region som tar kostnaden för den. Detta ger upphov till en incitamentsproblematik som riskerar att leda till att aktiviteten inte blir av i tillräcklig omfattning eller i värsta fall uteblir. När den här situationen riskerar att uppstå kan användningen av riktade statsbidrag, enligt kommittén, anses vara befogad. Genom ett riktat statsbidrag kan staten ta över vissa kostnader från den kommun eller region som ska utföra aktiviteten och därigenom överbrygga det gap som annars riskerar att uppstå mellan nytta och kostnad.

Förekomsten av överskjutande samhällsekonomisk nytta är exempelvis tydlig i vissa högspecialiserade verksamheter. Om inte Region Jämtland Härjedalen, som exempel, hade fått ett riktat statsbidrag för verksamheten vid Rett Center, som specialiserar sig på ett fåtal sällsynta diagnoser besläktade med Rett syndrom, är det tveksamt om

[68] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024): *Årsredovisning 2023.*
[69] Skolverket (2024): Årsredovisning 2023.

verksamheten skulle bli av, trots att det rimligen finns ett nationellt intresse av verksamheten. Det finns ju knappast underlag inom regionens egen befolkning för att bära kostnaderna för verksamheten. I en sådan situation kan ett riktat statsbidrag enligt kommittén vara principiellt motiverat.

Även viss utvecklingsverksamhet kan präglas av överskjutande samhällsekonomisk nytta. Ett aktuellt exempel är bidraget som har getts till försöksverksamheten med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och central rättning.[70] Denna försöksverksamhet har begränsad nytta för de kommuner som deltar i den, men stor samhällsekonomisk nytta från ett nationellt perspektiv. Då är det naturligt att den finansieras med ett riktat stöd. Tidigare utredningar på skolområdet har även pekat på att viss fortbildning för lärare kan kännetecknas av den här typen av förhållanden.[71]

Utifrån detta anser kommittén att även förekomsten av överskjutande samhällsekonomisk nytta bör ingå som en omständighet som kan påkalla användningen av riktade statsbidrag inom ramen för särskilda skäl. Här vill vi dock vara tydliga med att det inte räcker med att statsmakterna *anser* att det föreligger samhällsekonomisk nytta av en viss aktivitet. Med en sådan ordning är risken uppenbar att väldigt många riktade statsbidrag skulle kvalificera sig. I någon mening är ju grundtanken med all offentlig verksamhet att skapa samhällsekonomisk nytta. Det centrala i det här sammanhanget är att den samhällsekonomiska nyttan ska vara *överskjutande*. Det bör följaktligen ankomma på statsmakterna att motivera varför kommuner eller regioner inte har tillräckliga incitament att ansvara för anordnandet av en viss aktivitet utan stimulans från ett riktat statsbidrag.

Riksdagen bör ta ställning till de föreslagna principerna för användning av riktade statsbidrag

I likhet med Kommunutredningen bedömer kommittén att det är tveksamt om de föreslagna principerna för statens användning av riktade statsbidrag lämpar sig för lagstiftning. Samtidigt pekar den historiska utvecklingen på, som vi har beskrivit i avsnitt 4.1.3, att det

[70] Förordning (2017:1106) om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och central rättning.
[71] Se t.ex. SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

kan behövas något slags institutionellt ramverk som binder statsmakterna när det gäller användningen av riktade statsbidrag.

I en rapport från 2022 har Statskontoret föreslagit att regeringen bör ta fram principer för hur den vill styra med riktade statsbidrag.[72] Enligt Statskontoret skulle dessa kunna fastställas i cirkulär, riktlinjer eller en promemoria inom Regeringskansliet. Detta ställs i kontras mot till exempel Kommunutredningen, som föreslog att riksdagen skulle anta en statsbidragsprincip.[73]

Kommittén bedömer att det krävs en starkare institutionell bindning när det gäller principer för användningen av riktade statsbidrag än vad som åstadkoms genom internt formulerade riktlinjer inom Regeringskansliet. Med principer för riktade statsbidrag som har prövats och antagits av riksdagen skapas bättre förutsättningar för en långsiktig förändring.

Vi ansluter oss således till Kommunutredningens bedömning att riksdagen bör ta ställning till de föreslagna principer på samma sätt som gjordes med den kommunala finansieringsprincipen på 1990-talet. Riksdagen kan då välja att godkänna principerna om den vill att de ska vara ledande för hur riktade statsbidrag ska ges i framtiden.[74]

4.3 Kriterier för utformning av riktade statsbidrag

I avsnitt 4.1.5 har kommittén redogjort för den dubbelsidiga problematik som ofta kännetecknar de riktade statsbidragen. Det handlar dels om fundamentala problem som relaterar till användningen av riktade statsbidrag i sig, dels om problem som relaterar till hur de riktade statsbidragen är utformade.

I den politiska diskussionen om de riktade statsbidragen tar ofta bägge dessa problem stor plats. Inte minst kritiseras många riktade statsbidrag för att generera administration i kommuner och regioner. I synnerhet är detta något som kan skapa problem i mindre kommuner och regioner.

Kommitténs huvudsakliga uppdrag när det gäller de riktade statsbidragen är att föreslå vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle

[72] Statskontoret (2022): *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*
[73] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
[74] Se bl.a. SKL (2007): *Den kommunala finansieringsprincipen.* Informationsmaterial utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och dåvarande SKL gemensamt.

kunna inordnas i det generella statsbidraget, samt att beskriva överväganden och principer för detta. I direktiven ligger därmed tyngdpunkten på hur antalet riktade statsbidrag kan minska.

Frågan om antalet riktade statsbidrag hänger dock, enligt kommitténs uppfattning, ihop med utformningen av dessa. Allt annat lika borde kommunsektorn vara beredd att acceptera ett större antal riktade statsbidrag om dessa har en hanterbar utformning, jämfört med om de är administrativt betungande. Det talar för att det finns en poäng i att hantera frågorna i ett sammanhang.

I det här avsnittet behandlar kommittén därför frågan om *hur* riktade statsbidrag – under förutsättning att själva användningen är principiellt berättigad – bör vara utformade för att minska den problematik som de ger upphov till i användarledet. I den följande texten tas utgångspunkten ofta att det är kommuner och regioner som är mottagare av statsbidrag. Men resonemangen gäller även för de fall när det finns andra mottagare vid sidan av kommuner och regioner, till exempel enskilda huvudmän inom skolan.

4.3.1 Flera aktörer har lyft förslag om hur utformningen av riktade statsbidrag kan förbättras

Kommittén är inte ensam om att visa intresse för hur de riktade statsbidragen bör vara utformade. De senaste åren har ett antal aktörer lyft fram förslag på detta tema. Ett exempel, som vi har beskrivit i avsnitt 4.2.2, är den statsbidragsprincip som föreslogs av Kommunutredningen, som bland annat innehöll förslag om klustring, regelmässig tidsbegränsning och minsta storlek.[75]

Men det finns också andra exempel. Nedan gör vi ett antal nedslag för att ge en orientering i vad som tidigare har sagts beträffande hur riktade statsbidrag bör vara utformade för att minimera den problematik de är associerade med.

[75] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

Riksrevisionen har sett fördelar med riktade statsbidrag som fördelas med ramar

Riksrevisionen har i en rapport från 2022 studerat skillnader i nyttjandet av riktade statsbidrag som fördelas med och utan kommunspecifika bidragsramar.[76] Med kommunspecifika bidragsramar avses statsbidrag där kommunerna på förhand får reda på en övre gräns för hur mycket bidragsmedel kommunen kan erhålla. Detta ställs i kontrast till statsbidrag som fördelas utan sådana ramar, exempelvis utifrån en ansökan, där det a priori inte går att säga hur mycket medel som statsbidraget kan rendera i.

Av granskningen framgår att riktade statsbidrag som fördelas med hjälp av kommunspecifika bidragsramar har ett väsentligt högre och jämnare nyttjande i kommunsektorn än bidrag som fördelas utan sådana ramar. Framför allt är det mindre kommuner som väljer bort riktade statsbidrag utan kommunspecifika bidragsramar. Utifrån detta drar Riksrevisionen slutsatsen att fördelningen av den här typen av riktade statsbidrag inte är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommunsektorn, eftersom mindre kommuner i större utsträckning är hänvisade till att finansiera utvecklingen av sin verksamhet med egna medel jämfört med större kommuner.

Mot bakgrund av dessa resultat rekommenderar Riksrevisionen regeringen att fortsätta göra det enklare för kommunerna att ta del av riktade statsbidrag, särskilt bidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar. Därutöver skriver man att det är motiverat att regeringen, vid utformningen av nya riktade statsbidrag, överväger om det skulle vara lämpligt att använda sig av kommunspecifika bidragsramar.

I en tidigare rapport från 2017 har Riksrevisionen även granskat de riktade statsbidragen på skolområdet.[77] Efter att ha identifierat flera problem med de riktade statsbidragen (se avsnitt 4.1.5) kom myndigheten till slutsatsen att man bör samla de befintliga riktade statsbidragen i en enda pott för skolutveckling som fördelas till huvudmännen enligt en bidragsram utifrån antal elever och eventuellt socioekonomiska förutsättningar. Detta påminner om Kommunutredningens förslag till klustring.

[76] Riksrevisionen (2022): *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag.* RiR 2022:1.
[77] Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.* RiR 2017:30.

Statskontoret har rekommenderat regeringen att förenkla de riktade statsbidragen

I en rapport från 2022 har Statskontorets studerat administrativa kostnader i kommunsektorn till följd av olika former av statlig styrning.[78] Ett stort tema i rapporten är de riktade statsbidragen. Statskontoret bedömer att de administrativa kostnaderna skulle minska betydligt om det totala bidragsbeloppet skulle fördelas genom färre, men bredare bidrag. Även detta ligger i linje med tidigare förslag om klustring.

I rapporten ger Statskontoret flera rekommendationer om riktlinjer för utformningen av riktade statsbidrag till regeringen:

1. *Bredda vad riktade statsbidrag får användas till*
   Regeringen bör formulera bredare syften med de riktade statsbidragen snarare än att i detalj ange vad kommuner och regioner får använda bidraget till. I stället för att till exempel ange att kommuner exempelvis ska rekrytera lärarassistenter skulle regeringen kunna ange att kommuner får använda bidraget i syfte att förbättra undervisningskvaliteten.

2. *Begränsa omfattningen av uppföljningar av riktade statsbidrag*
   Regeringen bör över lag minska sin ambitionsnivå när det gäller att detaljerat följa upp vad varje bidragstagare har använt medlen till. Om det inte finns särskilda skäl bör regeringen avstå från årlig uppföljning av riktade statsbidrag som har existerat i flera år.

3. *Introducera riktade statsbidrag med bättre framförhållning*
   Regeringen bör säkerställa att kommuner och regioner får tillräcklig framförhållning när regeringen inför nya riktade statsbidrag eller ändrar villkoren för befintliga riktade statsbidrag. När kommuner och regioner på kort tid och med kort framförhållning måste förbruka medlen möjliggör regeringen inte en effektiv användning av offentliga medel.

4. *Säkerställ att de statliga myndigheterna får goda förutsättningar när regeringen introducerar riktade statsbidrag*
   Regeringen bör ge de ansvariga statliga myndigheterna förutsättningar att hinna med att fastställa de exakta återrapporteringskraven innan kommuner och regioner ska skicka in sin ansökan eller rekvirera medlen. Kommuner och regioner får i dag inte alltid

[78] Statskontoret (2022): *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

förutsättningar att samla in rätt uppgifter för återrapporteringen. Det gör att de ofta måste samla in mer uppgifter än de behöver. De kan också behöva samla in uppgifterna i efterhand, vilket kan vara betydligt svårare.

5. *Introducera färre kortsiktiga riktade statsbidrag*
   Nya riktade statsbidrag bör vara fleråriga och ha en tydlig plan för utfasning eller överföring till generella statsbidrag till kommuner och regioner. Även riktade statsbidrag som blir till genom överenskommelser med SKR bör gälla under längre perioder än ett år. Kortsiktig styrning leder till stora administrativa kostnader för såväl kommuner och regioner som för staten. Statskontoret föreslår att statsbidragen i regel bör vara treåriga och att regeringen informerar inför det sista bidragsåret om satsningen ska fortsätta eller fasas ut.

Därutöver lyfter Statskontoret fram att en samlad statsbidragskalender skulle underlätta för att kommuner och regioner ska kunna skaffa sig en överblick av de riktade statsbidragen. Även färre och mer sammanhållna e-tjänster för att söka och rapportera statsbidrag framhålls av Statskontoret som en lösning med potential att minska de administrativa kostnaderna som härrör från de riktade statsbidragen.

SKR har kritiserat statsbidrag som leder till långsiktiga kostnadsökningar

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i flera sammanhang lyft förslag för att underlätta kommunsektorns hantering av de riktade statsbidragen. Flera av dessa ligger i linje med vad som har beskrivits ovan och utvecklas därför inte närmare här.

Ett tillkommande perspektiv som SKR ofta lyfter fram är dock den särskilda kritik som kan riktas mot vissa statsbidrag för att höja kommunsektorns långsiktiga kostnader för verksamheten. Det handlar då främst om riktade statsbidrag för personalförstärkningar och lönesatsningar. Dessa kan vara svåra att dra tillbaka när det riktade statsbidraget upphör. Därmed finns risk att dessa riktade statsbidrag blir kostnadsdrivande på sikt.[79]

[79] SKR (2016): *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner.*

4.3.2 Kommittén föreslår skärpta beredningsrutiner och utformningskriterier för riktade statsbidrag

Kommitténs förslag: Beredningsrutinerna inför tillskapandet av nya riktade statsbidrag ska skärpas. Nya bidrag ska föregås av en obligatorisk behovs- och konsekvensanalys.

Vid utformningen av nya riktade statsbidrag ska följande kriterier vara vägledande för regeringen:

- Riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden. Om det finns liknande riktade statsbidrag bör utgångspunkten vara att dessa ska slås ihop.
- Riktade statsbidrag ska vara tidsbestämda och ha en tydlig plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs.
- Riktade statsbidrag ska utformas så att de minimerar den administration de skapar i användarledet.
- Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse, även med beaktande av bidragens administrativa kostnader.

De skärpta beredningsrutinerna och utformningskriterierna ska gälla riktade statsbidrag som motiveras av särskilda skäl.

Kommitténs bedömning: Ett riktmärke bör vara att inget riktat statsbidrag som vänder sig till alla kommuner eller regioner ska ge mindre än 100 000 kronor i bidrag till den kommun eller region som får minst. Avvikelser från detta riktmärke bör motiveras av regeringen.

Hur de riktade statsbidragen utformas är en väsentlig del av problematiken med riktade statsbidrag

För att uppnå en substantiell förbättring när det gäller de riktade statsbidragen räcker det inte att föreslå principer för statens användning av dessa. Detta svarar bara mot den mer fundamentala kritiken mot riktade statsbidrag och missar frågan om hur bidragen är utformade.

Som vi har beskrivit i inledningen till det här avsnittet hänger dessa frågor ihop. Allt annat lika kan ett större antal riktade statsbidrag accepteras om dessa har en hanterbar utformning, jämfört med om de är administrativt betungande. Därför har kommittén bedömt det som nödvändigt att även lämna förslag för att förbättra utformningen av riktade statsbidrag.

Beredningsrutinerna för nya riktade statsbidrag ska skärpas

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.1.5 är styrningen med riktade statsbidrag inte förenad med samma processuella rutiner som till exempel lagstiftning. Detta är sannolikt en av förklaringarna till varför styrningen med riktade statsbidrag, i många sammanhang, ter sig attraktiv för regeringen. De ökade frihetsgraderna skapar en flexibilitet och gör det möjligt för regeringen att relativt snabbt göra verklighet av en viss politisk inriktning.

Samtidigt finns de beredningsrutiner som är associerade med den ordinarie lagstiftningsprocessen till av en anledning. Krav på exempelvis konsekvensanalys och remittering borgar för att de beslut som fattas av statsmakterna håller en hög kvalitet. Eftersom detta i lägre grad sker när det gäller riktade statsbidrag riskerar viktiga aspekter missas.[80]

Kommittén anser att det är viktigt att behålla det större inslaget av flexibilitet när det gäller de riktade statsbidragen i förhållande till lagstiftningsprocessen. Det skulle vara att kasta ut barnet med badvattnet att ställa krav på en lika strikt och formaliastyrd process i fråga om de riktade statsbidragen. Samtidigt finns det, enligt kommitténs uppfattning, utrymme att ställa något högre krav på beredningsrutiner än vad som är fallet i dag.

Kommittén föreslår därför att det inom Regeringskansliet ska tas fram en obligatorisk behovs- och konsekvensanalys inför tillskapandet av nya riktade statsbidrag. Formerna för denna analys bör utarbetas mer i detalj i Regeringskansliet, men ett antal viktiga frågeställningar bör vara:

[80] Liknande resonemang förs av den parallella utredningen om effektivare statsbidrag till kommuner inom äldreomsorgen (S 2023:D).

- Vad är syftet med det riktade statsbidraget?
- Vilka behov i kommunsektorn ska bidraget svara mot?
- Vad är skälet till att kommunsektorn inte själv förväntas kunna ta ansvar för den insats som ska finansieras med bidraget?
- Hur är det tänkt att insatsen ska fungera i praktiken?
- Vilken fördelningsmässig profil förväntas statsbidraget ha mellan kommuner och regioner av olika storlek och struktur?
- Vilka effekter är tänkta att uppnås på kort och lång sikt?
- Vilka kostnader för kommuner och regioner är associerade med statsbidraget på kort och lång sikt?

I den mån kommuner och regioner inte är exklusiva mottagare av det tänkta statsbidraget, vilket är vanligt på skolområdet, bör även konsekvenser för andra aktörer vävas in i analysen. Till exempel kan det påpekas att flertalet enskilda huvudmän inom grundskolan bara har en skola och ett relativt litet antal elever.[81] Dessa kan därmed förväntas ha mindre administrativa resurser för att söka och redovisa riktade statsbidrag än många kommunala huvudmän.

Kommittén menar att den här typen av analys kan skapa bättre förutsättningar för en klokare och mer funktionell utformning av riktade statsbidrag, utan att leda till en alltför betungande administration i Regeringskansliet. En sådan analys ger dessutom regeringen möjlighet att kommunicera och förankra helheten av en viss statsbidragssatsning, de förväntade effekter som är tänkta att uppnås, samt synliggöra de antaganden som görs om kopplingar mellan insatser och effekter. I sin tur kan det påverka möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande positivt.

Riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden

Ett problem med de riktade statsbidragen är att resurserna som tillförs kommunsektorn ofta är alltför snävt avgränsade i fråga om vad de får användas till. Kommittén menar att riktade statsbidrag med breda användningsområden följer med väsentligt mindre problematik än

[81] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

riktade statsbidrag med snäva användningsområden. Ju bredare ett bidrag är, desto mindre är risken att det snedvrider prioriteringar i kommunsektorn på ett sätt som leder till ett sämre samhällsekonomiskt utfall än vad som hade varit fallet om kommuner eller regioner fick förfoga över resurserna helt fritt.[82]

Vi föreslår därför att riktade statsbidrag så långt det är möjligt bör ha breda användningsområden. Om det redan finns liknade statsbidrag, som överlappar i syfte och inriktning, bör utgångspunkten vara att dessa bör slås ihop. Här ansluter sig kommittén till de idéer om klustring som har föreslagits av en lång rad aktörer, bland andra Kommunutredningen.[83]

Kommittén förespråkar att riktade statsbidrag i allmänhet bör styra mot ett visst syfte – snarare än en viss aktivitet. I enlighet med hur vi har resonerat tidigare (se avsnitt 4.2.4) tar regeringen på sig ett stort ansvar som kan vara svårt att leva upp till när den villkorar ett visst statsbidrag på genomförandet av en specifik aktivitet. Om syftet till exempel är att förbättra undervisningskvaliteten kan det finnas andra sätt att uppfylla det än att exempelvis anställa lärarassistenter. Kanske är det just lärarassistenter som behövs i kommun A, medan det är fortbildning av lärare som behövs i kommun B. Genom att styra mot syfte i stället för aktivitet möjliggörs en anpassning till lokala och regionala förhållanden som borgar för ett bättre samhällsekonomiskt utfall i slutändan.

Riktade statsbidrag ska vara tidsbestämda

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.1.6 är det inte helt enkelt att få kunskap om huruvida ett riktat statsbidrag är tidsbegränsat eller inte, och när det i så fall löper ut. I vissa fall är riktade statsbidrag tänkta att vara nivåhöjande och finnas permanent. Men det förekommer också att riktade statsbidrag är ettåriga.

I likhet med Statskontoret ser kommittén problem med alltför kortsiktiga riktade statsbidrag. Ettåriga statsbidrag används ibland som

[82] Detta problem är inte giltigt när kommuner eller regioner, på eget initiativ, äskar medel från staten, till exempel för vissa projekt. Däremot kan det finnas andra problem med det. Alla kommuner eller regioner har inte samma administrativa kapacitet för att uppvakta staten och äska särskilda medel. Det kan leda till att vissa, vanligen mindre, kommuner och regioner i högre grad är hänvisade till att finansiera projekt av det här slaget med egna medel, vilket inte är förenligt med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommunsektorn.
[83] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

”pressmeddelandepengar”, men skapar samtidigt betydande administrativa kostnader för såväl kommuner och regioner som för staten. Vidare leder det till en ryckighet som kan vara svår för de kommunala och regionala verksamheterna att hantera.

Ett minst lika stort problem är dock, enligt kommitténs uppfattning, när det råder en osäkerhet om hur länge ett visst riktat statsbidrag är tänkt att finnas. Det försämrar möjligheterna till en långsiktig planering och bygger in en osäkerhet i de ekonomiska förutsättningarna för de ifrågavarande verksamheterna.

Därför ser vi behov av att alla riktade statsbidrag är tidsbestämda och har en tydlig plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs. Med fördel bör detta kommuniceras i budgetpropositionen för det år som bidraget är tänkt att införas. Med ett sådant utformningskriterium blir det tydligt för kommuner och regioner hur länge de kan förväntas få ta del av ett visst statsbidrag.[84] Därmed stärks också förutsättningarna för att de ska kunna planera för hur insatserna ska omhändertas när det riktade statsbidraget löper ut.

Kommittén har övervägt att ställa krav på att riktade statsbidrag, som huvudregel, bör vara tidsbestämda utifrån ett fast antal år, exempelvis tre år. Det som talar för en sådan ordning är att en detta skulle göra det svårare för regeringen att gå fram med alltför kortsiktiga statsbidrag. Samtidigt finns det många situationer när riktade statsbidrag som har en kortare tidshorisont än tre år kan vara motiverade. Till exempel framstår det inte som nödvändigt att bidrag som ges för att stödja vissa specifika investeringar behöver vara fleråriga. Det kan också finnas exempel på motsatsen. Riktade bidrag som ska finansiera insatser som, av olika skäl, tar lång tid att starta upp kan behöva finnas under en längre tidsperiod än tre år.

Av dessa skäl föreslår kommittén en mer generell ordning där alla nya riktade statsbidrag, ska vara tidsbestämda och innehålla en plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs. Här bör det noteras att en tidsbestämning inte är samma sak som en tidsbegränsning. Kommittén anser till exempel att riktade statsbidrag som fördelas med hänvisning till överskjutande samhällsnytta (se avsnitt 4.2.4) ska kunna vara en permanent lösning utifrån

[84] Rent formellt är statens budget ettårig. Det innebär att det aldrig går att vara helt säker på att ett riktat statsbidrag som är tänkt att finnas även efterföljande år faktiskt gör det. I praktiken finns dock ofta en planerad bana för användningen av medel, som vid införandet sträcker sig åtminstone tre år fram i tiden. Vanligtvis finns också ett tänkt slutår.

den incitamentsproblematik som förekomsten av positiva externaliteter ger upphov till. Denna lösning måste dock värderas mot andra styrmedel för att ta hänsyn till externaliteter, till exempel regleringar eller huvudmannaskapsförändringar.

Riktade statsbidrag ska utformas så att de minimerar den administration de skapar i användarledet

En ytterligare utgångspunkt för utformningen av riktade statsbidrag är att denna bör minimera den administration som bidragen ger upphov till i användarledet. Här handlar det framför allt om hur villkoren för de riktade statsbidragen formuleras när det gäller ansökan och återrapportering av bidragen.

I det ovanstående har kommittén gått igenom vad ett antal expertmyndigheter har sagt om hur de administrativa kostnaderna kan minska. Utifrån denna genomgång anser kommittén att regeringen, så långt som möjligt, bör

- fördela riktade statsbidrag med kommun- eller regionspecifika bidragsramar som utgångspunkt,
- begränsa återrapporteringskraven för kommuner och regioner, till exempel genom att avgränsa uppgiftslämnarbördan till sådana uppgifter som redan samlas in, samt
- minska omfattningen av de uppföljningar som görs, särskilt när det gäller riktade statsbidrag som har funnits i flera år.

Samtidigt är det viktigt att betona att en ansvarsfull hantering av de skattemedel som fördelas till kommuner och regioner i form av riktade statsbidrag med nödvändighet måste inbegripa ett visst mått av kontroll och uppföljning. Staten har ett berättigat intresse i att kunna följa upp användningen av riktade bidrag. Kommittén menar således inte att staten ska upphöra med att följa upp riktade statsbidrag. Däremot handlar det om att formerna för den uppföljning som sker inte får bli för betungande för kommuner och regioner. Detta riskerar i så fall att leda till att vissa, vanligen mindre kommuner och regioner, utan lika stora administrativa resurser, avstår från att ta del av riktade statsbidrag och därmed hänvisas till att finansiera en större del av verksamheten med egna medel.

Som kommittén har varit inne på tidigare gäller denna problematik även många enskilda huvudmän inom skolan, i den mån dessa är mottagare av statsbidrag. Många av dessa är små och kan antas ha begränsade administrativa resurser för att söka och återrapportera användningen av riktade statsbidrag.

Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse

Som vi har redovisat i avsnitt 4.1.6 är många av dagens statsbidrag små. Detta är också en vanlig kritik mot de riktade statsbidragen som framförs av kommunsektorn. Ofta framhålls att en del riktade statsbidrag är så små att de knappt motiverar sin kostnad i form av den administration de skapar. Förekomsten av många små riktade bidrag kan även leda till att den samlade administrationsbördan för att hantera bidragen blir hög, även om vart och ett av de riktade statsbidragen i sig medför en liten administrativ pålaga.

Små riktade bidrag i kombination med tydlig medieprofilering från regeringen riskerar vidare att blåsa upp förväntningar på den kommunala och regionala verksamheten som är svåra att infria givet statsbidragens storlek. Till exempel har kommittén erfarit att statsbidraget för barnomsorg på kvällar, nätter och helger av många föräldrar, när det lanserades, uppfattades som en kraftig ambitionsförstärkning i fråga om vilka möjligheter som finns att få barnomsorg på sådana tider.[85] I verkligheten har detta bidrag dock marginell betydelse. Under 2022 uppgick det totalt till 79 miljoner kronor. Det innebar att de kommuner som ansökte fick omkring 1 000 kronor i bidrag per erbjuden plats.[86] För en liten kommun som Övertorneå innebar det drygt 30 000 kronor i bidrag för höstterminen 2022. Detta står naturligtvis inte tillnärmelsevis i proportion till kostnaderna för att bedriva verksamheten.

Kommittén anser att det är av stor vikt att regeringen avhåller sig från att använda små riktade bidrag och föreslår därför som utformningskriterium att riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse, även med beaktande av

[85] Förordning (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.
[86] Skolverket (2022): *Statsbidrag för omsorg på kvällar, nätter och helger 2022.* Beslutsbilaga för höstterminen 2022.

bidragens administrativa kostnader. Små riktade statsbidrag ska endast kunna fördelas i undantagsfall, till exempel om bidraget inte riktar sig till alla kommuner.

Kommittén har i det här sammanhanget även övervägt att föreslå en nedre beloppsgräns för hur litet ett riktat statsbidrag ska kunna vara. Detta riskerar dock att bli ett trubbigt verktyg. Beroende på vilka insatser det handlar om kan även ett mindre statsbidrag finansiera insatser av betydelse. Ett riktmärke bör dock, enligt kommitténs bedömning, vara att inget riktat statsbidrag som vänder sig till alla kommuner eller regioner ska ge mindre än 100 000 kronor i bidrag till den kommun eller region som får minst.

Vad ett sådant riktmärke innebär för den minsta storleken på ett riktat statsbidrag varierar med vilken fördelning det ifrågavarande statsbidraget är tänkt att ha. Ett minimiscenario för kommunerna är att alla kommuner får 100 000 kronor i bidrag var. Det skulle i så fall leda till en minsta storlek på statsbidraget på 29 miljoner kronor. Normalt tar dock de flesta riktade statsbidrag hänsyn till att det finns skillnader i verksamhetsstorlek mellan kommuner. För att redovisa ett mer realistiskt scenario kan standardkostnaden i kostnadsutjämningens delmodeller, som vanligen tar hänsyn både till volym och struktur, användas som fördelningsnyckel. Ett riktat bidrag till grundskolan skulle då behöva ha en storlek på drygt 470 miljoner kronor för att garantera den kommun med lägst utfall 100 000 kronor i utbetalt belopp. Inom äldreomsorgen skulle den minsta storleken på ett riktat statsbidrag behöva vara knappt 250 miljoner kronor för att uppnå samma sak.

Ett riktmärke av det här slaget skulle sannolikt medföra en förskjutning mot större riktade statsbidrag. Totalt på utgiftsområde 16 (utbildning och universitetsforskning) var det under 2022 bara 11 av de 30 allmänt sökbara stimulansbidragen som hade bidragsramar som översteg 470 miljoner kronor. På utgiftsområde 9 (hälsovård, sjukvård och social omsorg) var motsvarande siffra 13 av 26. I dessa siffror finns dock även bidrag som riktar sig till andra verksamheter än specifikt grundskolan och äldreomsorgen, så exemplen ska tolkas med försiktighet.

Kommittén bedömer att det vore en utveckling av godo om det blev färre men större riktade bidrag som gick ut till kommuner och regioner. Samtidigt är det viktigt att påpeka att ett riktmärke inte är samma sak som en fast beloppsgräns. Som vi har visat får valet av för-

delningsnyckel stor påverkan på hur stora de riktade statsbidragen måste vara. Det bör också vara möjligt att, i vissa fall, avvika från riktmärket. Men kommittén anser att dessa avvikelser i så fall bör motiveras av regeringen.

De skärpta beredningsrutinerna och utformningskriterierna ska gälla riktade statsbidrag som motiveras av särskilda skäl

De redovisade förslagen om skärpta beredningsrutiner och utformningskriterier ska gälla riktade statsbidrag som motiveras med hänvisning till särskilda skäl (se avsnitt 4.2.4). När det gäller de andra formerna av riktade statsbidrag bör dessa, enligt kommitténs uppfattning, kunna avvika från det som har sagts i ovan. Dessa har i regel ett annat syfte än de statsbidrag som fördelas med hänvisning till särskilda skäl. Till exempel framstår det som att naturligt att exempelvis kostnadsersättningarna bör kunna ha en avvikande utformning än statsbidrag som är avsedda att stimulera en viss utveckling. Sådana ersättningar medför i regel inte heller lika mycket administration som andra riktade statsbidrag.[87]

4.4 Praktiska överväganden vid inordnandet av riktade statsbidrag i det generella statsbidraget

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.2.1 har kommittén valt en residual ansats för att pröva vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget. Utgångspunkten för denna prövning är de principer för statens användning av riktade statsbidrag som kommittén har föreslagit i avsnitt 4.2.4.

Ansatsen innebär att ett riktat statsbidrag, som huvudregel, bör föreslås för generalisering om det inte går att finna principiellt stöd för att det ifrågavarande statsbidraget bör vara riktat. Samtidigt kan det finnas praktiska omständigheter som gör att ett visst statsbidrag inte bör föreslås för generalisering, trots att det inte uppfyller ett principiellt undantag från huvudregeln om generella statsbidrag.

I detta avsnitt redogör kommittén för vilka praktiska överväganden som bör beaktas vid prövningen av om ett visst riktat statsbidrag bör

[87] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

inordnas i det generella statsbidraget. I avsnittet går vi igenom ett antal praktiska analysgrunder av betydelse, för att sedan redovisa vilka implikationer dessa får för kommitténs uppdrag att föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommuner och regioner.

4.4.1 Praktiska omständigheter kan påverka lämpligheten att generalisera riktade statsbidrag

Som framgår av avsnitt 4.1.6 utgör den befintliga statsbidragsfloran en spretig materia. De riktade statsbidragen skiljer sig avsevärt när det gäller syfte, innehåll, storlek, målgrupp, tidsbegränsning och liknande. I sin tur kan dessa skillnader påverka lämpligheten att inordna riktade statsbidrag i det generella statsbidraget.

Kommittén vill i det här sammanhanget peka på tre praktiska omständigheter av betydelse:

- målgrupp för statsbidraget,
- förekomst av tidsbegränsning, samt
- former för fördelning.

I det nedanstående utvecklas dessa mer i detalj.

Riktade statsbidrag som riktar sig till andra aktörer vid sidan av kommunsektorn kan vara svårare att generalisera

En aspekt som bör beaktas vid prövningen av vilka riktade statsbidrag som lämpar sig för generalisering är målgruppen för statsbidraget. Riktade statsbidrag som riktar sig till alla kommuner eller regioner är av förklarliga skäl enklare att generalisera jämfört med statsbidrag som endast riktar sig till vissa.

Ett exempel är statsbidraget för strandstädning som ges till kommuner med havsstränder.[88] Om resurserna för detta ändamål skulle inordnas i det generella statsbidraget skulle det – utan komplicerade förändringar av kostnadsutjämningen – leda till vad många sannolikt skulle beskriva som en icke-ändamålsenlig omfördelning av resurser

[88] Förordning (2018:58) om bidrag till strandstädning.

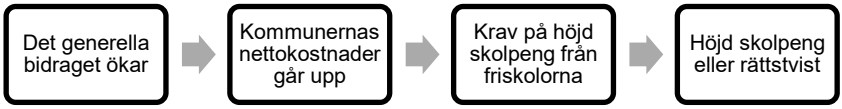
inom kommunsektorn, där resurser för strandstädning skulle smetas ut över alla kommuner, och då även kommuner som saknar havsstränder.

En svår fråga med koppling till målgrupp är de riktade statsbidrag som riktar sig till andra bidragsmottagare vid sidan av kommunsektorn. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.1.6 är dessa många – över hälften av statsbidragen 2022 hade en sådan profil. Särskilt förekommande är detta på skolområdet, där två tredjedelar av de riktade statsbidragen fördelades på lika villkor till kommunala och enskilda huvudmän. För dessa bidrag finns tre tänkbara alternativ:

1. Generalisera hela statsbidraget och låta resurstilldelningen till enskilda aktörer gå genom kommuner och regioner.
2. Generalisera den del av statsbidraget som riktar sig till offentliga huvudmän och låta den del som riktar sig till enskilda aktörer ligga kvar som ett riktat statsbidrag.
3. Låta hela statsbidraget kvarstå som ett riktat statsbidrag.

Efter att ha prövat idén om en delvis generalisering är kommitténs bedömning att detta inte är ett lämpligt alternativ. En delvis generalisering skulle kräva komplicerade förändringar av kostnadsutjämningen för att spegla kommunen som anordnare av viss verksamhet, snarare än som hemkommun. Det kan också vara svårt att bestämma vilken andel som bör gå till det offentliga när denna kan variera över tid. Vidare finns, åtminstone på skolområdet, risk att lösningen skulle leda till svårigheter att beräkna den kommunala ersättningen till enskilda huvudmännen. Om dessa ersätts utifrån den kommunala genomsnittskostnaden per elev, som är huvudregeln i dag, och dessutom erhåller riktade statsbidrag, finns risk för överkompensation av enskilda huvudmän, alternativt risk för rättstvister om ersättningarnas storlek (se figur 4.6).

Figur 4.6 Scenario för skolan vid delvis generalisering av statsbidrag



Källa: Egen illustration.

Detta talar för att antingen en lösning med full generalisering eller en lösning utan generalisering är mest ändamålsenlig för dessa riktade statsbidrag. En full generalisering, som samtidigt innebär att kommuner omprioriterar resurser mellan olika kommunala verksamheter, kan dock leda till att enskilda aktörer kan komma att se sin totala ersättning förändras jämfört med när de fick ett riktat statsbidrag. Detta kan, i det korta perspektivet, leda till vissa ekonomiska omställningsproblem för dessa aktörer och väcka frågor om legitimiteten i generaliseringen av bidraget.

I en liknande situation, när statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan slogs samman med bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder och kom att fördelas i sin helhet till kommunerna, kan kommittén konstatera att Friskolornas riksförbund uttryckte stor kritik.[89] Det talar för att en generalisering av riktade bidrag som i dag fördelas till såväl kommunala som enskilda huvudmän inte skulle tas emot positivt av de enskilda huvudmännen.

Tidigare utjämningskommittéer har i denna fråga lutat sig mot den kommunalekonomiska kommitténs ursprungliga principer, som slog fast att bidrag som utgår till andra bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner och regioner skulle undantas från generalisering.[90] Detta får dock stora konsekvenser för antalet riktade statsbidrag som kan föreslås för generalisering.

Denna kommittés sammanvägda bedömning är att det inte finns några principiella hinder för att riktade bidrag som fördelas till både kommunala och enskilda huvudmän för skolan bör kunna generaliseras. Utifrån gällande lagstiftning har kommunerna det grundlägg-

[89] Friskolornas riksförbund (2023): *Straffa inte fristående huvudmän med statsbidragen.* www.friskola.se/2023/03/29/statsbidragen-maste-vara-rattvisa/ (hämtad 2024-05-04).
[90] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

ande ansvaret för finansieringen av skolan. Detta inbegriper även finansieringen av de skolor som bedrivs av enskilda huvudmän.[91] Den kommunala skolan är vidare, som andel av det totala antalet elever, klart störst. I grundskolan var det, 2022, omkring 16 procent av eleverna som gick i fristående skola. I gymnasieskolan var andelen cirka 31 procent. Enligt kommitténs uppfattning är det därmed rimligt att kommunerna betraktas som primär målgrupp för riktade statsbidrag som i dag fördelas på lika villkor till kommunala och enskilda huvudmän. En generalisering av statsbidrag som fördelas till såväl kommunala som enskilda huvudmän kommer även – av allt att döma – resultera i att nettokostnaderna för den kommunala skolan stiger. I sin tur medför det att ersättningen till enskilda huvudmän går upp. Risken för att enskilda huvudmän, som kollektiv betraktat, ska drabbas negativt av en generalisering bör således inte överdrivas.

Tidsbegränsade riktade statsbidrag har sämre förutsättningar för att inordnas i det generella stödet till kommunsektorn

Förekomsten av tidsbegränsning är en annan praktisk omständighet som, enligt kommittén, bör beaktas i en prövning av vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.1.6 var omkring en fjärdedel av de riktade statsbidragen 2022 uttalat tidsbegränsade.

I praktiken innebär detta att flera av dessa bidrag kommer att vara avvecklade innan regering och riksdag rimligen kommer att ha hunnit fatta beslut om generalisering av riktade statsbidrag som följd av detta betänkande. Det talar för att dessa statsbidrag inte bör ingå i urvalet av statsbidrag som bör prövas för generalisering.

Eftersom kommitténs förslag enligt direktiven måste vara statsfinansiellt neutrala skulle vidare resurserna från en generalisering av tillfälliga riktade bidrag behöva återtas det år när de ifrågavarande bidragen var tänkt att upphöra. I sin tur skulle det leda till en ryckighet när det gäller storleken på generella bidraget till kommunsektorn som kommittén bedömer som icke-önskvärd.

[91] Se t.ex. 10 kap. 37 § skollagen.

Även formerna för fördelning av riktade statsbidrag kan påverka lämpligheten för generalisering

Även formerna för fördelning av riktade statsbidrag påverkar förutsättningarna för generalisering. Riktade statsbidrag som fördelas till alla kommuner och regioner på ett schabloniserat sätt, till exempel utifrån antalet invånare, har bättre förutsättningar att kunna generaliseras än statsbidrag som visserligen är avsedda för hela kommunsektorn men som har en mer specifik fördelning, till exempel att fördelningen bygger på ansökan.

Naturligtvis går det även att inordna statsbidrag som har en mer specifik fördelning i det generella statsbidraget, men problemet som uppstår är – i likhet med fallet med riktade statsbidrag som riktar sig till vissa kommuner eller regioner – att det kan bli svårt att återskapa den fördelning som ett visst statsbidrag hade innan generaliseringen. I sin tur kan det leda till omfördelningseffekter som kan vara mer eller mindre svåra för kommuner och regioner att hantera.

Fyra praktiska omständigheter skapar goda förutsättningar för generalisering av riktade statsbidrag

Som vi har visat i det ovanstående har den praktiska utformningen av de befintliga riktade statsbidragen betydelse för vilka av dessa som kan anses vara lämpliga att inordna i det generella statsbidraget. Detta är ett viktigt komplementärt perspektiv till de principer som kommittén har redogjort för i avsnitt 4.2.4.

De riktade statsbidrag som, utifrån praktisk utformning, har bäst förutsättningar för att inordnas i det generella statsbidraget är enligt kommittén riktade statsbidrag som

- är permanenta eller åtminstone långvariga,
- har kommuner eller regioner som primär målgrupp,
- riktar sig till alla eller flertalet kommuner eller regioner, samt
- har en fördelning som inte avviker kraftigt från den fördelning som skulle gälla vid en generalisering av bidraget.

Ett exempel på ett statsbidrag som, enligt kommittén, uppfyller dessa kriterier och har goda förutsättningar för generalisering är statsbidraget till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.[92] Detta statsbidrag, som uppgick till cirka 2,1 miljarder kronor under 2022, var viktigt som stimulansåtgärd när maxtaxan lanserades i början 2000-talet. I dag är maxtaxan en etablerad del i hur kommunerna tar ut avgifter inom barnomsorgen. Alla kommuner tillämpar maxtaxan. Visserligen är tillämpningen av maxtaxan alltjämt frivillig för kommunerna. Om statsbidraget inordnas i det generella statsbidraget bör det därmed övervägas att tillämpningen ska göras obligatorisk för kommunerna. Kommittén bedömer dock att risken för att kommunerna skulle avvika från tillämpningen av maxtaxan vid en generalisering av statsbidraget som liten – ett sådant agerande skulle av allt att döma mötas av omfattande kritik från kommuninvånarna.

Ett tydligt exempel på riktade statsbidrag som *inte* uppfyller dessa kriterier och följaktligen har dåliga förutsättningar för generalisering är de statsbidrag som fördelas till kommunerna i egenskap av arbetsgivare inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Dessa riktade stöd fördelas på lika villkor till alla arbetsgivare. Det faller därför på sin egen orimlighet att resurserna i sin helhet skulle tas i anspråk av kommunsektorn.

Ett annat, mer svårbedömt exempel på ett riktat statsbidrag som inte uppfyller dessa kriterier och därmed inte bedöms vara lämpligt för generalisering, är det riktade statsbidrag som fördelas till regional kulturverksamhet.[93] Detta statsbidrag, som uppgick till knappt 1,7 miljarder kronor under 2022, är visserligen nästan att betrakta som ett sektorsbidrag till regional kulturverksamhet, som regionerna ansvar för. Men fördelningsmässigt har statsbidraget en helt annan profil än den som skulle gälla vid generalisering av statsbidraget. När det sker den här typen av kraftiga omfördelningseffekter är, enligt kommitténs bedömning, lämpligheten i en generalisering tveksam.

Slutligen vill kommittén betona att den andra punkten i uppräkningen ovan inte ska tolkas som att alla riktade statsbidrag som har andra mottagare vid sidan av kommuner och regioner *inte* har praktiska förutsättningar att inordnas i det generella statsbidraget. Till exempel bedömer kommittén alltså att även de riktade statsbidrag

[92] Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.
[93] Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

som fördelas till såväl kommunala som enskilda huvudmän för skolan bör kunna prövas för generalisering.

Praktiska avgränsningar får konsekvenser för mängden riktade statsbidrag som kan föreslås för generalisering

Kommittén är medveten om att det finns en spänning mellan de riktade statsbidrag som har bäst praktiska förutsättningar för att inordnas i det generella statsbidraget och de riktade statsbidrag som, i kommunsektorns ögon, orsakar störst styrningsmässiga problem i den kommunala och regionala verksamheten.

Riktade statsbidrag som är enkla att generalisera ligger ofta, redan i dag, tämligen nära en generell utformning – de har breda användningsområden, riktar sig primärt till kommuner och regioner och har en fördelning som påminner om den som skulle gälla om resurserna skulle fördelas som generella bidragsmedel.

Den här typen av praktiska avvägningar får även stor påverkan på antalet riktade statsbidrag som bedöms lämpliga för generalisering. Till exempel innebär slutsatsen att avgränsa prövningen till permanenta eller åtminstone långvariga riktade statsbidrag att statsbidragsmassan krymper med en fjärdedel.

Alternativet, att *inte* ta hänsyn till den här typen av aspekter, har dock ansetts vara sämre. Det skulle leda till ett principiellt renlärigt men praktiskt orealistiskt förslag på generalisering av riktade statsbidrag. För att det förslag på vilka riktade statsbidrag som bör inordnas i det generella statsbidraget ska vara genomförbart i praktiken har kommittén bedömt det som nödvändigt att väga samman principiella och praktiska överväganden.

Det är också viktigt att komma ihåg att det förslag på principer för statens användning av riktade statsbidrag, som har utvecklats i avsnitt 4.2.4, är tänkt att vara vägledande framåt. Bara för att till exempel tidsbegränsade statsbidrag inte bedöms vara lämpliga att generalisera inom ramen för denna kommittés arbete så innebär ju det inte att staten – om kommitténs förslag får stöd i Sveriges riksdag – kommer att ha frikort att använda sig av tillfälliga statsbidrag i framtiden. Tvärtom är tanken att fördelningen av sådana riktade statsbidrag ska prövas mot de föreslagna principerna för användning av riktade bidrag. I takt med att de tidsbegränsade statsbidragen löper ut lär alltså, i detta scenario, fler riktade statsbidrag försvinna. Den

sammantagna effekten av kommitténs arbete med att generalisera de riktade statsbidragen kan alltså bli större på sikt än vad som uppnås momentant.

4.5 Förslag på riktade statsbidrag att inordna i det generella statsbidraget

Kommitténs förslag: Totalt 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Vilka riktade statsbidrag som omfattas framgår i detalj av bilaga 5.

Till följd av förslaget ska anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* på utgiftsområde 25 i statsbudgeten förstärkas med drygt 10,2 miljarder kronor i permanenta medel. Av dessa ska knappt 9,9 miljarder kronor anvisas till kommunerna och drygt 300 miljoner kronor anvisas till regionerna.

4.5.1 Kommittén föreslår att 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget

Utifrån de principer som har beskrivits i avsnitt 4.2.4, och de praktiska överväganden som har redogjorts för i avsnittet ovan, landar kommittén i ett förslag om totalt 17 riktade bidrag som föreslås generaliseras. En mer detaljerad beskrivning av dessa finns i bilaga 5. Men i korthet är det följande bidrag som föreslås:

- statsbidrag till utrustning för elektronisk kommunikation (inklusive bidrag för samordningsmedel),
- statsbidrag för utveckling av den prehospitala vården av patienter med psykisk ohälsa,
- statsbidrag för ökad förskrivning av fysisk aktivitet på recept,
- statsbidrag för rådgivning och annat stöd i LSS,
- statsbidrag för att förebygga ofrivillig ensamhet bland äldre,
- statsbidrag för verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar,
- statsbidrag för stärkt föräldraskapsstöd (allmän del),

- statsbidrag till stöd för habiliteringsersättning,
- statsbidrag för att säkerställa en god vård och omsorg om äldre,
- statsbidrag för att utveckla språk- och matematikundervisning,
- statsbidrag för omsorg på kvällar, nätter och helger,
- statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan (del som rör akutskolor),
- statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan (del som rör elevhälsa),
- statsbidrag för anställning av lärarassistenter,
- statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet, samt
- statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan.

Av de föreslagna bidragen finns tio på utgiftsområde 9 (hälsovård, sjukvård och social omsorg) samt sju på utgiftsområde 16 (utbildning och universitetsforskning). Under innevarande år uppgår storleken på bidragen till drygt 10,7 miljarder kronor. Av dessa beräknas drygt 10,2 miljarder vara permanenta medel.

I förslaget finns fem bidrag som i dag fördelas till regionerna och 12 bidrag som fördelas till kommunerna. De bidrag som fördelas till kommunerna är betydligt större. Det medför att den totala förstärkningen som förslaget ger upphov till på anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* på utgiftsområde 25 i statsbudgeten är större för kommunerna än vad den är för regionerna. Sammantaget beräknas anslaget i permanenta medel förstärkas med cirka 9,9 miljarder kronor för kommunerna och cirka 300 miljoner kronor för regionerna till följd av förslaget.

Det finns ytterligare riktade statsbidrag som, enligt kommitténs uppfattning, ter sig lämpliga att generalisera. Två konkreta exempel är statsbidraget för läxhjälp samt statsbidraget för lovskola på utgiftsområde 16. Men eftersom dessa är under utredning har kommittén avstått från att inordna dem i förslaget.[94]

Kommittén har också övervägt om den så kallade läkemedelsförmånen bör inordnas i det generella statsbidraget. Sedan 2018 finns

[94] Dir. 2023:174 *Mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det.*

ett förslag från Läkemedelsutredningen som redovisar hur detta skulle kunna gå till.[95] Förslaget möttes av en blandad remissopinion, där bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrkte förslaget med hänvisning till att de generella statsbidragen inte är värdesäkrade över tid. Om en sådan värdesäkring skulle ske menade SKR däremot att det kunde finnas vissa fördelar med en generalisering.[96] För egen del kan kommittén konstatera att läkemedelsförmånen i dag är en överenskommelse och därmed, utifrån de föreslagna principerna, har en giltig grund för att bestå som ett riktat bidrag. Om en generalisering ska ske i framtiden är det önskvärt att staten och regionerna i så fall kommer överens om hur det borde gå till.

4.5.2 Den föreslagna generaliseringen av riktade statsbidrag får konsekvenser på flera områden

Att inordna riktade statsbidrag i det generella statsbidraget till kommunsektorn får konsekvenser på flera områden. Bland annat kan det ge upphov till omfördelningseffekter på kort och lång sikt, samt leda till konsekvenser för statens styrning av kommunsektorn. I detta avsnitt belyser kommittén ett flertal viktiga konsekvenser som regeringen bör ta i beaktande inför beslut om att eventuellt gå vidare med kommitténs förslag på generalisering av riktade bidrag.

Den föreslagna generaliseringen leder till omfördelningseffekter på kort och lång sikt

En generalisering av riktade statsbidrag kommer oundvikligen att ge upphov till omfördelningseffekter mellan kommuner och mellan regioner. I någon mening är det också en poäng med generaliseringen. Ett problem med riktade statsbidrag är ju, som vi har varit inne på, att nyttjandet ibland är ojämnt och kan spegla skillnader i vilken administrativ kapacitet en viss kommun eller region har för att söka, redovisa och följa upp statsbidrag. Denna problematik upphör om bidragen i stället ges generellt.

De omfördelningseffekter som uppstår ser dock olika ut på kort och lång sikt. För att lite förenklat exemplifiera detta använder vi oss

[95] SOU 2018:89 Tydligare ansvar och regler för läkemedel.
[96] SKL (2019): *Tydligare ansvar och regler för läkemedel.* Yttrande. Dnr: 19/00242.

nedan av statsbidraget för lärarassistenter, som är ett av de bidrag som föreslås inordnas i det generella statsbidraget.

I dag fördelas statsbidraget för lärarassistenter i huvudsak via en nyckel som baseras på elevantal i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola.[97] Om resurserna förs över till det generella bidraget till kommuner kommer medlen (år 1) i stället att fördelas via ett enhetligt belopp per invånare. Det medför att kommuner med större andel elever i dessa skolformer än genomsnittet i riket får en relativt mindre andel av den samlade summan av bidraget jämfört med i dag. Detta slår kortsiktigt på till exempel pendlingskommuner nära storstad, eftersom dessa kommuner tenderar att ha relativt många skolbarn. Omvänt kommer framför allt landsbygdskommuner, med relativt sett färre barn i skolåldern, att få ett bättre utfall än när medlen fördelades som ett riktat bidrag.

På längre sikt kan fördelningen antas återgå och bli tämligen likartad med hur fördelningen såg ut inom ramen för det riktade statsbidraget. Detta beror på att generaliseringen av bidraget förväntas leda till ökade nettokostnader för skolan samma år som det inordnas på utgiftsområde 25. Utifrån hur kostnadsutjämningen är konstruerad, med en eftersläpning på två år, leder det (år 3) till en ökad grad av omfördelning i systemet, som framför allt gynnar kommuner som har en hög andel barn i skolåldern.

En positiv effekt av den långsiktiga omfördelning som sker inom kostnadsutjämningen är, enligt kommitténs uppfattning, att denna tar hänsyn till mer än bara volym. Kommuner som, givet en viss volym på skolverksamheten, har större förväntande behov och tyngre produktionsförutsättningar kommer då att få ett relativt bättre utfall. Det leder till en mer träffsäker resursfördelning.

Om regeringen anser att den kortsiktiga omfördelning som sker till följd av generalisering av riktade statsbidrag är olämplig kan man överväga att, under en övergångsperiod, föra resurserna från de generaliserade statsbidragen till ett särskilt anslag under utgiftsområde 25, som har en annan fördelning än den per capita-fördelning som skulle vara rådande om anslaget inordnas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning.* För de generaliserade statsbidrag som tidigare fördelades till skolan kan man exempelvis tänka sig en fördelning baserat på elevantal. Sedan skulle regeringen löpande kunna flytta över

[97] Fördelningen inbegriper även ett golv på 50 000 kronor för de huvudmän som, enligt fördelningsnyckel, skulle få lägre utfall än så. Detta bortser vi dock från i exemplet ovan.

medel från detta anslag till det ordinarie anslaget över en flerårsperiod, låt säga om tre år. Detta skulle då mildra de kortsiktiga omfördelningseffekterna mellan åren.

En annan fördel med detta upplägg är att det skulle bli enklare för regeringen att i kommunikationen med kommunsektorn knyta det tidigare beloppet som fördelades i form av riktade statsbidrag till det belopp som nu i stället ska fördelas via generella bidrag. Detta kan även öka sannolikheten för att de medel som generaliseras faktiskt återinvesteras i de verksamheter som tidigare var föremål för de riktade bidragen, om det uppfattas som önskvärt.

Generalisering av riktade statsbidrag med lågt nyttjande ger upphov till en utgiftseffekt i staten

En annan konsekvens som behöver belysas av att generalisera de föreslagna statsbidragen är vilken statsfinansiell påverkan en sådan förändring kan tänkas få. En generalisering av bidrag som i dag har ett ofullständigt utnyttjande kommer nämligen att leda till en utgiftseffekt i statsbudgeten, eftersom alla medel – till skillnad från tidigare – nu kommer att fördelas ut till kommuner och regioner. Detta kan i sin tur väcka frågor om förslagets förenlighet med skrivning i kommittédirektiven om statsfinansiell neutralitet.

Av de bidrag som kommittén har föreslagit ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn var det flera som, under 2022, hade en nyttjandegrad som understeg 100 procent. Till exempel hade statsbidraget för lärarassistenter, som användes som exempel tidigare, en nyttjandegrad på cirka 88 procent. En generalisering av detta bidrag skulle därmed ge upphov till en utgiftseffekt i statsbudgeten på cirka 60 miljoner kronor.

Kommittén har förståelse för att detta, utifrån hur direktiven är skrivna, kan ses som en giltig invändning mot förslagen. Samtidigt anser vi att en väsentlig del av problematiken med riktade statsbidrag är just att resurser, som är avsedda för verksamhet i kommuner och regioner, inte fullt ut kommer dessa till del. Det är riktigt att en generalisering av vissa bidrag kommer att leda till en utgiftseffekt i statsbudgeten, men statens avsikt med dessa bidrag har ju samtidigt varit att resurserna *ska* gå ut. Att de inte gör det är en del av problemet, snarare än något som är tänkt ske. Detta bör, enligt kommitténs

bedömning, mildra den kritik som kan riktas mot förslaget för att vara kostnadsdrivande för staten.

Det ska också tilläggas att de kostnader som staten har för sin egen administration för de riktade statsbidragen bör kunna minska med kommitténs förslag, vilket bör kunna ha en statsfinansiellt gynnsam påverkan på sikt. Detta gäller förstås allra särskilt de riktade statsbidrag föreslås inordnas i det generella statsbidraget, men även i bredare bemärkelse utifrån de förslag på principer och utformningskriterier som kommittén lämnar.

Med förslaget tappar staten en del av sin styrning

Utöver den utgiftseffekt som har beskrivits ovan påverkar förslaget också staten styrningsmässigt. Flera av de riktade statsbidrag som ingår i förslaget är sådana vars syfte är att påverka de prioriteringar som kommuner och regioner gör mellan och inom sina verksamheter. De riktade statsbidragen är således, som kommittén har beskrivit i kapitlet, en del i styrningen av kommunsektorn.

Om dessa statsbidrag upphör tappar även staten en del av den styrning som är associerad med bidragen. Detta beror på att staten inte kan styra användningen av generella bidrag på samma sätt som man kan med riktade bidrag. I sin tur innebär det att staten förlorar kontrollen inte bara över vilken specifik aktivitet (t.ex. anställning av lärarassistenter) som resurserna finansierar, utan även till vilken verksamhet resurserna går (t.ex. skolan).

Kommittén vill betona att detta i någon mening är själva poängen med en generalisering – att kommuner och regioner självständigt, inom ramen för det kommunala självstyret, ska kunna ta ett större ansvar för att prioritera i och utforma sina verksamheter. I den mån regeringen uppfattar att det ändå är problematiskt att staten tappar en del av sin styrning vill kommittén påminna om att flera av de statsbidrag som kommittén föreslår ska inordnas i det generella statsbidraget är sådana som har funnits under lång tid. Den styrningseffekt som de har medfört har därmed, i de flesta fall, haft lång tid på sig att sätta sig i verksamheterna. Risken för att en generalisering skulle omintetgöra all den styrning som tidigare var förknippad med de riktade bidragen bör således inte överdrivas.

Man bör, enligt kommitténs uppfattning, inte heller ha en övertro på vilken betydelse enskilda riktade statsbidrag har för de lokala prioriteringarna på lång sikt i kommunsektorn. Mycket tyder på att styrningseffekten är avtagande över tid. På kort sikt kan staten styra kommunernas prioriteringar genom att använda riktade bidrag i stället för generella bidrag. Men om ett riktat bidrag finansierar ordinarie verksamhet i kommunsektorn kommer staten ha svårare att upprätthålla avsikten med bidraget om denna inte ligger i linje med kommuners och regioners egna intentioner. Kommuner och regioner kommer då att kunna anpassa sin budgetering till en ny kostnadsbild, där en del av ambitionen finansieras av riktade bidrag, och en annan del finansieras av egna skattemedel.

Med det sagt finns exempel på riktade statsbidrag som ingår i kommitténs förslag, där regeringen kan överväga att stärka den statliga styrningen på andra sätt för att kompensera för den förlust i styrning som generaliseringen av de riktade statsbidragen innebär. Det rör, som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.4, främst statsbidraget för maxtaxa. Eftersom tillämpningen av maxtaxan formellt sett är frivillig för kommunerna är statsbidraget i dag det enda styrmedlet som staten har för att säkerställa tillämpningen. I ett scenario där detta bidrag generaliseras bör regeringen därför överväga att lagstifta om maxtaxan.

Konsekvenser kan även uppstå för enskilda aktörer

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.4.1 kan en generalisering av riktade statsbidrag, som i dag fördelas till såväl kommunala som enskilda huvudmän inom skolan, leda till en förändrad resurssituation för de enskilda huvudmännen. I vilken utsträckning detta skulle ske i praktiken är svårt att förutsäga.

Detta beror på att effekten för de enskilda huvudmännen vid en generalisering av riktade statsbidrag är avhängig kommunernas resurssättning av sin egen skolverksamhet. Om kommunerna återför tillskottet i skolverksamheten blir situationen jämförbar med i dag, åtminstone på totalen, eftersom skolpengen går upp. Men om kommunerna skulle göra en annorlunda prioritering av resursbehoven, och till exempel allokera en del av de nya resurserna i äldreomsorgen, så skulle enskilda huvudmän kunna se sin totala finansiering minska.

Hur kommunerna skulle fördela resurserna mellan olika kommunala verksamheter är svårt att sia om.

I det här fallet bedömer dock kommittén att risken är obefintlig för att enskilda huvudmän, som kollektiv betraktat, skulle möta stora svängningar i sin resurssituation till följd av en generalisering av de föreslagna bidragen. Totalt är det fyra av de föreslagna bidragen på skolområdet som riktar sig till både kommunala och enskilda huvudmän. Under 2022 gav dessa bidrag ett resurstillskott till enskilda huvudmän på cirka 110 miljoner kronor.[98] Detta kan jämföras med de enskilda huvudmännens intäkter från kommuners köp av huvudverksamhet, som samma år uppgick till nästan 34 miljarder kronor för skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola.[99] Det innebär att de ifrågavarande statsbidragen motsvarade drygt 0,3 procent av de enskilda huvudmännens intäkter från kommunerna. Även om kommunerna inte skulle återföra en enda krona av de generaliserade bidragen till skolan är alltså den potentiella resurspåverkan marginell för enskilda huvudmän.

Förskoleklass, grundskola och gymnasieskola utgör vidare en av de centrala verksamhetsgrenarna i kommunsektorn och sett till kommunernas totala driftskostnader står verksamheterna för nästan 30 procent. Det får därmed betraktas högst osannolikt att skolan inte skulle tillföras medel som ett resultat av den föreslagna generaliseringen. Dessutom kommer det av allt att döma finnas en förväntan och ett tryck på kommunerna att så ska ske. Inte minst från föräldrar, lärarkår och från de enskilda huvudmännen själva.

Samtidigt kommer det sannolikt finnas många exempel på olika sätt att hantera frågan bland landets 290 kommuner. Beroende på hur stor andel av de totala intäkterna som utgörs av de ifrågavarande statsbidragen kan också olika enskilda huvudmän komma att påverkas olika mycket. Men på det stora hela vill kommittén tona ner risken för att enskilda huvudmän skulle få en tydligt förändrad resurssituation till följd av förslaget.

[98] Skolverket (2023): *Lämnade bidrag per huvudmannatyp 2022.*
[99] SCB (2023): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner.*

4.6 Konsekvenser av ett sektorsbidrag till skolan

Vid sidan av uppdraget att föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget ska kommittén också enligt direktiven analysera vilka konsekvenser ett större sektorsbidrag till skolan skulle få för det generella statsbidraget, utjämningssystemet och kommunernas finansiering. Kommittén ska vidare redovisa vilka förändringar i dessa system som skulle vara nödvändiga för att kunna införa ett sektorsbidrag till skolan.

I detta avsnitt analyserar vi dessa frågor. På grund av vissa oklarheter när det gäller vilken utformning ett eventuellt sektorsbidrag skulle ha har det endast varit möjligt att lämna övergripande bedömningar i avsnittet.

4.6.1 Frågan om ett sektorsbidrag till skolan har behandlats av flera utredningar de senaste åren

Under det senaste decenniet har flera utredningar på skolområdet föreslagit att ett så kallat sektorsbidrag bör införas. Ett sektorsbidrag innebär att staten riktar resurser till en viss sektor – i det här fallet skolan – men att mottagarna av resurserna får använda dessa fritt utifrån lokala prioriteringar och behov. Konstruktionen är således ett slags hybrid mellan ett riktat och ett generellt statsbidrag.

Till exempel bedömde 2015 års skolkommission att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. Kommissionen föreslog därför att ett sektorsbidrag för att nationellt finansiera skolan skulle utredas.[100] Även Likvärdighetsutredningen bedömde att staten på sikt borde ta ett större ansvar för skolans finansiering genom införandet av ett sektorsbidrag och föreslog att denna fråga skulle utredas vidare.[101] På senare tid har också Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan redovisat förslag i riktning mot ett sektorsbidrag för skolan.[102]

[100] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[101] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
[102] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

4.6.2 Ett sektorsbidrag till skolan kan betyda flera saker

Utifrån kommittédirektiven är det inte helt tydligt vad som avses med ett större sektorsbidrag till skolan. De utredningar som hänvisas till i direktiven skiljer sig i vissa avseenden i sin syn på utformningen av ett sådant bidrag. Innan vi analyserar möjliga konsekvenser av ett sektorsbidrag behöver vi därför försöka fastställa vad som menas med ett sektorsbidrag till skolan.

Mellan 1991 och 1993 fanns ett sektorsbidrag till skolan

I samband med kommunaliseringen beslutade riksdagen om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.[103] Genom det nya systemet infördes ett så kallat sektorsbidrag till skolan. Sektorsbidraget ersatte det stora antal specialdestinerade statsbidrag som tidigare hade riktats till specifika delar inom skolverksamheten. Syftet med sektorsbidraget var att ge kommunerna ekonomiska förutsättningar att bedriva en likvärdig skolverksamhet, utan att styra hur resurserna skulle användas. Kommunerna kunde alltså fritt, utifrån lokalt identifierade behov, använda sektorsbidraget för olika ändamål inom skolan.

Sektorsbidraget betalades ut gemensamt för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, men beräknades separat efter olika beräkningsmodeller per skolform. En viktig utgångspunkt var att sektorsbidraget skulle förenkla tilldelningen av statliga resurser och vila på strukturella och demografiska faktorer som kommunerna inte kunde påverka. Därmed byggde beräkningsmodellerna i hög grad på schabloner.

Sektorsbidraget mellan 1991 och 1993 hade formellt sett ingen koppling till några specifika kostnadsposter i skolverksamheten. Storleksmässigt uppgick det dock till samma nivå som de ackumulerade tidigare statsbidragen till skolan. Dessa hade i sin tur samband med främst undervisningskostnaden, där lönekostnaden för lärare ingick som största del.

[103] Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

2015 års skolkommission föreslog att förutsättningarna för ett större sektorsbidrag skulle utredas vidare

Idén om ett sektorsbidrag till skolan fick förnyad uppmärksamhet när 2015 års skolkommission i sitt slutbetänkande föreslog att förutsättningarna för ett sådant borde utredas vidare.[104] Bakgrunden var enligt kommissionen stora skillnader i kommunernas tilldelning av resurser till skolan och att dessa skillnader endast i begränsad omfattning följde av skillnader i elevernas förutsättningar sett till socioekonomiska faktorer. Även fördelningen av resurser till skolenheter på socioekonomiska grunder bedömdes vara svag.

Kommissionen lämnade inga detaljerade förslag om utformningen av ett eventuellt sektorsbidrag. Detta ansåg kommissionen behövde utredas vidare. Däremot exemplifierade man med att ett sektorsbidrag kunde utgå för undervisning och elevhälsa, alternativt för hela skolverksamheten.

Kommissionens uppdrag omfattade skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. När det gällde gymnasieskolan lämnade dock Skolkommissionen en separat bedömning om att det var nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering. Mot bakgrund av detta tillsatte regeringen en utredning i syfte att ta fram en regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan, med utgångspunkt från ett starkare nationellt ansvar.[105] Denna utredning, den så kallade planerings- och dimensionseringsutredningen, valde dock inte att gå vidare med några genomgripande förslag beträffande gymnasieskolans finansiering, till exempel i form av sektorsbidrag.[106]

Likvärdighetsutredningen bedömde att staten på sikt borde införa ett större statligt sektorsbidrag till skolan

Likvärdighetsutredningen bedömde att staten på sikt borde ta ett ökat ansvar för skolans finansiering genom införandet av ett större statligt sektorsbidrag.[107] Sektorsbidraget skulle, enligt utredningen, omfatta förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan, samt eventuellt även

[104] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
[105] Dir. 2018:17 *Planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
[106] SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
[107] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

andra skolformer liksom fritidshemmet, och finansiera undervisningen och möjligen andra kostnadsposter i dessa skolformer. Andra viktiga aspekter av det tänkta sektorsbidraget var att det skulle beräknas per huvudman och vara socioekonomiskt viktat. Vidare skulle sektorsbidraget endast kunna användas till kostnader i skolväsendet. Den närmare utformningen av sektorsbidraget bedömdes dock behöva utredas vidare.

Som framgår av beskrivningen ovan var inte heller Likvärdighetsutredningens förslag till sektorsbidrag tydligt i alla avseenden. I synnerhet när det gäller sektorsbidragets storlek, både i fråga om vilka skolformer och vilka kostnadsposter som omfattas, öppnade utredningen för många olika varianter. I betänkandet gav dock utredningen några fingervisningar om utformningen av sektorsbidraget utifrån en lägsta tänkbar nivå. Då landade utredningen i att sektorsbidraget åtminstone bör omfatta kostnadsslagen undervisning och lärverktyg i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan. Kommunerna skulle därmed fortsatt vara ansvariga för skolmåltider, lokaler och elevhälsa, liksom delar av de kostnader som ingår i posten övrigt. Kommunerna skulle även fortsättningsvis vara ansvariga för att finansiera dessa delar för fristående skolor. En ytterligare aspekt av det tänkta sektorsbidraget var enligt utredningen att resurserna inom ramen för bidraget bara skulle få användas till att finansiera kostnader för de delposter som ligger under statens finansieringsansvar. I exemplifieringen ovan innebär det alltså endast undervisning och lärverktyg.

Vid sidan av ett större sektorsbidrag i enlighet med ovan föreslog Likvärdighetsutredningen att ett mindre sektorsbidrag skulle införas på kort sikt. Ett sådant mindre sektorsbidrag skulle, enligt förslaget, utgöras av majoriteten av de befintliga stimulansbidragen till skolväsendet. Dessa bidrag skulle läggas samman i ett enda socioekonomiskt viktat statsbidrag för att stödja skolverksamheten och stimulera skolutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar. Varje skolhuvudman med verksamhet förskoleklass, grundskola och grundsärskola skulle kunna beviljas bidrag under förutsättning att de sammanställer en treårig handlingsplan för att stärka likvärdighet och undervisningskvalitet. Ett ytterligare krav var att handlingsplanen skulle följas upp och redovisas. Vilka av dagens statsbidrag som skulle införlivas i sektorsbidraget skulle, enligt utredningen, föreslås av Skolverket. Men utredningen lyfte särskilt fram stimulansbidragen som lämpliga och kostnadsersättningar som olämpliga. Med detta sagt

resonerade utredningen även om att det kan finnas stimulansbidrag som alltjämt bör ligga utanför sektorsbidraget under förutsättning de ges för insatser som har större kollektiv nytta än vad de har för den enskilda huvudmannen. Som exempel lyfte utredningen statsbidrag för kompetensutveckling av lärare. Detta resonemang ligger i linje med hur kommittén har resonerat om vissa riktade statsbidrag med så kallade positiva externaliteter (se avsnitt 4.2.3).

Förstatligandeutredningen utvecklade en skalbar modell för statlig finansiering av grundskolan och gymnasieskolan

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan, den så kallade förstatligandeutredningen, beskrev två alternativ för hur staten kan stärka sitt ansvar för skolan.[108] Det första alternativet innebar ett fullgånget förstatligande av den offentliga skolan, där staten skulle ta över huvuddelen av kommunernas ansvar både som styraktörer inom de lokala skolsystemen och som huvudmän för de offentliga skolorna och komvux. I alternativet skulle kommunernas ansvar för skolan upphöra med undantag för ett mindre antal uppgifter, så som skolskjuts och samordning av insatser vid problematisk frånvaro i grundskolan. Därmed skulle även, med undantag för dessa uppgifter, kommunernas finansieringsansvar för skolan upphöra.

Det andra alternativet gick ut på att staten skulle stärka sitt ansvar betydligt jämfört med i dag, men utan att ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux. På samma sätt som i det första alternativet skulle styrningen – inklusive de styruppgifter som i dag ligger på kommunerna – i stor utsträckning samlas i staten, men driften av de offentliga skolorna och arbetsgivaransvaret för den offentliga skolpersonalen skulle ligga kvar på kommunerna.

När det gäller finansieringen av skolan bedömde utredningen i det andra alternativet, där kommunerna bibehåller en del av ansvaret för skolan, att staten borde ta över ansvaret för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Utredningen underströk dock att detta inte nödvändigtvis är samma sak som att staten finansierar de enskilda huvudmännen. Snarare skulle det kunna handla om att staten fastställer ersättningen till enskilda huvudmän i form av reglering. Beträffande statens ansvar för finansieringen av kommunala skolor i detta alter-

[108] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

nativ skisserade utredningen fyra olika varianter på hur statens ansvar skulle kunna stärkas:

1. Staten finansierar och fördelar resurser till skolan på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande, med nationella resursfördelningsmodeller för olika skolformer.
2. Staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser.
3. Staten inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna.
4. Staten förstärker kunskapsbidraget (f.d. likvärdighetsbidraget) och breddar det till att omfatta fler skolformer.

Även Förstatligandeutredningen tog alltså upp lösningen med ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna. Utredningen beskrev sektorsbidraget som en nivåjusterad variant av de föreslagna nationella resursfördelningsmodellerna som skulle tillämpas vid ett fullgånget förstatligande, för att ta hänsyn till att kostnaderna för undervisning bara utgör en delmängd av de totala kostnaderna. I grunden handlade det följaktligen om samma modeller, fast anpassade för att motsvara undervisningskostnadernas andel av de totala kostnaderna för skolan. Utredningen beräknade att ett sektorsbidrag av det här slaget till den kommunala grundskolan (exkl. enskilda huvudmän) skulle ha uppgått till cirka 61,4 miljarder kronor under 2020. För den kommunala gymnasieskolan var motsvarande belopp 17,3 miljarder kronor under 2020.[109]

I likhet med tidigare beskrivna utredningar öppnade även Förstatligandeutredningen för att andra kostnadsposter skulle kunna läggas in i sektorsbidraget. Närmast till hands låg enligt utredningen kostnaderna för elevhälsa och lärverktyg, som bägge bedömdes utgöra viktiga förutsättningar för undervisningen.

En nationell skolpengsnorm är under utredning

Mot bakgrund av förslagen från förstatligandeutredningen tillsatte regeringen under hösten 2023 en utredning för att ta fram en nationell skolpengsnorm.[110] Utredningen ska föreslå ett system för resursfördelning för bland annat grundskolan och gymnasieskolan som bygger på att staten beräknar ett golv för hur mycket resurser varje

[109] SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*
[110] Dir. 2023:153 *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet.*

kommun minst ska tilldela sin egen skolverksamhet, samt vad ersättningen till varje enskild huvudman minst ska vara.

Som konstruktion betraktat handlar detta, enligt kommitténs bedömning, snarare om en reglering av miniminivåer för resurstilldelningen till skolan än om ett sektorsbidrag. Det är tänkbart att även en nationell skolpengsnorm kan få påverkan på exempelvis kostnadsutjämningen för kommuner, i synnerhet på delmodellen för förskoleklass och grundskola samt för gymnasieskola (se kapitel 6). En viktig skillnad jämfört med ett fullskaligt sektorsbidrag är dock att en nationell skolpengsnorm inte innebär att staten tar över finansieringsansvaret för skolan. Detta gör det troligt att det, även med nationell skolpengsnorm, kommer att finnas ett behov av en stark kostnadsutjämning för skolan. Verksamheten kommer fortfarande att kosta olika mycket i olika kommuner på grund av strukturella förutsättningar bortom enskilda kommuners kontroll. Utan en omfördelande mekanism skulle de ekonomiska villkoren för driften av skolan skilja sig påtagligt mellan kommuner. Grunden för en mellankommunal kostnadsutjämning påverkas således inte av en nationell skolpengsnorm. Utifrån direktiven är detta dock en fråga som ligger utanför kommitténs uppdrag och behandlas därför inte vidare här.

4.6.3 Konsekvenserna av ett sektorsbidrag till skolan är avhängiga utformningen av bidraget

Kommitténs bedömning: Konsekvenserna av ett sektorsbidrag till skolan för det generella statsbidraget, utjämningsystemet och för kommunsektorns finansiering i sin helhet är avhängiga utformningen av bidraget. Utan närmare förtydliganden i detta avseende är det svårt att beräkna exakta konsekvenser.

Ett sektorsbidrag till skolan som endast innebär en sammanläggning av de befintliga riktade statsbidragen till skolan får sannolikt marginell påverkan. Ett sådant sektorsbidrag leder till en utgiftseffekt i staten, men stärker samtidigt kommunernas ekonomiska förutsättningar att finansiera skolverksamheten utan att påverka systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Ett sektorsbidrag som utgår för undervisningskostnaden i skolan får sannolikt stor påverkan. Ett sådant sektorsbidrag behöver finansieras antingen genom kvittningar mot anslaget 1:1 *Kommu-*

nalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 i statsbudgeten, eller genom en skatteväxling mellan staten och kommunerna. Utöver att påverka kommunernas finansiering får ett sektorsbidrag som utgår för undervisningskostnaden konsekvenser för kostnadsutjämningen för skolan. Framför allt påverkas de merkostnadskomponenter som helt eller delvis är inriktade på kostnadsslaget undervisning i de olika delmodeller som berörs av ett sektorsbidrag till skolan.

Ett sektorsbidrag till skolan som utgår för att finansiera skolverksamheten i sin helhet kräver av allt att döma en skatteväxling mellan staten och kommunerna. Vidare innebär ett sektorsbidrag av det här slaget att kostnadsutjämningen för de verksamheter som berörs av sektorsbidraget blir överflödig. I stället blir det en fråga för den statliga resursfördelningen att kanalisera medel på ett sådant sätt att det säkerställer likvärdiga förutsättningar för skolverksamheten var än i landet den bedrivs. Om skatteväxlingen sker neutralt mellan staten och kommunerna kommer kommunsektorn som helhet inte att påverkas resultatmässigt av förändringen. Däremot kan vissa effekter för enskilda kommuner uppstå beroende på hur staten väljer att kompensera sig för sitt övertagna finansieringsansvar.

Kommittén analyserar tre varianter av ett möjligt sektorsbidrag

Som har framgått av ovanstående avsnitt finns det ingen entydig definition av vad som är sektorsbidrag till skolan och vilken utformning det skulle ha. Detta utgör en svårighet för kommittén när det gäller att analysera vilka konsekvenser ett större sektorsbidrag till skolverksamhet skulle få för det generella statsbidraget, utjämningssystemet och för finansieringen av kommunsektorn i sin helhet, samt vilka förändringar som är nödvändiga för att kunna införa ett större sektorsbidrag.

Utifrån exemplen ovan är det emellertid möjligt att urskilja några gemensamma drag som skulle kunna tjäna som utgångspunkt för kommitténs analyser. Om man föreställer sig en skala från en minsta till en största utformning av ett sektorsbidrag till skolan framstår följande punkter som särskilt relevanta att analysera:

1. en mindre variant som innebär en sammanläggning av majoriteten av dagens riktade statsbidrag till skolan,
2. en medelstor variant som utgår för undervisningskostnader, samt
3. en stor variant som utgår för hela skolverksamheten.

Alla andra varianter på sektorsbidrag, utifrån beskrivningarna ovan, ligger någonstans på den skalan. Med nedslag i dessa tre punkter borde därmed kommittén kunna uppfylla uppdraget att analysera konsekvenser av sektorsbidrag för skolverksamhet.

Små konsekvenser av ett mindre sektorsbidrag till skolan

Ett mindre sektorsbidrag till skolverksamhet som utgörs av en sammanläggning av de befintliga riktade statsbidragen är i teknisk mening bara en omläggning av det statliga stödet till skolan. Det är inget som i grunden förändrar kommunsektorns ekonomiska förutsättningar i finansieringen av skolan. Med en sådan ansats påverkas inte ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Inte heller växlas några resurser mellan dessa sektorer.

Detta gör sammantaget att konsekvenserna för det generella statsbidraget, utjämningssystemet och för finansieringen av kommunsektorn bedöms vara små. Vi bedömer följaktligen inte heller att det krävs några särskilda förändringar i systemet för att den här typen av sektorsbidrag skulle kunna införas.

Det är emellertid troligt att ett sektorsbidrag av den här karaktären kommer att ha ett högre samlat statsbidragsutnyttjande än flera av de ingående bidragen. I den mån detta realiseras kommer det, i enlighet med hur kommittén har resonerat i avsnitt 4.5, att leda till en utgiftseffekt i statsbudgeten och stärkta ekonomiska förutsättningar för kommunernas finansiering av skolan.

Ett sektorsbidrag som utgår för undervisningskostnader skulle få stor påverkan på utjämningssystemet

Ett sektorsbidrag som utgår för undervisningskostnader i skolan skulle, enligt kommitténs bedömning, få stor påverkan på utjämningssystemet. Under 2022 utgjorde kostnaderna för undervisning i grund-

skolan cirka 54 procent av de totala kostnaderna för verksamheten.[111] Bara för grundskolans del innebär detta att sektorsbidragets totala storlek under samma år skulle ha behövt uppgå till nästan 77 miljarder kronor. Även om sektorsbidraget inte skulle omfatta alla kostnadsslag inom skolverksamheten handlar det alltså om betydande belopp.

I ett scenario där staten tar över kommunernas kostnader för undervisningen skulle staten naturligtvis behöva kompensera sig för detta. Ett första steg i denna finansiering är att använda de befintliga riktade statsbidragen, som ju staten redan är besittning av. Men även om man räknar med dessa resurser skulle det tillkommande finansieringsbehovet vara stort. Om vi fortsätter exemplet med grundskolan under 2022 skulle finansieringsbehovet efter avdrag för de riktade statsbidragen vara omkring 65 miljarder kronor.

Kommittén bedömer att det finns två övergripande vägar för staten att komma i besittning av de resurser som krävs för att finansiera ett sektorsbidrag av den här storleken. Antingen genom kvittningar mot anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 i statsbudgeten, eller genom en skatteväxling mellan staten och kommunerna.

Den första vägen med kvittningar inom utgiftsområde 25 är möjlig både i teorin och i praktiken, men leder till stora förändringar i det samlade utfallet för kommuner i den kommunalekonomiska utjämningen. Under 2022 fanns drygt 107 miljarder kronor anvisat till kommunerna på anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Om staten kompenserar sig för sitt tillkommande ansvar genom att minska anslagets storlek med det framräknade finansieringsbehovet innebär det att anslaget detta år skulle ha krympt till omkring 42 miljarder kronor. Under det förenklade antagandet att inga andra förändringar sker i systemet hade då alla kommuner fått en negativ förändring av sitt samlade utfall med 6 264 kronor per invånare. Detta hade också lett till att antalet avgiftsbetalare i systemet hade ökat, från 9 till 25 kommuner i simuleringen för 2022.

Den andra vägen för staten att komma i besittning av de resurser som krävs för att finansiera ett sektorsbidrag i den här storleksordningen är enligt kommittén en skatteväxling mellan staten och kommunerna. En sådan skatteväxling skulle innebära att staten ökar sin utdebitering av skatt samtidigt som kommunerna minskar sin. Hur

[111] Skolverket (2023): *Tabell 1: Kostnader för samtliga verksamheter inom fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2022.*

detta skulle påverka kommunerna är svårt att förutsäga eftersom varken regeringen eller tidigare utredningar har definierat hur en sådan skatteväxling skulle gå till. I nästa delavsnitt resonerar dock kommittén övergripande om denna fråga.

För kommunerna som kollektiv spelar det egentligen ingen roll hur staten väljer att kompensera sig för sitt tillkommande finansieringsansvar, så länge den ekonomiska regleringen till följd av det nya ansvarsförhållandet sker neutralt mellan staten och kommunerna. Kommunerna blir visserligen av med betydande intäkter, men befrias samtidigt från motsvarande kostnader. Resultatmässigt påverkar detta inte sektorn som helhet. Däremot kan det, som kommittén beskriver i kommande delavsnitt, uppstå vissa ekonomiska effekter för enskilda kommuner.

Det är inte kommitténs uppgift att värdera om en skatteväxling eller kvittningar inom utgiftsområde 25 är mest ändamålsenligt för att staten ska kunna införa ett sektorsbidrag av det här slaget till skolan. Ett perspektiv som kommittén vill skicka med är dock att kommuner som betalar in i utjämningssystemet generellt tenderar att vara mer kritiska till systemet som helhet, jämfört med kommuner som mottar resurser därifrån. En utveckling mot allt fler avgiftsbetalare i utjämningssystemet riskerar därmed att skada legitimiteten i kommunsektorn för systemet på sikt.

Utöver att påverka kommunsektorns finansiering skulle ett sektorsbidrag som utgår för undervisningskostnaderna få betydande påverkan på kostnadsutjämningen för kommuner. Detta system beskrivs mer i detalj i kapitel 6. Om vi återigen använder grundskolan som exempel gör kommittén bedömningen att ett sektorsbidrag av det här slaget framför allt skulle påverka de merkostnadskomponenter som helt eller delvis är inriktade på kostnadsslaget undervisning. Till exempel har kommittén svårt att se att det skulle finnas en fortsatt grund för komponenten för modersmålsundervisning om staten skulle ta över finansieringen av undervisningskostnaderna från kommunerna. Denna komponent bör således tas bort om den här typen av sektorsbidrag införs. I stället bör det vara en fråga för fördelningen av sektorsbidraget att kompensera för skillnader mellan huvudmän när det gäller antal elever som förväntas delta i modersmålsundervisning.

I andra fall kan gränsdragningen vara lite svårare eftersom en viss merkostnadskomponent kan ha flera syften. Ett exempel på det är gleshetsersättningen i delmodellen för grundskolan, vars syfte är att

kompensera merkostnader för små skolor och skolskjuts. Denna har alltså bara delvis en koppling till undervisningskostnaden. Här bedömer kommittén att det är rimligt att komponenten kvarstår, men att formen för kompensationen måste ses över för att spegla det nya ansvarsförhållandet när det gäller kostnaderna för skolan. Till exempel är det troligt att kostnaderna för skolskjuts skulle behöva uppvärderas i det index som ligger till grund för ersättningen.

På ungefär samma sätt går det att resonera om kompensationen för strukturellt löneläge. Även om det bör ankomma på staten i ett sådant här scenario att fördela resurser till undervisningen på ett sätt som tar höjd för löneskillnader i kommuner, så kommer det fortsatt att finnas grund för en kompensation i delmodellen för de personalgrupper som inte ingår i kostnadsslaget undervisning. Däremot kommer verksamhetens lönekostnadsandel att behöva skrivas ner kraftigt. Kommittén bedömer således att komponenten kan behållas, men att den behöver förändras för att vara relevant.

När det gäller åldersersättningen bedöms ingen förändring vara nödvändig, eftersom nivån på denna ersättning varierar med nettokostnaden per elev i riket. En naturlig följd av att staten tar över en stor del av de kommunala kostnaderna för skolan är att nettokostnaden per elev i riket går ner. På så sätt sker en automatisk anpassning till nya ansvarsförhållanden i komponenten.

Övriga komponenter när det gäller den befintliga delmodellen för grundskola, det vill säga ersättningarna för befolkningsförändringar, bedöms inte påverkas av ett sektorsbidrag som utgår för undervisningskostnader, eftersom dessa framför allt har koppling till lokalkostnaderna för skolverksamheten.

Ett sektorsbidrag som utgår för hela skolverksamheten skulle göra kostnadsutjämningen för skolan överflödig

Under 2022 uppgick de totala nettokostnaderna för grundskolan till cirka 129 miljarder kronor. Det är över 20 miljarder kronor mer än vad som fanns anvisat på hela anslaget för kommunalekonomisk utjämning för kommuner under samma år.[112] Det bör noteras att detta alltså endast inbegriper kostnaderna för grundskola. Om man skulle

[112] Finansdepartementet (2021): *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslagen 1:1, 1:2, 1:3 och 1:5 inom utgiftsområde 25.*

lägga till kostnaderna i de andra skolformerna skulle differensen mot det generella statsbidraget växa ytterligare.

Ett sektorsbidrag i den här storleksordningen skulle därför, enligt kommitténs bedömning, kräva en skatteväxling mellan staten och kommunerna, där staten ökar sin utdebitering av skatt samtidigt som kommunerna minskar sin. Denna bedömning delas också av tidigare utredningar som har analyserat frågan.[113]

Hur en skatteväxling skulle påverka kommunsektorns finansiering är svårt att sia om utan närmare kunskap om hur en sådan skatteväxling skulle gå till. Några ytliga reflektioner är dock möjliga att göra. Å ena sidan är det uppenbart att kommunerna skulle fråntas betydande intäkter. Under 2022 summerade nettokostnaderna för grundskolan till knappt 20 procent av kommunernas intäkter från skatt och generella statsbidrag. Å andra sidan skulle kommunerna också bli av med kostnaderna för den enskilt största kommunala verksamheten på riksnivå. Om skatteväxlingen sker neutralt mellan staten och kommunerna borde dessa rörelser, åtminstone på riksnivå, ta ut varandra. Resultatmässigt borde alltså inte kommunsektorn som helhet, och därför inte heller resurserna för andra kommunala verksamheter, påverkas av en sådan skatteväxling.

I ett scenario där staten övertar alla kostnader för skolan blir också kostnadsutjämningen för de verksamheter som berörs av sektorsbidraget överflödig. I stället blir det en fråga för den statliga resursfördelningen att kanalisera medel på ett sådant sätt att det säkerställer likvärdiga förutsättningar för skolverksamheten var än i landet den bedrivs. Rimligtvis bör detta föranleda att fördelningen av sektorsbidraget måste införliva faktorer som i dag kompenseras för inom ramen för kostnadsutjämningen för skolan.

För en enskild kommun innebär detta sammantaget att tre ekonomiska effekter uppstår till följd av införandet av ett sektorsbidrag som utgår för hela skolverksamheten:

- kommunen får en positiv inkomsteffekt av att befrias från finansieringsansvaret för skolverksamheten,
- kommunen får en negativ eller positiv inkomsteffekt av att mista de tillägg eller avdrag som har fördelats i de delmodeller i kostnadsutjämningen som upphör, samt

[113] Se t.ex. SOU 2022:53 *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

- kommunen får en negativ inkomsteffekt av att staten måste kompensera sig för sitt finansieringsansvar för skolan.

Även om dessa rörelser på riksnivå, som kommittén har varit inne på, tar ut varandra kan enskilda kommuner påverkas på olika sätt beroende på förhållandet mellan kommunernas faktiska kostnader före införandet av ett sektorsbidrag och hur staten väljer att kompensera sig för det övertagna finansieringsansvaret.

I det nedanstående illustrerar vi denna effekt utifrån ett matematiskt exempel som utgår från följande variabler:

- K = *Kommunens nettokostnad (kr/inv).*
- S = *Kommunens standardkostnad (kr/inv).*
- E = *Kommuners ersättning i kostnadsutjämningen (kr/inv).*
- K_R = *Rikets nettokostnad (kr/inv).*
- S_R = *Rikets standardkostnad (kr/inv).*

Definitionsmässigt gäller då även följande:

- $E = S - S_R$.
- $S_R = K_R$

Om vi för enkelhets skull antar att staten kompenserar sig för sitt övertagna finansieringsansvar för skolan på samma nivå i kronor per invånare i alla kommuner, med en skatteväxling som motsvarar rikets nettokostnad per invånare (K_R), så uppstår följande effekter:

- Kommunen får en positiv inkomsteffekt, K, på grund av att kostnadsansvaret för skolan har flyttat till staten.
- Kommunen får en positiv eller negativ inkomsteffekt, E, på grund av tilläggen eller avdragen i kostnadsutjämningen upphör.
- Kommunen får en negativ inkomsteffekt, K_R, på grund av att staten måste kompensera sig för sitt övertagna ansvar.

Nettoeffekten i varje kommun blir då

- $K - E - K_R$

Eftersom E definitionsmässigt är samma sak som $S - S_R$ och $S_R = K_R$ kan denna nettoeffekt skrivas som

- $K - (S - K_R) - K_R = K - S$

Detta innebär att nettoeffekten för enskilda kommuner, i det här förenklade scenariot, varierar med det kostnadsmässiga utgångsläget för skolan i kommunerna. I kommuner där nettokostnaderna är större än standardkostnaden ($K > S$) uppstår en positiv effekt av att staten tar över finansieringsansvaret för skolan. Dessa kommuner får därmed mer resurser till andra verksamheter. Omvänt gäller att effekten är negativ i kommuner där nettokostnaden är mindre än standardkostnaden ($K < S$). I dessa kommuner blir det då mindre resurser över till andra kommunala verksamheter.

Det ska understrykas att exemplet ovan är känsligt för antagandet om hur staten väljer att kompensera sig för sitt tillkommande finansieringsansvar för skolan. Om staten skulle kompensera sig på något annat sätt kan andra effekter uppstå. Exemplet ska bara ses som en illustration över att enskilda kommunernas ekonomiska villkor kan komma att påverkas vid införandet av den här typen av sektorsbidrag för skolan, även om den resultatmässiga förändringen för kommunerna som helhet bedöms vara obefintlig.

4.7 De riktade statsbidragens påverkan på utfallet inom kostnadsutjämningen

Det sista uppdraget som kommittén har i relation till riktade statsbidrag handlar om att analysera hur användningen av riktade statsbidrag kan påverka utfallet inom kostnadsutjämningen. Bakgrunden är att riktade statsbidrag har en annan påverkan på verksamhetens nettokostnader än vad generella statsbidrag har. Eftersom det är nettokostnaderna som i sin tur ligger till grund för omfördelningen i kostnadsutjämningen kan de riktade statsbidragen även ha påverkan på omfördelningen inom ramen för systemet.

I detta avsnitt redogör vi för våra bedömningar i den här delen. Vi inleder med att beskriva vad som avgör om ett bidrag klassificeras som riktat eller generellt. Därefter redovisar vi hur detta kan få påverkan på kostnadsutjämningen utifrån olika antaganden om vad

den externa finansieringen i form av riktade statsbidrag gör med kommunernas fördelning av egna resurser.

4.7.1 Riktade statsbidrag riskerar att leda till minskad omfördelning i kostnadsutjämningen

Kommitténs bedömning: Om ett bidrag klassificeras som riktat och tränger undan kommunernas eller regionernas egna resurser till en viss verksamhet leder detta till minskade nettokostnader och i förlängningen till en minskad omfördelning i kostnadsutjämningen. Motsvarande sker inte om bidraget klassificeras som generellt. Därmed kan riktade statsbidrag och kostnadsutjämningen ibland motverka varandra.

Förekomsten av villkor avgör om ett statsbidrag klassificeras som riktat eller generellt i den kommunala redovisningen

Huruvida ett statsbidrag klassificeras som ett riktat eller generellt beror, enligt rådande praxis, på om det finns villkor som följer med bidraget eller inte.[114] Villkor innebär att staten ställer krav på bidragsmottagaren att genomföra vissa avgränsade åtgärder för att få tillgodogöra sig bidraget, alternativt att en mätbar prestation ska utföras för att få behålla bidraget. För att kunna kontrollera om syftet är uppfyllt ska det därför finnas en konsekvens i form av återbetalning om villkoren för bidraget inte uppfylls.

Om det finns villkor knutna till bidraget klassificeras det som ett riktat statsbidrag i externredovisningen och redovisas bland verksamhetens intäkter i resultaträkningen. Om bidraget får disponeras fritt utan att det uppstår någon konsekvens i form av återbetalning om syftet med bidraget inte uppfylls klassificeras bidraget i stället som ett generellt statsbidrag och redovisas bland generella statsbidrag och utjämning i resultaträkningen.

[114] RKR – Rådet för kommunal redovisning (2023): *Intäkter.* Rekommendation R2.

Riktade statsbidrag kan leda till minskade nettokostnader

Det kostnadsbegrepp som ligger till grund för omfördelningen i kostnadsutjämningen är den så kallade nettokostnaden för olika verksamheter. Nettokostnaden definieras som verksamhetens totala kostnader efter avdrag för både externa och interna intäkter.

Eftersom ett riktat statsbidrag klassificeras som en verksamhetsintäkt så minskar det verksamhetens nettokostnader med intäktens storlek. Men under förutsättning att kostnaderna ökar med lika mycket till följd av den villkorade insatsen går detta jämnt ut. I det här scenariot påverkas alltså inte nettokostnaderna och därmed inte heller kostnadsutjämningen.

Om däremot ett riktat statsbidrag tränger undan egna medel som, i frånvaro av bidraget, skulle ha nyttjats i verksamheten minskar dock nettokostnaderna. I ett sådant scenario ökar intäkterna för verksamheten mer än vad kostnaderna för verksamheten gör. Eftersom nettokostnaderna ligger till grund för omfördelningen inom kostnadsutjämningen innebär det här i sin tur att omfördelningen i systemet minskar.

Detta kan exemplifieras med statsbidraget för att säkerställa en god vård och omsorg av äldre. De senaste åren har detta bidrag uppgått till cirka 4 miljarder kronor. Resurserna kan användas brett för att möjliggöra förbättringar och utvecklingsinsatser inom äldreomsorgen. Bidraget fördelas utifrån antalet äldre per kommun. Med bidraget följer krav på såväl återrapportering som återbetalning vid uteblivna insatser. Bidraget klassificerades därmed som riktat.

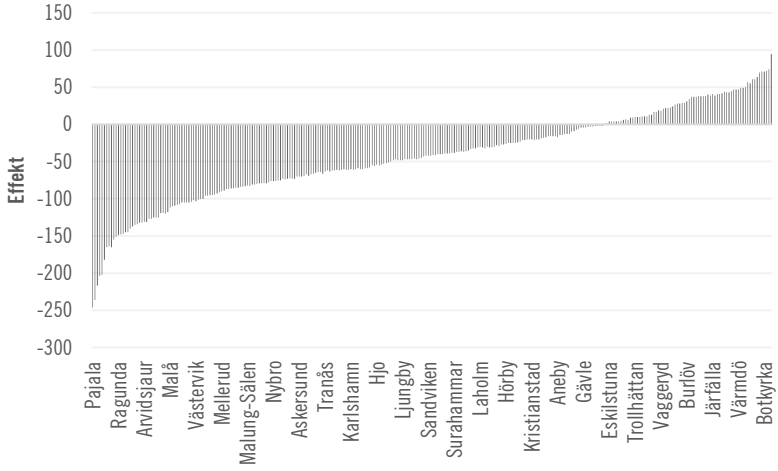
Om vi först antar att kommunernas kostnader ökar i paritet med bidragets storlek så påverkas inte nettokostnaderna. Då påverkas inte heller omfördelningen inom kostnadsutjämningen. I stället realiseras den extra fördelning av medel till äldreomsorgen som är avsikten med det riktade statsbidraget.

Om vi nu i stället antar att riktade statsbidraget har en undanträngningseffekt på 50 procent, det vill säga att kommunerna drar tillbaka 50 öre av sina egna resurser för varje krona som de får i bidrag av staten, så innebär detta att nettokostnaderna för äldreomsorgen hade blivit 2 miljarder kronor lägre än vad de hade varit utan det riktade bidraget. I sin tur minskar det här omfördelningen i kostnadsutjämningens delmodell för äldreomsorg. I figur 4.7 redovisar vi effekten av detta per kommun för utjämningsåret 2024, sorterat

på kommuner utifrån högsta till lägsta standardkostnad i delmodellen äldreomsorgen.

Figur 4.7 Effekt av minskade nettokostnader med 2 miljarder kronor för utfallet i delmodellen för äldreomsorg 2024

Kronor per invånare



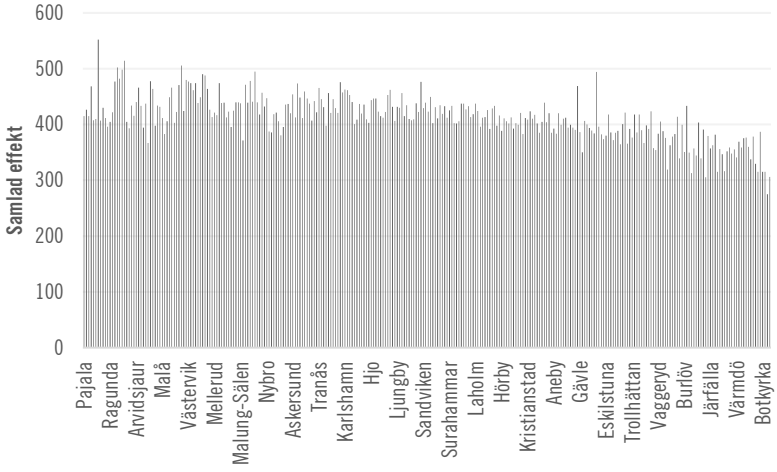
Anm.: Kommunerna är sorterade utifrån strukturell tyngd. Ju lägre den strukturellt förväntade kostnaden för äldreomsorgen är, desto mer till höger befinner sig kommunen.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Som framgår av figuren får kommuner med en tyngre struktur ett negativ effekt samtidigt som kommunerna med mindre kostsam struktur får en positiv effekt. Det riktade statsbidraget och utjämningssystemet kan därför motverka varandra.

Om man beaktar att alla kommuner också får ett resurstillskott av det ifrågavarande statsbidraget är den samlade effekten att alla kommuner får mer resurser. Dock inte i proportion till kommunernas strukturella förutsättningar i driften av äldreomsorgen. Detta illustreras i figur 4.8.

Figur 4.8 Samlad effekt av minskade nettokostnader med 2 miljarder kronor samt resurstillskott från riktat statsbidrag 2024

Kronor per invånare



Anm.: Kommunerna är sorterade utifrån strukturell tyngd. Ju lägre den strukturellt förväntade kostnaden för äldreomsorgen är, desto mer till höger befinner sig kommunen.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Socialstyrelsen.

Kommunerna är än en gång sorterade utifrån den högsta till den lägsta standardkostnaden. Som synes får samtliga kommuner mer resurser, men den samlade resurseffekten speglar inte vilken strukturell tyngd kommunerna har. Detta beror på att fördelningsnyckeln för bidraget skiljer sig från fördelningen i kostnadsutjämningens delmodell för äldreomsorgen.

Om statsbidraget i stället hade klassificerats som ett generellt bidrag, samtidigt som det inte trängt undan några egna resurser från verksamheten så hade både brutto- och nettokostnaderna för äldreomsorgen ökat med hela bidragets belopp på 4 miljarder kronor. Detta hade då, på motsvarande sätt fast spegelvänt, lett till en ökad omfördelning i delmodellen för äldreomsorg.

En invändning mot detta skulle kunna vara att även generella statsbidrag kan tränga undan kommunernas egna resurser till en viss verksamhet. Men eftersom dessa bidrag inte räknas som en verksamhetsintäkt så påverkar det inte nettokostnaderna för verksamheten och följaktligen inte heller omfördelningen i kostnadsutjämningen. Även ett om ett generellt statsbidrag helt skulle tränga undan kommunernas

egen resurstilldelning till en viss verksamhet skulle detta inte leda till någon förändring i omfördelningen i kostnadsutjämningen. Detta illustreras i tabell 4.2, där vi som exempel redovisar hur den totala omfördelningen i kostnadsutjämningens delmodell för äldreomsorg påverkas av ett resurstillskott på 4 miljarder kronor, beroende på om det klassificeras som riktat eller som generellt, givet olika nivåer på undanträngningseffekten. Negativa värden på undanträngningen innebär att tillskottet inte tränger undan resurser, utan att kommunernas nettokostnader ökar med mer än det statliga tillskottet. Detta kan till exempel vara fallet med riktade bidrag som innehåller medfinansieringskrav.

Tabell 4.2 Förändring i omfördelning i delmodellen för äldreomsorg 2024 av ett tillskott på 4 miljarder kronor beroende på klassificering av bidrag samt olika nivåer på undanträngningseffekten

Miljoner kronor

	100 %	50 %	0 %	–50 %	–100 %
Riktat bidrag	–413	–206	0	+206	+413
Generellt bidrag	0	+206	+413	+619	+825

Anm.: Den översta raden visar olika nivåer på undanträngningseffekten. Negativa värden på undanträngningseffekterna innebär att tillskottet inte tränger undan resurser, utan att kommunernas nettokostnader ökar med mer än det statliga tillskottet.

Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Socialstyrelsen.

Sammanfattningsvis kan kommittén konstatera att effekten av riktade statsbidrag på kostnadsutjämningen beror på hur bidraget klassificeras, samt om det tränger undan egna resurser från verksamheten. Om ett visst statsbidrag klassificeras som riktat i redovisningen och tränger undan egna resurser sker en omfördelning i kostnadsutjämningen. De riktade statsbidragen och kostnadsutjämningen kan då motverka varandra.

5 Översyn av inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningssystemet som syftar till att utjämna för skillnader i invånarnas beskattningsbara inkomster.

I det här kapitlet redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande inkomstutjämningen för kommuner och regioner. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av dagens system för inkomstutjämning. Därefter redovisar kommitténs sin analys av inkomstutjämningen för kommuner och regioner. Kapitlet avslutas med kommitténs samlade överväganden och förslag.

5.1 Nuvarande utformning

I inkomstutjämningen utjämnas det för skillnader i beskattningsbara inkomster per invånare i kommuner och regioner. Knappt två tredjedelar, 64 procent av den kommunala verksamheten, finansieras via kommun- respektive regionskatt. I övrigt finansieras verksamheten av generella bidrag (16 procent) samt verksamhetsintäkter, inklusive riktade bidrag (20 procent).[1]

Skillnaderna i skattekraft är stora mellan kommunerna och mellan regionerna.[2] Skillnaderna uppstår bland annat på grund av olika lönenivåer i olika kommuner respektive regioner och skillnader i den demografiska sammansättningen.

Lägst skattekraft har Eda kommun där skattekraften uppgår till 200 426 kronor per invånare 2024.[3] Edas låga skattekraft beror delvis på den arbetspendling som sker mellan Eda och Norge. Gränspendling kan således också vara en orsak till skillnaderna i skattekraft. Kommuner som exempelvis Eda, Årjäng och Malmö skulle ha en

[1] SCB *Resultaträkning för kommuner år 2018–2022 samt Resultaträkning för regioner år 2018–2022.*
[2] Med skattekraft avses beskattningsbar inkomst per invånare.
[3] SCB (2023): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2024, utfall.*

högre skattekraft om även inkomster från kommuninvånare som arbetar i andra länder skulle räknas med.

Den kommun som har den högsta skattekraften är Danderyd, med en skattekraft på 522 666 kronor per invånare. Utan inkomstutjämning skulle Eda behöva ha en betydligt högre skattesats än Danderyd för att få lika höga skatteintäkter. Vid en genomsnittlig skattesats på 20,61 procent får Danderyd skatteintäkter som uppgår till 108 000 kronor per invånare. För att nå samma intäkt skulle Eda behöva en skattesats på hela 53,75 procent, vilket är över 32 procentenheter högre än Danderyd. Utan en långtgående inkomstutjämning skulle det alltså råda avsevärt högre skattesatsskillnader mellan kommuner och mellan regioner än vad som är fallet i dag (se även avsnitt 3.1).

5.1.1 Staten finansierar merparten av inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen syftar till att kompensera för skillnader i skattekraft. Det är också via inkomstutjämningen som den största delen av statens finansiering av kommunsektorn sker.

Tabell 5.1 Omfattning och omfördelning av inkomstutjämningen 2024

Miljarder kronor

Inkomstutjämningen	Avgifter	Statlig finansiering	Totalt
Kommuner	13	86	99
Regioner	3	40	43

Källa: SCB och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 5.1 är det staten som finansierar merparten av inkomstutjämningen. Samtidigt är det 16 kommuner och 1 region som betalar en avgift i systemet 2024.

5.1.2 Inkomstutjämningens delar

I tabellen nedan illustreras beräkningen av inkomstutjämningen för tre kommuner 2024:

- Eda, kommunen med den lägsta skattekraften,
- Kiruna, en kommun vars skattekraft är nära den garanterade nivån på 115 procent, samt
- Danderyd, kommunen med den högsta skattekraften.

Tabell 5.2 Inkomstutjämningens utformning

Utjämningsår 2024 kronor per invånare om inget annat anges

		Eda	Kiruna	Danderyd
A	Skattekraft i kommunen	200 426	310 446	522 666
B	Skattekraft i riket	270 753	270 753	270 753
C	Garanterad nivå, %	115 %	115 %	115 %
D	Garanterad skattekraft (B x C)	311 366	311 366	311 366
E	Skillnad (D – A)	110 940	920	–211 300
F	Länsvis skattesats, %	19,97	20,45	16,98
G	Utfall (F x E)	22 155	188	–35 879

Källa: SCB och egna beräkningar.

Inkomstutjämningen utgår från skillnaden mellan kommunens skattekraft (A) och den garanterade skattekraften (D). Den senare utgörs av 115 procent av skattekraften i riket. Skillnaden mellan den garanterade skattekraften och den egna skattekraften är underlaget för inkomstutjämning (E). Om denna är positiv erhåller kommunen ett bidrag. Om denna i stället är negativ erlägger kommunen en avgift. Storleken på bidraget respektive avgiften bestäms sedan genom att underlaget för inkomstutjämning enligt ovan multipliceras med den länsvisa skattesatsen (F).

Den länsvisa skattesatsen utgår från den genomsnittliga skattesatsen i riket 2003. Den länsvisa skattesatsen reduceras genom att man använder en kompensationsgrad som inte är 100-procentig. För bidragsmottagande kommuner är kompensationsgraden 95 procent, medan den för bidragsberättigade regioner är 90 procent. För av-

giftsbetalande kommuner och regioner är kompensationsgraden 85 procent. Genomsnittet justeras sedan för respektive läns skatteväxlingar, därav namnet *länsvis skattesats*. En skatteväxling sker när en verksamhet i ett län byter huvudman mellan kommunerna och regionen. Kommunerna och regionen förändrar då skattesatsen med samma procentenhet. Justeringen för skatteväxlingar görs för att ta hänsyn till att finns skillnader i uppgiftsfördelning mellan olika län. I något län är kommunerna ansvarig för hemsjukvården, medan det i andra län är regionen. Detsamma gäller för kollektivtrafiken.

5.1.3 Regleringsposten är en ventil

Som vi har beskrivit i ovanstående avsnitt utgår dagens inkomstutjämning från skillnaden mellan kommunens respektive regionens skattekraft och 115 procent (”garantinivån”) av medelskattekraften i riket.

Statens allmänna finansiering av kommunsektorn sker via utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* (UO25), anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning i statens budget. Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag är lägre än statens anslag, fördelas skillnaden till kommuner respektive regioner som ett regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet. Om utgifterna är högre än statens anslag fördelas skillnaden i stället som en regleringsavgift. Detta benämns här samlat som en regleringspost.

Under 2024 uppgår regleringsposten till 32 miljarder kronor för kommunerna och 8 miljarder kronor för regionerna. Att regleringsposten har ökat de senaste åren betyder att anslaget på UO25 har ökat snabbare än utgifterna för systemet. Det är framför allt utgifterna för inkomstutjämningen som ökar över tid (i takt med skatteunderlagets tillväxt). Att anslaget ökar kan bero på allmänna tillskott av medel från staten, positiva regleringar via finansieringsprincipen samt justeringar för förändringar i skattesystemet, exempelvis förändrade grundavdrag.

Kostnaden för bidragen i inkomstutjämningen ökar vid en högre garantinivå. Om summan av bidragen i inkomstutjämningen ökar så minskar regleringsposten.

Tabell 5.3 Sambandet mellan inkomstutjämningen och regleringsposten

	Garantinivå 115 %		Garantinivå 120 %	
	Kommun A	Kommun B	Kommun A	Kommun B
Skattekraft	350 000	250 000	350 000	250 000
Genomsnittlig skattekraft	270 000	270 000	270 000	270 000
Garantinivå	115 %	115 %	120 %	120 %
Garanterad skattekraft	310 500	310 500	324 000	324 000
Kompensationsgrad	85 %	95 %	85 %	95 %
Länsvis skattesats	17,52	19,58	17,52	19,58
Inkomstutjämning (a)	–6 920	11 846	–4 555	14 489
Regleringspost (b)	3 055	3 055	452	452
Summa (a+b)	–3 865	14 901	–4 103	14 941
Skatteintäkter (c)	72 135	51 525	72 135	51 525
Summa (a+b+c)	**68 270**	**66 426**	**68 032**	**66 466**

Anm. Skatteintäkter vid en lika hög skattesats på 20,61 procent.
Källa: SCB och egna beräkningar.

I tabell 5.3 illustreras vad som händer vid en ökning av garantinivån från 115 procent till 120 procent. Kommun A är avgiftsbetalare och har således en kompensationsgrad på 85 procent. Kommun B är bidragsmottagare och har därför en kompensationsgrad på 95 procent.

Om garantinivån höjs så minskar avgiften för kommun A samtidigt som bidraget ökar för kommun B. Detta innebär att kostnaden för inkomstutjämningen ökar med 2 603 kronor per invånare. Den ökade kostnaden innebär att regleringsposten minskar med samma belopp. Regleringsposten minskar lika mycket i kronor per invånare för de båda kommunerna. Avgiften för kommun A minskar, men relativt sett mindre än bidraget ökar för kommun B. Det beror på den lägre kompensationsgraden. Allt annat lika får avgiftsbetalare därför lägre sammantagna intäkter vid en höjd garantinivå. Nettoeffekten är –238 kronor per invånare för kommun A och 40 kronor per invånare för kommun B. En ytterligare effekt är att likvärdigheten, mätt som spridningen i totala intäkter vid samma skattesats, ökar. Skillnaden mellan kommunerna minskar från 1 844 kronor per invånare till 1 566 kronor per invånare.

5.1.4 Utvecklingen av inkomstutjämningen

Någon form av inkomstutjämning har funnits i Sverige ända sedan 1917. I systemets linda fick kommuner med en hög skattesats bidrag – ganska långt från den diskussion som finns i dag om inkomstutjämningens påverkan på skattesatsen och tillväxten. Genom decennierna har systemet utvecklats till den oumbärliga struktur för kommunsektorns finansiering som det är i dag.

Kommunalekonomiska kommittén (Fi 1990:04) var först med att föreslå en inkomstutjämning som inte utgick från den egna skattesatsen, utan från en normerad skattesats.[4] En normerad skattesats innebär att skattesatsen är oberoende av kommunens eller regionens egen skattesats och beräknad utifrån fastställda principer. Förslaget antogs av riksdagen 1992 och började gälla 1993.[5] Detta kan sägas vara starten på den moderna inkomstutjämningen. Ett problem med detta system var dock att tre kommuner, som hade en skattekraft över den garanterade nivån, inte omfattades av inkomstutjämningen. Det innebar också att regleringar mellan kommuner och stat inte kunde ske via systemet. Dessutom fick dessa kommuner behålla hela sin skatteintäkt och hade därför bättre ekonomiska förutsättningar än andra kommuner.

Inkomstutjämningen förändrades därför 1996 till att bli symmetrisk, där kommuner och landsting som hade en skattekraft över genomsnittet betalade en avgift, medan kommuner och landsting som hade en skattekraft under genomsnittet fick ett bidrag. Med detta system omfattades alltså alla kommuner och landsting. Den länsvisa skattesats som användes hade en kompensationsgrad på 95 procent för både avgiftsbetalare och bidragsmottagare. Skattesatsen utgick från den genomsnittliga skattesatsen 1995, vilken justerades för skatteväxlingar mellan kommuner och landsting inom ett län.[6]

Med en 95-procentig kompensationsgrad för både avgiftsbetalare och bidragsmottagare fick dock många kommuner negativa marginaleffekter. Negativa marginaleffekter innebär att summan av skatteintäkter och inkomstutjämning minskar när skattekraften ökar. Systemet medförde också att många kommuner betalade en utjäm-

[4] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
[5] Prop. 1991/92:150, *Förslag till riksdagen om den kommunala ekonomin (kompletteringsproposition del II).*
[6] Prop. 1995/96:64 *Ett nytt utjämningssystem för kommuner och landsting, m.m.*

ningsavgift till staten samtidigt som de erhöll ett generellt statsbidrag. En utredning tillsattes och en relativt avancerad modell för att undvika dessa negativa marginaleffekter togs i bruk.[7] Kritiken som följde var att komplexiteten i systemet var för hög. Regeringen tillsatte då en ny utredning, Utjämningskommittén (Fi 2001:14), som lämnade ett förslag som innebar att de generella statsbidragen fördelades via inkomstutjämningen. Med förslaget garanterades kommunerna 115 procent av medelskattekraften och regionerna 110 procent. Kompensationsgraden för avgiftsbetalande kommuner och landsting sänktes till 85 procent.[8]

Olika garantinivåer för kommuner och landsting skapade dock problem vid skatteväxlingar. Med olika garantinivåer uppstod oönskade omfördelningseffekter där en skatteväxling i ett län påverkade utfallet i andra län.[9] Utjämningskommittén.08 (Fi 2008:17) lämnade därför ett förslag som innebar en höjning av garantinivån för regionerna till 115 procent.[10]

Som framgår ovan har det varit en tämligen lång och krokig väg som har lett fram till dagens inkomstutjämning. Några lärdomar som kan dras från den historiska utvecklingen är att

- garantinivån bör vara densamma för kommuner och regioner,
- systemet bör inkludera samtliga kommuner och regioner, samt
- justeringar för att undvika negativa marginaleffekter vid en ökad skattekraft bör vara så enkla som möjligt.

5.1.5 Inkomstutjämningen är långtgående, men inte fullständig

Som har framgått av ovan reduceras den länsvisa skattesatsen med 5 eller 15 procent beroende på om kommunen eller regionen har en skattekraft som under- eller överstiger den garanterade nivån. Sammantaget innebär det att inkomstutjämningen är långtgående, men inte fullständig. Med dagens system har kommunen med den högsta skattekraften, Danderyd, cirka 7 700 kronor mer per invånare att förfoga över än den kommun som har den lägsta skattekraften, Eda,

[7] Prop. 1999/2000:115 *Vissa kommunalekonomiska frågor.*
[8] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektor.*
[9] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.* Bilaga 2.
[10] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.* Bilaga 2.

givet samma riksgenomsnittliga skattesats.[11] Enligt tilläggsdirektiven är syftet med inkomstutjämningen att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar trots skillnader i skattekraft. Skillnaden på 7 700 kronor per invånare motsvarar för Eda en skattesats på 3,80 procent. För en genomsnittskommun motsvarar 7 700 kronor per invånare 2,80 procent i skattesats.

Genom att inte ha en fullständig inkomstutjämning undviks till stor del negativa marginaleffekter av en ökad skattekraft. Den uppstår i de fall då kommunens skattesats är lägre än den länsvisa skattesatsen. Detta gäller i dag för sex kommuner. Men även för kommuner som har en positiv marginaleffekt av ökad skattekraft är effekten tämligen liten. Utan inkomstutjämning skulle en procents ökning av skattekraften ge en procents ökning i de totala intäkterna. I nuvarande system är den genomsnittliga marginaleffekten 0,07 procent. Denna låga marginaleffekt är en av orsakerna till att inkomstutjämningen ibland anklagas för att vara tillväxthämmande i den politiska debatten.[12]

5.1.6 Inkomstutjämningen och tillväxt

Den främsta kritiken mot inkomstutjämningen är att utformningen av systemet kan ha tillväxthämmande effekter. Kommitténs definition av tillväxt är i detta fall tillväxten i skattekraften, det vill säga den beskattningsbara inkomsten per invånare. Detta eftersom det är skattekraften som är föremål för utjämning.

Enligt ekonomisk teori kan en inkomstutjämning innebära att skattesatsen sätts högre än optimalt. Skälet är att kommunen inte behöver ta den samhällsekonomiska kostnaden i form av minskad skattekraft på grund av eventuella negativa effekter såsom minskat arbetskraftsutbud. Om kommunen höjer skattesatsen kan det ha en negativ effekt på kommunens egen skattekraft. Den negativa effekten för kommunens ekonomi försvinner dock till stor del på grund av inkomstutjämningen. I sin tur medför det en risk för att kommunen beslutar om en för hög skattesats. Förutom risken för högre skattesatser kan utjämningen också, genom låga marginaleffekter, minska incitamenten för att arbeta med tillväxtfrämjande åtgärder.

[11] Här beräknat med en skattesats på 20,61 procent, den länsvisa skattesatsen har justerats för skillnaden i uppgiftsfördelning mellan olika län.
[12] Riksrevisionen 2020:11 *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen?*

Huruvida dessa låga och ibland även negativa marginaleffekter har en negativ inverkan på kommunernas tillväxtarbete har utretts tidigare. Utjämningskommitten.08 hade, i likhet med denna kommitté, i uppdrag att analysera frågan om inkomstutjämningens tillväxthämmande effekter. De drog slutsatsen att det saknas belägg för att inkomstutjämningen skulle vara tillväxthämmande. Av det skälet menade kommittén att incitamenten för ekonomisk tillväxt och sysselsättning bör stärkas på andra sätt än via inkomstutjämningen. Vidare fastslog kommittén att inkomstutjämningen uppnår målet om att ha en utjämnande effekt. En minskad utjämningsgrad kan innebära att skattesatsen höjs i de kommuner som får ett minskat bidrag. Konsekvensen blir att invånarna får mindre pengar kvar i plånboken att spendera, vilket kan få negativa konsekvenser för den lokalt förankrade tjänsteekonomin. Möjligheten finns, menade man, att den negativa effekten på tillväxten i bidragskommuner skulle vara större än den positiva effekten i avgiftskommuner.[13]

Även Riksrevisionen har analyserat frågan om tillväxthämmande incitament i inkomstutjämningen. Riksrevisionens granskning från 2020 kunde inte heller fastställa att inkomstutjämningen hade tillväxthämmande effekter. Enligt Riksrevisionen saknas det ”… evidens för huruvida graden av utjämning påverkar skattekraftens tillväxt negativt.”[14]

5.2 Resultatet av kommitténs analyser

För att utvärdera dagens modell för inkomstutjämning har kommittén genomfört en rad olika analyser. I analyserna har systemets syfte att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar ställts emot andra aspekter såsom tillväxt och legitimitet.

5.2.1 Inkomstutjämningens syfte

Syftet med inkomstutjämningen är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommuner och regioner, trots skillnader i skattekraft. Utan en fullständig inkomstutjämning kommer dock en viss

[13] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*
[14] RIR 2020:11 Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen?

del av skattesatsskillnaderna att bero på skillnader i skattekraft. Dagens system innebär att kommuner med hög skattekraft kan hålla en lägre skattesats men ändå få samma intäkt per invånare som en kommun med lägre skattekraft. Nedan redovisas skillnaderna i totala intäkter, definierat som summan av skatteintäkter och utfall i inkomstutjämningen, mellan kommuner med olika skattekraft. Spridningen mellan kommunerna är från 74 till 193 procent av riksgenomsnittet 2024. Enbart två kommuner har en skattekraft över 150 procent och tio kommuner har en skattekraft över 125 procent.

Tabell 5.4 Behov av högre eller lägre skattesats än genomsnittet på grund av inkomstutjämningen

Givet en skattesats på 20,61 procent

Andel av riksmedelvärdet	193 %	125 %	115 %	100 %	95 %	74 %
Skattekraft	522 553	338 441	311 366	270 753	257 215	200 357
Rikets skattekraft	270 753	270 753	270 753	270 753	270 753	270 753
Inkomstutjämning	–36 997	–4 743	0	7 952	10 602	21 735
Totala intäkter	70 701	65 010	64 173	63 754	63 614	63 029
Förändring för att nå riksmedelvärdet	–1,33 %	–0,37 %	–0,13 %	0,00 %	0,05 %	0,36 %

Källa: SCB och egna beräkningar.

Som framgår av tabellen måste kommunen med den lägsta skattekraften hålla en skattesats som ligger 0,36 procentenheter högre än kommuner med en genomsnittlig skattekraft för att nå upp till en riksgenomsnittlig nivå på de totala intäkterna.

Har vi tillräckligt hög grad av utjämning?

Via kompensationsgraden avgör den länsvisa skattesatsen graden av utjämning i systemet. I dag bygger den på den genomsnittliga skattesatsen 2003 justerat för skillnader i skatteväxlingar. Kompensationsgraden är lägre för avgiftsbetalare än för bidragsmottagare.

Eftersom skattesatsen har ökat sedan 2003 innebär det att den faktiska kompensationsgraden är lägre än den avsedda. Det är tydligast för regionerna som sedan 2003 varit de som höjt skattesatsen mest.

Tabell 5.5 Avsedd och faktisk kompensationsgrad

	Kommun		Region	
	Avgift	**Bidrag**	**Avgift**	**Bidrag**
Genomsnittlig skattesats 2003	20,64	20,64	10,53	10,53
Kompensationsgrad	85 %	95 %	85 %	90 %
Genomsnittlig skattesats 2022	20,61	20,61	11,62	11,62
Förändring	–0,03	–0,03	1,09	1,09
varav skatteväxling	–0,12	–0,12	0,12	0,12
varav övrigt	0,09	0,09	0,97	0,97
Faktisk kompensationsgrad	**84,5 %**	**94,6 %**	**78,1 %**	**82,6%**

Källa: SCB och egna beräkningar.

Konsekvenserna är att dagens kompensationsgrad är betydligt lägre för regionerna än den avsedda på 85 respektive 90 procent. I stället är kompensationsgraden 78 respektive 83 procent.

5.2.2 Är inkomstutjämningen tillväxthämmande?

Det är teoretiskt möjligt att utformningen av inkomstutjämningen har en negativ effekt på tillväxten, även om inte någon studie på svenska data har kunnat visa detta. Tidigare har det påpekats att en minskad utjämningsgrad innebär ökade inkomstskillnader, vilket i sig kan ha negativ effekt för tillväxten.[15]

Utjämningskommitten.08 drog slutsatsen att enskilda kommuners tillväxt snarare är beroende av vilken lokal arbetsmarknadsregion (LA-region) kommunen befinner sig i än kommunens egna insatser. En LA-region består av kommuner som är så pass ekonomiskt integrerade att regionen som helhet kan ses som självförsörjande gällande arbetskraft. Det är nattbefolkningen som kommuner beskattar, vilket innebär att det inte behöver vara boendekommunen som skapar arbetsplatser. Kommittén föreslog därmed att inkomstutjämningen i stora drag skulle lämnas intakt.[16]

[15] Riksrevisionen (2020) Tillväxthämmande incitament i inkomstutjämningen.
[16] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*

Ny rapport om inkomstutjämningens tillväxthämmande effekter

För att ytterligare analysera inkomstutjämningens eventuella tillväxthämmande effekter har kommittén gett Lovisa Persson, doktor i nationalekonomi verksam vid Högskolan Kristianstad och Institutet för Näringslivsforskning, i uppdrag att genomföra en analys av inkomstutjämningen och tillväxten. Rapporten återfinns som bilaga 6.

För att inkomstutjämningen ska påverka kommuners och regioners arbete med att stärka sin skattekraft krävs att kommunen respektive regionen *kan* påverka skattekraften. I rapporten framgår att upp emot 90 procent av skillnaderna i skattekraft kan förklaras av variabler som är svåra att påverka för kommunen. Analysen visar att det som förklarar skillnaden i skattekraft i stor utsträckning är mer eller mindre strukturella variabler som ålderssammansättningen eller näringslivsstrukturen. Även om näringslivsstrukturen är påverkbar på längre sikt har kommuner olika förutsättningar att göra detta. För att öka skattekraften kan kommunen arbeta med att attrahera företag och därigenom skapa arbetstillfällen till sina invånare. Kommunen kan också arbeta med att ändra sammansättningen i befolkningen genom att attrahera höginkomsttagare eller göra kommunen mindre attraktiv för låginkomsttagare. En förändrad sammansättning av kommunbefolkningen är dock inget som stärker tillväxten i grunden, utan innebär snarare ett nollsummespel mellan kommuner.

Även om all tillväxt sker lokalt så är det inte all lokal tillväxt som genererar nationell tillväxt. Eftersom kommunen beskattar nattbefolkningen behöver inte en ökad skattekraft innebära att det är den egna kommunen som arbetat med att stärka tillväxten.

Med en minskad grad av utjämning stärks incitamenten att verka för en hög skattekraft. Från ett nationellt perspektiv är detta positivt om kommunerna investerar mer i produktivitetsfrämjande åtgärder. I rapporten analyserar Lovisa Persson den kommunala arbetsmarknadspolitiken som en av de produktivitetshöjande insatserna – insatser som, om de är lyckosamma, även gynnar den nationella tillväxten. Med hjälp av en empirisk analys dras slutsatsen att det är behovet av insatser som styr hur mycket resurser som kommunerna lägger på arbetsmarknadspolitiska insatser, snarare än den marginaleffekt som systemet ger. Minskad utjämningsgrad eller ökade marginaleffekter tycks

alltså vara av underordnad betydelse för de tillväxtfrämjande åtgärderna i jämförelse med behovet av dem.

Investeringar i aktiviteter som är produktivitetshöjande garanterar inte kommunen en säker avkastning i form av en ökad skattekraft. Individen kan efter avslutad utbildning välja att bosätta sig i en annan kommun. En inriktning på tillväxtpolitiken där en ökad skattekraft i större utsträckning ska gynna enskilda kommuner bortser från det faktum att kommunernas produktivitetsfrämjande åtgärder till stor del är komplementära. Ett exempel på det är när en kommun utbildar invånare som sedan flyttar till en annan kommun när utbildningen är slutförd.

Den övergripande slutsatsen i rapporten är att kommunsektorns tillväxtuppdrag är bredare än det som kommunens näringslivsansvariga arbetar med. Kommunsektorns finansiering och tillhandahållande av välfärdstjänster och grundläggande infrastruktur är av central betydelse i det nationella tillväxtarbetet. Kommunerna lägger grunden för landets framtida humankapital genom att tillhandahålla utbildning till alla elever som bor i kommunen, oavsett var de senare bosätter sig och betalar kommunalskatt. I och med att de tillväxtfrämjande insatser som är önskvärda från ett nationellt perspektiv inte nödvändigtvis ger avkastning för den kommun som bär kostnaderna för dessa är det tveksamt om en minskad utjämning är ett träffsäkert verktyg för ökad tillväxt. Om staten vill öka tillväxten i delar eller hela landet finns det andra verktyg som är bättre lämpade.

Ökat ansvar för den egna skattekraften är inte entydigt positivt

Kommittén har i uppdrag att dels utreda om inkomstutjämningen kan ha tillväxthämmande effekter, dels föreslå åtgärder för att minska möjliga negativa effekter. Systemets syfte är alltjämt att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och regioner oavsett skattekraft. Kommitténs analyser överensstämmer i allt väsentligt med innehållet i rapporten (bilaga 6). Kommunsektorn har en viktig roll i det nationella tillväxtarbetet, som inte entydigt handlar om att stärka den egna kommunens skattekraft. En stärkt koppling mellan kommunens skattekraft och de egna intäkterna ökar konkurrensen mellan kommuner. En starkare koppling till den egna skattekraftens utveckling innebär inte nödvändigtvis att avkastningen för olika insatser kom-

mer kommunen till del, eftersom individer kan välja att flytta till en annan kommun. Även satsningar för att attrahera företag kan ge en lägre avkastning om invånare inte bosätter sig i kommunen.

Med dagens inkomstutjämning är en övervägande del av kommunens intäktsutveckling kopplat till utvecklingen i riket. Incitamenten som finns i utjämningen i dag är alltså riktade mot den nationella tillväxten snarare än mot den egna skattekraftens utveckling. Eftersom beskattningen sker av dem som bor i kommunen och inte av dem som arbetar i kommunen behöver inte ett ökat fokus på den egna skattekraften innebära ett ökat fokus på att skapa arbetstillfällen. En minskad utjämningsgrad skulle också kunna minska dessa insatser, eftersom kommuner med låg skattekraft skulle få mindre resurser att lägga på denna typ av verksamhet. Enligt rapporten är det snarare behovet av insatserna som styr resurstilldelningen till dem.

Även om det vore önskvärt att stärka incitamenten för produktivitetshöjande verksamheter skulle en lägre utjämningsgrad även stärka incitamenten för andra inte önskvärda aktiviteter som ökar skattekraften. Det kan exempelvis vara att förändra sammansättningen i befolkningen. Att ge ökade incitament för att göra kommunen mindre attraktiv för låginkomsttagare är inte en önskvärd bieffekt.

Med en alltmer integrerad arbetsmarknad, där individer arbetar i en kommun men bor i en annan, ökar i stället behovet av att ha en hög grad av utjämning. Avkastningen från enskilda kommuners ansträngningar för att generera arbetstillfällen behöver inte tillfalla kommunen. Men genom att rikets medelinkomst växer kommer den samtliga kommuner till del.

En minskad utjämningsgrad har ingen påvisbar effekt för tillväxten. En möjlig åtgärd för att öka marginaleffekterna och incitamenten för tillväxtfrämjande åtgärder samt begränsa antalet kommuner med negativa marginaleffekter är att sänka kompensationsgraden. Problemet med lägre kompensationsgrad är att det minskar träffsäkerheten i systemet i förhållande till det övergripande målet om likvärdiga förutsättningar.

Syftet med lägre kompensationsgrad är att kommuner ska få större effekt av sina ansträngningar. Kompensationsgraden slår på samma sätt oavsett vilka strukturella förutsättningar kommunen har eller hur mycket kommunen arbetar med att stärka sin skattekraft. Detta kan exemplifieras med hjälp av en förenklad modell.

Antag att det finns tre kommuner i landet med olika förutsättningar avseende demografin. I kommunerna finns tre olika kategorier av invånare – barn, arbetsföra samt äldre. Varje kategori har i sig olika skattekraft.

Tabell 5.6 Ålderskategoriernas skattekraft

Kategori	Genomsnittlig skattekraft (tkr)
Barn	0
Arbetsföra	450
Äldre	150

Källa: Egna beräkningar.

Kommunerna har lika många invånare men olika ålderssammansättning. Fördelningen av invånarna redovisas nedan. För att beräkna den genomsnittliga skattekraften multipliceras befolkningsandelarna i kommunen med respektive grupps skattekraft.

Tabell 5.7 Exempelkommunernas demografiska fördelning

Andelar

Kategori	Kommun A	Kommun B	Kommun C	Genomsnitt
Barn	0,3	0,2	0,1	0,20
Arbetsföra	0,3	0,6	0,85	0,58
Äldre	0,4	0,2	0,05	0,22
Genomsnittlig skattekraft (tkr)	**195**	**300**	**390**	**294**

Källa: Egna beräkningar.

Kommun A har lägst andel invånare i arbetsför ålder medan kommun C har högst andel invånare i arbetsför ålder. Det innebär också att kommun A har lägst skattekraft medan kommun C har högst skattekraft. Under antagandet att inkomstutjämningen fungerar som i dag ger det följande utfall:

Tabell 5.8 Exempelkommunernas totala intäkter

	Kommun A	Kommun B	Kommun C	Genomsnitt
Egen skattekraft (tkr)	195	300	390	294
Garanterad skattekraft	338	338	338	294*1.15 = 338
Underlag för inkomstutjämning	143	38	–52	44
Genomsnittlig skattesats 2003	20,64 %	20,64 %	20,64 %	20 64 %
Kompensationsgrad	95 %	95 %	85 %	95 %
Inkomstutjämning	28	7	–9	9
Egen skattesats	22 %	22 %	22 %	22 %
Skatteintäkter	43	66	86	65
Summa intäkter	**71**	**73**	**77**	**73**

Källa: SCB och egna beräkningar.

Den garanterade skattekraften utgör 115 procent av rikets genomsnitt, i detta fall 338 000 kronor per invånare. Skillnaden mellan kommunens skattekraft och den garanterade nivån utgör underlaget för inkomstutjämningen. Den genomsnittliga skattesatsen utgår som i dag från 2003 års genomsnitt. Kompensationsgraden är 95 procent för bidragstagare och 85 procent för avgiftsbetalare. Skattesatsen är i samtliga kommuner i exemplet 22 procent.

I modellen beror hela skillnaden i skattekraft på åldersstrukturen. Kommun A med lägst andel invånare i arbetsför ålder får totala intäkter på 71 000 kronor per invånare samtidigt som kommun C med högst andel invånare i arbetsför ålder får 77 000 kronor per invånare, alltså 6 000 kronor mer per invånare.

För att ytterligare belysa utmaningen med en begränsad kompensationsgrad kan antagandet om att kommunerna själva kan påverka sin skattekraft genom att arbeta aktivt med tillväxtfrämjande åtgärder införas i modellen. Antag följande:

- Kommun A arbetar hårt med tillväxtfrämjande åtgärder och det ger resultat – den arbetsföra befolkningen i kommunen når en högre genomsnittlig skattekraft.
- Kommun B arbetar genomsnittligt med tillväxtfrämjande frågor och når således en genomsnittlig skattekraft för sina invånare i arbetsför ålder.

- Kommun C arbetar inte med tillväxtfrämjande insatser och har därför en skattekraft för den arbetsföra befolkningen som understiger den genomsnittliga.
- Det tillväxtfrämjande arbetet har ingen effekt på skattekraften för barn eller äldre.

Detta scenario ger då följande skattekraft för respektive åldersgrupp i de olika kommunerna:

Tabell 5.9 Exempelkommunernas olika skattekrafter för respektive ålderskategori med antagandet att kommuner kan påverka individernas skattekraft

Kategori	Kommun A	Kommun B	Kommun C	Genomsnitt
Barn	0	0	0	0
Arbetsföra	500	450	400	450
Äldre	150	150	150	150
Genomsnittlig skattekraft	**210**	**300**	**348**	**294**

Källa: Egna beräkningar.

Andelarna i respektive åldersgrupp ligger fast. Det innebär att kommun A höjer sin skattekraft, men den ligger fortsatt långt under den garanterade nivån på 115 procent. Kommun C sänker sin skattekraft, men ligger fortsatt över 115 procent av rikets genomsnitt. Det ger följande utfall för respektive kommun.

Tabell 5.10 Skillnaden i de totala intäkterna vid olika skattekraft för den arbetsföra befolkningen

Kategori	Kommun A	Kommun B	Kommun C	Genomsnitt
Egen skattekraft	210	300	348	294
Garanterad skattekraft	338	338	338	294*1.15 = 338
Inkomstutjämning	25	7	–2	9
Skatteintäkter	46	66	77	65
Totala intäkter	**71**	**73**	**75**	**73**

Källa: Egna beräkningar.

Kommun A som i detta fall höjer sin skattekraft mest över genomsnittet utifrån sina demografiska förutsättningar får fortsatt lägst totala intäkter. Det beror på de strukturella förutsättningarna – kommunen har helt enkelt färre personer i arbetsför ålder. Samtidigt som kommun C, som arbetar minst med tillväxtfrämjande åtgärder i exemplet, fortsatt har den högsta skattekraften på grund av de demografiska förutsättningarna.

Ålder är inte den enda strukturella faktorn som påverkar kommunens skattekraft. En annan viktig strukturell förutsättning är exempelvis hur arbetsmarknadsregionen fungerar. Syftet med ovanstående exempel är snarast att belysa att en hög skattekraft inte behöver vara ett resultat av tillväxtfrämjande åtgärder, utan kan också bero på strukturella förutsättningar.

Skattekraften är alltså inte ett träffsäkert mått för att skapa incitament för åtgärder som genererar nationell tillväxt. Det är inte heller önskvärt att öka incitamenten för samtliga aktiviteter som genererar ökad skattekraft i enskilda kommuner. Samlat leder detta till slutsatsen att en sänkt kompensationsgrad inte bör vara lösningen för att stärka incitamenten för tillväxt. En kompensationsgrad under 100 procent ger lägre intäkter till kommuner med låg skattekraft, oavsett om det beror på strukturella förutsättningar eller på att kommunen inte arbetar tillväxtfrämjande.

Gränspendlingens effekter på skattekraften

Kommitténs bedömning: För att synliggöra effekten på skattekraften av gränspendling så bör det utredas om kompensationen för denna kan separeras från inkomstutjämningen.

Demografi, socioekonomi och näringslivsstruktur är tre faktorer som påverkar skattekraftens nivå. En ytterligare faktor är personer som bor i Sverige men arbetar i ett annat land, så kallade gränspendlare. Det finns olika typer av avtal mellan Sverige och grannländerna. Vid arbetspendling till Norge och Finland beskattas individerna i bostadslandet om arbetet sker i någon av de gränskommuner som ingår i avtalet, men stora delar av gränspendlingen beskattas i arbetslandet. Avtalet med Danmark är annorlunda. Personer som bor i Sverige men arbetar i Danmark beskattas i Danmark. De som bor i Danmark

och arbetar i Sverige beskattas här, men av staten. Det finns ett särskilt avtal som är tänkt att kompensera för att bostadslandet står för merparten av de skattefinansierade offentliga utgifterna. Avtalet har nyligen setts över. När det nya avtalet träder i kraft kommer även offentligt anställda inkluderas vilket sannolikt medför en ökad nettokompensation till Sverige.[17] Sammantaget innebär gränspendlingen att skattekraften i kommuner med många gränspendlare blir lägre till följd av detta och att de kommuner som är särskilt drabbade får kompenseras via inkomstutjämningen.

SCB har sedan 2021 kompletterat inkomststatistiken med inkomster som beskattas utomlands, vilket gör att gränspendlingens effekter kan analyseras.[18] Om de inkomster som beskattas utomlands läggs till skattekraften i kommunerna som berörs skulle störst ökning av skattekraften ske i Strömstad, följt av Årjäng och Eda. Nedan redovisas de kommuner där förändringen i skattekraften som andel av medelskattekraften skulle överstiga 2,5 procent.

Tabell 5.11 Förändring av skattekraften 2022 vid komplettering med inkomster som beskattas utomlands

Kommun	Skattekraft enligt inkomstår 2022	Andel av riket	Justerad skattekraft	Justerad andel av riket	Förändring
Strömstad	214 285	79,1 %	273 404	100,1 %	21,0 %
Årjäng	200 466	74,0 %	258 042	94,5 %	20,4 %
Eda	200 426	74,0 %	255 158	93,4 %	19,4 %
Dals-Ed	220 232	81,3 %	241 417	88,4 %	7,0 %
Torsby	225 697	83,4 %	246 198	90,1 %	6,8 %
Vellinge	337 014	124,5 %	357 868	131,0 %	6,6 %
Malmö	235 144	86,8 %	251 060	91,9 %	5,1 %
Tanum	242 873	89,7 %	258 394	94,6 %	4,9 %
Bengtsfors	220 652	81,5 %	232 277	85,0 %	3,5 %
Arvika	233 047	86,1 %	244 522	89,5 %	3,5 %
Haparanda	224 468	82,9 %	235 091	86,1 %	3,2 %
Malung-Sälen	241 357	89,1 %	251 366	92,0 %	2,9 %
Säffle	221 107	81,7 %	230 423	84,4 %	2,7 %

Källa: SCB och egna beräkningar.

[17] Regeringen (2024): www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/overenskommelse-om-nytt-oresundsavtal.
[18] SCB (2021) Nordiska inkomster i IoT och inkomststatistiken 2011–2019.

Att invånare arbetar och beskattas utomlands innebär att bostadskommunen får lägre skatteintäkter. Personerna nyttjar samtidigt de välfärdstjänster som kommunen erbjuder. Utjämningssystemet säkerställer dock att samtliga kommuner, trots att många betalar skatt i andra länder, har likvärdiga förutsättningar att erbjuda välfärdstjänster. Ett alternativ kan vara att i inkomstutjämningen synliggöra hur stor del av utjämningsbidraget som utgörs av en kompensation för inkomster som beskattas utomlands.

Exempelvis får Malmö 2024 ett inkomstutjämningsbidrag på 15 016 kronor per invånare. Om samtliga inkomster i stället beskattats i Sverige hade kommunens skattekraft ökat, vilket hade inneburit att inkomstutjämningsbidraget minskat till 12 419 kronor per invånare. En minskning med uppemot en miljard kronor. Nettoeffekten för Malmö hade också varit positiv, eftersom intäkterna då hade beskattats med Malmös skattesats. Effekten för Malmös del är att den inkomst som beskattas utomlands och i stället ersätts via inkomstutjämningen utgår från den länsvisa skattesatsen, som i dagsläget är 19,70 procent. Malmös skattesats 2022 var 21,24 procent. Den totala inkomsten som beskattas utomlands är 5,7 miljarder kronor. Malmö ersätts genom den länsvisa skattesatsen på 19,70 procent, vilket innebär 1,1 miljarder kronor i inkomstutjämning. Om Malmö själv skulle ha fått beskatta dessa inkomster hade intäkten varit 88 miljoner kronor högre, vilket motsvarar 245 kronor per invånare. För Strömstad hade effekten motsvarat 1 477 kronor per invånare.

5.2.3 Övriga intäkter

Kommunernas samlade intäkter uppgick 2022 till 850 miljarder kronor. Motsvarande värde för regionerna var 479 miljarder kronor. Även om skatteintäkterna står för 64 procent av intäkterna finns det även flera andra intäktsslag.[19]

Kommittén har analyserat skillnaderna i olika intäkter och vilka förutsättningar det finns att utjämna för dessa skillnader. Även om det finns stora skillnader inom andra intäktsslag än skatteintäkter visar analysen att flera av dem är resultat av aktuella och tidigare politiska beslut och vägval, tillsammans med strukturella förutsättningar.

[19] SCB, *Verksamhetsintäkter för kommuner efter region och kontopost. År 2011–2022.*

Intäkter från markförsäljning varierar dels med hur stor efterfrågan är på kommunens mark, dels med hur mycket mark kommunen äger. Att skapa ett utjämningssystem för något som är påverkbart innebär att utjämningen kommer att påverka och påverkas av kommuners beslut. Att införa ett utjämningssystem för intäkter från markförsäljning eller det ekonomiska resultatet avseende exploateringsverksamheten skulle kunna minska incitamenten för bostadsbyggande, vilket inte är önskvärt. Det intäktsslag som kommittén bedömer har störst potential för att utjämnas är fastighetsavgiften.

Fastighetsavgiften föremål för utjämning?

När fastighetsavgiften infördes år 2008 var den finansiellt neutral, såväl för varje enskild kommun som för staten. Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften 2008 beräknades till 12 miljarder kronor. Dessa fördelades lika mellan kommunerna, med 1 315 kronor per invånare.[20] Från och med 2009 ska den årliga intäktsförändringen från fastighetsavgiften för bostäderna i kommunen tillföras respektive kommun och adderas till det ursprungliga beloppet från 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.

Skillnaderna i intäkter från fastighetsavgiften är stora mellan kommunerna. Borgholm, som har den högsta intäkten från fastighetsavgiften, får 5 593 kronor per invånare 2022 samtidigt som Sundbyberg som har den lägsta intäkten per invånare endast får 1 062 kronor per invånare.

5.3 Överväganden och förslag

I nedanstående avsnitt redovisas kommitténs förslag och överväganden baserat på analysen i avsnitt 5.2.

[20] Hur stora fastighetsavgifter som faktiskt betalades för bostäderna i respektive kommun 2008 hade således ingen betydelse för kommunens intäkt det aktuella året.

5.3.1 Åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen

Kommitténs bedömning: Trots en teoretisk möjlighet så har vi inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämningen har tillväxthämmande effekter. Om det ändå är önskvärt med stärkta incitament för tillväxt bör en sådan åtgärd inte innebära en minskad utjämning av skillnader i skattekraft.

I det tidigare avsnittet konstaterades att ett kommunalt tillväxtmål om stärkt skattekraft inte är entydigt positivt. De insatser som är önskvärda är de produktivitetshöjande insatserna. I dessa ingår att kommunerna skapar förutsättningar för arbete för sina och andra kommuners invånare. Men även kommunernas kärnverksamheter – vård, skola och omsorg – är en del i det nationella tillväxtarbetet. För att stärka incitamenten för rätt typ av insatser, utan att göra det på bekostnad av inkomstutjämningens syfte, bör åtgärderna fokusera på något som inte på samma vis påverkas av strukturella förutsättningar. Som vi har betonat tidigare behöver en ökning i skattekraften inte nödvändigtvis genereras av att kommunen har arbetat tillväxtfrämjande eller bidragit till fler arbetstillfällen. Det kan också vara en konsekvens av en förändrad befolkningssammansättning.

Sedan 2005 har Vaxholm ökat sin skattekraft som andel av rikets medelskattekraft mest av alla kommuner, med en ökning på hela 18 procentenheter. I andra änden finns Järfälla, där skattekraften har minskat med 14 procentenheter i förhållande till riket. Under samma tidsperiod har antalet arbetstillfällen i Vaxholm minskat med 2 800, medan det har tillkommit 12 500 arbetstillfällen i Järfälla. Upplands-Bro har haft den högsta procentuella ökningen i antalet arbetstillfällen samtidigt som skattekraften som andel av rikets genomsnitt har minskat med 9 procentenheter. Givetvis finns det kommuner som har ökat sin skattekraft samtidigt som utvecklingen av antalet arbetstillfällen varit stark, exempelvis Solna. Sambandet mellan utvecklingen av skattekraften och antalet genererade arbetstillfällen är dock svagt.

För att stärka incitamenten för produktivitetshöjande investeringar bör således inriktningen vara mer precis. Det bör inriktas mot tillväxt i antalet arbetstillfällen i kommunen och daglönesumman. Möjligheten att generera arbetstillfällen varierar utifrån strukturella förutsättningar. För företag och individer finns det fördelar med sam-

lokalisering, såsom minskade transportkostnader eller ökat utbud av både tjänster och arbetskraft. Detta finns främst i befolkningsmässigt stora städer. Men det finns också nackdelar med samlokalisering, såsom högre hyror eller markbrist, vilket gör att tillväxten spiller över till närliggande kommuner. För kommuner är det alltså en fördel att vara placerade i närheten av en större stad. Även om branschstrukturen kan förändras med påverkan av kommuner så handlar det till stor del om samhällstrender som i huvudsak ligger utanför kommunens kontroll (en fördjupning av detta finns i bilaga 6).

Förutsättningarna för att skapa tillväxt är därför olika och vissa kommuner har draghjälp av en stor befolkning eller närhet till befolkningsmässigt större städer. För att skapa likvärdiga incitament för tillväxt bör därför en indelning av kommunerna göras. Eftersom förutsättningarna för utveckling skiljer sig åt har Tillväxtverket delat in kommuner i sex olika grupper baserat på kommunens befolkningstäthet, storlek och närhet till andra större kommuner.

Tabell 5.12 Tillväxten i daglönesumman samt antal arbetstillfällen per kommuntyp

2017–2022

Kommuntyp	Antal kommuner	Lönesumma	Arbetstillfällen
Storstadskommuner	26	24,9 %	6,7 %
Täta kommuner nära en större stad	87	18,1 %	–1,1 %
Landsbygdskommuner nära en större stad	80	18,5 %	–1,4 %
Landsbygdskommuner avlägset belägna	53	17,8 %	–2,0 %
Täta kommuner avlägset belägna	29	15,5 %	–1,9 %
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	15	18,2 %	–2,5 %

Källa: SCB.

I tabell 5.12 redovisas kommuntypens genomsnittliga tillväxt i daglönesumma och i antalet arbetstillfällen 2017–2022. Storstadskommunerna har genererat högst tillväxt i båda kategorierna, medan mycket avlägset belägna landsbygdskommuner redovisar lägst genomsnittlig tillväxt i antalet arbetstillfällen. Den kommungrupp som haft lägst tillväxt i daglönesumman är täta kommuner som är avlägset belägna.

För att stärka incitamenten för tillväxt för kommuner i samtliga kommuntyper kan en tillväxtkomponent tillföras inkomstutjämningssystemet som ger en ersättning till kommuner som lyckats bra med sitt tillväxtarbete. Men för att skapa tydligare incitament för tillväxt för samtliga kommuner kan hänsyn behövas tas till kommuners olika förutsättningar.

Även detta skulle dock skapa incitament för agerande som kan innebära ett nollsummespel. Om en kommun lägger resurser på att attrahera ett företag från en annan kommun behöver detta inte leda till nationell tillväxt. Däremot kan det vara samhällsekonomiskt olönsamt om resurser förbrukas utan påverkan på den nationella tillväxten. Kommunen som förlorar företaget får minskad tillväxt, medan kommunen där företaget etablerar sig får ökad tillväxt. Det är med andra ord svårt att utveckla incitament för tillväxt som inte också leder till negativa bieffekter. Kommittén konstaterar att det är mer effektivt att fokusera ett sådant incitament på daglönesumman eller antalet arbetstillfällen än på skattekraften. Kommittén har övervägt att inkludera en sådan tillväxtkomponent, men på grund av att incitamenten för aktiviteter som inte är önskvärda också ökar föreslås inte att en sådan komponent inkluderas i inkomstutjämningen.

5.3.2 Den länsvisa skattesatsen

Kommitténs bedömning: Utan en uppdatering av den genomsnittliga skattesatsen är kompensationsgraden lägre än den avsedda. Kommittén anser att transparens i systemet är viktigt och föreslår därför en uppdatering. Negativa marginaleffekter bör så långt som möjligt undvikas. Kompensationsgraden bör vara lika för kommuner och regioner.

Kommitténs förslag: Den länsvisa skattesatsen ska uppdateras till 2022 års nivå samt justeras för skillnaden i skatteväxlingar sedan 1991. Kompensationsgraden för bidragsmottagande kommuner och regioner ska vara 95 procent och 85 procent för avgiftsbetalande kommuner och regioner.

Inkomstutjämningen bör fortsatt utgå från en normerad skattesats

I inkomstutjämningen finns alternativet att utgå från den enskilda kommunens eller regionens skattesats eller från en normerad skattesats. En normerad skattesats innebär att skattesatsen är beräknad utifrån fastställda principer och är oberoende av den egna skattesatsen. I nuvarande system är utgångspunkten den genomsnittliga skattesatsen 2003, som sedan reduceras utifrån kompensationsgraden.

Nackdelen med nuvarande normerade skattesats är att effekten på de totala intäkterna av ökad egen skattekraft blir små och i vissa fall till och med negativa. Negativa incitament för att öka skattekraften uppkommer om den faktiska skattesatsen understiger den normerade skattesatsen. Vid införandet av en normerad skattesats var bedömningen att den praktiska betydelsen av dessa negativa incitament var små.[21]

En konsekvens av en normerad skattesats är att effekterna av en skattehöjning eller skattesänkning beror på den egna skattekraften. Om Danderyd som har högst skattekraft höjer sin skattesats med 1 procentenhet ökar intäkterna med 5 200 kronor per invånare samtidigt som intäkterna i Eda, som har lägst skattekraft, ökar med 2 000 kronor per invånare vid samma skattehöjning. För att nå samma intäktsökning som Danderyd behöver Eda höja sin skattesats med 2,61 procentenheter.

Att använda den enskilda kommunens eller regionens faktiska skattesats i inkomstutjämningen skulle innebära att den enskilda kommunen och regionen kan påverka utfallet i inkomstutjämningen. Kommuner och regioner med en skattekraft under den garanterade nivån skulle få incitament att höja skatten och därmed tillskansa sig mer av de samlade resurserna som är avsatta till kommunsektorn. Det omvända gäller för kommuner/regioner med en skattekraft över den garanterade nivån. Påverkbarheten och de incitament som detta skulle innebära är inte önskvärda. Kommittén förordar därför att en normerad skattesats bör gälla även i fortsättningen.

[21] SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

Skattehöjningar har sänkt kompensationsgraden

I nuvarande inkomstutjämning används en normerad skattesats för att undvika påverkbarhet. Utgångspunkten är det vägda genomsnittet för 2003.

Den genomsnittligs skattesatsen, justerat för skatteväxlingar har mellan 2003 och 2022 ökat med 0,09 procentenheter för kommunerna och 0,97 procentenheter för regionerna.[22] En uppdatering innebär att de skatteförändringar som genomförts sedan senaste uppdateringen kommer påverka utfallet i inkomstutjämningen. Att inte genomföra uppdateringen innebär att den avsedda kompensationsgraden blir lägre än den faktiska. För transparensen i systemet föreslår därför kommittén en uppdatering till 2022 års skattesats. Att inte välja 2024 års skattesats grundar sig på att de senaste två årens turbulens med hög inflation och kostnadschocker kan ha inneburit tillfälliga skattehöjningar i framför allt regionerna.[23]

En uppdatering av de länsvisa skattesatserna påverkar främst regionerna, där en uppdatering ökar den länsvisa skattesatsen med i genomsnitt 0,86 respektive 0,81 procentenheter beroende på om regionen är bidragstagare eller avgiftsbetalare. För kommunernas del blir effekten av uppdateringen betydligt mindre: 0,9 procentenheter.[24]

Kommuner och regioner med låg skattekraft är de som får den största positiva förändringen av en uppdatering. På motsvarande sätt är det kommuner och regioner med hög skattekraft som förlorar mest på en uppdatering.

Kompensationsgraden för kommunerna behålls

Syftet med inkomstutjämningen är att skillnader i skattesats inte ska bero på skillnader i skattekraft. En hundraprocentig kompensationsgrad hade inneburit att inga skillnader i skattesats berott på skillnader i skattekraft. Kompensationsgraden är inte 100 procent vilket motiverats lite olika genom åren. Utjämningskommittén.08 menade att en 100-procentig kompensationsgrad skulle innebära att kom-

[22] Kommunernas genomsnittliga skattesats har minskat med 3 öre från 20,64 procent till 20,61 procent. Kommuner och regioner har dock under perioden skatteväxlat där kommunerna i genomsnitt sänkt skatten med 12 öre och regionerna höjt skatten med 12 öre. Detta innebär att kommunerna höjt skatten med 9 öre. Motsvarande justering görs för regionerna vars höjning minskas med 12 öre.
[23] Region Stockholm (2023) *Ansvar i kris Budget 2024 för Region Stockholm.*
[24] Avser aritmetiska medelvärden.

muner med hög skattekraft och låg skattesats skulle få avstå mer till andra kommuner än vad man tar ut av sina egna invånare i skatt.[25] En lägre kompensationsgrad motiverades också utifrån att i det fall kommuner kompenserades till 100 procent så fråntas kommunerna ansvaret för sin egen skattekraft.

I avsnitt 5.2 konstaterades att alla åtgärder för att stärka den enskilda kommunens skattekraft inte är önskvärda ur ett nationellt perspektiv. Kommunens roll i det nationella tillväxtarbetet är inte enbart att skapa arbetstillfällen, utan är betydligt bredare än så och dessutom komplementär, där en insats i en kommun kan påverka tillväxten i en annan kommun. Med det sagt så upplever en kommun som arbetar framgångsrikt med att skapa tillväxt sannolikt även en ökad skattekraft. En negativ marginaleffekt av att öka sin egen skattekraft är därför inte önskvärd.

Dagens marginaleffekter är nära noll, med ett genomsnitt på 0,07 procent vid en ökning av skattekraften med 1 procent.[26] Marginaleffekterna för avgiftsbetalande kommuner och regioner är högst eftersom de har en kompensationsgrad på 85 procent. Om kompensationsgraden skulle höjas till 95 procent för även avgiftsbetalande kommuner minskar den genomsnittliga marginaleffekten till 0,06 procent. Med den högre kompensationsgraden skulle dock 19 kommuner få en negativ marginaleffekt jämfört med dagens sex kommuner, vilket bör undvikas. Att höja kompensationsgraden till 100 procent för bidragstagare skulle också generera större negativa marginaleffekter.

Kommitténs förslag om en uppdaterad skattesats innebär att ytterligare en kommun får negativa marginaleffekter. Men förändringen är marginell – kommunen går från en marginaleffekt på 0,001 procent till en marginaleffekt på –0,004 procent. Att sänka kompensationsgraden för bidragsmottagande kommuner till 90 procent skulle ge positiva marginaleffekter till samtliga kommuner utom två. Det skulle dock även innebära att skillnaden mellan kommunerna med avseende på förutsättningar att ge invånare likvärdig välfärd skulle öka. Vid en skattesats på 20,61 procent i samtliga kommuner skulle kommunen med högst skattekraft få sammantagna intäkter på 73 800 kronor per invånare samtidigt som kommunen med lägst skattekraft får 65 100 kronor per invånare. En skillnad på 8 680 kronor per invånare,

[25] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av de n kommunala utjämningen*.
[26] Med marginaleffekt avses effekten av en ökad skattekraft givet antal invånare.

vilket motsvarar 3,2 procent i skattesats i en genomsnittskommun. Att minska likvärdigheten för att lösa den negativa marginaleffekten i fem kommuner anser kommittén inte vara rimligt. Orsaken till den negativa marginaleffekten är en låg egen skattesats, eftersom det är kommuner med en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen som har negativa marginaleffekter. En lösning där de får en länsvis skattesats som motsvarar den egna skattesatsen skulle ta bort de negativa marginaleffekterna men det skulle också innebära minskade resurser totalt sett för dessa kommuner. Det ser inte heller kommittén som en rimlig lösning.

Eftersom en högre kompensationsgrad innebär fler kommuner med negativa marginaleffekter och en lägre kompensationsgrad innebär minskad likvärdighet bedömer kommittén att dagens kompensationsgrader är rimliga. Det innebär att vi tillåter att en viss del av skillnaderna i skattesats beror på skillnader i skattekraft och att det fortsatt kommer finnas ett fåtal kommuner med negativa marginaleffekter.

Kompensationsgraden kan höjas för regionerna

Kompensationsgraden för bidragsmottagande regioner är lägre än för kommunerna. Ingen region har i dag negativa marginaleffekter. En kompensationsgrad på 95 procent för regionerna skulle generera en region med en negativ marginaleffekt, men mycket marginellt – regionen får en negativ marginaleffekt på –0,0001 procent. Det skulle innebära att systemet blev enhetligt med kommunernas inkomstutjämning. Kommittén ser inte någon anledning till att likvärdiga förutsättningar skulle vara av mindre betydelse för regionerna.

Argumenten bakom den lägre kompensationsgraden har varit att region Stockholms skattesats väger tungt i beräkningen av den riksgenomsnittliga skattesatsen. Region Stockholms vikt i riksgenomsnittet är 28 procent, samtidigt som exempelvis Region Blekinge har en vikt på 1 procent. Region Stockholm hade 2011 den klart högsta skattesatsen av samtliga regioner, vilket förklarades av bland annat att regionen har ensamt huvudmannaskap för kollektivtrafiken i länet och att man som enda region har ansvaret för hemsjukvården i ordinärt boende. Region Stockholm har fortsatt den högsta skattesatsen av samtliga regioner, men skillnaden mot den näst högsta skattesatsen är nu enbart 0,04 procentenheter – inte 0,93 procentenheter som det

var 2011. Ett tidigare argument var att vid en kompensationsgrad på 95 procent skulle flera regioner få negativa marginaleffekter. Detta gäller inte i dag. Därför föreslår kommittén att kompensationsgraden för regioner med en skattekraft under den garanterade nivån höjs från dagens 90 procent till 95 procent.

Den normerade skattesatsen bör fortsatt justeras för tidigare skatteväxlingar

I dag justeras den länsvisa skattesatsen för skillnader i skatteväxlingar mellan länen. Justeringarna ska fånga att det inom olika län kan vara skillnader i uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regionen. Detta gäller kollektivtrafiken och hemsjukvården. Justeringen avser dock även olikheter i växlat belopp för samma verksamhet – exempelvis Ädelreformen. I den tog kommunerna över större delen av ansvaret för den slutna långtidssjukvården och en stor del av hemsjukvården från dåvarande landstingen. Kommunerna höjde skatten samtidigt som regionerna sänkte skatten. Reformen genomfördes i samtliga län, men med olika nivåer på skatteväxlingen bland annat på grund av olika ambitionsnivå.

Det innebär att två kommuner eller regioner med exakt samma åtagande och skattekraft kan erhålla olika mycket bidrag i inkomstutjämningen på grund av historiska skatteväxlingar. Kostnadsutjämningen ska utjämna för skillnader i kostnader mellan kommunerna, vilket innebär att två regioner med samma ansvar egentligen bör ha samma länsvisa skattesats. Att lösa detta är dock långt ifrån enkelt, vilket även konstaterades av Utjämningskommitten.08.[27] Vidare konstaterar vi, liksom Utjämningskommitten.08, att kommuner och regioner har anpassat sig till de intäkter som de länsvisa skattesatserna genererar. En justering av de länsvisa skattesatserna skulle resultera i stora omfördelningseffekter i flera län.

En justering av de länsvisa skattesatserna så att de endast speglade skillnader i uppgiftsfördelning skulle inte påverka inkomstutjämningens fördelning mellan olika län, utan endast fördelningen mellan kommunerna och regionen inom länet. Det innebär att det inte heller blir någon effekt för invånaren, eftersom den sammantagna skattesatsen inte borde förändras. Kommittén konstaterar därför att denna

[27] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*

typ av justering bör göras separat och inte i samband med andra förändringar i utjämningsystemet.

I tabell 5.13 redovisas kommitténs förslag till uppdaterad länsvis skattesats. Siffrorna avser genomsnitt, utfallet för den enskilda kommunen respektive regionen beror på den relativa skatteväxlingen under åren 1991–2022.

Tabell 5.13 Förslag till uppdaterad länsvis skattesats

	Inkomstutjämningsbidrag		Inkomstutjämningsavgift	
	Kommuner	Regioner	Kommuner	Regioner
Genomsnitt 2022	20,61	11,62	20,61	11,62
Kompensationsgrad	95 %	95 %	85 %	85 %
Genomsnittlig länsvis skattesats	19,58	11,04	17,52	9,88
– varav skatteväxling 1991–2022	4,01	4,01	–4,01	–4,01

Anm.: Genomsnitt 2022 är exklusive kommun utanför region.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

5.3.3 Garantinivån

Kommitténs bedömning: Garantinivån bör fortsatt vara densamma för kommuner och regioner för att undvika oönskade omfördelningar vid skatteväxlingar. Garantinivån bör också vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt.

Kommitténs förslag: Garantinivån ska vara 116 procent av rikets medelskattekraft.

Garantinivån är i dag 115 procent av medelskattekraften. Nivån på det generella statsbidraget 2005 förklarar den valda garantinivån. En högre garantinivå innebär en lägre regleringspost. Med övriga förändringar i inkomstutjämningen som kommittén föreslagit innebär en garantinivå på 115 procent att samtliga regioner får 132 kronor per invånare via regleringsposten och samtliga kommuner får 3 007 kronor per invånare. Dessa medel fördelas inte utifrån den länsvisa skattesatsens profil. En regleringspost så nära noll som möjligt är

att föredra. Garantinivån bör också vara lika hög för både kommuner och regioner för att möjliggöra neutrala skatteväxlingar.

Tabell 5.14 Regleringsposten vid olika garantinivåer

	Kommuner		Regioner	
Garantinivå	Regleringspost (kr/inv)	Antal avgifts-betalare	Regleringspost (kr/inv)	Antal avgifts-betalare
100 %	10 781	42	4 497	1
110 %	5 609	21	1 587	1
115 %	3 007	16	132	1
116 %	2 486	14	–159	1
117 %	1 963	13	–450	1
118 %	1 441	12	–741	1
120 %	395	11	–1 323	1
121 %	–12	11	–1 620	0

Anm. Tabellen ovan gäller vid uppdatering av den länsvisa skattesatsen enligt kommitténs förslag.
Källa: SCB och egna beräkningar.

Vid 121 procent blir kommunernas regleringspost negativ, medan regionernas regleringspost blir negativ redan vid 116 procent (se tabell 5.13). För att minska regleringsposten för kommunerna utan att det uppstår en alltför stor negativ regleringspost för regionerna föreslår kommittén att garantinivån höjs med 1 procentenhet till 116 procent.

5.3.4 Övriga intäkter

Kommitténs bedömning: Det föreligger stora skillnader i intäkter från fastighetsavgiften. Kommittén gör bedömningen att det finns många faktorer som bör utredas om fastighetsavgiften ska utjämnas.

Det är stora skillnader i intäkten per invånare av fastighetsavgiften mellan olika kommuner. Det som avgör nivån på kommunens intäkter är vilken utveckling fastighetsavgifterna i kommunen har haft sedan 2008. Utvecklingen är beroende av exempelvis andelen småhus i förhållande till lägenheter i flerbostadshus samt antalet fritidshus i kommunen. Fastighetsavgiftens storlek beror också på taxerings-

värdets utveckling om inte de flesta fastigheter i kommunen redan uppnått takbeloppet[28]. Ett argument för att kommunerna skulle erhålla förändringen av fastighetsavgiften var att det skulle skapa incitament för ökat bostadsbyggande.[29] Nuvarande regelverk innebär dock att nybyggda småhus och ägarlägenheter inte behöver erlägga någon fastighetsavgift de första 15 åren.[30]

Ett stort antal bostäder, framför allt småhus, i förhållande till antalet invånare, som i kommuner med många fritidshus, ger större årliga ökningar av intäkterna i kronor per invånare. Om bostadsunderlaget består främst av lägenheter i flerbostadshus blir avgiftsunderlaget i stället litet och den årliga intäktsökningen mindre. De kommuner som nu erhåller de största intäkterna via fastighetsavgiften är kommuner med en stor andel fritidshus. Dessa kommuner har fler som vistas i kommunen än det finns invånare och behöver således ha en infrastruktur och verksamhet med högre beredskap. Det kan innebära högre kostnader för dessa kommuner. Det är dock osannolikt att dessa kostnader motsvarar de skillnader i fastighetsavgift på uppemot 4 500 kronor per invånare som finns i dag. Men i och med den korta tid som kommittén haft till sitt förfogande har dessa kostnader inte kunnat analyseras. Därför får skillnader i intäkter från fastighetsavgiften kvarstå till dess att övriga faktorer utretts.

5.4 Alternativa förslag som kommittén har övervägt

Kommittén har under arbetets gång utrett flera alternativa förslag till dagens inkomstutjämning.

- Alternativa metoder för att utjämna skillnader i skattekraft har utretts. Exempelvis har Norges modell för inkomstutjämning testats. Modellen är mindre långtgående än inkomstutjämningen i Sverige. Norge har fler skattebaser att utgå från, samtidigt som skatteintäkterna finansierar en betydligt mindre del av den kom-

[28] Storleken på fastighetsavgiften beräknas med hjälp av taxeringsvärdet men kan aldrig bli högre än takbeloppet. Takbeloppet ökar varje år och följer den årliga förändringen av inkomstbasbeloppet.
[29] Prop. 2007/08:27 *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*
[30] Skatteverket (2019) SKV 296 utgåva 27 – Fastighetsskatt och fastighetsavgift – Inkomståret 2018 och framåt.

munala verksamheten. I Sverige skulle denna modell innebära att vi inte har likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

- Strukturella faktorer påverkar skattekraftens storlek. Försök har gjorts att använda regressionsanalys för att skatta fram en strukturellt förväntad skattekraft. Utfallet blir dock för beroende av valet av variabler för att en sådan lösning ska kunna anses vara tillförlitlig.
- Förutsättningarna för att bedriva en exploateringsverksamhet, som genererar stora intäkter, skiljer sig åt mellan kommunerna. Förklaringar bakom intäktsskillnaderna är markinnehav, markvärden, geografiskt läge samt politiska ambitioner. Kommittén har övervägt om en utjämning bör ske för dessa förutsättningar men avfärdat detta. Slutsatsen bygger bland annat på att all exploatering inte genererar ett nettoöverskott. Att identifiera vilka kommuner som faktiskt får ett överskott är inte möjligt utan att analysera respektive projekt. Det strukturella förutsättningarna att generera överskott kan inte heller fångas på ett tillfredsställande sätt. Det finns också en risk för att en utjämning skapar negativa incitament för kommunerna att bidra till ett fortsatt bostadsbyggande.

5.5 Utfall och förändringsanalys

I kommitténs förslag till ny inkomstutjämning föreslås följande förändringar:

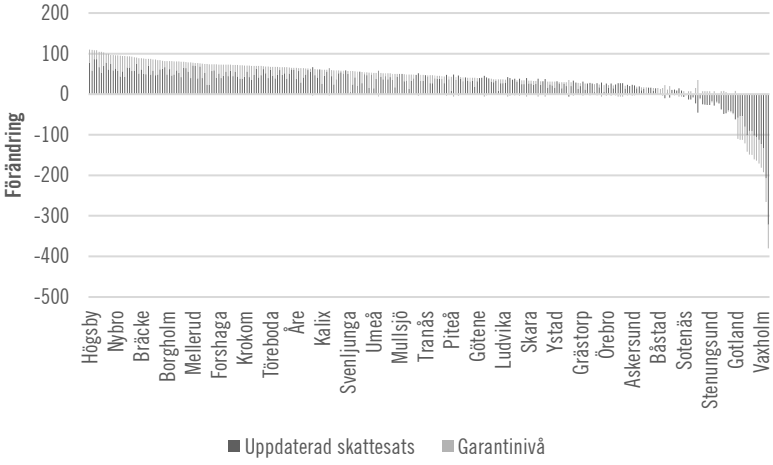
- uppdaterad skattesats till 2022 års nivå, inklusive justering för skatteväxlingar,
- ökad garantinivå från 115 procent till 116 procent, samt
- ökad kompensationsgrad för bidragsmottagande regioner från 90 till 95 procent.

5.5.1 Utfall och förändring för kommunerna

När garantinivån höjs minskar avgifterna i modellen, men som framgick av avsnitt 5.1.2 minskar också regleringsposten. Totalt utgör kommunernas avgifter i inkomstutjämningen 2024 13 miljarder kronor. Med höjd garantinivå och uppdaterad skattesats minskar avgifterna till 12 miljarder kronor. Förändringen per kommun redovisas i figur 5.2 nedan.

Figur 5.1 Total förändring uppdelad efter orsak

Kronor per invånare



Källa: SCB och egna beräkningar.

Högsby är den kommun som får den största positiva förändringen på 110 kronor per invånare. Störst negativ förändring får Danderyd med –380 kronor per invånare.

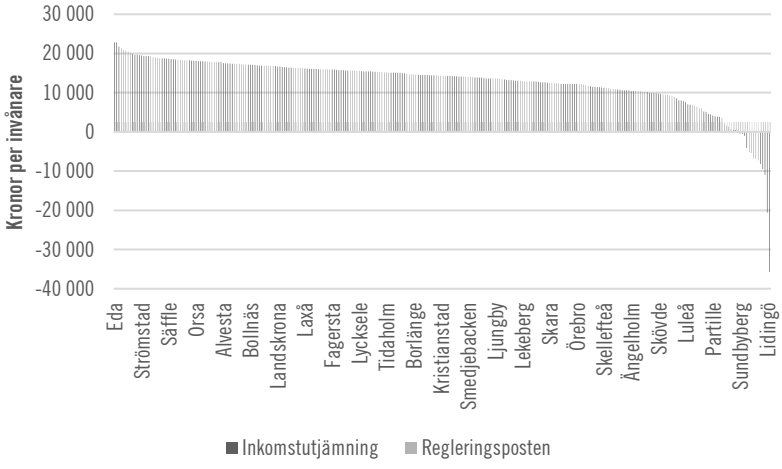
Störst förändring uppstår på grund av den uppdaterade skattesatsen. Uppdateringen av skattesatsen i inkomstutjämningen har störst påverkan på Danderyd, som får betala 322 kronor per invånare ytterligare i avgift. Kommunerna med den största positiva förändringen med anledning av den uppdaterade skattesatsen är Eda och Årjäng som får 86 kronor mer per invånare.[31]

[31] Förändringen avser nettoeffekten av regleringsposten och inkomstutjämningen.

När det gäller ökningen av garantinivån så har det störst påverkan på de avgiftsbetalande kommunerna i Stockholms län, som får betala 58 kronor per invånare ytterligare i systemet. Den största positiva förändringen sker i de bidragsmottagande kommunerna i Västernorrlands län som får 51 kronor per invånare ytterligare i bidrag. Avgörande här är den länsvisa skattesatsens storlek i förhållande till övriga kommuner. De bidragsmottagande kommunerna har en högre länsvis skattesats på grund av den högre kompensationsgraden.

I figur 5.2 redovisar vi det totala utfallet per kommun med det nya förslaget. Som framgår är förändringarna, som har redovisats i figur 5.1, små i förhållande till utfallen.

Figur 5.2 Totalt utfall från inkomstutjämningen och regleringsposten



Källa: SCB och egna beräkningar.

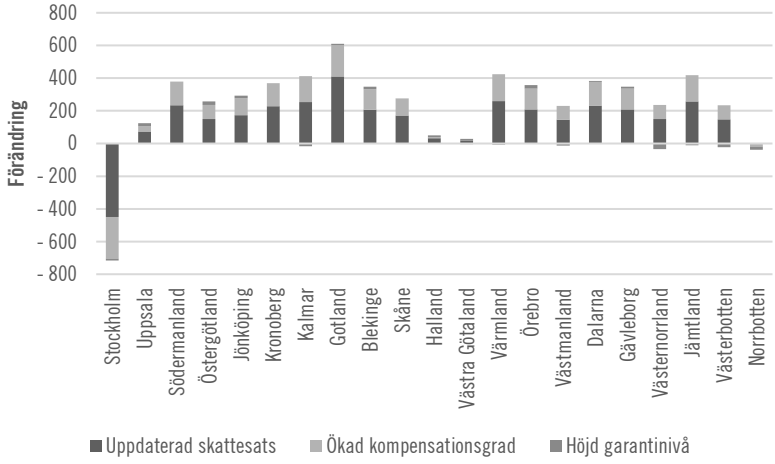
Samtliga kommuner får med förändringarna i inkomstutjämningen ett regleringsbidrag på 2 486 kronor per invånare. Kommunen med det största bidraget i inkomstutjämningen är Eda som får 22 832 kronor per invånare. Det största negativa utfallet får fortsatt Danderyd på –35 690 kronor per invånare.

5.5.2 Förändring för regionerna

Eftersom regleringsposten minskar även för regionerna så minskar också avgiften i inkomstutjämningen från en avgift på 3,2 miljarder kronor till 2,8 miljarder kronor. Förändringen per region redovisas i figur 5.3 nedan.

Figur 5.3 Förändring uppdelad efter orsak

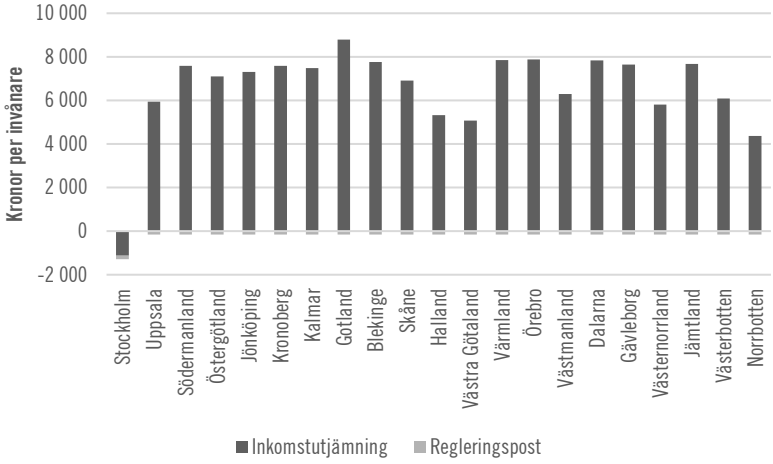
Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar.

För regionerna uppstår de största förändringarna på grund av den uppdaterade skattesatsen. Förändringen får effekten att kompensationsgraden återställs till avsedd nivå. Störst negativ förändring av detta får Region Stockholm, som har högst skattekraft, med –451 kronor per invånare. Störst positiv förändring får Gotland, som har lägst skattekraft, med +410 kronor per invånare. En höjning av garantinivån ger störst negativ förändring i Västernorrland, samma län där kommunerna fick störst positiv förändring. Förändringen uppgår till –35 kronor per invånare. Störst positiv förändring får Östergötland med 22 kronor per invånare. Förändringen av kompensationsgraden för bidragsmottagare slår negativt för Stockholm eftersom regleringsposten minskar. Förändringen uppgår till –254 kronor, medan övriga regioners förändring varierar från –18 kronor per invånare i Norrbotten till +192 kronor per invånare på Gotland.

Figur 5.4 Totala utfallet från inkomstutjämningen och regleringsposten



Källa: Egna beräkningar.

Gotland är den region som sammantaget får störst bidrag från inkomstutjämning och regleringspost med 8 636 kronor per invånare. Stockholm betalar mest med 1 285 kronor per invånare, samtidigt som avgiften i inkomstutjämningen minskar med 172 kronor per invånare. Med de föreslagna förändringarna blir regleringsposten för regionerna–159 kronor per invånare.

6 Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner

Kostnadsutjämningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningssystemet som syftar till att utjämna för strukturella kostnadsskillnader inom kommunsektorn. I detta kapitel redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kostnadsutjämningen för kommuner. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av den befintliga kostnadsutjämningen. Därefter följer kommitténs analys av de respektive delmodellerna var och en för sig. Varje avsnitt avslutas med kommitténs samlade överväganden och förslag.

För den som är intresserad av kostnadsutjämningen för regioner hänvisar vi till kapitel 7. I kapitel 8 behandlas delmodellen för kollektivtrafik, som är gemensam för kommunerna och regionerna. Den så kallade LSS-utjämningen, som i formell bemärkelse är ett separat kostnadsutjämningssystem, behandlas i kapitel 9.

6.1 Dagens kostnadsutjämning för kommuner

Som vi har beskrivit i kapitel 3 är den principiella grunden för kostnadsutjämningen att de offentliga tjänsterna kostar olika mycket att tillhandahålla beroende av strukturella omständigheter bortom enskilda kommuners och regioners kontroll. När det gäller kommunerna kan det till exempel handla om att man har höga kostnader för äldreomsorg på grund av en hög andel äldre invånare. Det kan också handla om att man har höga kostnader för skolan till följd av att barnen bor utspritt och på långa avstånd från varandra, vilket genererar merkostnader för små skolor och skolskjuts.

Genom att kompensera för den här typen av opåverkbara strukturella förhållanden bidrar kostnadsutjämningen till att skapa lik-

värdiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla kommunal service i alla delar av landet.

I detta avsnitt beskriver kommittén översiktligt dagens kostnadsutjämning för kommuner. Med utgångspunkt i 2024 års situation redovisar vi utfall och den totala omfördelningen. Vi redogör också för hur utfallen ser ut på kommungruppsnivå för att illustrera vilken fördelningsmässig profil systemet har.

6.1.1 Kostnadsutjämningen för kommuner består av nio delmodeller

Dagens kostnadsutjämning består av följande delmodeller:

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet,
- förskoleklass och grundskola,
- gymnasieskola,
- kommunal vuxenutbildning (komvux),
- individ- och familjeomsorg,
- äldreomsorg,
- infrastruktur och skydd,
- kollektivtrafik, samt
- verksamhetsövergripande kostnader.

När det gäller kollektivtrafik är denna delmodell, som vi har beskrivit ovan, gemensam för kommuner och regioner och behandlas separat i kapitel 8. I redovisningen av totala utfall nedan är däremot delmodellen för kollektivtrafik inräknad.

Totalt omfördelar kostnadsutjämningen för kommuner knappt 11,1 miljarder kronor under 2024. När vi analyserar de respektive delmodellerna separat framgår att delmodellen för äldreomsorg har störst ekonomisk omslutning, följt av delmodellen för grundskolan. Allra minst omslutning har delmodellen för infrastruktur och skydd.

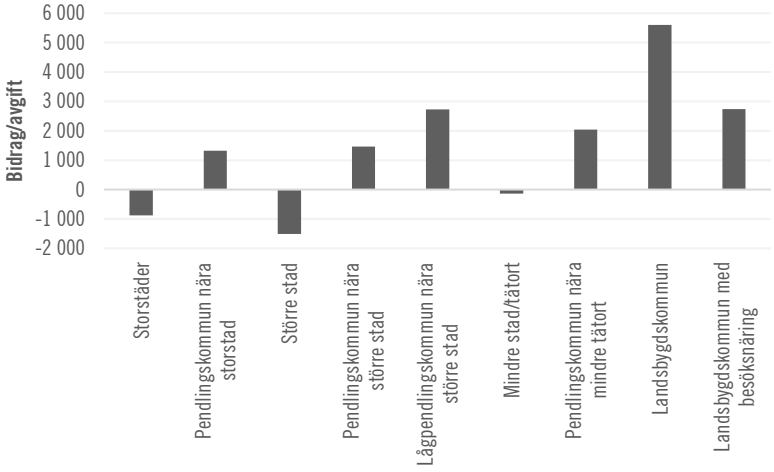
Den kommun som mottar störst bidrag i kostnadsutjämningen under innevarande år är Dorotea. Där uppgår bidraget till nästan 14 500 kronor per invånare. På andra sidan spektrumet är Solna den

kommun som betalar den största avgiften i systemet med cirka 7 900 kronor per invånare. De flesta kommuner har dock mer moderata utfall. Om man utgår från den 25:e och 75:e percentilen så ligger den mittersta hälften av kommunerna i ett spann mellan –169 och +1 262 kronor per invånare.

På kommungruppsnivå är alla kommungrupper förutom storstäder, större stad och mindre stad/tätort genomsnittliga bidragsmottagare i systemet (se figur 6.1). De största genomsnittliga bidragen går till landsbygdskommuner, vilket bland annat speglar en hög andel äldre och merkostnader kopplat till gleshet. Men det är värt att notera att även pendlingskommuner nära storstad är genomsnittliga mottagare av bidrag i systemet, vilket bland annat reflekterar en hög andel barn i skolverksamheterna.

Figur 6.1 Utfall i snitt per kommungrupp i kostnadsutjämningen 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I nedanstående avsnitt går vi igenom de respektive delmodellerna i kostnadsutjämningen i detalj och beskriver kommitténs samlade överväganden och förslag på förändringar.

6.2 Övergripande komponenter som ingår i flera delmodeller

Innan vi går in varje delmodell för sig finns det anledning att göra nedslag i två övergripande komponenter som ingår i flera av de delmodeller som beskrivs nedan. Det handlar om

- dels de ersättningar som syftar till att kompensera för ett högt förväntat löneläge i kommunerna,
- dels de ersättningar som syftar till att kompensera för gleshet.

Eftersom dessa är återkommande finns det en pedagogisk poäng i att inleda med att ett antal allmänna överväganden kring dessa. I varje delmodell kommer sedan dessa gås igenom mer i detalj.

6.2.1 Allmänna överväganden kring ersättningen för strukturellt löneläge

Nuvarande utformning

En komponent för strukturellt löneläge ingår i dagsläget i 5 av 9 delmodeller i kostnadsutjämningen för kommuner. Syftet är att kompensera kommuner där de förväntade lönenivåerna är högre för merkostnader till följd av detta. Många av delmodellerna i kostnadsutjämningen berör personalintensiva verksamheter, såsom skola och äldreomsorg, där löner utgör det i särklass största kostnadsslaget. I sin tur gör detta att löneläget är en faktor av betydelse för kostnaderna för dessa verksamheter.

En kompensation för strukturellt löneläge har funnits i kostnadsutjämningen sedan 2008, men har ofta varit en omdiskuterad fråga. Den enkätundersökning som Kostnadsutjämningsutredningen genomförde 2017 visade att respondenterna (politiker och tjänstepersoner i kommunsektorn) var mer skeptiska till ersättningen för strukturellt löneläge än andra ersättningar.[1] Främst rörde invändningarna att löner är påverkbara och att kommuner med god ekonomi, genom högre löner, kan attrahera arbetstagare och samtidigt bli kompenserade för detta.

[1] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Att komponenten för strukturellt löneläge skulle vara påverkbar är dock i allt väsentligt en missuppfattning kring hur ersättningen fungerar. Ersättningen ges nämligen inte utifrån vilken faktisk lönepolitik en kommun tillämpar, utan utifrån vilken lönenivå som *är förväntad* givet ett antal strukturella faktorer som i det korta perspektivet inte är möjliga att påverka för kommunen.

Denna distinktion möjliggörs med hjälp av regressionsanalys (se avsnitt 2.2.2), där de förväntade lönenivåerna skattas på basis av

- andelen av de förvärvsarbetande i kommunen som inte arbetar i kommun eller region,
- priset för bostadsrätter i länet, samt
- taxeringsvärdet för småhus i kommunen.

De förväntade lönenivåerna görs sedan om till ett index utifrån hur den beräknade lönenivån i respektive kommun förhåller sig till lönenivån i riket. Kommuner med indexvärde över 100 bedöms, jämfört med riket, ha en högre förväntade lönenivå och får därför ett tillägg, medan kommuner med indexvärde under 100 får ett avdrag.

Till skillnad från många andra merkostnadskomponenter är komponenten för strukturellt löneläge *asymmetrisk*. Det innebär att alla kommuner med indexvärde under 100 får ett enhetligt avdrag. Ersättningen skiljer sig alltså bara för de kommuner som får ett tillägg i komponenten. Detta beror på att sambandet mellan lönenivå och de redovisade strukturella variablerna ovan är betydligt svagare för kommuner med ett indexvärde under 100.

Ersättningen i komponenten beräknas något förenklat genom att varje kommuns löneindex multipliceras med den justerade lönekostnaden i respektive delmodell. Den justerade lönekostnaden speglar hur stor del av standardkostnaden som beräknas utgöras av löner. Den justerade lönekostnaden fås fram genom att man summerar de komponenter som har koppling till kostnadsslaget löner och sedan multiplicerar denna summa med den så kallade lönekostnadsandelen i varje delmodell. Lönekostnadsandelen bygger i sin tur på en uträkning av hur stor andel av kommunernas bruttokostnader för de utjämnade verksamheterna som utgörs av löner. I den nuvarande kostnadsutjämningen för kommuner tillämpas följande lönekostnadsandelar per delmodell:

Tabell 6.1 Nuvarande lönekostnadsandelar per delmodell

	Lönekostnadsandel i dag
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	73,8 %
Förskoleklass och grundskola	68,8 %
Gymnasieskola	67,8 %
Individ och familjeomsorg	57,8 %
Äldreomsorg	73,9 %

Källa: SCB.

Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Befintligt löneindex uppdateras. Befintliga variabler som ligger till grund för indexet behålls men kompletteras med det kvadrerade taxeringsvärdet för småhus i kommunen för att möjliggöra för ett avtagande samband mellan löneläget och taxeringsvärdet för småhus.

Lönekostnadsandelarna för respektive delmodell uppdateras och fastställs till

- 79,1 procent i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet,
- 77,1 procent i delmodellen för förskoleklass och grundskola,
- 74,7 procent i delmodellen för gymnasieskola,
- 64,4 procent i delmodellen för individ- och familjeomsorg, samt
- 80,1 procent i delmodellen för äldreomsorg.

Kommittén bedömer att det alltjämt finns grund för en ersättning för strukturellt löneläge i kostnadsutjämningen för kommuner. Mer detaljerade bedömningar i detta avseende finns under analysen av respektive delmodell. Ersättningen bör dock uppdateras för att spegla aktuella förhållanden. Nedan föreslår vi därför två större uppdateringar av komponenten som går igen i alla de delmodeller som innehåller en kompensation för strukturellt löneläge:

- dels en uppdatering av det löneindex som ligger till grund för ersättningen,

- dels en uppdatering av de lönekostnadsandelar som används för att begränsa hur mycket komponenten för strukturellt löneläge tillåts slå igenom i respektive delmodell.

Dagens index för strukturellt löneläge uppdateras

För att ta fram ett nytt index för strukturellt löneläge har kommittén utgått från faktiska lönedata i kommuner och regioner för perioden 2018–2021. För att inte skillnader i arbetskraftens ålder, som har ett samband med lönenivån, ska störa analysen så har datamaterialet åldersstandardiserats. Vi har också gjort en korrigering för skillnader i yrkesfördelning mellan kommuner, så inte olika val av vilka yrkesgrupper som används i verksamheten (t.ex. förskollärare kontra barnskötare i förskolan) ska vara det som driver skillnader i lönenivåer mellan kommuner.

Detta justerade lönematerial har sedan analyserats i relation till ett antal strukturella variabler som vi förväntar oss har påverkan på den kommunala lönenivån. Utöver de befintliga variabler som ligger till grund för dagens löneindex har kommittén även prövat nya variabler, som till exempel arbetsmarknadens storlek. De strukturella variabler som i denna analys har uppvisat störst samvariation med lönenivåerna i kommunerna är

- andelen av de förvärvsarbetande i kommunen som inte arbetar i kommun eller region,
- priset för bostadsrätter i länet,
- taxeringsvärdet för småhus i kommunen, samt
- det kvadrerade taxeringsvärdet för småhus i kommunen.

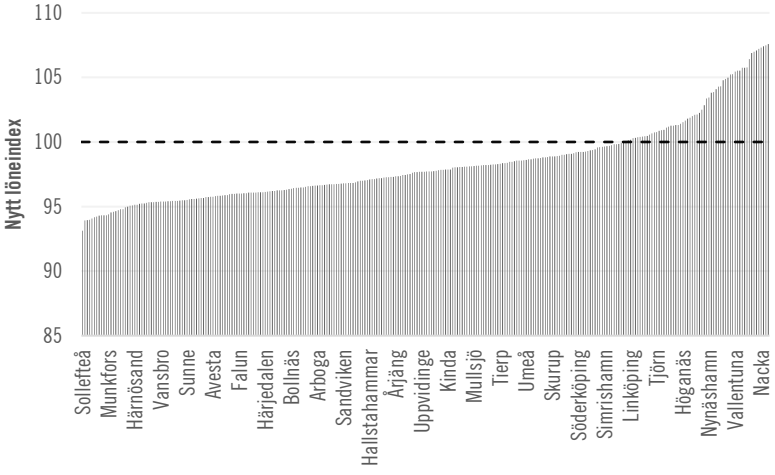
Dessa variabler kan tillsammans förklara omkring 80 procent av skillnaderna i ålders- och yrkesstandardiserade löner mellan kommuner. Med undantag för den sistnämnda variabeln är det samma variabler som ligger till grund för dagens löneindex. Inkluderingen av det kvadrerade taxeringsvärdet för småhus får dock stor betydelse, eftersom den ger upphov till ett avtagande samband mellan löneläget och taxeringsvärdet för småhus i kommunen. Att effekten är avtagande

har även stöd i forskning som tittar på sambandet mellan löneläge och levnadsomkostnader.[2]

Utifrån dessa variabler skattar vi sedan den strukturellt förväntade lönenivån i varje kommun. Det är denna förväntade nivå som ligger till grund för beräkningen av det nya löneindexet. Återigen är det viktigt att poängtera att detta alltså har lite att göra med vilka faktiska löner kommunerna sätter. Det finns gott om kommuner där den verkliga lönenivån är både högre och lägre än den nivå som är strukturellt förväntad. Det löneindex som ligger till grund för ersättningen bygger alltså på variabler som, åtminstone på kort sikt, är opåverkbara för kommunerna.

Det nya löneindexet påminner mycket starkt om det nuvarande indexet. Förklaringsgraden i regression mellan de bägge indexen är över 95 procent. Totalt är det 60 kommuner, däribland alla kommuner i Stockholms län, som har indexvärden över rikssnittet och därmed bedöms ha merkostnader för sitt löneläge.

Figur 6.2 Uppdatering av löneindex i kostnadsutjämningen för kommuner



Anm.: I figuren har vi märkt ut rikssnittet på 100 med en horisontell linje. Kommuner som befinner sig över den streckade linjer bedöms ha merkostnader för sitt löneläge.
Källa: Egna beräkningar.

[2] J. Michael DuMond et al. *Wage Differentials Across Labor Markets and Workers: Does Cost of Living Matter?* Economic Inquiry, Vol. 37, No. 4, October 1999, pp. 577–98.

Nya lönekostnadsandelar per delmodell fastslås

Den andra större uppdateringen som kommittén gör är att beräkna nya lönekostnadsandelar för de delmodeller som innehåller en merkostnadskomponent för strukturellt löneläge.

Som har beskrivits ovan motsvarar lönekostnadsandelen hur stor del av verksamheternas bruttokostnader som beräknas utgöras av löner. Den senaste beräkningen av lönekostnadsandelar för olika verksamheter gjordes av Kostnadsutjämningsutredningen med data som speglade situationen 2016.[3] Det finns alltså anledning att se över beräkningen på nytt för att säkerställa aktualiteten.

För de kommunala verksamheterna bygger beräkningen på antaganden om lönekostnadsandel i respektive kostnadsslag i räkenskapssammandragets driftsredovisning. Detta ger en uppskattning av de totala lönekostnaderna, som sedan sätts i relation till de totala bruttokostnaderna för verksamheten. Följande antaganden görs inom respektive kostnadsslag:

- *Löner* och *kalkylerade personalomkostnader* antas ha en lönekostnadsandel på 100 procent.
- *Externa varor* antas ha en lönekostnadsandel på 25 procent.
- *Köp av huvudverksamhet* antas ha en lönekostnadsandel på 75 procent.
- *Övriga externa varor och tjänster* antas ha en lönekostnadsandel på 50 procent.
- *Interna köp och övriga interna kostnader* antas ha en lönekostnadsandel på 75 procent.
- *Fördelad gemensam verksamhet* antas ha en lönekostnadsandel på 75 procent.
- Övriga kostnadsslag som ingår i bruttokostnaden antas ha en lönekostnadsandel på 0 procent.

I tabell 6.2 redovisar vi vad detta leder till för resultat när det gäller lönekostnadsandelen inom de olika delmodellerna i kostnadsutjämningen för kommuner. För att minska känsligheten för avvi-

[3] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

kelser under enskilda år baseras de uppdaterade lönekostnadsandelarna på ett genomsnitt för 2021 och 2022.

Tabell 6.2 Ny respektive nuvarande lönekostnadsandel per delmodell

	Ny lönekostnadsandel	Lönekostnadsandel i dag
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	79,1 %	73,8 %
Förskoleklass och grundskola	77,1 %	68,8 %
Gymnasieskola	74,7 %	67,8 %
Individ och familjeomsorg	64,4 %	57,8 %
Äldreomsorg	80,1 %	73,9 %

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB:s räkenskapssammandrag för 2021 samt 2022.

Som framgår av tabellen har det skett en rörelse i alla delmodeller mot ökade lönekostnadsandelar sedan 2016. Allt annat lika innebär det här att den totala omfördelningen till följd av strukturellt löneläge ökar i delmodellerna, eftersom genomslaget i ersättningen stiger i takt med lönekostnadsandelen. Mer detaljerade beskrivningar beträffande detta finns i analysen av de delmodeller som inbegriper en kompensation för strukturellt löneläge.

6.2.2 Allmänna överväganden kring ersättningen för gleshet

Nuvarande utformning

Utjämningen för gles bebyggelsestruktur ska fånga de merkostnader som uppstår på grund av att befolkningens bosättningsmönster skiljer sig mellan kommuner. Det handlar dels om långa avstånd, dels om merkostnader för små enheter, så kallade skalnackdelar. Med grundskolan som exempel innebär det merkostnader dels för skolskjutsar, dels för skolor med relativt få elever.

I delmodellerna för förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg kompenseras kommuner för gles bebyggelsestruktur utifrån en modell som kallas *Struktur*. Modellen har funnits sedan 1991 och innebär att fiktiva enheter placeras ut utifrån befolkningens bosättningsmönster och ett antal antaganden. Merkostnader beräknas sedan med hjälp av kostnadsfunktioner. Detta innebär att exempelvis skolor modellmässigt placeras ut i ett första steg med hjälp av olika an-

taganden. I ett andra steg kopplas sedan kostnadsfunktioner på, som beräknar merkostnaden för kommunen. Kostnadsfunktionerna består av antaganden om till exempel merkostnaden för små skolor. Verksamheterna har olika målgrupper och inte minst skillnader i hur långt från bostaden verksamheten kan bedrivas, vilket innebär att kompensationen för gles bebyggelsestruktur får varierande genomslag:

- Komponenten för gles bebyggelse inom förskolan infördes år 2020 och beräknar merkostnader för små enheter (upp till 20 barn). Omfördelningen är blygsam och uppgår till 50 miljoner kronor under utjämningsåret 2024.
- Komponenten för gles bebyggelse inom förskoleklass och grundskola beräknar merkostnader för små skolenheter och skolskjutsar. Omfördelningen är betydande och uppgår till nästan 1,4 miljarder kronor under utjämningsåret 2024.
- Komponenten för gles bebyggelse inom gymnasieskolan beräknar merkostnader för små skolenheter, elevresor och inackorderingsbidrag. Omfördelningen uppgår till 400 miljoner kronor under utjämningsåret 2024.
- Komponenten för gles bebyggelse inom äldreomsorgen består dels av beräknade merkostnader för hemtjänst som beror på avstånd och reskostnader som omfördelar 660 miljoner kronor, dels beräknade merkostnader för en högre andel äldre i institutionsboende i glesbygd som omfördelar 130 miljoner kronor under utjämningsåret 2024. Den sistnämnda beräknas inte genom Strukturmodellen utan bygger på en gleshetsfaktor.

I delmodellerna för verksamhetsövergripande kostnader samt för infrastruktur och skydd finns dessutom två komponenter, administration och räddningstjänst, där gles bebyggelsestruktur i kombination med liten folkmängd i kommunen eller i lokalt befolkningsunderlag ger upphov till ersättningar. Se avsnitt 6.13 respektive avsnitt 6.15 för analyser av dessa komponenter.

Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Nuvarande modell som beräknar merkostnaderna för gleshet har inte förvaltats och kan inte uppdateras. Med hjälp av nya mått för gleshet framtagna av Lunds universitet har kommittén arbetat fram en ny metod för att fånga merkostnaderna kopplat till gles bebyggelsestruktur. För att säkerställa att måttet även kan tas fram vid nästa uppdatering kan förslagsvis Lunds universitet förvalta och utveckla det nya gleshetsmåttet. Kostnaderna för detta torde vara betydligt lägre än om Strukturmodellen skulle återupplivas, uppdateras och förvaltas. Det framtagna måttet speglar bebyggelsestruktur på ett tillfredsställande sätt, även om viss utvecklingspotential finns.

I den senaste utredningen om kostnadsutjämningen gjordes bedömningen att en grundlig utredning av de kostnadsfunktioner som bygger upp modellen är alltför omfattande för att kunna slutföras inom utredningstiden.[4] Dagens system byggs upp med hjälp av olika kriterier. Kriterier för merkostnader bygger på olika antaganden om exempelvis vilket längsta avstånd som är lämpligt för barn årskurs F–5 att resa, vilken storleken är på en optimal skola, vad merkostnaden är för skolor i olika storlek i relation till andra. De olika antagandena som bygger upp modellen för gles bebyggelsestruktur har inte uppdaterats på många år. Orsaken är att utredningsarbetet är väldigt omfattande.

Trots dessa problem gjorde Kostnadsutjämningsutredningen bedömningen att de resultat som Strukturmodellen genererar var det bästa som fanns att tillgå. I remissvaren till utredningen riktades dock kritik mot Strukturmodellen. Till exempel problematiserades att modellen bygger på antagandet om att all välfärd konsumeras i den egna kommunen eller regionen. En annan synpunkt var att Strukturmodellen är som en ”svart låda” med påtagliga brister när det gäller transparensen.

Förslaget från Kostnadsutjämningsutredningen var att ge Kommunutredningen i uppdrag att överväga vilken myndighet som bör få det fortsatta förvaltningsuppdraget.[5] Det gjordes inte vilket inne-

[4] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[5] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

bär att modellen inte har förvaltats och på grund av plattformsbyte inte längre kan utvärderas eller uppdateras.

Denna kommitté har också funnit brister i nuvarande sätt att beräkna merkostnader för gleshet. Exempelvis rangordnas Dorotea som den nionde mest glesa kommunen i grundskolan, men den sjätte minst glesa kommunen i förskolan (se avsnitt 6.3.3). Slutsatsen är att kommittén behövt finna nya sätt att beskriva gleshetens betydelse för kostnader i olika verksamheter.

Kommittén har i det arbetet utgått från tre huvudsakliga spår:

- En ny modell där utjämningen fortsatt tar sin utgångspunkt i geografiska informationssystem (GIS), där befolkningens bosättning är koordinatsatt och utgångspunkt för utjämningen.
- En regressionsmodell som använder sig av befintliga gleshetsmått som brukar användas för att beskriva gleshet.
- En regressionsmodell som använder sig av nya gleshetsmått som baseras på invånarnas faktiska bosättningsmönster.

Alternativ ett är en modell som likt Struktur byggs upp av antaganden som kopplas till invånarnas bosättningsmönster. Alternativ två och tre innebär att utgångspunkten är kostnadsdata, där man med en regression kan fånga kostnadsskillnader som beror på olika strukturella faktorer, likt komponenten för strukturellt löneläge. I det nedanstående går vi igenom dessa spår mer i detalj.

En liknande modell som i dag

Kommittén har tillsammans med SCB:s experter på användning av GIS-data tagit fram en modell som beräknar merkostnaden för gleshet i grundskolan. Modellen liknar Strukturmodellen, men är något förenklad. Denna modell skulle fortsatt att behöva förvaltas och byggas upp med antaganden och olika kostnadsfunktioner. Till exempel behöver antaganden göras om när en tätort är tillräckligt stor för att en skola inte ska generera merkostnader på grund av skalnackdelar, hur långt avståndet från tätorten bör vara för att det inte längre är rimligt att anta att barnen åker till den större skolan och en mindre skola således behövs, vad då merkostnaden är för denna mindre skola och hur kostnadsfunktionen ser ut om antalet barn ökar. Modellen

är – av uppenbara skäl – känslig för vilka antaganden som görs och har därför avfärdats.

Befintliga gleshetsmått

Att beskriva hur gles bebyggelsestrukturen är i olika kommuner är en tämligen komplicerad operation. Vissa kommuner kan ha en väldigt stor yta samtidigt som befolkningen mestadels bor i centralorten och andra tätorter, medan andra kommuner kan ha en mer spridd befolkning men på mindre ytor.

Ett grundläggande men förenklat mått på gles bebyggelsestruktur är antalet invånare per kvadratkilometer i kommunen. Variationen mellan kommunerna är mycket stor. Arjeplog har endast drygt 0,2 invånare per kvadratkilometer medan Sundbyberg har cirka 6 000. Med detta mått är således Arjeplog 30 000 gånger glesare än Sundbyberg. Men det är uppenbart ingen fullständig beskrivning av skillnader i gleshet. Grundproblemet är att måttet inte tar hänsyn till var människor bor i förhållande till varandra.

I utjämningssammanhang har i stället måttet invånardistans använts. Det beskriver det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i en kommun. Med detta mått blir skillnaderna mindre. Högst invånardistans har Arjeplog med ett genomsnittligt avstånd på 2 300 meter mellan invånarna och lägst Sundbyberg med 14 meter. Men invånardistans är egentligen också en funktion av antalet invånare och kommunens yta, och rangordningen mellan kommunerna blir därför densamma. Skillnaderna blir dock mindre på grund av matematiska justeringar (roten ur m.m.), vilket gör måttet mer användbart vid statistiska analyser av betydelsen av gles bebyggelsestruktur. Samma problem finns dock i att måttet inte tar hänsyn till var människor faktiskt bor.

Ett annat mått på gleshet är tätortsgrad. Det uttrycker andelen av kommunens befolkning som bor i en tätort av en viss storlek. Som tätort räknas hussamlingar där avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 meter. I genomsnitt (ovägt) bor 77 procent av invånarna i kommunerna i tätorter med minst 200 invånare. I ett tiotal kommuner är tätortsgraden 100 procent, medan Bergs kommun har den lägsta tätortsgraden med 37 procent. Arjeplog har en tätortsgrad

på 63 procent och den till ytan största kommunen, Kiruna, har en tätortsgrad på hela 89 procent.

Tätortsgraden ger således en delvis annorlunda bild, jämfört med exempelvis invånardistans. Det ger viss information om hur invånarna bor i förhållande till varandra. Men det ger inte en fullständig bild. Till exempel säger det inget om avståndet till närmaste tätort för de som bor utanför tätorter, eller avståndet mellan tätorterna. För kommunala verksamheter kan det dessutom krävas ganska stora tätorter för att bedriva en verksamhet som exempelvis grundskolan kostnadseffektivt. Det gäller i ännu större utsträckning sjukhusvård.

Kommunutredningen konstaterade att enskilda mått som invånardistansen eller tätortsgraden blir för trubbigt för att fånga merkostnaderna på grund av gleshet. För att få en bra bild av kommunens strukturella förutsättningar måste hänsyn tas till kommunernas faktiska bosättningsmönster.[6]

Nytt mått för gleshet

Kommittén har tagit hjälp av Lunds universitet för att utveckla en ny gleshetsvariabel som utgår från befolkningens faktiska bosättningsmönster. Syftet har varit att ta fram en variabel som reflekterar de avstånd som måste täckas av olika välfärdstjänster, i stället för att, som i exemplen ovan, enbart ha ett mått över invånarantal per kvadratkilometer eller tätortsgrad.

Det utvecklade måttet bygger på det genomsnittliga avståndet i varje kommun, uttryckt i kilometer, som krävs för att samla ihop 3 000 eller 15 000 invånare. Något förenklat beräknas måttet genom att man, för varje befolkningsruta i kommunen, mäter hur stor radie man måste gå ut för att nå upp till sagda invånarantal. Utifrån detta beräknar man sedan hur stort det genomsnittliga avståndet är för alla befolkningsrutor i kommunen som helhet.[7]

För att hänsyn till att olika befolkningsrutor är olika stora sker en viktning i beräkningen av det genomsnittliga avståndet utifrån antalet invånare i respektive befolkningsruta. Avståndet i en befolkningsruta med relativt få invånare tillmäts alltså mindre vikt än avståndet i en befolkningsruta med relativt många invånare.

[6] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
[7] Indelningen i befolkningsrutor speglar var invånare faktiskt bor utifrån SCB:s befolkningsfördelning med en upplösning på 250 m i tätorter och 1 km utanför tätorter.

Genom att man utgår från vilken radie som krävs i varje befolkningsruta för att nå upp till 3 000 eller 15 000 invånare kan det uppmätta avståndet fånga in invånare som bor i olika kommuner. Detta kan vara fördel i sammanhanget mot bakgrund av att många verksamheter, till exempel gymnasieskola och räddningstjänst, i relativt hög grad bygger på samverkan mellan kommuner.

Kommittén anser att det nya måttet har stora fördelar gentemot befintliga gleshetsmått. Den främsta fördelen är att det tar hänsyn till hur befolkningen faktiskt är bosatt i kommunen. Detta kan sedan användas som en trovärdig variabel i kostnadsanalyserna inom de olika delmodellerna för att räkna fram hur stora merkostnader som finns relaterade till befolkningens bosättningsmönster.

Det finns dock utvecklingsområden i den beskrivna variabeln. Exempelvis kan metoden förbättras genom att avståndet mäts utifrån vägnätet, i stället för fågelvägen. Utöver avstånd skulle man då även kunna mäta avstånd i tid genom att nyttja väghastigheter. Likväl skulle man kunna ta hänsyn till det faktum att ett objekt kan ligga nära, men ändå ha en begränsad tillgänglighet. Detta kan till exempel vara fallet när det gäller vissa skärgårdskommuner.

Den här formen av analys är däremot beräkningskrävande och skulle kräva större resurser och mer tid än som har varit möjligt inom ramen för kommitténs arbete. För att inte underskatta kostnaderna för skärgårdskommuner har dock kommittén, där det har bedömts nödvändigt, kompletterat den beskrivna avståndsvariabeln med en variabel som mäter andelen invånare på öar utan broförbindelse.

Kommittén bedömer sammanfattningsvis att detta spår är mest relevant för att ersätta den tidigare Strukturmodellen. För att säkerställa att nästa utredning får tillgång till ett utvecklat mått bör förslagsvis Lunds universitet få ett uppdrag att utveckla och förvalta gleshetsmåttet. Finansieringen för detta bedöms vara betydligt lägre än om Strukturmodellen skulle återupplivas, uppdateras och fortsatt förvaltas av relevant statlig myndighet.

6.3 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Utjämningen av kommunala kostnader för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet är den fjärde största delmodellen i kostnadsutjämningen för kommuner. Under 2024 omfördelar delmodellen knappt 4,3 miljarder kronor mellan olika kommuner. Detta kan sättas i relation till kommunernas totala nettokostnader för verksamheten på drygt 93 miljarder kronor under 2022.

I det här avsnittet beskriver och utvärderar kommittén den befintliga delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Utifrån utvärderingen lämnar vi sedan förslag på en ny delmodell för verksamheten.

6.3.1 Nuvarande utformning

Kostnadsutjämningens delmodell för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet sträcker sig långt tillbaka. Redan vid införandet av det moderna kostnadsutjämningssystemet, 1996, ingick en delmodell för barnomsorg.[8] Sedan dess har delmodellen uppdaterats vid ett antal tillfällen. Relativt stora förändringar skedde 2014, när bland annat ett nytt sätt att kompensera för skillnader i behov av förskola och fritidshem infördes.[9] Den senaste uppdateringen ägde rum 2020, när bland annat en kompensation för socioekonomiska skillnader lades till i delmodellen.[10]

Strukturella skillnader mellan kommuner har stor påverkan på kostnaderna för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

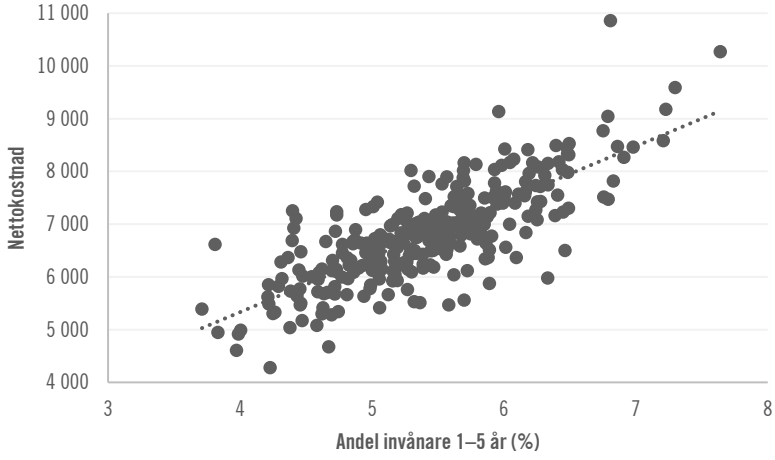
Kostnaderna för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (pedagogisk omsorg) skiljer sig mellan kommuner på basis av strukturella förutsättningar som ligger bortom enskilda kommuners kontroll. Detta är det grundläggande skälet till att en kostnadsutjämning för verksamheten är motiverad.

[8] Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96.*
[9] Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.* Utgiftsområde 25.
[10] Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Det tydligaste exemplet på det här är det starka samband som finns mellan åldersstrukturen och de ifrågavarande verksamheterna. Om man tar förskolan som illustration är det tydligt att kommuner som har en hög andel barn i förskoleåldern också regelmässigt har högre kostnader per invånare för förskola (se figur 6.3).

Figur 6.3 Samband mellan nettokostnad per invånare för förskola och andelen invånare i åldern 1–5 år 2022

Kronor per invånare



Källa: SCB (2023).

Den kommun som hade lägst andel invånare i åldern 1–5 år under 2022 var Sotenäs. Där var andelen 3,7 procent och kostnaden per invånare knappt 5 400 kronor. Den kommun som hade högst andel invånare i åldern 1–5 år var Habo. Där var andelen 7,6 procent och kostnaden nästan 10 300 kronor per invånare. Åldersstrukturen har följaktligen stor betydelse för kostnaderna för förskolan.

Men det finns också andra strukturella förhållanden som påverkar kostnaderna för verksamheten. Av figur 6.3 framgår att det finns kommuner som, givet sin åldersstruktur, avviker både positivt och negativt från den förväntade kostnaden för förskolan (den streckade linjen). Till del kan detta bero på att det finns skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner i driften av förskolan. Men en viktig förklaring är också att det finns strukturella förutsättningar som

genererar *merkostnader* för verksamheten. Till exempel kan glesa bosättningsmönster och långa avstånd i en kommun tvinga fram en drift av små förskolor som inte har samma förutsättningar att vara lika kostnadseffektiva som stora förskolor. Därför behöver kostnadsutjämningen för förskolan, liksom de andra verksamheter som omfattas i delmodellen, lyfta in andra aspekter än enbart åldersstruktur för att säkerställa likvärdiga förutsättningar.

Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet består av flera komponenter

Grunden i den befintliga delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet är en åldersersättning som är differentierad med avseende på barn i åldern 1–5 år och barn i åldern 6–12 år. Dessa grupper motsvarar dels den åldersmässiga målgruppen för förskola, dels den åldersmässiga målgruppen för fritidshem. Åldersersättningen beräknas utifrån andelen invånare i respektive ålderskategori multiplicerat med den genomsnittliga nettokostnaden per barn i respektive verksamhet.[11]

Ovanpå åldersersättningen får kommuner tillägg eller avdrag beroende på strukturella förhållanden som har bedömts generera merkostnader för de ifrågavarande verksamheterna. Detta benämns i det nedanstående som *merkostnadskomponenter*. I delmodellen kompenseras merkostnader till följd av

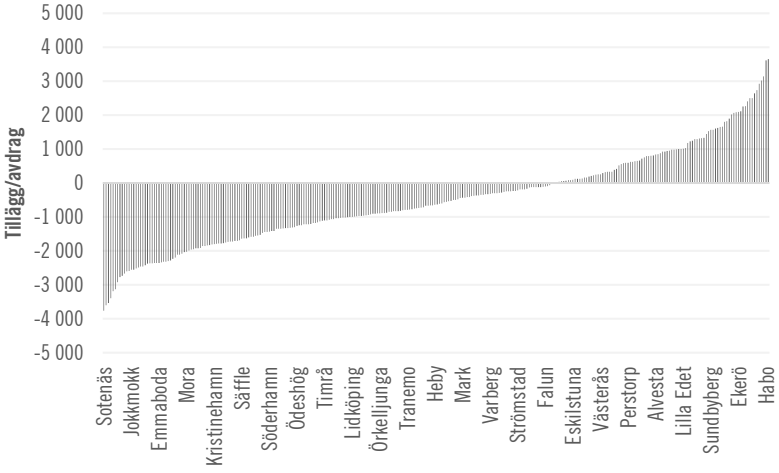
- större förväntat behov av förskola,
- större förväntat behov av fritids,
- svårare socioekonomiska förutsättningar,
- små förskolor på grund av glesa förhållanden,
- högt strukturellt löneläge,
- kraftig befolkningsökning, samt
- kraftig befolkningsminskning.

[11] I beräkningen av den genomsnittliga kostnaden per barn i respektive verksamhet fördelas även kostnaden för pedagogisk omsorg (tidigare familjedaghem) per invånare i åldern 1–12 år. Även de öppna förskole- och fritidsverksamheterna ingår i kostnadsberäkningen.

Under 2024 omfördelas knappt 4,3 miljarder kronor i delmodellen. Den största avdraget får Sotenäs på 3 765 kronor per invånare och det största tillägget får Knivsta på 3 652 kronor per invånare. Hälften av alla kommuner ligger i spannet ±1 000 kronor. Sammanlagt är det 95 kommuner som får tillägg och 195 kommuner som får avdrag i delmodellen (se figur 6.4).

Figur 6.4 Utfall i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet 2024

Kronor per invånare



Källa: SCB (2023).

Om man bryter ner delmodellen i dess olika delar framgår att åldersersättningen för förskola omfördelar klart mest resurser (se tabell 6.3). Därefter kommer ålderersättningen för fritidshem.

När det gäller merkostnadskomponenterna är kompensationen för strukturellt löneläge störst i termer av omfördelning. Därefter kommer komponenterna för skillnader i behov av förskola och fritidshem, samt komponenten för socioekonomi. Minst resurser omfördelas på basis av gleshet och befolkningsförändringar.

Tabell 6.3 Komponentanalys över omfördelningen i delmodellen 2024

	Omfördelning (mnkr)	Högsta utfall (kr/inv.)	Lägsta utfall (kr/inv.)
Åldersersättning 1–5 år	2 732	2 785 (Habo)	–2 667 (Sotenäs)
Åldersersättning 6–12 år	764	821 (Habo)	–636 (Överkalix)
Behov av förskola	632	468 (Hammarö)	–320 (Ragunda)
Behov av fritidshem	555	575 (Lomma)	–308 (Filipstad)
Socioekonomi	456	367 (Perstorp)	–247 (Öckerö)
Gleshet	50	147 (Ydre)	–18 (Kungsör)
Strukturellt löneläge	759	449 (Nacka)	–118 (enhetligt avdrag)
Befolkningsminskning	97	233 (Lomma)	–14 (enhetligt avdrag)
Befolkningsökning	66	161 (Åre)	–8 (enhetligt avdrag)
Totalt	**4 264**	**3 652 (Knivsta)**	**–3 765 (Sotenäs)**

Anm.: Att den totala omfördelningen inte uppgår till samma belopp som summan av delarna har att göra med att flödena i de olika merkostnadskomponenterna går i olika riktningar. Till exempel får kommuner med höga utfall för socioekonomi i regel låga utfall i kompensationen för strukturellt löneläge. På så sätt tar flödena ut varandra något när man summerar den totala omfördelningen.
Källa: Egna beräkningar utifrån SCB (2023).

Nedan går vi kortfattat igenom de merkostnadskomponenter som ingår i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i kostnadsutjämningen.

Behov av förskola

Ersättningen för behov av förskola syftar till att kompensera kommuner där den förväntade vistelsetiden i förskolan – och därmed behovet av förskola – är högre. Något förenklat beräknas ersättningen genom att varje kommuns åldersersättning för förskolan multipliceras med ett behovsindex, som är uppbyggt på basis av ett antal strukturella variabler som har bedömts samvariera positivt med vistelsetiden i förskolan.[12] Dessa variabler är

- andelen barn i åldern 1–5 år med högutbildade föräldrar,
- andelen barn i åldern 1–5 år med föräldrar som pendlar över kommungräns, samt
- andelen barn i åldern 1–5 år med ensamstående föräldrar.

[12] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Behov av fritidshem

Ersättningen för behov av fritidshem har många likheter med ersättningen för behov av förskola, men tar i stället för vistelsetid sikte på att kompensera kommuner där den förväntade inskrivningsgraden i fritidshemmet är högre. Även här sker kompensationen, något förenklat, genom att varje kommuns åldersersättning, i det här fallet för fritidshemmet, multipliceras med ett behovsindex som bygger på variabler som har bedömts samvariera positivt med inskrivningsgraden.[13] Dessa variabler är

- andelen barn i åldern 6–12 år med högutbildade föräldrar, samt
- andelen barn i åldern 6–12 år med föräldrar som pendlar över kommungräns.

Socioekonomi

Ersättningen för socioekonomi syftar till att kompensera kommuner som har en tyngre socioekonomisk sammansättning av barn. Kompensationen infördes 2020 med hänvisning till skollagens bestämmelser om att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov och att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.[14] Med viss förenkling sker ersättningen genom att 5 procent av kommunens åldersersättning för barn i åldern 1–5 år multipliceras med ett socioekonomiskt index. Indexet bygger på en likvärdig sammanvägning av följande socioekonomiska variabler:

- andelen barn i åldern 1–5 år som inte har någon förälder med eftergymnasial utbildning,
- andelen barn i åldern 1–5 år som bor i hushåll med låg disponibel inkomst, samt
- andelen barn i åldern 1–5 år med minst en förälder som har maximalt fyra års vistelsetid i Sverige.

[13] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[14] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Gleshet

Även om det länge har funnits en kompensation för gleshet i andra delmodeller inom kostnadsutjämningen är detta en relativt ny företeelse i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Ersättningen infördes 2020 och syftar till att kompensera företrädesvis glesa kommuner för merkostnader till följd av ett förväntat behov av små förskolor. Även här är det ett index multiplicerat med åldersersättningen, i det här fallet för förskola, som ligger till grund för ersättningen. Till skillnad från tidigare beskrivna index, som vanligen har beräknats med regressionsanalys, bygger gleshetsindexet på en utplacering av fiktiva förskolor utifrån var barn i åldern 1–5 år är bosatta och antaganden om bland annat längsta avstånd till en förskola, lägsta antal barn som krävs för att samla ihop till en förskola, samt merkostnader för små förskolor.[15] Utplaceringen av fiktiva förskolor har skett med hjälp av Tillväxtverkets numera utrangerade systemlösning *Struktur* och bygger på data från 2016.[16]

Strukturellt löneläge

Ersättningen för strukturellt löneläge syftar till att kompensera kommuner där den förväntade lönenivån är högre. Kompensationen sker lite förenklat genom att ett lönekostnadsindex multipliceras med den så kallade justerade lönekostnaden för varje kommun. Den justerade lönekostnaden beräknas genom att summan av åldersersättningen, gleshetsersättningen, behovstilläggen och ersättningen för socioekonomi multipliceras med verksamhetens lönekostnadsandel, som fastställts till 73,8 procent för de ifrågavarande verksamheterna. Löneindexet bygger å sin sida på ett antal strukturella variabler som har bedömts samvariera positivt med den faktiska lönenivån i kommunerna (se avsnitt 6.2.1).

Till skillnad från många andra merkostnadskomponenter är ersättningen för strukturellt löneläge *asymmetrisk*. Det innebär i utjämningssammanhang att alla kommuner med avdrag i komponenten får

[15] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[16] Se SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting* (avsnitt 6.3) för en översiktlig beskrivning av systemlösningen.

ett enhetligt avdrag. Ersättningen skiljer sig alltså endast för de kommuner som får ett tillägg.

Befolkningsminskning

Ersättningen för befolkningsminskning syftar till att kompensera kommuner som har haft en kraftig minskning av antalet barn i åldern 1–5 år för kvardröjande fasta kostnader. Kommuner som har haft en minskning av antalet 1–5-åringar under de senaste fem åren som överstiger 2 procent, eller minst 2 procentenheter mer än minskningen i riket, får en fastställd ersättning per barn som överstiger gränsvärdet. Ersättningen fastställdes till 13 000 kronor 2016, men räknas årligen upp med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) till aktuell kostnadsnivå. För utjämningsåret 2024 är ersättningen cirka 15 300 kronor per barn över gränsvärdet.

Befolkningsökning

Kompensationen för befolkningsökning är utformad på ett sätt som är snarlikt kompensationen för befolkningsminskning. Syftet här är dock att kompensera kraftigt växande kommuner för behov av nya lokaler som har bedömts vara dyrare i drift. Ersättningen faller ut till kommuner som har haft en ökning av antalet 1–5-åringar som överstiger 2 procent, eller minst 2 procentenheter mer än ökningen i riket. Även i det här sammanhanget fastställdes ersättningen, 2016, till 13 000 kronor per barn över gränsvärdet, men räknas årligen upp med KPIF till aktuell kostnadsnivå. För utjämningsåret 2024 är ersättningen cirka 15 300 kronor per barn över gränsvärdet.

6.3.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Kommittén har utvärderat den befintliga delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet genom en stor mängd statistiska analyser. Det huvudsakliga arbetsverktyget har varit

regressionsanalys i syfte att identifiera samband mellan kommunala kostnader för verksamheten och olika förklarande variabler.[17]

Som vi har beskrivit närmare i avsnittet om kommitténs utvärderingsmetodik (se avsnitt 2.2.2) har framför allt två kostnadsmått varit av analytiskt intresse:

- nettokostnaden, mätt i kronor per invånare eller kronor per barn, som visar verksamhetens kostnad efter avdrag för bland annat riktade statsbidrag och användaravgifter (t.ex. förskoleavgift), och därmed speglar hur stora resurser verksamheten tar i anspråk i form av skatt och generella statsbidrag.
- nettokostnadsavvikelsen, mätt i procent, som visar hur nettokostnaden avviker från den av kostnadsutjämningen beräknade standardkostnaden för verksamheten.[18]

För att minska risken för att resultaten ska störas av skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner, som inte ska vara föremål för utjämning, har regressionsanalyserna vanligen gjorts med kontroll för vilket riksområde kommunen tillhör.[19] Dessa kontrollvariabler fångar upp såväl observerbara som icke-observerbara faktorer som skiljer sig mellan riksområden, men som är konstanta för alla kommuner inom ett riksområde. Om till exempel de politiska preferenserna för små förskolor – vilket har en stor kostnadspåverkan – är större i Övre Norrland (Norrbottens och Västerbottens län) än vad de är i Stockholm (Stockholms län) kommer detta, allt annat lika, att fångas upp av kontrollvariablerna. Utan dessa är risken överhängande att denna ”ambitionseffekt” i stället skulle fångas upp av andra variabler, mest sannolikt olika mått på gleshet, och därmed överskatta kostnadsbetydelsen av glesa förhållanden. Genom att inkludera den här typen av kontrollvariabler skapas förutsättningar för mer rättvisande analyser. Enkelt uttryckt tillåter den statistiska

[17] Regressionerna har i regel baserats på paneldata för åren 2018–2021 och skattats med konstant, årsvisa dummyvariabler för att fånga upp eventuella tidstrender, samt med klustrade standardfel på kommunnivån.

[18] Till skillnad från det mått på nettokostnadsavvikelse som finns i Kolada, som lyfter in parametrar från andra delmodeller i kostnadsutjämningen, har kommittén utgått från ett striktare mått som endast speglar avvikelsen från standardkostnaden så som den är beräknad i den specifika delmodellen. Syftet har varit underlätta jämförelser mellan nuvarande delmodell och den delmodell som kommittén föreslår längre fram.

[19] Riksområden (NUTS2) är geografisk indelning av Sverige i åtta områden som har sitt ursprung i EU:s hierarkiska regionindelning som introducerades av Eurostat.

modellen då att det finns skillnader i ambition och effektivitet mellan riksområden.

Utvärderingen av sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad ger ett splittrat intryck

Kommitténs utvärdering av sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet innehåller både positiva och negativa delar. Å ena sidan är förklaringsgraden hög, 68 procent. Det innebär lite förenklat att standardkostnaden kan förklara omkring 2/3 av variationen i faktiska kostnader för verksamheten. Med tanke på att det finns skillnader i effektivitet och ambition mellan kommuner, som inte ska utjämnas, är detta ett solitt resultat.

Å andra sidan kan vi konstatera att flera av de komponenter som bygger upp standardkostnaden (se avsnitt 6.3.1) inte har ett statistiskt säkerställt samband med nettokostnaden per invånare. Särskilt tydligt är det när det gäller dagens kompensation för behov av förskola samt för gleshet. Det finns också exempel på komponenter som tycks ha ett motsatt samband med nettokostnaden än det förväntade. I stället för att samvariera med ökade kostnader så samvarierar dessa med minskade kostnader. Detta gäller ersättningarna för strukturellt löneläge samt befolkningsökning. När det gäller strukturellt löneläge upphör däremot det negativa sambandet att vara signifikant när vi kontrollerar för vilket riksområde kommunen tillhör.

Nettokostnadsavvikelsen uppvisar ett visst samband med strukturella förutsättningar

I en idealisk kostnadsutjämning ska det endast vara skillnader i ambition och effektivitet som förklarar vilken avvikelse en kommun har från den av kostnadsutjämningen beräknade standardkostnaden. Därför är det önskvärt med ett så lågt samband som möjligt mellan nettokostnadsavvikelse och strukturella förutsättningar.

När det gäller delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet kan kommittén konstatera att förklaringsgraden i en regression av nettokostnadsavvikelsen på de bakgrundsvariabler som ligger till grund för standardkostnaden uppgår till 31 procent.

Det betyder att nästan en tredjedel av variationen i nettokostnadsavvikelsen kan förklaras av strukturella faktorer – ganska långt från den idealiska situationen där något samband inte går att påvisa. Även om detta är en lägre nivå än i många andra delmodeller (se kommande avsnitt) är det, enligt kommitténs uppfattning, önskvärt att komma ner något i förklaringsgrad.[20]

Vidare visar analysen att flera bakgrundsvariabler samvarierar med nettokostnadsavvikelsen i motsatt riktning än den förväntade. Till exempel uppvisar variabeln för befolkningsökning ett starkt signifikant negativt samband med nettokostnadsavvikelsen. Detta ger närmast en indikation på att växande kommuner är strukturellt gynnade, snarare än missgynnade. Detsamma gäller flera av de bakgrundsvariabler som ligger till grund för kompensationen för strukturellt löneläge och för behov av förskola.

6.3.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: *Åldersersättningen* uppdateras för att i högre grad spegla hur barn i olika åldrar faktiskt fördelar sig mellan de olika verksamheterna inom delmodellen.

Ersättningen för *behov av förskola* ändras genom att ersättningen renodlas till att endast spegla sambandet mellan kostnader för förskola och andelen barn i åldern 1–5 år med högutbildade föräldrar i kommunen. Övriga variabler som ligger till grund för indexet tas bort.

Ersättningen för *behov av fritidshem* uppdateras med ett nytt index som speglar aktuella samband mellan inskrivningsgraden i fritidshemmet och befintliga bakgrundsvariabler.

Ersättningen för *socioekonomi* uppdateras med ett nytt index och en ny beräkningsmetod. Den befintliga variabeln för utbildningsbakgrund ersätts med andelen barn i åldern 1–5 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola. Beräkningen av bruttoersättningen ska göras på basis av hur mycket kommunen avviker från den genomsnittliga socioekonomiska sammansättningen av barn i riket.

[20] Eftersom även skillnader i ambition och effektivitet kan samvariera med strukturella förutsättningar bland kommunerna är det i praktiken inte realistiskt att förklaringsgraden skulle vara noll. Ett visst samband bör därmed kunna accepteras enligt kommittén.

Befintligt index som ligger till grund för *gleshetsersättningen* tas bort. I stället införs ett nytt gleshetsindex utifrån skillnader i kommunerna när det gäller vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras med ett nytt index över strukturellt förväntade lönenivåer i kommunerna och en ny lönekostnadsandel. Den justerade lönekostnaden ska beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för behov av förskola, behov av fritids, socioekonomi, gleshet och administration.

Dagens ersättningar för *befolkningsförändringar* tas bort.

Delmodellen ändras genom att ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader till denna delmodell. Kompensationen ska baseras på ett index över förväntat antal årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

Utvärderingen pekar på förbättringspotential i delmodellen

Kommitténs utvärdering av delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet lämnar utrymme för flera förbättringar. Visserligen är det tydligt att det finns ett samband mellan nettokostnaden och standardkostnaden. Men flera av de i standardkostnaden ingående komponenterna har antingen ingen signifikant påverkan på nettokostnaden, eller en signifikant men *negativ* påverkan på nettokostnaden.

När det gäller nettokostnadsavvikelsen har vi kunnat slå fast att strukturella förutsättningar tycks påverka benägenheten att avvika från den i delmodellen beräknade standardkostnaden. Även i det här sammanhanget har vi också kunnat se att vissa strukturella faktorer, som i dag genererar ersättning i delmodellen, i själva verket samvarierar med en mer negativ nettokostnadsavvikelse.

Kommittén anser således att det finns skäl att genomföra förändringar för att stärka den empiriska basen i delmodellen genom att rensa bort faktorer som inte har en statistiskt säkerställd samvariation med kostnaderna för verksamheten. Därigenom bör också träffsäkerheten i ersättningarna kunna stärkas.

Åldersersättningen ska baseras på en finare åldersindelning

Åldersersättningen i den befintliga delmodellen utgår från en beräkning av nettokostnaden per barn i riket för verksamheterna förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg.[21] Denna beräkning tar dock begränsad hänsyn till hur barn i olika åldrar fördelar sig mellan de ifrågavarande verksamheterna. I synnerhet gäller detta verksamheten pedagogisk omsorg (tidigare familjedaghem), där den totala nettokostnaden i riket fördelas ut på alla barn i åldern 1–12 år. I verkligheten är det däremot mycket sällsynt att äldre barn deltar i pedagogisk omsorg. På marginalen leder detta till en överskattning av åldersersättningen för äldre barn och en underskattning av åldersersättning för yngre barn.

För att åtgärda detta föreslår kommittén att åldersersättningen hädanefter ska baseras på en finare åldersindelning och med kostnadsvikter som speglar hur barn i olika åldrar fördelar sig mellan de olika verksamheterna i delmodellen. Med utgångspunkt i fördelningen av barn i olika åldrar inom de olika verksamheterna under 2021 innebär detta att åldersersättningen framöver

- för 1–5-åringar ska baseras på den totala nettokostnaden i riket för förskolan och 90 procent av den totala nettokostnaden i riket för pedagogisk omsorg,
- för 6–9-åringar ska baseras på 85 procent av den totala nettokostnaden i riket för fritidshem och 8 procent av den totala nettokostnaden i riket för pedagogisk omsorg, samt
- för 10–12-åringar ska baseras på 15 procent av den totala nettokostnaden i riket för fritidshem och 2 procent av den totala nettokostnaden i riket för pedagogisk omsorg.

Förslaget ger upphov till begränsade förändringar i utfallet i delmodellen. För hälften av kommunerna handlar det om en förändring på ±20 kronor per invånare. Uppdateringen bedöms ändå vara motiverad utifrån att den stärker kopplingen mellan hur åldersersättningen är beräknad och hur kostnaderna för barn i olika åldrar inom delmodellens verksamheter ser ut i verkligheten.

[21] Även de öppna verksamheterna inom förskola och fritidshem ingår i beräkningen.

Ersättningen för behov av förskola ska bara ta hänsyn till andelen barn med högutbildade föräldrar

När kommittén har utvärderat dagens ersättning för behov av förskola i relation till kostnaden för verksamheten har det inte gått att fastställa ett statistiskt säkerställt samband med kostnaderna. Detta kan vara en indikation på att det de facto inte finns något samband, men det kan också signalera att ersättningen har brister i sin konstruktion som gör att merkostnaderna inte fångas.

För att titta närmare på den frågan har kommittén analyserat nettokostnaderna för förskolan i relation till de bakomliggande variabler som bygger upp dagens behovsindex för förskola. I en regression där vi tar hänsyn till andra utjämnade faktorer finner vi då en positiv samvariation mellan kostnaderna och andelen barn med högutbildade föräldrar. Däremot finner vi inget motsvarande samband för de andra variablerna som bygger upp indexet.

Vilken mekanism som ligger bakom den positiva samvariationen mellan kostnaderna för förskolan och andelen barn med högutbildade föräldrar går inte att ge ett exakt svar på med kommitténs ansats. Men trovärdig hypotes är att det, liksom i dag, handlar om längre vistelsetider i förskolan mot bakgrund av att individer med högre utbildning i snitt har längre arbetsdagar.[22]

Detta talar för att en kompensation för behov av förskola fortfarande är relevant, men att denna bör renodlas till att reflektera sambandet mellan kommunernas kostnader för förskola och andelen barn i åldern 1–5 år med högutbildade föräldrar. Kommitténs förslag är därför att ersättningen för behov av förskola behålls, men uppdateras med ett nytt index som speglar merkostnader i förskolan till följd av en hög andel barn med högutbildade föräldrar.

Förslaget ger upphov till en ökad omfördelning i komponenten med drygt 90 miljoner kronor. Totalt är det 62 kommuner som får ett tillägg i komponenten och 228 kommuner som får ett avdrag. Med de föreslagna förändringarna har komponenten i stort samma fördelningsprofil som i dag, där det främst är storstäder och pendlingskommuner i närheten av dessa som får tillägg. Med förändringarna sker dock en viss förskjutning till förmån för storstäderna på grund av att den variabel som tidigare tog fasta på pendling över kommun-

[22] SCB (2024): *Medelarbetstid (överenskommen) per vecka för sysselsatta 15–74 år (AKU), timmar efter utbildningsnivå, kön och år.*

gräns inte längre ingår i indexet. Utfallen spänner från –442 kronor per invånare i Hällefors till +355 kronor per invånare i Lomma. Den största positiva förändringen får dock Umeå, där tillägget ökar med 147 kronor per invånare.

Ersättningen för behov av fritidshem uppdateras för att spegla aktuella samband

I kommitténs utvärdering av den befintliga delmodellen har merkostnadskomponenten för behov av fritidshem haft en signifikant positiv påverkan på nettokostnaden. Det innebär att en ökning av ersättningen för behov av fritidshem i genomsnitt förväntas leda till en ökning av nettokostnaden per invånare. Eftersom komponenten syftar till att kompensera för just merkostnader är detta samband vad vi förväntar oss att se vid en välfungerande kostnadsutjämning.

För att säkerställa tillförlitligheten i detta resultat har kommittén även analyserat nettokostnaden för fritidshemmet separat från de övriga verksamheterna som omfattas i delmodellen. Eftersom den ifrågavarande merkostnadskomponenten syftar till att utjämna för skillnader i inskrivningsgrad mellan kommuner har vi vidare analyserat sambandet mellan inskrivningsgrad och de bakgrundsvariabler som ligger till grund för ersättningen. Dessa analyser har gett stöd för att en kompensation alltjämt är relevant. Särskilt när det gäller inskrivningsgraden är det tydligt att de två variabler som bygger upp dagens behovsindex för fritidshemmet – dels andelen barn i åldern 6–12 år med högutbildade föräldrar, dels andelen barn i åldern 6–12 år med föräldrar som pendlar över kommungräns – har en signifikant positiv påverkan. Däremot ser sambandet lite annorlunda ut nu jämfört med när det ursprungliga indexet togs fram av Kostnadsutjämningsutredningen.[23]

Av detta skäl föreslår kommittén att den befintliga ersättningen för skillnader i behov av fritidshem ska finnas kvar, men uppdateras med ett nytt behovsindex som speglar aktuella samband mellan inskrivningsgraden i fritidshemmet och bakgrundsvariablerna. Förändringen gynnar i regel kommuner med en hög andel högutbildade föräldrar utifrån att variabeln för utbildningsbakgrund uppvärderas i det nya behovsindexet för fritidshemmet.

[23] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Ersättningen för socioekonomi behålls, men uppdateras med ett nytt index och en ny beräkningsmetod

Sedan lång tid tillbaka är det belagt i forskningen att socioekonomiska faktorer har stor betydelse i de pedagogiska verksamheterna.[24] Det finns även empiriskt stöd för att tidiga insatser, till exempel i form av förskola, har positiv betydelse för långsiktiga utfall när det gäller utbildning, sysselsättning och inkomst för individer. De positiva effekterna tenderar vidare att vara större för barn som växer upp i mindre gynnsamma hemmiljöer.[25]

Dessa forskningsresultat talar sammantaget för att kommuner med en svårare socioekonomisk sammansättning av barn borde investera mer i förskolan och därmed ha högre kostnader för verksamheten. Men i likhet med tidigare utredningar som har undersökt frågan har kommittén inte kunnat styrka att kommuner som har svårare socioekonomiska förutsättningar i genomsnitt har högre kostnader för förskolan.[26]

Hur detta kommer sig en svår fråga att besvara. En förklaring skulle kunna vara att möjligheten till finansiering av verksamheten är mindre i kommuner med svag socioekonomi, trots den långtgående utjämningen på både intäkts- och kostnadssidan. En annan förklaring skulle kunna vara att socioekonomiskt svaga föräldrar är mindre framgångsrika i att göra sin röst hörd och ställa krav på verksamheten. I sin tur skulle detta kunna innebära att det är enklare att sänka ambitionsnivån i kommuner med svag socioekonomi än i kommuner med stark socioekonomi.[27]

Kommittén anser ändå att det, utifrån gällande lagstiftning och det forskningsstöd som finns kring betydelsen av tidiga och förebyggande insatser kopplat till socioekonomiska bakgrundsfaktorer, finns skäl att behålla dagens kompensation för socioekonomiska skillnader mellan kommuner. I skollagens syftesparagraf fastslås bland annat att en ”strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”.[28]

---

[24] Se t.ex. Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska* skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
[25] Holmlund, Helena (2020): *Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan?* IFAU.
[26] Samma resultat redovisades bland annat i Kostnadsutjämningsutredningens betänkande SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[27] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[28] 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

I lagtexten finns även en mer explicit skrivning om att kommuner ”ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas förutsättningar och behov”.[29] En rimlig utgångspunkt, om detta är giltigt för resursfördelningen *inom* kommuner, är att det också bör vara giltigt för resursfördelningen *mellan* kommuner.

Kommittén vill däremot föreslå vissa förändringar när det gäller hur den socioekonomiska kompensationen är konstruerad. Det handlar dels om vilken utbildningsvariabel som bygger upp indexet för socioekonomi, dels om hur beräkningen av ersättningen görs.

I dag baseras variabeln för utbildningsbakgrund på andelen barn i åldern 1–5 år som inte har någon förälder med eftergymnasial utbildning. Detta är, enligt kommitténs uppfattning, en för bred grupp för att fånga svag socioekonomi i hemmiljön. Vi föreslår därför att variabeln för utbildningsbakgrund i det socioekonomiska indexet hädanefter ska baseras på andelen barn i åldern 1–5 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola.[30] Kommitténs bedömning är att detta i högre grad fångar sådan utbildningsstruktur som normalt förknippas med svagare socioekonomiska förutsättningar.

När det gäller hur ersättningen för socioekonomi beräknas så avviker detta i dag från hur andra indexbaserade ersättningar normalt är beräknade kostnadsutjämningen. I vanliga fall subtraheras det riksgenomsnittliga indexvärdet, i det här fallet 1, från varje kommuns indexvärde redan vid beräkningen av bruttoersättningen. En kommun som har indexvärde 1,2 i någon variabel får således en beräknad bruttoersättning på basis av att kommunen ligger 20 procent över rikssnittet. Denna subtraktion görs dock inte när det gäller ersättningen för socioekonomi i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Detta för med sig den udda konsekvensen att vissa kommuner, trots att de har en svårare socioekonomisk sammansättning av barn än i riket som helhet, fortfarande kan få ett avdrag i merkostnadskomponenten för socioekonomi. Kommitténs bedömning är att detta rimligtvis inte kan vara avsikten och föreslår därför att beräkningen av den socioekonomiska ersättningen hädanefter ska ske på samma sätt som för de övriga indexbaserade ersättningarna i delmodellen.

[29] 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).
[30] Denna andel beräknas som summan av andelen barn i åldern 1–5 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna antingen är okänd, grundskola eller tvåårigt gymnasium.

De föreslagna förändringarna leder till att den totala omfördelningen i komponenten ökar. Framför allt är det förändringen i hur ersättningen beräknas som får genomslag på omfördelningen. Utfallen i komponenten har den motsatta profilen jämfört med de nyss beskrivna ersättningarna för behov av förskola eller fritidshem. Kommuner som får avdrag i dessa komponenter får ofta ett tillägg i den socioekonomiska komponenten.

Gleshetsersättningen ska baseras på ett nytt index

I utvärderingen av delmodellen har kommittén inte kunnat identifiera något statistiskt säkerställt samband mellan dagens gleshetsersättning och nettokostnaderna för förskolan. Inte heller när vi har analyserat nettokostnaderna i relation till det gleshetsindex som ligger till grund för ersättningen har vi lyckats identifiera ett sådant samband. Detta kan antingen bero på att det inte finns något samband mellan gleshet och kostnader för förskola, eller att gleshetsersättningen är konstruerad på ett sätt som inte förmår fånga de verkliga merkostnaderna.

Som vi har beskrivit i avsnitt 6.3.1 bygger nuvarande gleshetsindex på en fiktiv utplacering av förskolor utifrån var barn i åldern 1–5 år bor och en serie antaganden om bland annat vad som är ett längsta acceptabelt avstånd till en förskola, hur många barn som får finnas på varje förskola samt vilka merkostnader som finns för små förskolor. Eftersom motsvarande metod används även för flera andra delmodeller, till exempel grundskolan, öppnar det upp för intressanta jämförelser. Om man till exempel studerar rangordningen av glesa kommunerna utifrån grundskolans gleshetsindex så avviker denna kraftigt från rangordningen av glesa kommuner när det gäller förskolan. Till exempel rangordnas Dorotea som den nionde mest glesa kommunen i grundskolan, men den sjätte *minst* glesa kommunen i förskolan (se tabell 6.4).

Tabell 6.4 Rangordning av glesa kommuner i grundskolan och förskolan

	Rangordning i grundskolan	Rangordning i förskolan
Sorsele	1	167
Arjeplog	2	279
Storuman	3	11
Härjedalen	4	85
Pajala	5	106
Bräcke	6	17
Bjurholm	7	4
Berg	8	103
Dorotea	9	284
Ragunda	10	8

Anm.: Ett lågt värde indikerar att kommunen räknas som gles.
Källa: SCB (2023).

Även samstämmigheten mellan befintligt gleshetsindex inom delmodellen och andra vedertagna mått på gleshet, till exempel invånardistans, är låg. Sammantaget ligger det alltså nära till hands att misstänka att dagens gleshetsindex, av skäl som kommittén har svårt att överblicka, inte tillfredsställande förmår fånga glesa förhållanden och därmed knappast heller kan fånga eventuella merkostnader till följd av sådana förhållanden.

För att gå vidare med denna hypotes har kommittén prövat om andra mått på gleshet uppvisar ett samband med nettokostnaden för förskolan. Fyra gleshetsmått har varit av särskilt intresse:

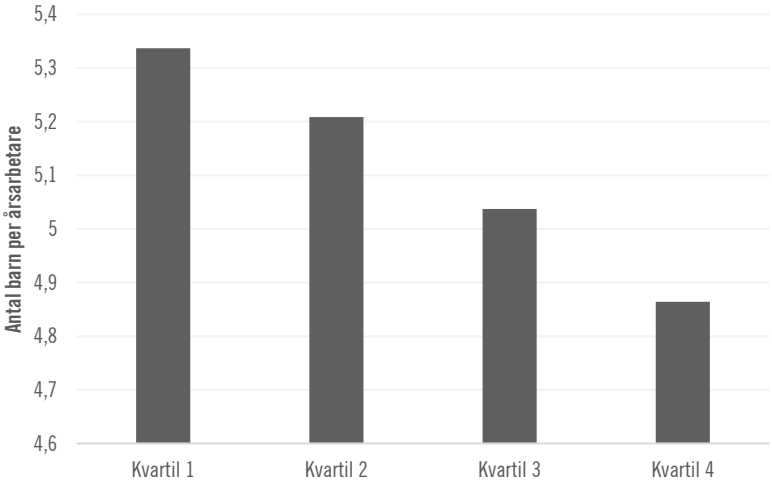
- tätortsgrad, som beskriver hur stor andel av befolkningen som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare,
- befolkningstäthet, uttryckt som antal invånare per kvadratmeter,
- invånardistans, som visar det genomsnittliga avståndet mellan kommunens invånare under antagandet att invånarna är jämnt fördelade över kommunens yta, samt
- en specialbeställd variabel från Lunds universitet som visar vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare med utgångspunkt i hur befolkningen faktiskt bor.

För att ta hänsyn till att skillnader i inskrivningsgrad mellan olika kommuner kan påverka kostnaden för verksamheten har analyser

gjorts både av nettokostnaden per barn samt av nettokostnaden per inskrivet barn i förskolan. Vidare har kommittén analyserat hur personaltätheten i förskolan, uttryckt som antal barn per årsarbetare, samvarierar med olika mått på gleshet.

Resultatet av dessa analyser är att det finns empiriskt stöd för en gleshetsersättning när det gäller förskolan. Framför allt uppvisar variabeln för genomsnittligt avstånd, som har den metodmässiga fördelen att variabeln tar hänsyn till hur invånarna *faktiskt* bor i kommunen, en tydlig samvariation med de olika kostnadsmåtten. Detta illustreras i figur 6.5, där det framgår att personaltätheten i förskolan i genomsnitt är högre i kommuner där de genomsnittliga avstånden mellan invånarna är längre.

Figur 6.5 Genomsnittligt antal barn per årsarbetare i kvartiler efter gleshet



Anm.1: I varje kvartil finns cirka 72 kommuner. Ju högre värde kvartilen har desto glesare är kommunerna. Uppgifterna speglar situationen i förskolan 2021.
Anm.2: Uppgifter avser alla huvudmän för förskola, det vill säga både kommunala och enskilda.
Källa: Egna beräkningar med data från Skolverket (2023).

Även om förskolan till sin karaktär är en tämligen småskalig verksamhet så kan gleshet, enligt kommitténs bedömning, spä på detta och tvinga fram en drift av små förskolor som slår mot kostnadseffektiviteten. En förskola som bara består av en avdelning kan till exempel inte slå ihop avdelningar på eftermiddagen för att frigöra personal och därigenom minska personalkostnaderna.

Mot bakgrund av detta bedömer kommittén att gleshet fortsatt är en faktor som bör kompenseras i delmodellen, men att formerna för denna kompensation bör förändras. Kommittén föreslår därför att befintligt index som ligger till grund för gleshetsersättningen slopas. I stället ska ett nytt index införas på basis av skillnader i kommunerna när det gäller vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare.

För att komma fram till det nya indexet har kommittén utgått från sambandet mellan antalet årsarbetare per barn i förskolan samt avståndsvariabeln från Lunds universitet. Detta samband har skattats med kontroll för vilket riksområde kommunen tillhör för att minska risken för att skillnader i effektivitet och ambition ska snedvrida resultaten (se avsnitt 6.3.2). Utifrån detta samband har vi beräknat det förväntade antalet årsarbetare per barn i kommunen. Kommuner som, givet sin geografiska struktur, beräknas ha ett högre antal årsarbetare per barn än rikssnittet anses sedan ha merkostnader för gleshet. För att beakta att personalkostnaderna endast är en del av kostnadsfunktionen för förskolan – kostnader för lokaler är till exempel en annan stor del – tillåts bara merkostnaderna slå igenom med 79,1 procent. Denna andel motsvarar hur stor del av förskolans bruttokostnader som beräknas utgöras av löner i riket. Slutligen görs detta om till ett index som sedan, i likhet med i dag, ligger till grund för gleshetsersättningen i delmodellen.

Förslaget leder till relativt betydande förändringar jämfört med i dag. Den totala omfördelningen i gleshetskomponenten fördubblas och uppgår i förslaget till knappt 104 miljoner kronor. Till del förklaras detta av att fler kommuner nu får del av ersättningen. Kommuner med höga utfall i komponenten finns främst i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland. Fortfarande är dock ersättningarna tämligen moderata. Med det nya förslaget går spännvidden i ersättningarna från –33 kronor per invånare i Burlöv till +115 kronor per invånare i Sorsele.

Ersättningen för strukturellt löneläge uppdateras

I kommitténs utvärdering av delmodellen har det inte varit möjligt att fastställa ett positivt samband mellan nettokostnaden för verksamheten och ersättningen för strukturellt löneläge. Utan kontroll

för riksområde har utvärderingen snarare antytt att en ökning av ersättningen för strukturellt löneläge i genomsnitt är förknippad med en minskning av nettokostnaden för verksamheten. Detta har även varit giltigt i kommitténs analyser av nettokostnadsavvikelsen i relation till det index som ligger till grund för ersättningen för strukturellt löneläge. När vi däremot har lagt in kontroller för riksområde i regressionerna har dessa negativa samband upphört och i stället blivit insignifikanta.

Detta är ett resultat som stämmer till eftertanke. Utifrån vad data visar skulle det vara enkelt att dra slutsatsen att den befintliga ersättningen för strukturellt löneläge borde tas bort. Kommittén bedömer dock att det finns anledning att förhålla sig skeptisk till den slutsatsen. I verkligheten skulle vi bli mycket förvånade om det fanns ett kausalt orsakssamband mellan högt strukturellt löneläge och lägre kostnader i kommunerna. Snarare ligger misstanken nära till hands att höga förväntade löner samvarierar med andra förhållanden i kommunerna, som i sin tur påverkar kostnaderna negativt. Det kan till exempel vara så att höga förväntade löner i genomsnitt samvarierar med något högre effektivitet i verksamheten. Denna misstanke stärks av det faktum att sambanden skiljer sig åt beroende på om vi kontrollerar för riksområde eller inte.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang gör kommittén den samlade bedömningen att en kompensation för strukturellt löneläge alltjämt är motiverad i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Denna bör dock uppdateras för att spegla aktuella förhållanden.

I avsnitt 6.2.1 har kommittén redogjort för övergripande förändringar när det gäller det löneindex som ligger till grund för ersättningen för strukturellt löneläge i alla de delmodeller där en sådan merkostnadskomponent ingår. Vi har också uppdaterat de lönekostnadsandelar som styr vilket genomslag som ersättningen för strukturellt löneläge får i respektive delmodell.

I delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet medför dessa uppdateringar att spridningen i löneindex ökar och att lönekostnadsandelen skrivs upp från 73,8 procent till 79,1 procent. Vidare föreslår kommittén också vissa förändringar när det gäller vilka komponenter som inkluderas i den justerade lönekostnaden i delmodellen. Detta är främst en konsekvensändring till följd av övriga förändringar som kommittén föreslår i delmodellen.

Den förändring som föreslås är att ersättningen för administration även ska ingå i den justerade lönekostnaden.

Sammantaget leder dessa uppdateringar till att omfördelningen i komponenten för strukturellt löneläge ökar i delmodellen. Totalt omfördelas 920 miljoner kronor i förslaget, att jämföra med 759 miljoner kronor i dag. Med förslaget förstärks i stora drag den befintliga fördelningsprofilen i komponenten. Kommuner med positiva utfall i dag får i regel alltså något bättre utfall, medan det omvända gäller kommuner med negativa utfall. Däremot är storleken på förändringen begränsad och spänner från –60 kronor per invånare i Strömstad, till +166 kronor per invånare i Solna. Eftersom ersättningen är asymmetrisk (se avsnitt 6.2.1) påverkas nästan alla kommuner med avdrag på samma sätt. I den här gruppen ökar avdraget med cirka 26 kronor per invånare.

Dagens ersättningar för befolkningsförändringar ska avskaffas

I utvärderingen av dagens delmodell har kommittén haft svårt att finna empiriskt stöd för att ersättningarna för kraftiga befolkningsförändringar har ett statistiskt säkerställt positivt samband med nettokostnaderna för verksamheten.

När det gäller ersättningen för kommuner som krymper kraftigt har utvärderingen initialt visat att det finns en signifikant kostnadsdrivande effekt av att krympa (kraftigt) över en femårsperiod. Denna effekt upphör dock när vi analyserar kostnaderna i kronor per barn eller i kronor per inskrivet barn. Inte heller när vi har studerat nettokostnadsavvikelsen som beroende variabel har vi lyckats identifiera ett positivt samband.

När det kommer till ersättningen för kommuner som växer kraftigt har utvärderingen genomgående visat på negativa, eller i vissa fall obefintliga, samband. Det har gällt såväl kommitténs analyser av nettokostnaden som av nettokostnadsavvikelsen. Om något tyder detta på, som vi har varit inne på i utvärderingen av den befintliga delmodellen, att växande kommuner är kostnadsmässigt gynnade snarare än missgynnade.

Eftersom det, trots att vi kontrollerar för riksområden, kan finnas kvarvarande samvariation mellan olika ambition och effektivitet i verksamheten och befolkningsförändringar, har kommittén gjort flera för-

djupade analyser för att belysa frågan. Till exempel har vi i stället för bred kostnadsdata använt oss av snävare kostnadsmått som beroende variabel. Av särskilt intresse har lokalkostnaden per barn varit, eftersom det är i detta kostnadsslag som merkostnaderna för kraftiga befolkningsförändringar borde manifestera sig, enligt teorin som ligger till grund för kompensationen.[31] Men inte heller med en sådan ansats lyckas vi belägga ett tydligt samband mellan kostnader och befolkningsförändringar.

En tänkbar anledning till att vi inte ser något samband mellan kostnader och befolkningstillväxt kan vara att effektiviteten i resursutnyttjandet går upp när antalet barn i åldern 1–5 år ökar. Dessutom är nya lokaler, även om de förstås belastar driften med högre kapitalkostnader, i regel mer yt- och energieffektiva än äldre lokaler. Detta kan ge rörelser i kostnadsmassan som i viss mån tar ut varandra. Vidare kan även kommuner som inte växer kraftigt ha gjort betydande investeringar i sitt lokalbestånd. Det kan till exempel bero på gamla lokaler som har behövt rustas upp för att säkerställa acceptabla rumsliga förutsättningar för verksamheten. Även detta skulle kunna bidra till att vi inte ser något samband.

En annan möjlig förklaring till att vi inte hittar någon tydlig koppling mellan kostnader och befolkningsförändringar är verksamheternas, särskilt förskolans, lokala karaktär. Om kommunerna analyseras på lägre geografiska nivåer, till exempel demografiska statistikområden (DeSO), kan variationen mellan olika områden inom en kommun vara stor. Två exempel är Orust och Vadstena, där befolkningen i åldern 1–5 år har legat still under de senaste fem åren, men där cirka hälften av DeSO-områdena har vuxit och hälften har minskat. Detta kan givetvis föra med sig att nya förskolor behövs och att kostnaderna därmed går upp, trots att antalet barn som helhet inte ökar i kommunen.[32]

Med anledning av de svaga, i flera fall obefintliga och ibland till och med motsatta sambanden mellan kostnader och befolkningsförändringar är kommitténs slutsats att ersättningarna för kraftiga befolkningsförändringar bör tas bort i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Det finns, enligt kom-

[31] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*
[32] Kommittén har prövat att inkludera en variabel för andelen växande DeSO-områden i analysen. Denna har dock inte visat sig signifikant. Djupare analyser på DeSO-nivå är tyvärr inte möjliga att genomföra på grund av brist på kostnadsdata.

mitténs samlade bedömning, helt enkelt inte tillräckligt med empiriskt stöd för att behålla dagens kompensation.

Förslaget får generellt en negativ effekt för de kommuner som i dag uppbär ersättning för befolkningsökning (68 kommuner) samt för befolkningsminskning (84 kommuner). Övriga kommuner får en förstärkning av sitt utfall till följd av förändringen.

Ersättningen för övergripande administration överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader

I dag finns en delmodell i kostnadsutjämningen som kompenserar små och glesa kommuner för merkostnader när det gäller administration. Delmodellen bygger på antagandet att de administrativa kostnaderna ökar om kommunen har få invånare i förhållande till sin yta och om kommunen har en liten folkmängd.

I syfte att förenkla kostnadsutjämningssystemet föreslår kommittén i avsnitt 6.13 att den kompensation som i dag sker med avseende på övergripande administrativa merkostnader ska inordnas i varje delmodell där en sådan kompensation är aktuell, i stället för att ligga separat. I avsnittet föreslår vi även ett antal förändringar när det gäller hur kompensationen beräknas.

Denna förändring påverkar den ifrågavarande delmodellen på ett sådant sätt att ytterligare en merkostnadskomponent föreslås ingå i beräkningen av standardkostnaden. Som kommittén beskriver mer utförligt i avsnittet om administration ska kompensationen baseras på ett index över det förväntade antalet årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

I delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ger den föreslagna komponenten upphov till en total omfördelning om knappt 68 miljoner kronor mellan kommuner. I likhet med ersättningen för strukturellt löneläge föreslås kompensationen vara asymmetrisk, vilket innebär att alla kommuner med avdrag (176 kommuner) får ett enhetligt avdrag. För dessa kommuner är avdraget 7 kronor per invånare. När det gäller kommuner som får ett tillägg varierar ersättningen från 40 öre per invånare i Hedemora upp till 599 kronor per invånare i Bjurholm.

6.3.4 Utfalls- och förändringsanalys

I kommitténs förslag på en ny delmodell för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ingår följande komponenter:

- åldersersättning,
- ersättning för behov av förskola,
- ersättning för behov av fritidshem,
- ersättning för socioekonomi,
- ersättning för gleshet,
- ersättning för strukturellt löneläge, samt
- ersättning för administration.

Jämfört med den befintliga delmodellen sker förändringar i alla komponenter. En ny komponent tillkommer och två befintliga komponenter avskaffas på grund av bristande empiri.

För att bedöma förslaget i sin helhet har kommittén analyserat den föreslagna delmodellen enligt samma metodik som har använts för att utvärdera den befintliga delmodellen. Den nya standardkostnaden, har av jämförelseskäl, beräknats utan komponenten för administration, eftersom denna tidigare har kompenserats separat från delmodellen. Utvärderingen visar att sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad är intakt med förklaringsgrad på solida 67 procent. Med förändringarna påverkas inte samvariationen mellan nettokostnadsavvikelse och struktur. Detta hade varit önskvärt, men kommittén bedömer ändå att den nya delmodellen står på en starkare empirisk grund när det gäller flera ersättningar. Inte minst har flera faktorer rensats bort som har visat sig inte ha en signifikant positiv – eller i vissa fall till och med negativ – samvariation med kostnaderna för verksamheten.

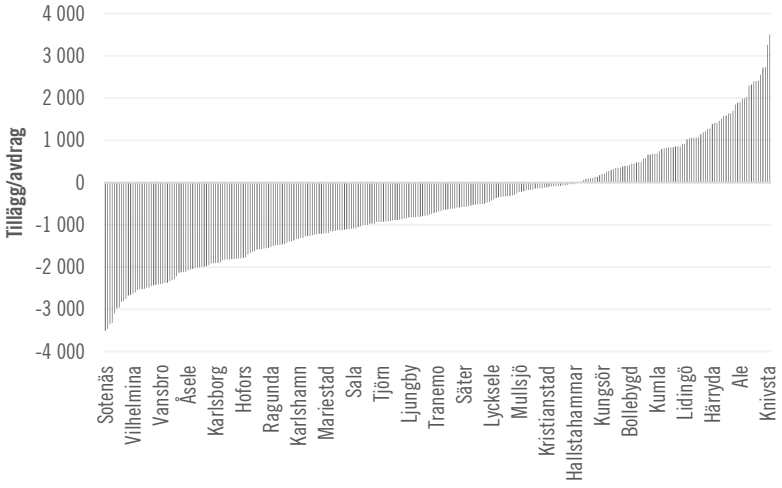
Kommitténs förslag gör att utfallen i den delmodellen förändras jämfört med i dag. Totalt sjunker omfördelningen i delmodellen något. Men minskningen är relativt liten och går från 4,3 miljarder kronor i dag till 4,2 miljarder kronor med förslaget. Med förslaget skulle det utjämningsåret 2024 vara 83 kommuner som får tillägg och 207 kommuner som får avdrag i delmodellen, vilket innebär att

det är något färre kommuner som får tillägg och något fler kommuner som får avdrag jämfört med i dag.

Den kommun som får det största avdraget är alltjämt Sotenäs. Avdraget uppgår till 3 506 kronor per invånare, vilket är cirka 260 kronor lägre än i dag. Med förslaget får Habo det största tillägget i delmodellen. Här är tillägget 3 510 kronor per invånare. Även det är en minskning jämfört med i dag på cirka 100 kronor per invånare. Den totala spännvidden minskar således i delmodellen. I figur 6.6 redovisas utfall för alla kommuner med förslaget.

Figur 6.6 Nytt utfall i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet 2024

Kronor per invånare

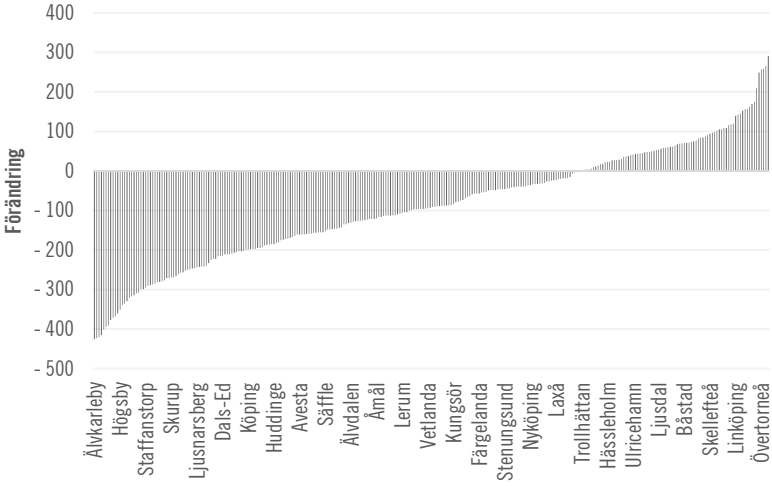


Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Vid en analys av förändringen i utfallen kan kommittén konstatera att den största positiva förändringen jämfört med i dag sker i Älmhult. I denna kommun förstärks utfallet med 291 kronor per invånare. I andra änden finns Älvkarleby med en negativ förändring på 426 kronor per invånare. Totalt får 81 kommuner en förstärkning av sitt utfall med förslaget, medan 209 kommuner får en försämring. I figur 6.7 redovisas förändringen i utfall för alla kommuner samlat.

Figur 6.7 Förändring av utfall i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

För att belysa vilken typ av kommuner det är som får en positiv respektive negativ förändring med kommitténs förslag redovisar vi i tabell 6.5 utfall och förändring per kommungrupp i genomsnitt.

Tabell 6.5 Utfall och förändring per kommungrupp 2024

Kronor per invånare

	Standardkostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	10 148	507	173
Pendlingskommun nära storstad	10 814	1 173	–166
Större stad	9 431	–210	44
Pendlingskommun nära större stad	9 554	–87	–179
Lågpendlingskommun nära större stad	8 672	–969	–65
Mindre stad/tätort	8 814	–827	23
Pendlingskommun nära mindre tätort	8 461	–1 180	–117
Landsbygdskommun	7 830	–1 811	–48
Landsbygdskommun med besöksnäring	7 616	–2 025	–38

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

På den här nivån är det tydligt att det främst är olika kategorier av pendlingskommuner som får en negativ förändring med kommitténs förslag. Detta drivs i huvudsak av förslaget om att renodla behovsindex för förskola till att endast spegla sambandet mellan kostnader för förskolan och andelen barn med högutbildade föräldrar. Tidigare var även pendling över kommungräns en faktor som ingick i indexet, vilket gynnade den här typen av kommuner. Om man tittar på den kommungrupp som får den största negativa förändringen, det vill säga pendlingskommuner i närheten av storstad, ska man dock komma ihåg att dessa fortfarande får det i särklass största tillägget i delmodellen, vilket i huvudsak förklaras av att de har en högre andel barn i genomsnitt.

Den kommungrupp som får den största positiva förändringen med förslaget är storstäderna. Med undantag för den föreslagna gleshetsersättningen får denna kommungrupp genomgående ett förbättrat utfall i de nya merkostnadskomponenterna. Även här sticker effekten av det nya behovsindexet för förskola ut.

För övriga kommungrupper är förändringarna mindre. Detta förklaras av att förändringarna i de respektive komponenterna tenderar att gå i olika riktning. Till exempel gynnas typiskt de bägge kategorierna av landsbygdskommuner av förändringarna när det gäller socioekonomi och gleshet, men missgynnas av det nya behovsindexet för förskola och uppdateringarna i komponenten för strukturellt löneläge. Detta framgår i tabell 6.6 nedan, där vi redovisar förändringens sammansättning på kommungruppsnivå.

Utifrån utvärderingen ovan gör kommittén den samlade bedömningen att de föreslagna förändringarna är välgrundade. Med förslaget stärks den empiriska basen i delmodellen och mindre hänsyn tas till faktorer som inte har visat sig ha en signifikant påverkan på kostnaderna för den ifrågavarande verksamheten. Flera ersättningar bedöms också blir mer träffsäkra. Förslaget bidrar således till att stärka legitimiteten i delmodellen och förbättra förutsättningarna för en likvärdig verksamhet inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i hela landet.

Tabell 6.6 Förändringens sammansättning på kommungruppsnivå

Kronor per invånare

	Åldersersättning 1–5 år	Åldersersättning 6–12 år	Behov av förskola	Behov av fritidshem	Socioekonomi	Gleshet	Löneläge	Befolkningsminskning	Befolkningsökning
Storstäder	48	–32	67	29	31	–21	44	–1	8
Pendlingskommun nära storstad	51	–56	–100	–5	–39	–12	13	–6	–11
Större stad	46	–50	52	8	–4	2	–23	7	6
Pendlingskommun nära större stad	48	–49	–101	–31	–28	13	–25	5	–10
Lågpendlingskommun nära större stad	44	–51	–47	–33	28	24	–26	–3	–2
Mindre stad/tätort	44	–43	27	–11	4	18	–21	2	3
Pendlingskommun nära mindre tätort	43	–38	–76	–40	26	11	–25	–17	0
Landsbygdskommun	40	–58	–27	–35	47	23	–26	–14	1
Landsbygdskommun med besöksnäring	**39**	**–60**	**–32**	**–4**	**23**	**44**	**–26**	**–6**	**–16**

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.4 Förskoleklass och grundskola

Under 2024 omfördelar kostnadsutjämningens delmodell för förskoleklass och grundskola 6,4 miljarder kronor. Detta kan jämföras med kommunernas nettokostnader för förskoleklass och grundskola under 2022 på cirka 137 miljarder kronor. I delmodellen omfördelas således knappt fem procent av kommunernas totala nettokostnader för verksamheten.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga delmodellen för förskoleklass och grundskola är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en statistisk utvärdering av delmodellen. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag på en ny delmodell för förskoleklass och grundskola.

6.4.1 Nuvarande utformning

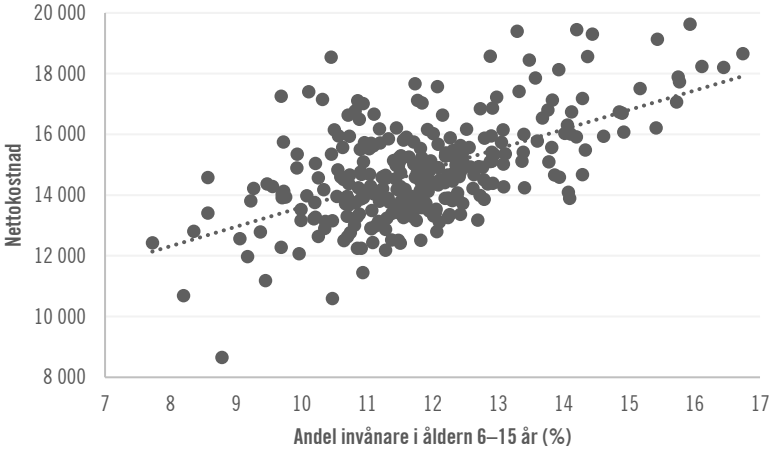
Utjämningen av kommunala kostnader för förskoleklass och grundskola går långt tillbaka. En delmodell för grundskola infördes i kostnadsutjämningen redan 1996. Något senare, 2005, tillkom förskoleklassen. Sedan dess har delmodellen uppdaterats och justerats vid ett antal tillfällen för att behålla sin relevans. Men den grundläggande strukturen har i stort varit intakt genom åren.

Strukturella skillnader mellan kommuner påverkar kostnaderna för den obligatoriska skolverksamheten

Det huvudsakliga skälet till att en utjämning av kommunala kostnader för förskoleklass och grundskola är motiverad är de stora skillnader i åldersstruktur som råder mellan olika kommuner. Under 2022 varierade andelen 6–15-åringar i kommunerna från 7,7 procent i Överkalix till 16,7 procent i Lomma. Med många barn i skolåldern ökar kostnaderna för förskoleklass och grundskola. Kommuner som har många barn i skolåldern har därför i genomsnitt högre kostnader än andra kommuner (se figur 6.8).

Figur 6.8 Samband mellan nettokostnad per invånare för förskoleklass och grundskola och andelen invånare i åldern 6–15 år 2022

Kronor per invånare



Källa: SCB (2023).

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.1 är skillnader i åldersstruktur en typisk faktor som bör utjämnas i kostnadsutjämningen. Kommunvisa skillnader i befolkningens ålderssammansättning genererar betydande skillnader i kostnader för den kommunala verksamheten som är kortsiktigt opåverkbara för kommunerna.

Det är dock inte endast variation i åldersstruktur som förklarar skillnader i kostnader mellan kommuner. Som framgår av figur 6.8 finns det kommuner som har höga kostnader för skolverksamheten utan att ha en särskilt hög andel invånare i skolåldern. Till del kan detta vara ett utslag av skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner. Men det kan också handla om andra strukturella förhållanden som påverkar kostnadsläget i kommunerna. Till exempel kan kommunvisa skillnader i andelen invånare med utländsk bakgrund förklara skillnader i behov av undervisning i modersmål och svenska som andra språk. I sin tur kan det påverka kostnaderna för skolverksamheten. Även långa avstånd och glesa bosättningsmönster kan driva upp skolkostnaderna utifrån att det leder till ett ökat behov av skolskjuts och mindre skolor.

Den här typen av förhållanden kan alltså generera merkostnader i skolverksamheten ovanpå de grundläggande kostnader som följer av skyldigheten att bedriva utbildning för alla barn i åldern 6–15 år. Därmed behöver kostnadsutjämningen för förskoleklass och grundskola även lyfta in andra aspekter än endast åldersstruktur för att skapa likvärdiga förutsättningar för skolverksamheten.

Delmodellen för förskoleklass och grundskola består av sex delar

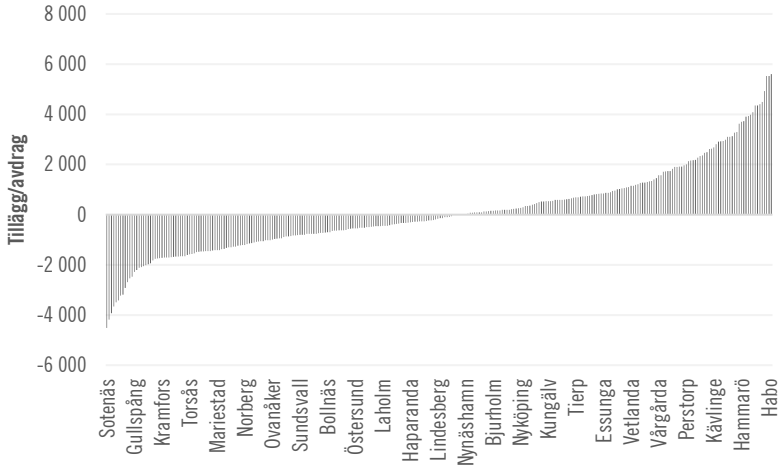
Den befintliga delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämningen består av en åldersersättning och fem merkostnadskomponenter. Åldersersättningen utgör grunden i delmodellen och utgår från kommunernas andel invånare i skolåldern multiplicerat med den genomsnittliga nettokostnaden per elev i respektive skolform. Ovanpå åldersersättningen får kommuner tillägg eller avdrag beroende på strukturella förhållanden som har bedömts generera merkostnader för verksamheten. I delmodellen kompenseras merkostnader till följd av

- undervisning i modersmål och svenska som andraspråk,
- små skolor och långa skolskjutsar till följd av gleshet,
- högt strukturellt löneläge,
- kraftig befolkningsökning, samt
- kraftig befolkningsminskning.

Under 2024 omfördelas drygt 6,4 miljarder kronor i delmodellen. Den största avgiften betalas av Sotenäs på 4 512 kronor per invånare och det största bidraget mottas av Ekerö på 5 604 kronor per invånare. Merparten av kommunerna möter dock mer måttfulla bidrag och avgifter. Drygt hälften, 52 procent, av alla kommuner ligger i spannet ±1 000 kronor (se figur 6.9).

Figur 6.9 Utfall i delmodellen för grundskola och förskoleklass 2024

Kronor per invånare



Källa: SCB (2023).

Om man bryter ner omfördelningen i dess respektive delar framträder att åldersersättningen är dominerande när det gäller att förklara den totala omfördelningen i delmodellen (se tabell 6.7). Beträffande merkostnadskomponenterna är gleshetsersättningen den tydligt största, följt av ersättningen för högt löneläge och ersättningen för skillnader i behov modersmålsundervisning och svenska som andraspråk. Minst omfördelning sker på basis av kraftiga befolkningsförändringar.

Tabell 6.7 Komponentanalys över omfördelningen i delmodellen för förskoleklass och grundskola 2024

	Omfördelning (mnkr)	Högsta utfall (kr/inv.)	Lägsta utfall (kr/inv.)
Åldersersättning	6 036	5 780 (Lomma)	–5 022 (Överkalix)
Modersmål	636	516 (Botkyrka)	–319 (Arjeplog)
Gleshet	1 405	3 092 (Sorsele)	–390 (Sundbyberg)
Strukturellt löneläge	988	787 (Danderyd)	–153 (enhetlig avgift)
Befolkningsökning	172	258 (Upplands-Bro)	–23 (enhetlig avgift)
Befolkningsminskning	42	355 (Ljusnarsberg)	–4 (enhetlig avgift)
Totalt	**6 416**	**5 604 (Ekerö)**	**–4 512 (Sotenäs)**

Anm.: Att den totala omfördelningen inte uppgår till samma belopp som summan av delarna har att göra med att flödena i de olika merkostnadskomponenterna går i olika riktningar. Till exempel får kommuner med höga utfall i gleshetsersättningen i regel låga utfall i kompensationen för strukturellt löneläge. På så sätt tar flödena ut varandra något när man summerar den totala omfördelningen.
Källa: Egna beräkningar utifrån SCB (2023).

Nedan går vi igenom de olika merkostnadskomponenterna i delmodellen för förskoleklass och grundskola.

Undervisning i modersmål och svenska som andraspråk

Ersättningen för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk syftar till att kompensera kommuner som, givet sin elevsammansättning, har ett större förväntat behov av denna undervisning. Ersättningen beräknas genom att ett normbelopp, som bygger på kostnaden per elev för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk i riket, multipliceras med andelen invånare i åldern 7–15 år som är födda utanför Sverige, Norge och Danmark, eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder.

Gleshet

Ersättningen för gleshet syftar till att kompensera kommuner för merkostnader för små skolor och långa transporter till följd av glesa bosättningsmönster och långa avstånd. Liksom i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (se avsnitt 6.3.1) baseras gleshetsersättningen på ett index som multipliceras med åldersersättningen för varje kommun. Detta index skattar merkostnader för

gleshet och är framtaget genom en fiktiv utplacering av F–6- och 7–9-skolor utifrån uppgifter om barnens faktiska bosättningsmönster och en serie antaganden om bland annat maximalt avstånd till en skola, lägsta antal barn som krävs för att motivera en skola och kostnader för små skolor och skolskjuts. Även när det gäller delmodellen för förskoleklass och grundskola är det Tillväxtverkets numera utrangerade systemlösning *Struktur*, med data från 2016, som har använts för att beräkna gleshetsindexet.[33]

Strukturellt löneläge

Ersättningen för strukturellt löneläge syftar till att kompensera kommuner där den förväntade lönenivån är högre jämfört med riket som helhet, något som i sin tur påverkar kostnaderna för förskoleklass och grundskola. Kompensationen sker lite förenklat genom att ett lönekostnadsindex multipliceras med den så kallade justerade lönekostnaden för varje kommun. I delmodellen beräknas den justerade lönekostnaden genom att summan av åldersersättningen samt ersättningarna för gleshet och modersmålsundervisning multipliceras med verksamhetens lönekostnadsandel, som fastställts till 68,8 procent.

Befolkningsökning

Ersättningen för befolkningsökning syftar till att kompensera kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet skolbarn för ökade lokalkostnader. Ersättningen faller ut till kommuner som har haft en ökning av antalet 6–15-åringar som överstiger ökningen i riket med minst två procentenheter under de senaste fem åren. Om antalet barn i riket har minskat räcker det att kommunen har haft en ökning på minst två procent för att ersättningen ska falla ut. År 2016 fastställdes ersättningen till 15 600 kronor per barn över gränsvärdet, men räknas årligen upp med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) till aktuell kostnadsnivå. För utjämningsåret 2024 är ersättningen cirka 18 300 kronor per barn över gränsvärdet.

[33] Se SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting* (avsnitt 6.3) för en översiktlig beskrivning av systemlösningen.

Befolkningsminskning

Ersättningen för befolkningsminskning syftar till att kompensera kommuner som har haft en kraftig minskning av antalet skolbarn för kvardröjande fasta kostnader. Kommuner som har haft en minskning av antalet 6–15-åringar under de senaste fem åren som överstiger 2 procent, eller minst 2 procentenheter mer än minskningen i riket, får en fastställd ersättning per barn som överstiger gränsvärdet. Även här fastställdes ersättningen till 15 600 kronor 2016, men räknas årligen upp med KPIF till aktuell kostnadsnivå. För utjämningsåret 2024 är ersättningen cirka 18 300 kronor per barn över gränsvärdet.

6.4.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Kommittén har utvärderat den befintliga delmodellen för förskoleklass och grundskola genom ett stort antal statistiska analyser. Även här har det huvudsakliga arbetsverktyget har varit regressionsanalys.[34] Fokus i kostnadsanalyserna har legat på

- dels nettokostnaden, mätt i kronor per invånare eller kronor per barn i åldern 6–15 år, som visar verksamhetens kostnad efter avdrag för bland annat riktade statsbidrag och användaravgifter, och därmed speglar hur stora resurser verksamheten tar i anspråk i form av skatt och generella statsbidrag.
- dels nettokostnadsavvikelsen, mätt i procent, som visar hur nettokostnaden avviker från den av kostnadsutjämningen beräknade standardkostnaden för verksamheten.[35]

För att minska risken för att resultaten ska störas av skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner, som inte ska vara föremål för utjämning, har regressionsanalyserna vanligen gjorts med

[34] Regressionerna har i regel baserats på paneldata för åren 2018–2021 och skattats med konstant, årsvisa dummyvariabler för att fånga upp eventuella tidstrender, samt med klustrade standardfel på kommunnivån.
[35] Till skillnad från det mått på nettokostnadsavvikelse som finns i Kolada, som lyfter in parametrar från andra delmodeller i kostnadsutjämningen, har kommittén utgått från ett striktare mått som endast speglar avvikelsen från standardkostnaden så som den är beräknad i den specifika delmodellen. Syftet har varit underlätta jämförelser mellan nuvarande delmodell och den delmodell som kommittén föreslår längre fram.

kontroll för vilket riksområde kommunen tillhör.[36] För en närmare beskrivning av denna ansats hänvisas till avsnitt 2.2.2, där vi beskriver kommitténs analytiska metod.

Tydligt samband mellan nettokostnad och standardkostnad – men alla merkostnadskomponenter är inte signifikanta

Kommitténs analyser visar att det finns ett tydligt samband mellan nettokostnad och standardkostnad i den befintliga delmodellen. I en regression av nettokostnaden på den summerade standardkostnaden är förklaringsgraden omkring 55 procent. Det innebär att mer än hälften av variationen i nettokostnad, rent statistiskt, går att härleda till skillnader i standardkostnad mellan kommuner. Om vi bryter ner standardkostnaden i dess ingående komponenter (se avsnitt 6.4.1) ökar förklaringsgraden ytterligare, till 67,5 procent. Med tanke på att det finns skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner, som inte ska utjämnas, är detta att betrakta som ett robust resultat.

Samtidigt visar analysen att flera komponenter, som syftar till att kompensera kommuner för merkostnader i driften av förskoleklass och grundskola, inte har en statistiskt säkerställd påverkan på nettokostnaden per invånare. Det handlar om ersättningarna för

- modersmålsundervisning,
- strukturellt löneläge, samt
- befolkningsökning.

Det kan finnas flera orsaker till att vi inte ser ett samband mellan kostnaderna för skolan och dessa ersättningar. En möjlig förklaring är att det helt enkelt inte finns några merkostnader kopplat till de strukturella förhållanden som ligger till grund för ersättningarna. En annan förklaring kan vara att det finns brister i hur ersättningarna är konstruerade som gör att merkostnaderna inte fångas. Slutligen kan det finnas andra faktorer, som samvarierar både med ersättningarna och kostnaderna för skolan, som snedvrider resultaten.

För att reda ut det här har kommittén analyserat sambandet mellan nettokostnaden för skolan och de bakomliggande variabler som

[36] Riksområden (NUTS2) är geografisk indelning av Sverige i åtta områden som har sitt ursprung i EU:s hierarkiska regionindelning som introducerades av Eurostat.

ligger till grund för ersättningarna. För att minska risken för att faktorer, som i dag inte kompenseras i delmodellen, ska störa resultaten har sambandet skattats med kontroll för ett antal andra strukturella aspekter, bland annat variabler som fångar storlek på skolverksamheten, andra mått på gleshet och socioekonomi.

I denna förfinade analys visar det sig att strukturellt löneläge har en signifikant positiv påverkan på nettokostnaderna för skolan. Däremot saknar fortsatt variablerna som ligger till grund för ersättningen för modersmålsundervisning och befolkningsökning positiv signifikans. Detta gäller nu även den tidigare statistiskt säkerställda variabeln för befolkningsminskning, som tappar sin signifikans vid inkludering av variabler som fångar skala i skolverksamheten. Detta talar för att det positiva sambandet mellan kostnader och befolkningsminskning egentligen drivs av nackdelar med smådrift. Det är alltså inte krympandet i sig, utan snarare litenheten, som påverkar kostnaderna i krympande kommuner.

När det gäller befolkningsökning är sambandet visserligen säkerställt i denna mer sofistikerade regression – men negativt. Detta innebär att växande kommuner, allt annat lika, förväntas ha *lägre* kostnader för förskoleklass och grundskola i genomsnitt. Detta resultat står sig även för kommuner som växer kraftigt.

Kommunernas nettokostnadsavvikelse för förskoleklass och grundskola kan delvis förklaras av struktur

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.2.2 ska nettokostnadsavvikelsen helst uppvisa ett så lågt samband som möjligt med strukturella faktorer i kommunerna. Intuitionen bakom detta är att det idealiskt bara ska vara variation i kommunernas ambition och effektivitet som bestämmer vilken avvikelse de har från standardkostnaden.

När det gäller delmodellen för förskoleklass och grundskola är förklaringsgraden i en regression av nettokostnadsavvikelsen mot de bakgrundsvariabler som ligger till grund för ersättningarna över 40 procent. Initialt ger analysen stöd för att gleshet och befolkningsminskning har en statistiskt säkerställd och positiv samvariation med nettokostnadsavvikelsen. En signifikant påverkan tycks också variabeln för befolkningsökning ha – fast åt andra hållet. Växande kommuner tenderar alltså, allt annat lika, att ha en mer negativ nettokostnadsavvikelse i delmodellen.

För att säkerställa tillförlitligheten i dessa resultat har kommittén, i likhet med vad som har beskrivits ovan, breddat regressionen för även ta in strukturella aspekter som storlek på skolverksamheten, andra mått på gleshet och socioekonomi. Denna analytiska utvidgning får tämligen stora konsekvenser.

Det första som kan noteras är att förklaringsgraden stiger till cirka 45 procent. Detta är normalt fallet när man adderar variabler i en regression. Men det visar ändå att struktur, såväl inom som bortom de variabler som ingår i delmodellen i dag, är en betydelsefull faktor för att förklara skillnader i nettokostnadsavvikelse mellan kommuner när det gäller förskoleklass och grundskola.

För det andra uppvisar nu varken gleshet eller befolkningsminskning en signifikant samvariation med nettokostnadsavvikelsen. I stället tar variablerna för storlek på skolverksamheten, uttryckt som antalet barn i skolåldern, över den variation som tidigare kunde knytas till dessa variabler. Av allt att döma verkar det alltså finnas nackdelar med smådrift, som samvarierar med gleshet och befolkningsminskning i kommunerna, som inte kompenseras i tillräcklig utsträckning i dag.

Slutligen gör inkluderingen av en bredare uppsättning kontrollvariabler att även variabeln för strukturellt löneläge uppvisar en signifikant positiv samvariation med nettokostnadsavvikelsen. Det innebär att kommuner där de förväntade lönenivåerna är högre, allt annat lika, i snitt har en mer positiv nettokostnadsavvikelse. Detta kan vara en signal om att löneläge är en underkompenserad faktor i den befintliga delmodellen för förskoleklass och grundskola.

Den enda av de tidigare signifikanta variablerna som inte påverkas nämnvärt av inkluderingen av nya kontrollvariabler är variabeln för befolkningsökning. Denna är fortsatt signifikant och negativ. Eftersom kraftigt växande kommuner får ett tillägg i den befintliga delmodellen, trots att vi inte har kunnat identifiera en positiv samvariation med nettokostnaderna, så kan tillägget i sig bidra till det negativa sambandet med nettokostnadsavvikelsen.

6.4.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Ersättningen för *modersmål och svenska som andraspråk* ändras genom att baseras på andelen invånare i åldern 7–15 år med utländsk bakgrund. Även barn med bakgrund i Danmark eller Norge ska ligga till grund för ersättningen.

Befintligt index som ligger till grund för *gleshetsersättningen* tas bort. I stället införs ett nytt gleshetsindex utifrån skillnader i kommunerna när det gäller vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare, samt andelen invånare som bor på små öar utan broförbindelse.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras med ett nytt index över strukturellt förväntade lönenivåer i kommunerna och en ny lönekostnadsandel. Den justerade lönekostnaden ska beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för modersmål, gleshet, socioekonomi och administration.

Dagens ersättningar för *befolkningsförändringar* tas bort.

En ny ersättning för *socioekonomi* införs för att kompensera för skillnader i behov mellan kommuner till följd av olika resursstark elevsammansättning. Kompensationen ska baseras på ett index utifrån andelen barn med lågutbildade föräldrar, andelen barn i hushåll med låg disponibel inkomst samt andelen barn med högst fyra års vistelsetid i Sverige.

Delmodellen ändras genom att ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader till denna delmodell. Kompensationen ska baseras på ett index över förväntat antal årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

Utvärderingen av dagens delmodell pekar på flera brister

Delmodellen för förskoleklass och grundskola utjämnar i dag för skillnader mellan olika kommuner när det gäller andelen skolbarn, behov av undervisning i modersmål och svenska som andraspråk, strukturellt löneläge, gleshet samt befolkningsförändringar. Kommitténs utvärdering av delmodellen pekar på att det finns behov av översyn i flera av dessa delar.

Även om det finns ett tydligt samband mellan nettokostnad och standardkostnad på den aggregerade nivån, så är det flera av de i standardkostnaden ingående komponenterna som inte signifikant bidrar till att förklara skillnader i kostnad för förskoleklass och grundskola mellan kommuner. Till exempel tycks varken ersättningen för befolkningsminskning eller ersättningen för modersmålsundervisning ha starkt empiriskt stöd i kostnadsdata. Därutöver är ersättningen för befolkningsökning visserligen signifikant, men på ett motsatt sätt än vad som är tänkt. I stället för att leda till ökade kostnader pekar utvärderingsresultaten på att befolkningsökning – och även kraftig sådan – leder till minskade skolkostnader i kommunerna.

Utvärderingen har vidare visat att det finns strukturella, kostnadspåverkande skillnader mellan kommuner som i dag är otillräckligt kompenserade. Till exempel förefaller det finnas tydliga kostnadsnackdelar med smådrift som inte omhändertas på ett tillfredsställande sätt i den befintliga delmodellen.

När det gäller kommunernas nettokostnadsavvikelser för förskoleklass och grundskola kan kommittén konstatera att strukturella förutsättningar tydligt samvarierar med benägenheten att avvika från den i delmodellen beräknade standardkostnaden. Även här har utvärderingen visat att vissa strukturella faktorer, som i dag genererar ersättning i delmodellen, i själva verket samvarierar med en mer negativ nettokostnadsavvikelse.

Mot denna bakgrund ser kommittén att det finns utrymme att förbättra dagens delmodell i ett antal grundläggande avseenden. Av särskild vikt är, enligt kommitténs uppfattning, att minska sambandet mellan nettokostnadsavvikelse och struktur. Men utvärderingen lämnar också rum för förbättringar när det gäller den empiriska grunden i delmodellen, samt träffsäkerheten i de komponenter som bygger upp standardkostnaden.

Ersättningen för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk ska baseras på utländsk bakgrund

Rätten till modersmålsundervisning och svenska som andraspråk i grundskolan är sedan länge reglerad i skolans författningar.[37] Alla elever som har rätt till sådan undervisning deltar dock inte. När det

[37] Se 10 kap. 7 § skollagen (2010:800) när det gäller rätten till modersmålsundervisning och 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185) när det gäller rätten till svenska som andraspråk.

gäller modersmålsundervisning var det läsåret 2021/22 drygt 57 procent av de berättigade eleverna som faktiskt deltog i modersmålsundervisning i grundskolan. Detta kan vara en av anledningarna till att kommittén i utvärderingen av den befintliga delmodellen har haft svårt att fastställa ett tydligt samband mellan nettokostnaderna för skolverksamheten och ersättningen för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.

Trots svårigheten att identifiera ett tydligt samband med kostnaderna är kommitténs sammanvägda bedömning att ersättningen för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk bör finnas kvar. Även om det inte finns tydliga kostnadsskillnader mellan kommuner kan en kostnadsutjämning vara motiverad om det finns stora skillnader i behov. Under 2022 varierade andelen barn med utländsk bakgrund, som det definieras i förordningen som styr ersättningen, från 5,5 procent i Arjeplog till 55,2 procent i Södertälje. Det talar för att det de facto finns stora skillnader i behov mellan kommunerna.[38]

För att stärka kopplingen till faktiska kostnader skulle man kunna överväga att tydligare knyta ersättningen till faktiskt deltagande i modersmålsundervisning. Detta skulle dock medföra allvarliga principiella problem i form av att ersättningen blir påverkbar, vilket är ett brott mot de grundsatser som historiskt har byggt upp kostnadsutjämningen. Vi gör därför bedömningen att komponenten i stora drag bör kvarstå som den är, men att den bör uppdateras i vissa avseenden för att bli mer träffsäker.

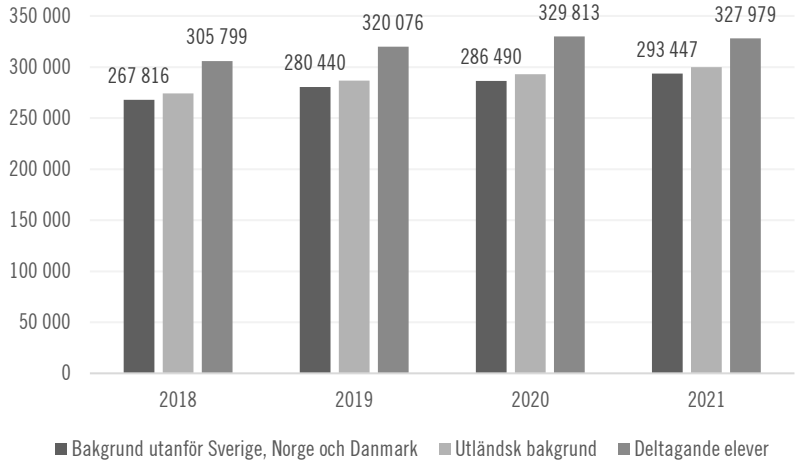
Som vi har beskrivit i avsnitt 6.4.1 fördelas dagens ersättning för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk utifrån andelen invånare i åldern 7–15 år som är födda utanför Sverige, Norge eller Danmark eller vars båda föräldrar är födda utanför dessa länder. Kompensationen sker i form av ett fastställt belopp, så kallat normbelopp, som speglar kostnaden per elev som deltar i modersmålsundervisning och svenska som andraspråk i riket. Ersättningen beräknas genom att normbeloppet multipliceras med andelen invånare i åldern 7–15 år som är födda utanför Sverige, Norge eller Danmark eller vars båda föräldrar är födda utanför dessa länder. Kommuner som jämfört med riket har en högre andel invånare i åldern 7–15 år

[38] Med en smalare empirisk strategi som utgår från snävare kostnadsmått, till exempel den specifika kostnaden för modersmål och svenska som andraspråk per kommun, är det högst sannolikt att ett signifikant samband skulle finnas. På grund av brist på kostnadsdata har dock några sådana analyser inte varit möjliga att göra.

med sådan bakgrund får ett tillägg, medan kommuner som har en lägre andel får ett avdrag.

Kommittén har identifierat två problem med det här sättet att beräkna ersättningen för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. För det första kan det noteras att det normbelopp som ligger till grund för ersättningen beräknas på antalet barn som *deltar* i undervisningen. Denna grupp har under de senaste åren varit klart större än den grupp som fördelningen av själva ersättningen i kostnadsutjämningen baseras på (se figur 6.10).

Figur 6.10 Antal barn i olika målgrupper för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk 2018–2021



Källa: SCB.

När antalet barn som ligger till grund för normbeloppet överstiger antalet barn som omfattas av det i kostnadsutjämningen leder det till att normbeloppet blir för lågt satt för att fånga den totala kostnaden för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. Detta illustreras i tabell 6.8. I sin tur innebär det att dagens delmodell underkompenserar skillnader i behov av undervisning i modersmål och svenska som andraspråk på ett sätt som inte är avsett.

Tabell 6.8 Differens mellan total och fördelad kostnad för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk 2018–2021

	Total kostnad (mdkr)	Fördelad kostnad (mdkr)	Differens (%)
2018	3,57	3,12	–12,4
2019	3,72	3,26	–12,4
2020	3,73	3,24	–13,1
2021	3,79	3,39	–10,5

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Det andra problemet med det här sättet att beräkna ersättningen är att det utgår från gruppen invånare i åldern 7–15 år som är födda utanför Sverige, Norge eller Danmark eller vars båda föräldrar är födda utanför dessa länder, i stället för den bredare gruppen med utländsk bakgrund. Skillnaden mellan grupperna är att även invånare som är födda i Norge eller Danmark, eller där bägge föräldrarna kommer från något av dessa länder, omfattas av den senare gruppen. För de flesta kommuner innebär detta ingen större skillnad. Men för landsgränskommuner i bland annat Värmland och Västra Götaland kan skillnaden vara betydande. Till exempel var differensen mellan de två populationerna 45 respektive 27 procent i de värmländska gränskommunerna Eda och Årjäng under 2021.

Eftersom även barn med norska eller danska som modersmål har rätt till undervisning i modersmål, och vid behov också svenska som andraspråk, missgynnar dagens delmodell de kommuner som har en hög andel av sina bosatta barn med utländsk bakgrund från Norge eller Danmark. Framför allt handlar det om kommuner som gränsar till eller ligger i närheten av Norge eller Danmark.

Kommitténs förslag för att komma till rätta med dessa två problem är att basera både normbeloppet och fördelningen i kostnadsutjämningen på antalet barn i åldern 7–15 år med utländsk bakgrund.[39] Med en sådan uträkning uppnås en naturlig följsamhet mellan den totala kostnaden för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk samt det belopp som fördelas i delmodellen. Förslaget upphäver även den orättvisa som har rått mellan olika kommuner när det gäller vilka barn med utländsk bakgrund som räknas med i omfördelningen av medel.

[39] Med utländsk bakgrund avses här personer som antingen är utrikes födda eller är födda i Sverige men med båda föräldrarna födda utomlands.

Kommitténs förslag leder till att omfördelningen i merkostnadskomponenten för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk ökar något. Framför allt är det gränskommuner som gynnas av förändringen.

Gleshetsersättningen ska baseras på ett nytt index

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 6.4.1 baseras den befintliga gleshetsersättningen i delmodellen på ett index över förväntade merkostnader för skolskjuts och små skolor. Indexet speglar gleshetsrelaterade merkostnader i kommunerna 2016 och bygger på en fiktiv utplacering av skolor inom ramen för Tillväxtverkets numera utgångna systemlösning *Struktur*.

Ett grundläggande skäl till att ersättningen behöver göras om är att Struktur inte längre går att uppdatera och att de förhållanden som ligger till grund för dagens kompensation nu har närmare ett decennium på nacken. Men det finns också andra problem. Struktur är något av en ”black box” när det gäller de kostnadsfunktioner som används för att beräkna merkostnader för exempelvis små skolor. Det är svårt att i dag fastställa relevansen i dessa. Därmed finns det transparensskäl som talar för att uppdatera komponenten.

Vidare förefaller gleshetsersättningen, så som den är konstruerad i dag, underkompensera glesa kommuner. Kommitténs analyser indikerar att en höjning av gleshetsersättningen med 1 krona i genomsnitt förväntas leda till ökade nettokostnader med 1,75 kronor, när vi kontrollerar för de andra ersättningarna i delmodellen. Det går alltså även att rikta invändningar mot träffsäkerheten i merkostnadskomponenten.

Sammantaget föranleder det här att en ny kompensation för gleshet bör tas fram. För att göra det har kommittén prövat en lång rad variabler som speglar avståndsförhållanden, bebyggelsestruktur och bosättningsmönster i kommunerna, och som samtidigt uppvisar ett signifikant samband med nettokostnaden för skolverksamheten. De variabler som i en samlad bedömning mest trovärdigt har kunnat förutsäga kostnader relaterade till gleshet är

- genomsnittligt avstånd för att samla 3 000 invånare, som till skillnad från flera andra gleshetsmått bygger på befolkningens faktiska bosättningsmönster, samt

- en ö-faktor, uttryckt som andel invånare som bor på öar med färre än 1 500 invånare utan broförbindelse till fastlandet.

Förslaget på ny gleshetsersättning bygger på det skattade sambandet mellan nettokostnaden per invånare i åldern 6–15 år och dessa två variabler. Variablerna samvarierar med kostnaderna på ett sådant sätt att kostnaderna förväntas öka med ett högre genomsnittligt avstånd och en högre andel invånare som bor på små öar utan broförbindelse. Den senare variabeln är ett sätt att ta hänsyn till de särskilda merkostnader som kan uppkomma i vissa ö-kommuner, där befolkningen är utspridd på flera öar utan fastlandsförbindelse, när det gäller kostnader för skolskjuts och små skolor.

För att inte sambandet ska plocka upp variation som egentligen hänför sig till andra strukturella förhållanden som är föremål för utjämning har skattningen skett med kontroll för detta. I skattningen har även en kontroll för riksområde tillämpats. Detta är, som vi har beskrivit tidigare, ett sätt att försöka parera risken att variablerna ska fånga in kostnadsskillnader som egentligen springer ur skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner.

Utifrån det skattade sambandet räknar vi sedan ut vilka kommuner som har förväntade merkostnader kopplade till gleshet. Detta görs om till ett index som i sin tur ligger till grund för själva ersättningen i delmodellen. I likhet med i dag beräknas ersättningen genom att indexet multipliceras med åldersersättningen. På så sätt uppnås en följsamhet mot kostnadsutvecklingen över tid.

En betydelsefull skillnad gentemot i dag är att den föreslagna gleshetsersättningen bygger på ett asymmetriskt index. Det innebär att kommuner utan förväntade merkostnader relaterade till gleshet behandlas likartat. Indexet gör alltså ingen skillnad mellan kommuner har mycket gynnsam geografisk struktur och kommuner som endast har gynnsam struktur. Till exempel får Stockholm, Göteborg och Malmö identiskt index i förslaget. Detta har sin grund i att vi inte har kunnat identifiera en signifikant kostnadspåverkan av olika grader av gleshet i undergruppen av kommuner som, i den statistiska modellen, anses ha en gynnsam geografisk struktur.

Med detta sätt att kompensera glesa förhållanden skulle den totala omfördelningen i merkostnadskomponenten öka från dagens 1,4 miljarder kronor till 2,4 miljarder kronor. Förändringen förstärker, med vissa undantag, den befintliga profilen i merkostnadskomponenten.

Med förslaget får kommuner som i dag får tillägg i gleshetsersättningen i regel större tillägg, medan kommuner med avdrag i dag i regel får större avdrag.

Ersättningen för strukturellt löneläge uppdateras

Kommitténs utvärdering av merkostnadskomponenten för strukturellt löneläge i den befintliga delmodellen har visat att kompensationen har stöd i kostnadsdata. Däremot finns det aktualitetsbrister som behöver åtgärdas för att säkerställa att merkostnadskomponenten är relevant över tid.

I avsnitt 6.2.1 har kommittén redogjort för övergripande förändringar när det gäller det löneindex som ligger till grund för ersättningen för strukturellt löneläge i alla de delmodeller där en sådan merkostnadskomponent ingår. Vi har också uppdaterat de lönekostnadsandelar som styr vilket genomslag som ersättningen för strukturellt löneläge får i respektive delmodell.

I delmodellen för förskoleklass och grundskola medför dessa uppdateringar att spridningen i löneindex ökar och att lönekostnadsandelen skrivs upp från 68,8 procent till 77,1 procent. Kommittén föreslår också vissa förändringar när det gäller vilka komponenter som inkluderas i den justerade lönekostnaden i delmodellen. Detta är främst en konsekvensändring till följd av övriga förändringar som kommittén föreslår i delmodellen. Den justerade lönekostnaden föreslås hädanefter beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för modersmål, gleshet, socioekonomi och administration.

Sammantaget leder det här till att omfördelningen till följd av strukturellt löneläge ökar i delmodellen. Under utjämningsåret 2024 skulle den totala omfördelningen ha uppgått till drygt 1,2 miljarder kronor, att jämföra med knappt 1 miljard kronor i dag. Med förslaget förstärks i stora drag den befintliga fördelningsprofilen i merkostnadskomponenten. Kommuner med positiva utfall i dag får följaktligen något bättre utfall, medan det omvända gäller kommuner som i dag får ett negativt utfall.

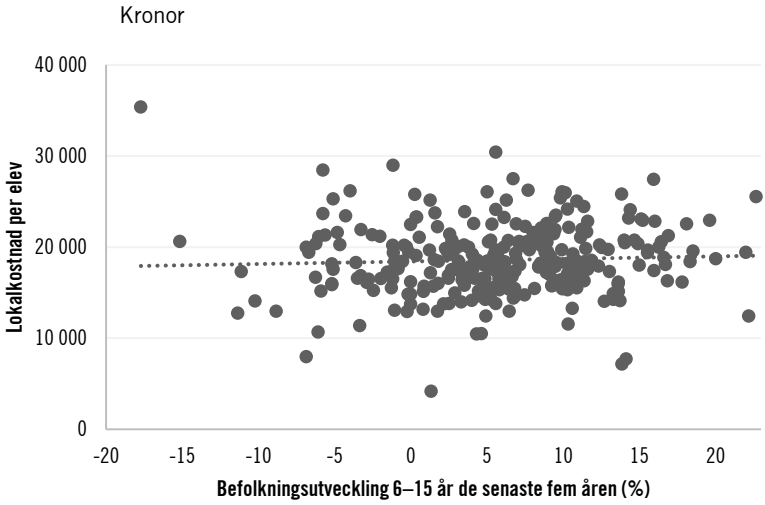
Ersättningarna för befolkningsförändringar ska avskaffas

De analyser som kommittén har gjort har inte kunnat bekräfta det förväntade sambandet mellan högre nettokostnader per invånare för skolverksamheten och kraftiga befolkningsförändringar i åldersgruppen 6–15 år. Resultatet har varit stabilt i alla de mer sofistikerade regressioner som vi har prövat.

Teorin som ligger till grund för kostnadsutjämningens kompensation för befolkningsförändringar är att kommuner som har kraftiga förändringar i sin befolkning ofta har högre kostnader för lokaler.[40] Detta gäller såväl kraftigt växande som kraftigt krympande kommuner. Men den bakomliggande mekanismen skiljer sig mellan grupperna. I fallet med de växande kommunerna handlar det om att befolkningstillväxten tvingar fram ett behov av nya lokaler, som är dyrare i drift. I fallet med de krympande kommunerna handlar det snarare om att det tar tid att anpassa lokalbeståndet till elevutvecklingen. Därför kommer dessa kommuner att ha en hög lokalkapacitet i förhållande till antalet elever. Men även dessa teorier finner svagt empiriskt stöd i dataunderlaget. När vi i stället för nettokostnad per invånare analyserar den kommunala lokalkostnaden per elev i våra regressioner finner vi inget signifikant samband (se figur 6.11).

[40] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*

Figur 6.11 Kommunal lokalkostnad per elev i förhållande till befolkningsutvecklingen i åldern 6–15 år under 2021



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Det kan finnas flera skäl till att vi inte ser ett samband mellan befolkningsförändringar och lokalkostnad. De senaste årens lågräntemiljö kan ha hållit tillbaka behovet av höjda internhyror till följd av nybyggnation. Beroende på vilken hyresmodell som tillämpas kan det även variera hur investeringar i nya skolor slår igenom på skolornas hyreskostnader. Men den sannolikt viktigaste förklaringen är att alla lokalinvesteringar som görs i förskoleklass och grundskola inte nödvändigtvis har en koppling till befolkningstillväxt. Till exempel tyder kommitténs analyser på att reinvesteringar i det befintliga fastighetsbeståndet har varit mycket vanligt förekommande under den senaste tioårsperioden. Det är alltså inte bara växande kommuner som har behov av att investera i de materiella förutsättningarna för skolverksamheten.

För att fördjupa analysen har kommittén även undersökt om det finns ett samband mellan förändringen i nettokostnad per invånare i åldern 6–15 år och förändringen i antalet invånare i samma åldersgrupp. Genom att studera förändringen i kostnad kan vi rensa för alla tidsoberoende skillnader mellan kommuner och därmed komma närmare ett verkligt orsakssamband. Metoden ger dock inget tydligt

annorlunda resultat när vi analyserar förändringen i de bägge variablerna över ett, två och tre års tid. Visserligen är förändringen i antal barn bland kommuner som krymper och växer över ett års tid i genomsnitt förknippad med en positiv respektive negativ förändring i kostnaden per skolbarn. Men förklaringsgraden är låg – under 10 procent. Av allt att döma är det alltså andra faktorer som i högre grad bidrar till kostnadsförändringen över året.

Vidare menar vi att förändringar i elevunderlaget över ett år inte medger tillräcklig tid för kommunerna att kunna anpassa sin verksamhet. Då är det inte konstigt att det får ett genomslag på förändringen av kostnaderna. När vi tittar på förändringen över flera år ser vi inte ett sådant samband. Detta talar för att det sker en successiv anpassning av kostnader, vilket också är rimligt utifrån att varje kommun bör ha ett ansvar att anpassa kostnader efter volym. Det bör inte vara kostnadsutjämningens uppgift att årligen balansera de ekonomiska konsekvenserna av det ansvaret.

Kommitténs samlade bedömning utifrån utvärderingen ovan är att det helt enkelt inte finns empiriskt stöd för en kompensation till kraftigt växande eller kraftigt krympande kommuner i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Följaktligen föreslår vi att ersättningarna ska tas bort.

En ny ersättning för socioekonomi ska införas

Socioekonomiska faktorer har stor påverkan på skolresultaten. Forskning på svenska förhållanden, som bland annat baserar sig på syskonkorrelationer, har visat att skillnader i familjebakgrund kan förklara omkring 50 procent av variationen i elevers resultat i grundskolan. Betydelsen av socioekonomi har vidare ökat under de senaste två decennierna. Framför allt är det föräldrarnas utbildningsnivå som slår igenom på skolresultaten. Men även föräldrarnas inkomst har en påverkan.[41]

Skolans kompensatoriska uppdrag är också en grundbult i de författningar som styr skolverksamheten. Redan i skollagens syftesparagraf slås fast att skolan ska sträva efter ”att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbild-

[41] Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska* skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

ningen".[42] I förarbetena till skollagen framgår att avsikten med stycket är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov.[43] Från och med 2014 fick vidare kommunerna en explicit skyldighet att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.[44] Att resurser viktas och fördelas utifrån dessa grunder var, enligt regeringen, ett mycket viktigt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.[45]

Givet betydelsen av socioekonomi för skolresultaten och skollagens tydliga skrivningar om kompensatorisk resursfördelning är en rimlig hypotes, enligt kommitténs uppfattning, att det borde finnas ett samband mellan kommunernas kostnader för skolan och deras socioekonomiska sammansättning av elever. Något sådant samband har dock inte kunnat styrkas, åtminstone inte när det gäller kommunernas "egna kostnader" för skolverksamheten.[46]

Varför kommuner med en svårare socioekonomisk sammansättning inte har högre kostnader för skolan är svårt att besvara. En förklaring, som lyfts fram av Skolkommissionen, är att möjligheten till finansiering av verksamheten kan vara mindre i socioekonomiskt utsatta kommuner. Kommissionen pekade på att de kommuner som har störst behov av kompensatoriska insatser i skolan kännetecknas av en låg skattekraft och en hög utdebitering av skatt. De kommuner som, enligt kommissionen, hade störst behov av att tillföra resurser till skolan hade samtidigt alltså sämst förutsättningar att frigöra resurser. Även om det sker en utjämning menade kommissionen att det går att ifrågasätta om denna de facto tar hänsyn till alla strukturella faktorer som genererar inkomst- och kostnadsskillnader mellan kommuner.[47] En annan förklaring, som lyfts fram av Kostnadsutjämningsutredningen, kan vara att mindre resursstarka föräldrar inte är lika framgångsrika i att göra sin röst hörd och ställa krav på skolverksam-

[42] 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).
[43] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
[44] 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).
[45] Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*.
[46] Avser nettokostnader. Om man i stället tittar på den totala kostnaden för skolan, det vill säga kostnaden för det egna åtagandet, där avdrag inte görs för de riktade statsbidragen, finns dock ett sådant samband. Detta förklaras av att den statliga resursfördelningen till skolan, främst genom det så kallade kunskapsbidraget, har en tydlig socioekonomisk profil.
[47] SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

heten. Det gör det enklare att sänka ambitionsnivån i socioekonomiskt utsatta kommuner.[48]

För att nyansera denna bild något bör det sägas att kommunerna endast har ansvar för att säkerställa att resursfördelningen är kompensatorisk *inom* kommunen. Enskilda kommuner har av uppenbara skäl svårt att ta ansvar för att resursfördelningen inte är kompensatorisk *mellan* kommuner. Bland annat av denna anledning finns det så kallade kunskapsbidraget (f.d. likvärdighetsbidraget), som är en statlig mekanism för att fördela medel till skolans huvudmän på socioekonomiska grunder. Under innevarande år uppgår bidragets storlek till nästan 7,5 miljarder kronor.[49]

Förekomsten av kunskapsbidraget har ofta setts som ett hinder för att inordna en socioekonomisk komponent i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Argumentet har varit det skulle riskera att dubbelkompensera socioekonomiskt svaga kommuner om de får ersättning både från kostnadsutjämningen och kunskapsbidraget.[50] Därför har ofta en generalisering av bidraget setts som en förutsättning för att inordna en socioekonomisk komponent i kostnadsutjämningen.

Här gör emellertid kommittén en annan bedömning, som tar fasta på de olika syften som kunskapsbidraget respektive en socioekonomisk komponent i kostnadsutjämningen har. Syftet med kunskapsbidraget är inte ta över kommunernas egna kostnader för kompensatoriska insatser. Snarare handlar det om att stimulera *utökade* insatser. Detta är ett perspektiv som lyfts fram på flera ställen i den statsbidragsförordning som styr bidraget.[51] Detta perspektiv betonas ytterligare på Skolverkets hemsida när myndigheten informerar om statsbidraget:

[48] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[49] Skolverket (2022): *Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling 2024.* www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-starkt-kunskapsutveckling-2024/ (hämtad 2024-04-29).
[50] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[51] Se t.ex. 4 § första stycket förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

> Insatserna ska vara utökade, vilket innebär att ni inte får använda bidraget till insatser som ni är skyldiga att genomföra enligt skollagen (2010:800) eller annan relevant lagstiftning, eller som ni redan finansierar själva eller genom annat statsbidrag.[52]

Tanken med statsbidraget är alltså inte att finansiera befintliga insatser som kommunerna redan är skyldiga att utföra enligt skollagen, utan här handlar det om att stimulera ytterligare insatser. Kommitténs uppfattning är att detta gör att konfliktytan i gränssnittet mellan kostnadsutjämningen och kunskapsbidraget minskar. Kostnadsutjämningen ska ju, inom ramen för kommunernas befintliga skyldigheter, ge likvärdiga förutsättningar att driva skolverksamhet genom att kompensera för kostnadspåverkande faktorer bortom kommunernas kontroll. Principiellt är det här väsensskilt från riktade statsbidrag likt kunskapsbidraget, vars syfte är att stimulera ytterligare insatser.

Utifrån detta är kommitténs sammanvägda bedömning att det finns fog för en kompensation för skillnader i socioekonomi mellan kommuner i kostnadsutjämningen för förskoleklass och grundskola, oavsett förekomsten av kunskapsbidraget. Socioekonomi är en alltför betydelsefull variabel för att prediktera behovsskillnader i skolan mellan kommuner för att denna ska ligga utanför kostnadsutjämningen. Även om vi inte kan hitta stöd för att en tyngre socioekonomisk sammansättning tycks driva kostnader i kommunerna är en utjämning, enligt kommitténs uppfattning, motiverad utifrån en strävan att utjämna för behov.

Kommittén vill dock understryka att denna bedömning gäller utifrån att det *i dag* inte finns någon överlappning mellan en socioekonomisk komponent i delmodellen och kunskapsbidraget. Detta är ett villkor som måste vara uppfyllt även framgent för att en socioekonomisk komponent ska vara motiverad.

Av de skäl som har anförts ovan föreslår kommittén att en ny ersättning för socioekonomi införs i delmodellen. Ersättningen ska beräknas genom att fem procent av åldersersättningen fördelas genom ett socioekonomiskt index på basis av

[52] Skolverket (2024): *Statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling 2024.* www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-starkt-kunskapsutveckling-2024/ (hämtad 2024-04-29).

- andel barn 6–15 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola
- andel barn 6–15 år som bor i hushåll med låg disponibel inkomst, samt
- andel barn 6–15 år med högst fyra års vistelsetid i Sverige.

Att vi landar i att just fem procent av åldersersättningen ska fördelas på socioekonomiska grunder bygger på att detta är en vanlig nivå på omfördelningen inom kommuner. Denna nivå får då även vara vägledande för omfördelningen mellan kommuner. I en enkätundersökning som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) redovisade 2018 omfördelade knappt hälften av de kommuner som använde en socioekonomisk fördelning upp till 5 procent av tillgängliga medel utifrån socioekonomiska faktorer. En tredjedel av kommunerna omfördelade 6–10 procent, en sjättedel 11–15 procent och resterande – ett fåtal – omfördelade över 20 procent.[53]

Den föreslagna merkostnadskomponenten för socioekonomi ger upphov till tämligen stora effekter i delmodellen. Totalt omsluter komponenten 867 miljoner kronor under utjämningsåret 2024. Det största tillägget får Perstorp på 723 kronor per invånare. Per elev motsvarar det ett tillägg på drygt 5 400 kronor, vilket satt i relation till snittkostnaden per elev i riket ger en merkostnadsandel på cirka fem procent. Ersättningen innebär alltså att en elev i Perstorp anses vara fem procent dyrare än genomsnittet i riket på grund av tyngre socioekonomiska förutsättningar. Det största avdraget får Lomma på 626 kronor per invånare, vilket motsvarar cirka 3 700 kronor per elev. Merparten av kommunerna får dock mer måttfulla tillägg och avdrag. Mer än hälften av kommunerna ligger i spannet ± 150 kronor per invånare. Totalt är det 151 kommuner som får ett tillägg och 139 kommuner som får ett avdrag i komponenten.

[53] SKL (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*

Ersättningen för övergripande administration överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader

I syfte att förenkla kostnadsutjämningssystemet föreslår kommittén i avsnitt 6.13 att den kompensation som i dag sker med avseende på övergripande administrativa merkostnader ska inordnas i varje delmodell där en sådan kompensation är aktuell, i stället för att som i dag utgöra en separat delmodell. Denna förändring påverkar delmodellen för förskoleklass och grundskola på ett sådant sätt att ytterligare en merkostnadskomponent föreslås ingå i beräkningen av standardkostnaden. Som kommittén beskriver mer utförligt i avsnittet om administration ska kompensationen baseras på ett index över det förväntade antalet årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

I delmodellen för förskoleklass och grundskola ger den föreslagna komponenten upphov till en total omfördelning om knappt 102 miljoner kronor. I likhet med ersättningen för strukturellt löneläge föreslås kompensationen vara asymmetrisk, vilket innebär att alla kommuner med avdrag (176 kommuner) får ett enhetligt avdrag. För dessa kommuner är avdraget 11 kronor per invånare. När det gäller kommuner som får ett tillägg i komponenten varierar ersättningen från drygt 40 öre per invånare i Hedemora upp till 825 kronor per invånare i Dorotea.

6.4.4 Utfalls- och förändringsanalys

I kommitténs förslag på en ny delmodell för förskoleklass och grundskola ingår följande komponenter:

- åldersersättning,
- ersättning för modersmål och svenska som andraspråk,
- ersättning för gleshet,
- ersättning för strukturellt löneläge,
- ersättning för socioekonomi, samt
- ersättning för administration.

Jämfört med den befintliga delmodellen är det tämligen betydande förändringar. Två nya komponenter tillkommer och två av de nuvarande komponenterna avskaffas på grund av bristande empiri. Resterande komponenter uppdateras för att bli mer relevanta.

För att bedöma förslaget i sin helhet har kommittén analyserat den föreslagna delmodellen enligt samma metodik som har använts för att utvärdera den befintliga delmodellen. Den nya standardkostnaden, har av jämförelseskäl, beräknats utan komponenten för administration, eftersom denna tidigare har kompenserats separat från delmodellen.

Utvärderingen visar att sambandet mellan nettokostnaden och standardkostnaden på den aggregerade nivån är intakt och ökar till och med något. Sambandet mellan nettokostnaden och de nya komponenterna ligger alltjämt på en stabilt hög nivå med en förklaringsgrad på väl över 60 procent. Mest positivt är dock att sambandet mellan nettokostnadsavvikelse och struktur faller tydligt. Förklaringsgraden i en regression av nettokostnadsavvikelsen på en bred uppsättning strukturella variabler sjunker från 45 till drygt 36 procent. Dessutom är flera av de variabler som tidigare hade signifikant påverkan på nettokostnadsavvikelsen, till exempel löneindex, nu insignifikanta. Om vi dessutom inkluderar den överförda kompensationen för administration är inte längre variablerna för skala på skolverksamheten signifikanta. Det talar för att det nya förslaget mer ändamålsenligt beaktar struktur som samvarierar med högre kostnader för skolverksamheten.

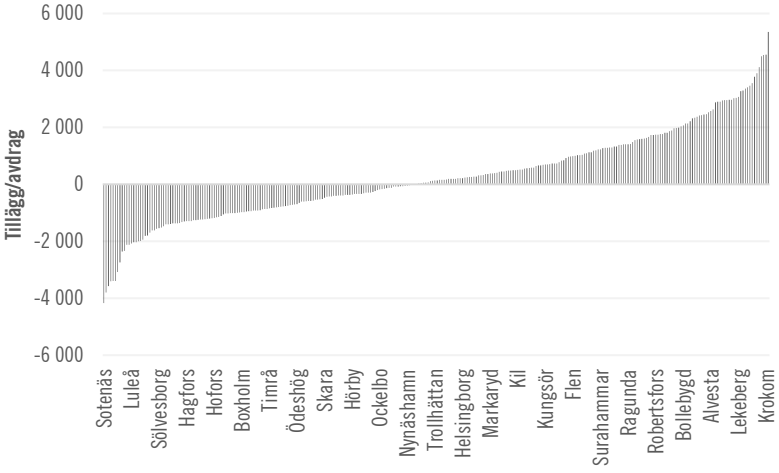
Kommitténs förslag gör att utfallen i delmodellen förändras jämfört med i dag. Totalt sjunker omfördelningen i delmodellen från 6,4 miljarder kronor till 6,1 miljarder kronor. Med de föreslagna förändringarna är det 153 kommuner som får ett tillägg i delmodellen och 137 kommuner som får ett avdrag. I dag är det 137 kommuner som får ett tillägg och 153 kommuner som får ett avdrag. Med förslaget blir det alltså något fler kommuner som får ett tillägg och något färre som får ett avdrag.

Med de föreslagna förändringarna är det alltjämt Sotenäs som får det största avdraget. Där uppgår avdraget till 4 167 kronor per invånare, att jämföra med 4 512 kronor per invånare i dag. Även bland kommunerna som får tillägg är det oförändrat i toppen. Med förslaget får Ekerö det största tillägget på 5 348 kronor per invånare, vilket är en minskning med drygt 255 kronor jämfört med i dag.

Om man tittar på den 25:e och 75:e percentilen så ligger den mittersta hälften av kommunerna i ett spann mellan –834 och +1 262 kronor per invånare. Det tecknar bilden av en något ökad spridning jämfört med den nuvarande delmodellen, där den mittersta hälften av kommunerna ligger i ett spann mellan –984 och +860 kronor per invånare. I figur 6.12 redovisar vi en samlad bild över utfallet för alla kommuner med det nya förslaget.

Figur 6.12 Nytt utfall i delmodellen för förskoleklass och grundskola 2024

Kronor per invånare



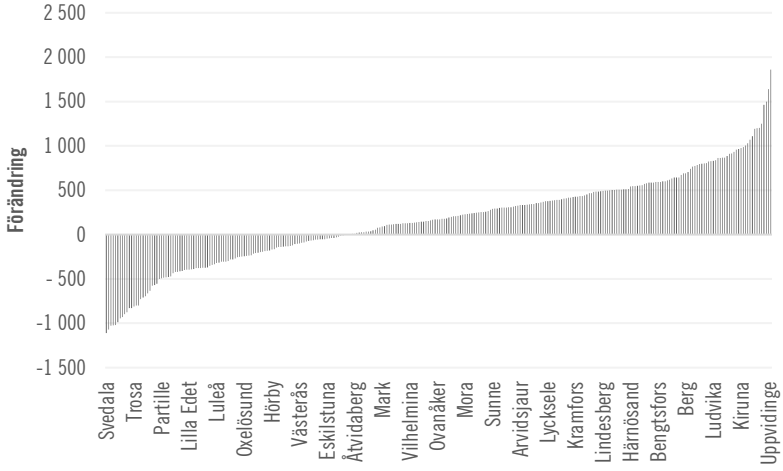
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

När det gäller förändringen i utfall är det 184 kommuner som får en positiv och 106 kommuner som får en negativ förändring med kommitténs förslag. Åsele är den kommun som får den största positiva förändringen i utfall med +1 859 kronor per invånare. Detta förklaras främst av den nya gleshetsersättningen. I andra änden hittar vi Svedala. Här är förändringen –1 110 kronor per invånare. I Svedala är det i lika delar den nya gleshetsersättningen som den föreslagna kompensationen för socioekonomi som förklarar förändringen i utfall. För de flesta kommunerna är dock förändringen mer blygsam. Den mittersta hälften av alla kommuner ligger i ett spann mellan –169 och +494 kronor per invånare. I figur 6.13 redovisar vi en samlad bild

över förändringen i utfallet för alla kommuner med de föreslagna förändringarna.

Figur 6.13 Förändring i utfall i delmodellen för förskoleklass och grundskola 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

För att bringa klarhet i vilken typ av kommuner det är som får en positiv respektive negativ förändring i det nya förslaget på delmodell för förskoleklass och grundskola redovisar kommittén i tabell 6.9 utfall och förändring per kommungrupp i genomsnitt.

Som framgår av tabellen innebär förslaget en ökad grad av omfördelning från framför allt pendlingskommuner nära storstad, och i viss mån även från större städer, till förmån för alla andra kommungrupper. Samtidigt ska man komma ihåg att flera av de storstadsnära kommunerna fortfarande får ett mycket positivt utfall i kostnadsutjämningen, eftersom dessa i regel kännetecknas av en hög andel barn i skolåldern. Störst positiv förändring får de bägge kategorierna av landsbygdskommuner.

Tabell 6.9 Utfall och förändring per kommungrupp 2024

Kronor per invånare

	Standardkostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	13 248	–922	258
Pendlingskommun nära storstad	16 000	1 831	–402
Större stad	13 715	–455	–183
Pendlingskommun nära större stad	14 973	804	45
Lågpendlingskommun nära större stad	14 373	203	437
Mindre stad/tätort	13 778	–392	215
Pendlingskommun nära mindre tätort	14 041	–129	339
Landsbygdskommun	13 904	–266	598
Landsbygdskommun med besöksnäring	13 235	–934	491

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Om man tittar på förändringens sammansättning är det tydligt att förändringarna drivs av dels den nya gleshetsersättningen, dels den nya kompensationen för socioekonomi. Gleshetsersättningens påverkan är klart dominerande. Detta är också rimligt med tanke på att utvärderingen av den befintliga delmodellen visade att gleshet var en underkompenserad faktor. I två kommungrupper spelar dock den socioekonomiska ersättningen störst roll. Det handlar ömsom om storstäder, som gynnas av kompensationen; ömsom om pendlingskommuner i närheten av storstäder, som typiskt missgynnas av kompensationen (se tabell 6.10).

Utifrån utvärderingen ovan gör kommittén den samlade bedömningen att de föreslagna förändringarna är motiverade. Med förslaget minskar sambandet mellan nettokostnadsavvikelse och struktur tydligt, samtidigt som kopplingen mellan utfall och förväntade behov i skolverksamheten ökar. För att säkerställa likvärdiga förutsättningar för den obligatoriska skolverksamheten i alla delar av landet borde dessa förändringar vara av värde.

Tabell 6.10 Förändringens sammansättning på kommungruppsnivå

Kronor per invånare

	Modersmål	Gleshet	Löneläge	Befolkningsökning	Befolkningsminskning	Socioekonomi
Storstäder	25	12	58	–30	4	189
Pendlingskommun nära storstad	–1	–183	28	–18	–12	–217
Större stad	0	–178	–34	6	4	20
Pendlingskommun nära större stad	–9	131	–38	–5	–4	–30
Lågpendlingskommun nära större stad	–6	318	–40	20	–9	155
Mindre stad/tätort	–11	266	–31	14	3	–25
Pendlingskommun nära mindre tätort	–6	269	–38	13	–21	122
Landsbygdskommun	–10	502	–40	22	–27	152
Landsbygdskommun med besöksnäring	1	512	–39	12	–14	20

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB

6.5 Gymnasieskola

Under 2024 omfördelar kostnadsutjämningens delmodell för gymnasieskola knappt 2,8 miljarder kronor. Detta kan jämföras med kommunernas nettokostnader för gymnasieskola under 2022 på cirka 46 miljarder kronor. Totalt omfördelas alltså cirka sex procent av kommunernas totala nettokostnader för verksamheten.

I det här avsnittet beskriver och utvärderar kommittén den befintliga delmodellen för gymnasieskola. Utifrån utvärderingen lämnar vi sedan förslag på en ny delmodell för verksamheten.

6.5.1 Nuvarande utformning

En delmodell för gymnasieskola fanns med redan vid införandet av den moderna kostnadsutjämningen 1996. Sedan dess har uppdateringar av delmodellen skett vid tre tillfällen. Den senaste förändringen ägde rum 2020, när delmodellen bland annat fick en skarpare kompensatorisk profil efter förslag från Kostnadsjämningsutredningen.[54] Men i likhet med grundskolan har delmodellens grundläggande struktur – med en stor åldersersättning och ett antal mindre merkostnadstillägg – varit intakt.

Kostnaderna för gymnasieskola skiljer sig med avseende på struktur i kommunerna

Det råder stora skillnader i kostnader för gymnasieskola mellan olika kommuner. Under 2022 sträckte sig nettokostnaden per invånare från 2 233 kronor i Solna till 9 449 kronor i Vilhelmina. Kostnaden per invånare i Vilhelmina var alltså mer än fyra gånger så hög som kostnaden i Solna. Om vi bortser från extremvärden och i stället jämför den 95:e och 5:e percentilen är skillnaden alltjämt betydande: 2 300 kronor per invånare – en skillnad på nästan 60 procent.

I likhet med förskolan och grundskolan skiljer sig kommunernas kostnader för gymnasieskola beroende på åldersstruktur. Kommuner som har en högre andel ungdomar i gymnasieåldern har i regel högre kostnader för gymnasieskola. Men jämfört med de andra skolformerna är gymnasieskolan en betydligt mer diversifierad verksamhet.

[54] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Totalt finns 18 olika nationella program som skiljer sig avsevärt i kostnadsintensitet. Därutöver finns fyra så kallade introduktionsprogram för elever som inte har nått upp till behörighetskraven till ett nationellt program. För att förstå orsakerna bakom de stora kostnadsskillnaderna för gymnasieskolan räcker det alltså inte med att beakta åldersstrukturen i kommuner. Detta perspektiv måste kompletteras med en bild av hur eleverna fördelar sig på de olika gymnasieprogrammen.

I tabell 6.11 redovisar vi andelen invånare i åldern 16–18 år samt andelen invånare på låg- respektive högkostnadsprogram för de fem kommuner med högst respektive lägst nettokostnad per invånare under 2022. Som framgår av tabellen har kommunerna med lägst kostnader vanligen en lägre andel invånare i åldern 16–18 år än kommunerna med högst kostnader. De har även en mer kostnadsmässigt gynnsam fördelning av elever mellan de nationella programmen jämfört med högkostnadskommunerna. I jämförelse med Vilhelmina har Solna till exempel en nästan tio gånger så låg andel av sina elever på högkostnadsprogram och en nästan tre gånger så hög andel av sina elever på lågkostnadsprogram.

Tabell 6.11 Skillnader i åldersstruktur och programsammansättning mellan kommuner med hög respektive låg nettokostnad per invånare för gymnasieskola 2022

	Nettokostnad (kr/inv.)	Andel invånare 16–18 år (%)	Elevandel på lågkostnads-program (%)	Elevandel på högkostnads-program (%)
Kommunerna med lägst nettokostnad				
Solna	2 233	2,2	70,5	3,7
Sundbyberg	2 837	2,5	68,5	4,6
Stockholm	3 353	3,0	69,9	3,9
Borgholm	3 360	2,8	50,0	21,9
Sotenäs	3 380	2,3	41,7	24,0
Kommunerna med högst nettokostnad				
Vilhelmina	9 499	3,4	25,4	36,6
Arjeplog	6 932	2,7	37,7	34,8
Lycksele	6 803	3,2	39,6	27,8
Älvsbyn	6 505	3,3	35,4	37,4
Arvidsjaur	6 505	2,9	38,8	38,2

Anm.: Indelningen i låg- respektive högskostnadsprogram har gjorts utifrån riksprislistan, som visar den budgeterade genomsnittskostnaden per program och elev i den offentliga gymnasieskolan i riket. Program som har haft en budgeterad kostnad under 109 349 kronor per elev har bedömts som lågkostnadsprogram. Program som har haft en budgeterad kostnad över 149 227 kronor har bedömts som högkostnadsprogram. Dessa tröskelvärden motsvarar den 1:a respektive 3:e kvartilen.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Men det kan också finnas andra orsaker bakom kostnadsskillnaderna som är av strukturell karaktär. Till exempel kan långa avstånd och geografisk isolering göra det svårt för vissa kommuner att hitta attraktiva samverkanslösningar för att erbjuda ett allsidigt utbud av de nationella programmen till sina gymnasieungdomar. Det kan medföra att vissa kommuner måste bedriva gymnasieskola i en skala som inte medger samma förutsättningar för kostnadseffektivitet som i kommuner med mer gynnsam geografi. Därmed behöver kostnadsutjämningen för gymnasieskolan även lyfta in andra aspekter än endast ålders- och programstruktur för att skapa likvärdiga förutsättningar för skolverksamheten.

Den befintliga delmodellen för gymnasieskola består av en åldersersättning och fem merkostnadskomponenter

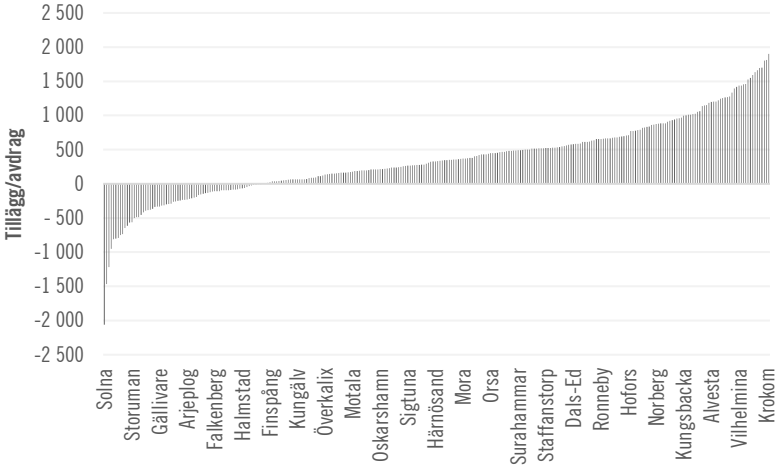
Dagens delmodell för gymnasieskolan består av en åldersersättning och fem merkostnadskomponenter. Åldersersättningen utgår från andelen invånare i åldern 16–18 år per kommun multiplicerat med nettokostnaden per 16–18-åring för gymnasieskolan i riket. Ovanpå åldersersättningen får kommuner tillägg eller avdrag beroende på strukturella förhållanden som har bedömts generera merkostnader för verksamheten. I dag kompenseras merkostnader till följd av

- gleshet,
- programval,
- högt strukturellt löneläge,
- kraftig befolkningsökning, samt
- kraftig befolkningsminskning.

Under 2024 omfördelas knappt 2,8 miljarder kronor i delmodellen för gymnasieskola. Totalt är det 221 kommuner som får tillägg och 69 kommuner som får avdrag. Solna har det största avdraget på 2 059 kronor per invånare. På andra sidan spannet återfinns Hylte med ett tillägg på 1 902 kronor per invånare. De flesta kommuner har dock mer måttfulla utfall. Knappt hälften av kommunerna ligger i spannet ±400 kronor per invånare (se figur 6.14).

Figur 6.14 Utfall i delmodellen för gymnasieskola 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Om man bryter ner omfördelningen i de respektive komponenterna framgår att ersättningen för åldersstruktur och programval har störst påverkan på den totala omfördelningen i delmodellen. Övriga merkostnadskomponenter är väsentligt mindre och omfördelar mellan cirka 40 och 431 miljoner kronor (se tabell 6.12).

Tabell 6.12 Komponentanalys över omfördelningen i delmodellen för gymnasieskola 2024

	Omfördelning (mnkr)	Högsta utfall (kr/inv.)	Lägsta utfall (kr/inv.)
Åldersersättning	2 434	2 662 (Danderyd)	–1 759 (Solna)
Gleshet	431	461 (Vilhelmina)	–139 (Danderyd)
Programval	1 214	1 148 (Malå)	–1 087 (Danderyd)
Strukturellt löneläge	304	280 (Danderyd)	–47 (enhetlig avgift)
Befolkningsökning	93	156 (Knivsta)	–16 (enhetlig avgift)
Befolkningsminskning	40	435 (Sorsele)	–4 (enhetlig avgift)
Totalt	**2 776**	**1 902 (Hylte)**	**–2 059 (Solna)**

Anm.: Att den totala omfördelningen inte uppgår till samma belopp som summan av delarna har att göra med att flödena i de olika merkostnadskomponenterna går i olika riktningar. Till exempel får kommuner med höga utfall i gleshetsersättningen i regel låga utfall i kompensationen för strukturellt löneläge. På så sätt tar flödena ut varandra något när man summerar den totala omfördelningen.

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Nedan går vi igenom de olika merkostnadskomponenterna i delmodellen för gymnasieskola.

Gleshet

Ersättningen för gleshet syftar till att kompensera kommuner för merkostnader för små gymnasieskolor, busskort samt inackorderingstillägg till följd av glesa bosättningsmönster och långa avstånd. I likhet med de gleshetskomponenter som har beskrivits ovan baseras gleshetsersättningen i delmodellen för gymnasieskola på ett index som multipliceras med åldersersättningen. Detta index skattar merkostnader för gleshet och är framtaget genom en fiktiv utplacering av gymnasieskolor utifrån uppgifter om ungdomarnas faktiska bosättningsmönster och en serie antaganden om bland annat maximalt reseavstånd, lägsta antal ungdomar som krävs för att motivera en gymnasieskola samt kostnader för små skolor, skolskjuts och inackorderingstillägg. Även när det gäller delmodellen för gymnasieskola är det Tillväxtverkets numera utrangerade systemlösning *Struktur*, med data från 2016, som har använts för att beräkna gleshetsindexet.[55]

Programval

Ersättningen för programval, den så kallade programvalsfaktorn, har som huvudsakligt syfte att kompensera för merkostnader relaterade till skillnader i programstruktur mellan kommuner. Men faktorn innehåller också en volymkomponent som ger ersättning till kommuner som har många elever i andra åldrar än 16–18 år, det vill säga många elever som av olika skäl behöver fler än tre år på sig att slutföra en gymnasieutbildning. Sedan några år tillbaka, 2020, ger också programvalsfaktorn kompensation för ungdomar i åldersgruppen 16–18 år som befinner sig utanför gymnasieskolan. Detta infördes på förslag av Kostnadsutjämningsutredningen i syfte att stärka den socioekonomiska profilen i delmodellen.[56]

Beräkningen av programvalsfaktorn är relativt komplex men kan lite förenklat sammanfattas i tre steg:

[55] Se SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting* (avsnitt 6.3) för en översiktlig beskrivning av systemlösningen.
[56] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

- I det första steget beräknas en teoretisk totalkostnad för varje kommuns gymnasieskola genom att multiplicera antal elever på respektive program med snittkostnaden per elev i riket på respektive program och summera produkterna. I denna beräkning ingår även 16–18-åringar som inte går i gymnasiet, som en del av programvalsfaktorns socioekonomiska element.
- I det andra steget upprepas samma sak som i steg 1, fast den här gången för hela riket. Därigenom erhålls en teoretisk totalkostnad för hela gymnasieskolan i Sverige. Denna totalkostnad divideras sedan med det totala antalet invånare i åldern 16–18 år, vilket ger en snittkostnad per 16–18-åring i riket. Denna snittkostnad används sedan för att räkna fram ett relationstal per kommun som visar vad gymnasieskolan skulle ha kostat om den speglade fördelningen av elever mellan program i riket och bedrevs med genomsnittlig ambition och effektivitet.
- Programvalsfaktorn erhålls slutligen genom att minska kommunens beräknade kostnad enligt det första steget med kommunens beräknade kostnad enligt det andra steget. Kommuner som jämfört med riket har en mer kostsam struktur får ett tillägg, medan kommuner som har en mindre kostsam struktur får ett avdrag. För att motverka alltför stora slag i programvalsfaktorn mellan enskilda år beräknas ersättningen som ett genomsnitt över de senaste två åren.

Strukturellt löneläge

Ersättningen för strukturellt löneläge syftar till att kompensera kommuner där den förväntade lönenivån är högre i jämförelse med riket som helhet, vilket i sin tur påverkar kostnaderna för kommunernas olika verksamheter, däribland gymnasieskolan. Kompensationen sker något förenklat genom att ett lönekostnadsindex multipliceras med den så kallade justerade lönekostnaden för varje kommun. I delmodellen beräknas den justerade lönekostnaden som summan av åldersersättningen samt ersättningarna för gleshet och programval, multiplicerat med gymnasieskolans lönekostnadsandel som fastställts till 67,8 procent.

Befolkningsökning

Kompensationen för befolkningsökning syftar till att kompensera kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet ungdomar i åldern 16–18 år för ökade lokalkostnader. Ersättningen faller ut till kommuner som har haft en ökning av antalet 16–18-åringar som överstiger ökningen i riket med minst två procentenheter under de senaste fem åren. Om antalet ungdomar i riket har minskat räcker det att kommunen har haft en ökning på minst två procent för att ersättningen ska falla ut. År 2016 fastställdes ersättningen till 15 600 kronor per ungdom över gränsvärdet, men räknas årligen upp med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) till aktuell kostnadsnivå. För utjämningsåret 2024 är ersättningen cirka 18 300 kronor per ungdom över gränsvärdet.

Befolkningsminskning

Ersättningen för befolkningsminskning syftar till att kompensera kommuner som har haft en kraftig minskning av antalet ungdomar i åldern 16–18 år för kvardröjande fasta kostnader. Kommuner som har haft en minskning av antalet 16–18-åringar under de senaste fem åren som överstiger 2 procent, eller minst 2 procentenheter mer än minskningen i riket, får en fastställd ersättning per ungdom som överstiger gränsvärdet. Även här fastställdes ersättningen till 15 600 kronor 2016, men räknas årligen upp med KPIF till aktuell kostnadsnivå. För utjämningsåret 2024 är ersättningen cirka 18 300 kronor per ungdom över gränsvärdet.

6.5.2 Utvärdering av befintlig delmodell

I likhet med tidigare delmodeller har kommittén utvärderat den befintliga delmodellen för gymnasieskola genom ett stort antal statistiska analyser. Även här har det huvudsakliga arbetsverktyget varit regressionsanalys i syfte att undersöka samband mellan kommunala kostnader för verksamheten och olika förklarande variabler.[57] Fokus i kostnadsanalyserna har legat på

[57] Regressionerna har i regel baserats på paneldata för åren 2018–2022 och skattats med konstant, årsvisa dummyvariabler för att fånga upp eventuella tidstrender, samt med klustrade standardfel på kommunnivån.

- dels nettokostnaden, mätt i kronor per invånare eller i kronor per 16–18-åring, som visar hur stora resurser verksamheten tar i anspråk i form av skatt och generella statsbidrag.
- dels nettokostnadsavvikelsen, mätt i procent, som visar hur nettokostnaden avviker från den av kostnadsutjämningen beräknade standardkostnaden för verksamheten.[58]

För att minska risken för att resultaten ska störas av skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner, som inte ska vara föremål för utjämning, har regressionsanalyserna vanligen gjorts med kontroll för vilket riksområde kommunen tillhör.[59] För en närmare beskrivning av denna ansats hänvisas till avsnitt 2.2.2, där vi beskriver kommitténs utvärderingsmetodik.

Det är vidare så att sambanden när det gäller gymnasieskola tenderar att se olika ut beroende på om kommunen bedriver egen gymnasieskola eller inte. Därför har regressionerna vanligtvis också inkluderat en kontrollvariabel för om kommunen har gymnasieskola med nationellt program i egen regi eller inte. Detta är inte en strukturell variabel, men är ändå viktig att ha med för att inte valet att ha eller inte ha en gymnasieskola ska snedvrida resultaten.

Sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad lämnar utrymme för flera förbättringar

På den aggregerade nivån är sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad i delmodellen för gymnasieskola svagare jämfört med i de delmodeller som har beskrivits ovan. Förklaringsgraden uppgår till 41,5 procent. Det innebär att mindre än hälften av variationen i nettokostnad, rent statistiskt, går att härleda till skillnader i standardkostnad mellan kommuner.

När vi bryter ner standardkostnaden i dess komponenter (se avsnitt 6.5.1) ökar förklaringsgraden till drygt 50 procent. Även detta är dock tydligt lägre än vad vi har sett i de hittills genomgångna del-

[58] Till skillnad från det mått på nettokostnadsavvikelse som finns i Kolada, som lyfter in parametrar från andra delmodeller i kostnadsutjämningen, har kommittén utgått från ett striktare mått som endast speglar avvikelsen från standardkostnaden så som den är beräknad i den specifika delmodellen. Syftet har varit underlätta jämförelser mellan nuvarande delmodell och den delmodell som kommittén föreslår längre fram.

[59] Riksområden (NUTS2) är geografisk indelning av Sverige i åtta områden som har sitt ursprung i EU:s hierarkiska regionindelning som introducerades av Eurostat.

modellerna. Eftersom det av allt att döma finns betydande skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner när det gäller gymnasieskolan – särskilt med tanke på det ökade inslaget av frivillighet i jämförelse med exempelvis grundskolan – bedömer kommittén att det ändå är ett acceptabelt samband.

Vidare tyder kommitténs analyser på att en del komponenter inte har en signifikant, eller ibland till och med negativ, samvariation med nettokostnaden för verksamheten. Framför allt tycks ersättningarna för strukturellt löneläge och för befolkningsförändringar vila på en skakig empirisk grund. Men även delar av programvalsfaktorn, när vi styckar upp denna i dess respektive beståndsdelar, uppvisar en tveksam samvariation med kostnaderna. I synnerhet är det den del av programvalsfaktorn som ger ersättning för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan som har svagt stöd i kostnadsdata. Snarare pekar analysen – knappast förvånande – på att kommuner med många ungdomar utanför gymnasieskolan har lägre kostnader.

Här bör det dock tilläggas att den del av programvalsfaktorn som ger ersättning för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan är tänkt att kompensera för skillnader i förväntat stödbehov *inom* gymnasieskolan till följd av olika resursstark elevsammansättning i kommunerna.[60] Enligt kommitténs uppfattning kan man kan dock rikta metodinvändningar mot detta med tanke på att de socioekonomiskt svagaste eleverna sannolikt är de som befinner sig utanför gymnasieskolan. Det är inte säkert att stödbehovet bland inskrivna elever i gymnasieskolan har ett starkt samband med andelen 16–18-åringar utanför gymnasieskolan.

Kommittén har även analyserat om det finns strukturella variabler bortom dem som i dag ingår i delmodellen som samvarierar med nettokostnaderna för gymnasieskola. Då framkommer att andra mått på gleshet tycks ha en starkare samvariation med kostnaderna än befintligt gleshetsindex.

Struktur är en faktor av betydelse för nettokostnadsavvikelsen

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.2.2 ska nettokostnadsavvikelsen helst uppvisa ett så lågt samband som möjligt med strukturella faktorer i kommunerna. Intuitionen bakom detta är att det idealiskt bara ska

[60] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

vara variation i kommunernas ambition och effektivitet som bestämmer vilken avvikelse de har från standardkostnaden.

När det gäller den befintliga delmodellen för gymnasieskola är förklaringsgraden i en regression av nettokostnadsavvikelsen mot de bakgrundsvariabler som ligger till grund för ersättningarna drygt 40 procent. Här ska det emellertid sägas att det framför allt är kontrollvariabeln för om kommunen har en egen skola eller ej, som bidrar till den höga förklaringsgraden.[61] Denna är som vi har beskrivit tidigare ingen strukturell variabel, men är viktig att ha med för att inte valet att ha skola eller inte ska störa resultaten.

Initialt ger analysen stöd för att befolkningsökning och den del av programvalsfaktorn som ger ersättning för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan har en signifikant negativ samvariation med nettokostnadsavvikelsen. Det innebär att växande kommuner och kommuner med låg gymnasiefrekvens, det vill säga en hög andel ungdomar i åldern 16–18 år utanför gymnasieskolan, allt annat lika har en mer negativ nettokostnadsavvikelse i genomsnitt.

Om vi vidgar analysen och lyfter in andra strukturella faktorer som i dag inte ingår i delmodellen framträder flera intressanta resultat. För det första stiger förklaringsgraden till cirka 48 procent. Detta är normalt fallet när man inkluderar fler variabler. Men här är ökningen markant, vilket talar för att dagens delmodell inte tillfyllest tar hänsyn till sådan struktur som påverkar kostnaderna för verksamheten. Den tillkommande variabel som bidrar mest till den ökade förklaringsgraden är den variabel från Lunds universitet, som med utgångspunkt i hur befolkningen faktiskt bor mäter vilket genomsnittligt avstånd som krävs i varje kommun för att samla ett visst antal invånare. För att ta hänsyn till att gymnasieskolan är en mer regional verksamhet visar variabeln i detta sammanhang vilket avstånd som krävs för att samla 15 000 invånare.

För det andra kan vi notera att befintligt gleshetsindex har en signifikant negativ påverkan på nettokostnadsavvikelsen när vi kontrollerar för andra mått på gleshet. I den utökade regressionen är både gleshetsindex och genomsnittligt avstånd signifikanta, men i olika riktningar. När vi exkluderar variabeln för genomsnittligt avstånd är inte gleshetsindexet längre signifikant. Det innebär att dagens gleshetsindex – som bygger på skattade merkostnader för elevresor, inackorderingstillägg och småskolor – har en signifikant negativ på-

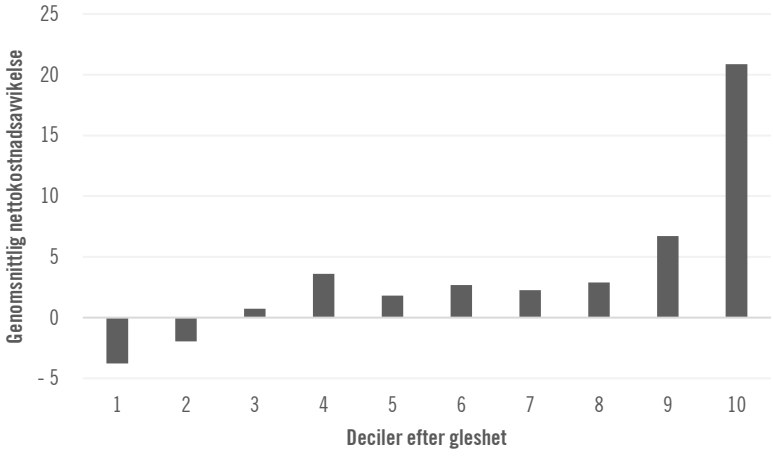
[61] Utan denna kontrollvariabel är förklaringsgraden drygt 28 procent.

verkan på nettokostnadsavvikelsen efter att vi kontrollerar för en gleshetsvariabel som mer direkt bygger på avstånd, bosättningsmönster och bebyggelsestruktur i kommunerna. Detta kan tolkas som att dagens gleshetsersättning i viss mån överkompenserar kommuner som får del av ersättningen utan att egentligen vara särskilt glesa. Bland kommunerna som tar emot relativt höga ersättningar för gleshet finns till exempel Bjuv, Nykvarn och Oxelösund, som vanligtvis inte brukar betraktas som särskilt glesa kommuner och som dessutom verkar på mycket välintegrerade regionala gymnasiemarknader med Helsingborg, Södertälje respektive Nyköping. Även om den här typen av kommuner självfallet har kostnader för sina utpendlande elever, så köper de utbildningsplatser från kommuner som, tack vare sin regionala dragningskraft, borde kunna ha en relativt kostnadseffektiv gymnasieskola. Därmed kan man fråga sig om den här typen av kommuner verkligen har *merkostnader* för gleshet.

Att gleshet förefaller vara en underkompenserad faktor framgår även vid en visuell analys av nettokostnadsavvikelsen. I figur 6.15 nedan redovisar vi genomsnittlig nettokostnadsavvikelse när vi har delat in kommunerna i deciler efter gleshet. I varje decil finns 29 kommuner, där indelningen har skett utifrån hur glesa kommunerna är. I decil 1 finns de tätaste kommunerna och i decil 10 finns de glesaste kommunerna. Som gleshetsmått har vi använt oss av den nämnda avståndsvariabeln från Lunds universitet.

Figur 6.15 Nettokostnadsavvikelse i deciler efter gleshet 2022

Procent



Källa: Egna beräkningar med data från SCB och Lunds universitet.

Som framgår av figuren är det tydligt att det är de glesaste kommunerna som har de allra största nettokostnadsavvikelserna. Detta stärker bilden av att dagens gleshetskompensation inte helt tillfredsställande fångar all variation i geografisk struktur som påverkar nettokostnaderna för gymnasieskolan.

6.5.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Befintligt index som ligger till grund för *gleshetsersättningen* tas bort. I stället införs ett nytt gleshetsindex utifrån skillnader i kommunerna när det gäller vilket genomsnittligt avstånd som krävs för att samla 15 000 invånare samt regionalt befolkningsunderlag.

Programvalsfaktorn ändras till att endast reflektera skillnader i programstruktur mellan kommuner. Ersättningen ska inte längre baseras på ett snitt över två år, utan ska få fullt genomslag varje utjämningsår.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras med ett nytt index över strukturellt förväntade lönenivåer i kommunerna och

en ny lönekostnadsandel. Den justerade lönekostnaden ska beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för gleshet, programval, socioekonomi, gymnasiefrekvens och administration.

Dagens ersättningar för *befolkningsförändringar* tas bort.

En ny ersättning för *socioekonomi* införs för att kompensera kommuner för merkostnader till följd av skillnader i andelen elever som förväntas behöva fler än tre år på sig för att fullfölja en gymnasieutbildning. Kompensationen ska baseras på ett index utifrån andelen ungdomar med lågutbildade föräldrar, andelen ungdomar i hushåll med låg disponibel inkomst samt andelen ungdomar med högst fyra års vistelsetid i Sverige.

En ny ersättning införs för att utjämna för skillnader i *gymnasiefrekvens* mellan kommuner. Kompensationen ska beräknas utifrån differensen mellan kommunens och rikets gymnasiefrekvens, multiplicerat med åldersättningen. För att ta hänsyn till att kommuner kan ha kvarvarande kostnader för ungdomar i åldern 16–18 år som ej går i gymnasieskolan ska genomslaget i kompensationen begränsas till 2/3.

Delmodellen ändras genom att ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader till denna delmodell. Kompensationen ska baseras på ett index över förväntat antal årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

Utvärderingen av dagens delmodell avslöjar flera brister

Delmodellen för gymnasieskola utjämnar i dag för skillnader mellan kommuner när det gäller åldersstruktur, gleshet, programval, strukturellt löneläge samt kraftiga befolkningsförändringar. Kommitténs utvärdering av delmodellen pekar på att det finns förbättringspotential i flera av dessa delar.

På den aggregerade nivån kan vi konstatera att sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad är jämförelsevis lägre i delmodellen för gymnasieskola än vad det är i de tidigare genomgångna delmodellerna. Vi kan också se att vissa komponenter förefaller stå på en skakig empirisk grund. Framför allt har ersättningarna för struk-

turellt löneläge och för kraftiga befolkningsförändringar svagt stöd i kostnadsdata. Även den del av programvalsfaktorn som i dag ger ersättning för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan är empiriskt svårmotiverad.

Utvärderingen har vidare visat att det finns strukturella, kostnadspåverkande skillnader mellan kommuner som i dag är otillräckligt kompenserade. Till exempel förefaller gleshet vara en faktor som inte tillfyllest omhändertas i dagens delmodell.

När det gäller kommunernas nettokostnadsavvikelser för gymnasieskola kan kommittén konstatera att strukturella förutsättningar tydligt påverkar benägenheten att avvika från den i delmodellen beräknade standardkostnaden. Även här har utvärderingen visat att vissa strukturella faktorer, som i dag genererar ersättning i delmodellen, i själva verket samvarierar med en mer negativ nettokostnadsavvikelse.

Mot denna bakgrund ser kommittén att det finns utrymme att förbättra dagens delmodell i ett flertal avseenden. Först och främst bör det vara möjligt att stärka den empiriska basen i delmodellen och därigenom förbättra sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad. Med sådana förändringar bör det även vara möjligt att minska sambandet mellan nettokostnadsavvikelse och struktur. Därutöver anser kommittén att det finns potential att förenkla och renodla delmodellen. Särskilt programvalsfaktorn är komplex och inrymmer i dag flera olika syften, som borde kunna separeras för att öka förståelsen av och transparensen i systemet.

Gleshetsersättningen ska baseras på ett nytt index

Som framgår av kommitténs utvärdering tycks gleshet vara en underkompenserad faktor i dagens kostnadsutjämning för gymnasieskolan. Den gleshetsvariabel som speglar genomsnittliga avstånd i kommunen utifrån invånarnas bosättningsmönster har genomgående haft en signifikant positiv påverkan på såväl nettokostnaden som nettokostnadsavvikelsen i de statistiska analyser som har redogjorts för ovan. Vidare framgår det tydligt i figur 6.15 att det är de riktigt glesa kommunerna som har de allra största nettokostnadsavvikelserna. Det ger en indikation om att gleshet inte fångas upp optimalt i dagens delmodell.

För att öka förståelsen av varför dagens gleshetsersättning inte helt tillfredsställande tycks omhänderta den gleshetsproblematik som vissa kommuner står inför har kommittén analyserat hur den fiktiva utplaceringen av skolor, som ligger till grund för dagens gleshetsersättning (se avsnitt 6.5.1), förhåller sig till den verkliga situationen. Då framträder stora skillnader.

Enligt den befintliga parametersättningen i dagens gleshetskomponent skulle det under 2018 endast ha funnits 288 gymnasieskolor i Sverige.[62] Under november 2023 fanns det dock enligt Skolenhetsregistret drygt 900 verkliga gymnasieskolor i Sverige.[63] Även om antalet individer i åldern 16–18 år har ökat under tidsperioden är det orimligt att tänka sig att denna ökning skulle ge upphov till en tredubbling av antalet gymnasieskolor. Avvikelserna är vidare så betydande att det är svårt att tänka sig att de endast skulle förklaras av skillnader i effektivitet och ambition mellan kommuner. Det ger en tydlig indikation om att det finns problem med träffsäkerheten i dagens gleshetskomponent.

Sammantaget talar detta, enligt kommitténs bedömning, för att gleshetsersättningen behöver uppdateras i grunden. Samtidigt är det inte helt enkelt att förstå varför och hur gleshet får en så stor inverkan på kostnaderna för gymnasieskolan. Att det bara skulle vara merkostnader för elevresor och inackorderingstillägg som driver upp kostnader förefaller otroligt. För dessa kostnadsslag finns enligt gällande författningar regleringar som normerar hur hög ersättning som en kommun är skyldig att lämna.[64] Att dessa kostnader skulle öka linjärt med långa avstånd är därmed inte trovärdigt. Snarare ligger det närmare till hands att misstänka att långa avstånd kan tvinga fram en drift av gymnasieskolor som egentligen är för små för att vara ekonomiskt motiverade, även med beaktande av den samverkan som sker mellan kommuner.

För att illustrera detta kan Åsele kommun i Västerbotten användas som exempel. Under 2022 hade Åsele 84 invånare i åldern 16–18 år.

[62] Siffran är tyvärr inte möjlig att uppdatera för senare år.

[63] För att få fram en siffra över *verkliga* gymnasieskolor har vi slagit samman alla skolenheter inom en huvudman som har samma besöksadress. Detta är i enlighet med hur t.ex. Planerings- och dimensioneringsutredningen (U 2018:01) har hanterat frågan.

[64] Enligt lag (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor är kommunen vanligen inte skyldig att lämna högre ersättning än 1/30 av prisbasbeloppet per månad i stöd för elevresor. När det gäller inackorderingstillägg ska detta enligt 15 kap. 32 § skollagen ges med minst 1/30 av prisbasbeloppet till elever som studerar hos annan offentlig huvudman. För elever som studerar hos enskilda huvudmän och har behov av inackordering är det CSN som ansvarar för utbetalningarna.

Detta är självfallet ett alldeles för litet underlag för att kunna motivera en egen gymnasieskola. Knappast förvånande hade alltså Åsele en utpendling på 100 procent läsåret 2022/23. Rent kostnadsmässigt betyder detta att kostnaden per gymnasieelev i Åsele är avhängig kostnadsläget i de kommuner som eleverna pendlar ut till. Enligt Skolverket bildade Åsele, ihop med Dorotea och Vilhelmina, en självständig gymnasieregion under samma läsår.[65] Totalt fanns i denna gymnasieregion då 377 invånare i åldersgruppen 16–18 år. Fördelat på de åtta nationella program som erbjöds under läsåret blir elevunderlaget på de respektive programmen litet, vilket kan trycka upp kostnaderna. Även om en kommun alltså – på rationella grunder – väljer att inte ha en egen skola, så kan kostnaderna ändå bli höga om själva marknaden som kommunen är integrerad i är liten.

Alternativet för att komma upp kostnadseffektivitet skulle vara att stora delar av ungdomarna i Västerbottens inland skulle behöva ta sig till kustlandet för att gå i gymnasieskola. Men de stora avstånden talar för att det här inte är en realistisk lösning i praktiken. Mellan Åsele och Umeå är det över två timmars bilresa. Om man i stället tar Vilhelmina som utgångspunkt är det över tre timmars bilresa. Att kräva att en stor del av alla gymnasieungdomar skulle pendla över så långa avstånd eller flytta hemifrån så tidigt är, enligt kommitténs bedömning, inte praktiskt tänkbart.

Kommitténs slutsats av detta är att gleshet, utöver att leda till ökade kostnader för elevresor och inackorderingstillägg, kan tvinga fram en drift av små gymnasieskolor som inte medger samma förutsättningar för kostnadseffektivitet som i kommuner med mer gynnsam geografi. Detta behöver omhändertas tydligare i delmodellen för gymnasieskola än vad som är fallet i dag.

För att göra det har kommittén utgått från sambandet mellan nettokostnaden per individ i åldern 16–18 år och två variabler som speglar skillnader i bosättningsmönster och möjligheter att få till attraktiva samverkanslösningar med andra kommuner:

- dels genomsnittligt avstånd för att samla 15 000 invånare,
- dels regionalt befolkningsunderlag.

[65] Skolverket (2023): *Gymnasiemarknadens geografi på 2020-talet – elevernas pendling till gymnasieutbildning.*

Regionalt befolkningsunderlag mäter antalet invånare som bor inom en radie av 112,5 kilometer (vägavstånd) från centralorten i varje kommun. Tanken med variabeln är att fånga förutsättningar för samverkan och för att dela på resurser. Ju mindre regionalt befolkningsunderlag som en kommun har, desto sämre anses förutsättningarna för samverkan vara. En liknande variabel, lokalt befolkningsunderlag, används även i den befintliga delmodellen för räddningstjänst med ett likartat syfte (se avsnitt 6.15).

De selekterade variablerna samvarierar med kostnaderna för gymnasieskolan på ett sådant sätt att kostnaderna ökar med ett högre genomsnittligt avstånd och ett lägre regionalt befolkningsunderlag. Framför allt är det avståndsvariabeln som har stor betydelse för kostnaderna för gymnasieskolan.

För att inte sambandet ska plocka upp variation som hänför sig till andra strukturella förhållanden som är föremål för utjämning har skattningen skett med kontroll för detta. I skattningen har även en kontroll för riksområde tillämpats. Detta är, som vi har beskrivit tidigare, ett sätt att försöka parera risken att variablerna ska fånga in kostnadsskillnader som egentligen springer ur skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner.

Utifrån det skattade sambandet räknar vi sedan ut vilka kommuner som har förväntade merkostnader kopplade till gleshet. Detta görs om till ett index som i sin tur ligger till grund för själva ersättningen i delmodellen. I likhet med i dag beräknas ersättningen genom att indexet multipliceras med åldersersättningen. På så sätt uppnås en följsamhet mot kostnadsutvecklingen över tid.

En betydelsefull skillnad gentemot i dag är att den föreslagna gleshetsersättningen bygger på ett asymmetriskt index. Det innebär att kommuner utan förväntade merkostnader relaterade till gleshet behandlas likartat. Indexet gör alltså ingen skillnad mellan kommuner som har mycket gynnsam geografisk struktur och kommuner som endast har gynnsam struktur. Till exempel får de tre storstäderna identiskt index i förslaget. Detta har sin grund i att vi inte har kunnat identifiera en signifikant kostnadspåverkan av olika grader av gleshet i undergruppen av kommuner som, i den statistiska modellen, anses ha en gynnsam geografisk struktur.

Med detta sätt att kompensera glesa förhållanden ökar den totala omfördelningen i merkostnadskomponenten från dagens drygt 400 miljoner kronor till knappt 1,3 miljarder kronor. Framför allt

gynnas ytmässigt stora men glest befolkade kommuner i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland av förändringarna. De kommuner som får en försämring av sitt utfall med förslaget är typiskt pendlingskommuner nära storstad, ofta utan egen gymnasieskola, som ingår i välintegrerade gymnasiemarknader där det samlade elevunderlaget är stort. Förslaget markerar i det här avseendet ett slags tyngdpunktsförskjutning i komponenten: från merkostnader för elevresor och inackordering, till merkostnader för små skolor med beaktande av gymnasieskolans regionala karaktär.

Programvalsfaktorn ska förenklas och renodlas till att endast reflektera skillnader i programstruktur mellan kommuner

Som kommittén har redogjort för i avsnitt 6.5.1 är den befintliga programvalsfaktorn tämligen komplex och inrymmer flera olika syften. Vidare har utvärderingen av dagens delmodell visat att den del av programvalsfaktorn som ger ersättning för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan är empiriskt svårmotiverad. I stället för att samvariera med ökade nettokostnader och en mer positiv nettokostnadsavvikelse, samvarierar andelen 16–18-åringar utanför gymnasieskolan med lägre kostnader och en mer negativ nettokostnadsavvikelse. Även om denna del av programvalsfaktorn är tänkt att utgöra en socioekonomisk kompensation finns det, enligt kommitténs uppfattning, rakare och mer träffsäkra sätt att åstadkomma det på. I nuläget snedvrider bara denna del det som programvalsfaktorn egentligen är tänkt att spegla, det vill säga skillnader i programstruktur mellan olika kommuner.

Kommitténs analyser tyder vidare på att programvalsfaktorn, så som den ser ut i dag, ger upphov till en incitamentsstruktur som lämnar en del övrigt att önska. Allt annat lika ökar ersättningen i den befintliga programvalsfaktorn med

- många elever på dyra program och få elever på billiga program,
- fler inskrivna elever i gymnasieskolan än vad det finns folkbokförda 16–18-åringar, det vill säga många elever som behöver fler än tre år på sig för att fullgöra gymnasieskolan,
- en högre andel invånare i åldern 16–18 år som är inskrivna i gymnasieskolan – om dessa läser dyra program,

- en lägre andel invånare i åldern 16–18 år som är inskrivna i gymnasieskolan –om dessa läser billiga program, samt
- en hög kvarvaro av elever på introduktionsprogram, såvida de inte övergår till något av de dyrare nationella programmen.

Dessa effekter är både väntade och oväntade. Att komponenten ger ersättning till kommuner som har många elever på dyra program är förstås den bärande idén med själva komponenten. De andra effekterna är dock, enligt kommitténs uppfattning, mer tveksamma.

När det gäller ersättningen för att en kommun har många elever som behöver fler än tre år på sig för att fullfölja en gymnasieutbildning är denna rimlig om det finns strukturella anledningar till att dessa elever behöver fler än tre år på sig. Ett exempel kan vara skolsvårigheter som springer ur en svag socioekonomi. Om det däremot finns andra skäl till att en viss kommun har många elever som behöver fler än tre år på sig, till exempel bristande studie- och yrkesvägledning, är det inte lika rimligt. Då handlar det snarare om en skillnad i effektivitet mellan olika kommuner, som inte bör vara föremål för kostnadsutjämning. Längre fram i betänkandet föreslår kommittén en ansats för att separera dessa delar inom ramen för en ny kompensation av socioekonomi i delmodellen.

Det mest anmärkningsvärda resultatet är dock att komponenten i vissa fall ger en negativ marginaleffekt av att få ungdomar som står utanför gymnasieskolan att påbörja en utbildning. När en kommun lyckas med detta får kommunen inte bara ta hela utbildningskostnaden för ungdomen, utan kan även få en sänkt ersättning i komponenten. Detta har att göra med att ersättningen för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan baseras på den vägda snittkostnaden för de nationella programmen. Eftersom denna nivå överstiger programersättningen för flera av de nationella programmen kan den här typen av marginaleffekter uppstå.[66]

Kommittén anser att det finns skäl att gå tillbaka till den grundläggande idén med ersättningen för programval, nämligen att kompensera för skillnader i programstruktur mellan kommuner. Resterande syften som i dag ligger insprängda i programvalsfaktorn bör

[66] En förmildrande omständighet i det här fallet är visserligen att ersättningen för introduktionsprogrammet fortfarande överstiger ersättningen för invånare 16–18 år som befinner sig utanför gymnasieskolan. Eftersom detta program är det mest sannolika alternativet för ungdomar utanför gymnasieskolan minskar det i någon mån problematiken med den negativa incitamentsstrukturen.

kompenseras separat. Med en sådan ordning förenklas och renodlas programvalsfaktorn till att strikt reflektera skillnader i programstruktur mellan kommuner. I sin tur stärker det, enligt vår bedömning, förståelsen av och transparensen i komponenten.

Kärnan i kommitténs förslag är därför att programvalsfaktorn inte längre ska tillskriva kommunerna ersättningsgrundande kostnader för 16–18-åringar som befinner sig utanför gymnasieskolan. Komponenten ska inte heller ta hänsyn till om en kommun har fler elever inskrivna i gymnasieskola än vad det finns folkbokförda 16–18-åringar. Detta föreslås kompenseras i särskild ordning (se delavsnitt om socioekonomi längre fram).

Därutöver föreslår vi en rad tekniska förändringar i hur programvalsfaktorn beräknas. Det nya förslaget på programvalsfaktor utgår från skillnaden mellan kommunens beräknade totalkostnad för alla elever i gymnasieskolan, där hänsyn tas till kommunens programstruktur och prislapparna hämtas från riksprislistan, samt en beräknad totalkostnad för kommunen utifrån den vägda snittkostnaden per gymnasieelev i riket. Kommuner som jämfört med riket har en mer kostsam programstruktur får ett tillägg, medan kommuner som har en mindre kostsam programstruktur får ett avdrag. Detta blir då en strikt kompensation för skillnader i programstruktur mellan kommuner.

En annan teknisk förändring som vi föreslår är att programvalsfaktorn inte längre ska baseras på ett genomsnitt över två år. I de simuleringar som vi har gjort är det ett bara fåtal kommuner som har årsvisa svängningar i ersättningen som överstiger 200 kronor.[67] Den stabilitetsvinst som skapas genom användningen av ett tvåårssnitt tycks alltså vara liten i förhållande till den förlust i enkelhet och aktualitet som användningen av samma snitt ger upphov till i dagens delmodell.

De föreslagna förändringarna gör att omfördelningen i komponenten minskar med knappt 60 miljoner kronor jämfört med i dag. Utfallen spänner från –883 kronor per invånare i Danderyd till +921 kronor per invånare i Älvdalen. När det kommer till förändringen i utfall gynnar förslaget något förenklat kommuner med en hög gymnasiefrekvens och en låg andel elever i andra åldrar än 16–18 år.[68]

[67] Under utjämningsåren 2020–2024 var det i genomsnitt 6 kommuner som hade årsvisa svängningar över 200 kronor.

[68] Med gymnasiefrekvens avses, som kommittén har beskrivit i avsnitt 6.5.2, andelen invånare i åldern 16–18 år som är inskrivna i gymnasieskolan.

Dessa två faktorer har, som vi har beskrivit ovan, tidigare ingått i programvalsfaktorn och snedvridit denna från att strikt reflektera skillnader i programstruktur. När dessa faktorer inte längre beaktas gynnar det kommuner som tidigare förlorade i de delarna. Effekterna av förändringen varierar från –397 kronor per invånare i Hylte till +269 kronor per invånare i Vellinge.

Ersättningen för strukturellt löneläge uppdateras

I kommitténs utvärdering av delmodellen har det inte gått att fastställa ett positivt samband mellan nettokostnaden för verksamheten och ersättningen för strukturellt löneläge. Utan kontroll för riksområde har utvärderingen pekat på att ett högt strukturellt löneläge snarare samvarierar med lägre kostnader. Med kontroll för riksområde upphör dock sambandet att vara signifikant. Detta har även varit giltigt i kommitténs analyser av nettokostnadsavvikelsen i relation till det index som ligger till grund för ersättningen för strukturellt löneläge.

I enlighet med hur kommittén har resonerat i delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet anser vi att det finns anledning att tro att strukturellt löneläge ändå är en faktor av betydelse för kostnaderna för gymnasieskola. Med tanke på hur stor del av de kostnaderna i gymnasieskola som utgörs av löner framstår det som orealistiskt att löneläge inte skulle påverka verksamhetskostnaderna. Snarare ligger misstanken nära till hands att höga förväntade löner samvarierar med andra förhållanden i kommunerna, som i sin tur påverkar kostnaderna negativt. Det kan till exempel vara så att höga förväntade löner i genomsnitt samvarierar med något högre effektivitet i verksamheten. Liksom för förskolan stärks denna misstanke av att sambanden skiljer sig åt beroende på om vi kontrollerar för riksområde eller inte.

Av detta skäl gör kommittén bedömningen att en komponent för strukturellt löneläge alltjämt bör ingå i delmodellen för gymnasieskola. Däremot behöver komponenten uppdateras för att säkerställa att den bygger på aktuella samband.

I avsnitt 6.2.1 har kommittén redogjort för övergripande förändringar när det gäller det löneindex som ligger till grund för ersättningen för strukturellt löneläge i alla de delmodeller där en sådan

merkostnadskomponent ingår. Vi har också uppdaterat de lönekostnadsandelar som styr vilket genomslag som ersättningen för strukturellt löneläge får i respektive delmodell.

I delmodellen för gymnasieskola medför dessa uppdateringar att spridningen i löneindex ökar och att lönekostnadsandelen skrivs upp från 67,8 procent till 74,7 procent. Kommittén föreslår även vissa förändringar när det gäller vilka komponenter som inkluderas i den justerade lönekostnaden i delmodellen. Detta är främst att betrakta som en konsekvensändring till följd av övriga förändringar som kommittén föreslår. Den justerade lönekostnaden i delmodellen föreslås hädanefter beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för gleshet, programval, socioekonomi, gymnasiefrekvens och administration.

Sammantaget leder det här till att omfördelningen till följd av strukturellt löneläge ökar. Under utjämningsåret 2024 uppgår den totala omfördelningen med förslaget till drygt 360 miljoner kronor, att jämföra med cirka 300 miljoner kronor i dag. Med förslaget förstärks i stora drag den befintliga fördelningsprofilen i merkostnadskomponenten. Kommuner med positiva utfall i dag får följaktligen något bättre utfall, medan det omvända gäller kommuner som i dag får ett negativt utfall.

Dagens ersättningar för befolkningsförändringar ska avskaffas

I vår utvärdering av den befintliga delmodellen för gymnasieskola har vi inte kunnat bekräfta att det finns ett positivt samband mellan kraftiga befolkningsförändringar i åldersgruppen 16–18 år och högre nettokostnader för verksamheten. Detta har även varit fallet i vår analys av hur kommunerna avviker från sina förväntade kostnader. Om något har resultaten antytt att växande kommuner är kostnadsmässigt gynnade, snarare missgynnade, medan sambandet inte har gått att statistiskt säkerställa för krympande kommuner.

För att verifiera detta resultat har kommittén, i likhet med vad som har gjorts i delmodellerna för förskola samt för grundskola, gjort fördjupade analyser i flera avseenden. Till exempel har vi gjort analyser utifrån mer avgränsade kostnadsmått, till exempel redovisade kapitalkostnader för verksamheten. Dessa analyser har dock inte förändrat bilden nämnvärt.

Utöver de tänkbara förklaringar till varför vi inte ser något positivt samband som har beskrivits i avsnittet om grundskolan (se avsnitt 6.4.3), som även kan vara giltiga här, vill kommittén anlägga ett särskilt perspektiv när det gäller gymnasieskolan. I jämförelse med de skolformer som har analyserats hittills är nämligen gymnasieskolan en betydligt mer regional företeelse. Under 2022 var det under hälften av eleverna i riket som gick i en kommunal gymnasieskola i den egna hemkommunen. Över en tredjedel av alla elever pendlade till en annan kommun för att studera.[69]

Denna relativt sett större rörlighet över kommungränserna gör att gymnasieskolan saknar samma starka koppling till elevernas hemkommun som till exempel grundskolan. En viktig skillnad är att alla kommuner inte behöver ha en egen skola. Faktum är att det under 2022 var 86 kommuner som inte hade en enda elev inskriven på ett nationellt program i en kommunal gymnasieskola i lägeskommunen.[70] Det gör i sin tur att man kan rikta invändningar mot såväl det empiriska som det teoretiska underlaget för ersättningarna för befolkningsförändringar i gymnasieskolan.

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 6.3.3 är teorin som ligger till grund för kostnadsutjämningens kompensation för befolkningsförändringar att kommuner som har kraftiga förändringar i sin befolkning ofta har högre kostnader för lokaler.[71] Detta gäller såväl kraftigt växande som kraftigt krympande kommuner. Men den bakomliggande mekanismen skiljer sig mellan grupperna. I fallet med de växande kommunerna handlar det om att befolkningstillväxten tvingar fram ett behov nya lokaler, som är dyrare i drift. I fallet med de krympande kommunerna handlar det snarare om att det tar tid att anpassa lokalbeståndet till elevutvecklingen. Därför kommer dessa kommuner att ha en hög lokalkapacitet i förhållande till antalet elever.

I gymnasieskolan finns det dock gott om exempel på kommuner som både krymper och växer kraftigt utan att ha egna skolor. Till exempel hade Habo kommun en befolkningstillväxt på över 40 procent i åldersgruppen 16–18 år mellan 2017 och 2022. Men eftersom dessa ungdomar går i gymnasieskolor i andra kommuner, företrädesvis i Jönköping, hade Habo inga investeringsutgifter för gymnasieskola över huvud taget under samma tidsperiod.[72]

[69] Skolverket (2023): Statistik hämtad från databasen Artisan.
[70] Av dessa bedrev dock 35 kommuner introduktionsprogram – vanligen i mycket liten skala.
[71] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*
[72] SCB (2023): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner.*

På motsvarande sätt, fast spegelvänt, hade Sorsele kommun en negativ befolkningsutveckling på nästan 50 procent i åldersgruppen 16–18 år mellan 2017 och 2022. Men eftersom Sorsele saknar egen gymnasieskola har kommunen därmed mycket små fasta kostnader att fördela ut på ett minskande elevunderlag.

Det man möjligen kan överväga är om det behövs en kompensation för merkostnader till följd av investeringar för kommuner som tar ett stort ansvar för utbildningsutbudet inom en regional gymnasiemarknad. Kommittén anser dock att dessa inpendlingskommuner, i en välfungerande interkommunal samverkan, bör kunna påföra eventuella merkostnader på de kommuner som de säljer utbildningsplatser till. Om så ändå inte sker är det, enligt vår uppfattning, snarare en fråga om hur den interkommunala ersättningen fungerar än något som bör hanteras i kostnadsutjämningen. I våra statistiska analyser har vi inte kunnat se att kommuner som har fler elever i lägeskommunen än elever folkbokförda i kommunen skulle vara kostnadsmässigt missgynnade när andra strukturella förhållanden vägs in.

Den sammantagna bedömningen utifrån detta är att det helt enkelt inte finns tillräckligt med vare sig empiriskt eller teoretiskt stöd för en kompensation till kraftigt växande eller krympande kommuner i delmodellen för gymnasieskola. Följaktligen föreslår vi att dessa merkostnadskomponenter ska avskaffas.

Förslaget får generellt en negativ effekt för de kommuner som i dag uppbär ersättning för befolkningsökning (57 kommuner) samt för befolkningsminskning (86 kommuner). Övriga kommuner får en förstärkning av sitt utfall till följd av förändringen.

En ny ersättning för socioekonomi ska införas i delmodellen

Som kommittén har beskrivit ovan är förslaget när det gäller programvalsfaktorn att denna ska förenklas och renodlas till att strikt reflektera skillnader i programstruktur. Det medför att de socioekonomiska element som i dag ligger insprängda i komponenten (se avsnitt 6.5.1) behöver omhändertas på andra sätt. Kommittén föreslår därför att en separat ersättning för socioekonomi ska införas i delmodellen för gymnasieskola.

Den socioekonomiska ersättningen tar sin utgångspunkt i att vissa elever behöver fler än tre år på sig för att fullfölja sina gymnasiestudier.

På så sätt påminner förslaget om den volymkomponent som finns i dagens programvalsfaktor. Att elever kan behöva fler än tre år på sig i gymnasieskolan är vidare, enligt kommitténs utvärdering, en faktor av betydelse för kostnaderna för verksamheten. Allt annat lika har kommuner med en hög andel elever i andra åldrar än 16–18 år högre kostnader i genomsnitt.[73] Detta är knappast förvånande, enligt kommitténs bedömning, eftersom kostnaderna normalt följer verksamhetsvolymen.

En viktig skillnad gentemot dagens volymkomponent i programvalsfaktorn är dock att det bara ska vara det *strukturellt förväntade* antalet elever som behöver fler än tre år på sig för att fullfölja en gymnasieutbildning som ska ge ersättning i komponenten för socioekonomi. Som vi har varit inne på tidigare kan det finns olika skäl till att en elev behöver fler än tre år på sig att slutföra sina studier. Det är inte säkert att dessa skäl alltid bär strukturella förtecken. Till exempel kan en välfungerande studie- och yrkesvägledning minska antalet elever som byter program och därför behöver fler än tre år på sig för att klara gymnasieskolan. Det illustrerar att det även finns skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner som spelar roll för hur stor andel av eleverna som behöver längre tid för att gå färdigt gymnasieskolan.

För att försöka separera de här delarna har kommittén utvecklat ett socioekonomiskt index som används för att prediktera hur stor andel av eleverna som förväntas behöva fler än tre år i gymnasieskolan. Indexet består av följande variabler:

- andel ungdomar 16–20 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola,
- andel ungdomar 16–20 år som bor i hushåll med låg disponibel inkomst, samt
- andel ungdomar 16–20 år med högst fyra års vistelsetid i Sverige.

[73] Denna variabel används som proxy för att skatta andelen elever som behöver fler än tre år på sig för att fullfölja en gymnasieutbildning. Rent tekniskt fångar variabeln även in 15-åringar som går i gymnasieskolan. I de allra flesta fall handlar det dock om elever som är 19 år och äldre. Bedömningen är därför att variabeln i huvudsak träffar rätt.

Det socioekonomiska indexet kan förklara drygt 45 procent av den totala variationen i andelen elever i andra åldrar än 16–18 år. Den resterande delen har inte gått att förklara med hjälp av indexet, utan hänför sig till andra skillnader mellan kommuner.

Utifrån det skattade sambandet räknar vi ut hur stor andel av eleverna i varje kommun som, givet kommunens socioekonomiska sammansättning, förväntas behöva längre tid på sig för slutföra sina gymnasiestudier. Till varje sådan elev knyter vi därefter den genomsnittliga programkostnaden per elev i respektive kommun. På så sätt fångar den socioekonomiska kompensationen också upp kommunens programstruktur. Kommuner som jämfört med riket beräknas ha merkostnader för en hög andel elever som behöver längre tid på sig i gymnasieskolan får sedan ett tillägg, medan övriga kommuner får ett avdrag i komponenten.

Den totala omfördelningen i den föreslagna komponenten för socioekonomi uppgår till 380 miljoner kronor. Utfallen speglar den förväntade profilen och spänner från +514 kronor per invånare i Malå till –195 kronor per invånare i Vadstena.

Jämfört med när kompensationen låg latent i programvalsfaktorn leder den föreslagna komponenten till en på totalen relativt likvärdig kompensation, även om det för vissa kommuner sker större förändringar. Den stora förtjänsten ligger dock, enligt kommitténs uppfattning, i att merkostnadskomponenten med förslaget blir avsevärt mer incitamentskorrekt och tydlig.

En ny ersättning ska införas för att utjämna för skillnader i gymnasiefrekvens mellan kommuner

Skillnader i åldersstruktur mellan kommuner speglar i stor utsträckning skillnader i nettokostnad per invånare för gymnasieskola. I kommitténs analyser har åldersstrukturen haft klart störst påverkan på vilka kostnader en kommun har för sin gymnasieskola. Detta återspeglas också i att åldersersättningen, som den är uppbyggd i dagens delmodell, är den komponent som ojämförligt omfördelar mest resurser (se tabell 6.12).

Kommitténs utvärdering av den befintliga delmodellen har däremot visat att andelen 16–18-åringar utanför gymnasieskolan genomgående har en signifikant negativ påverkan på såväl nettokostnaderna som nettokostnadsavvikelsen. När det gäller nettokostnadsavvi-

kelsen är detta närmast att betrakta som en mekanisk effekt av hur dagens delmodell för gymnasieskolan är uppbyggd, där åldersersättningen baseras på alla 16–18-åringar oavsett om de är inskrivna i gymnasieskolan eller inte.

I dag kan delmodellen således sägas överkompensera kommuner med en hög andel 16–18-åringar utanför gymnasieskola, det vill säga kommuner med en låg gymnasiefrekvens, och underkompensera kommuner en hög gymnasiefrekvens. I sin tur ger det upphov till en incitamentsstruktur som är problematisk.

Av detta skäl föreslår kommittén att en ny komponent ska införas för att utjämna för skillnader i gymnasiefrekvens mellan kommuner. Komponenten innebär att kommuner som jämfört med riket har en högre gymnasiefrekvens får ett tillägg, medan kommuner som har en lägre gymnasiefrekvens får ett avdrag. Tilläggen och avdragen ska beräknas på basis av kommunens åldersättning, men med restriktionen att genomslaget begränsas till 2/3. Detta är för att ta hänsyn till att kommuner vanligen har kvarvarande kostnader för 16–18-åringar utanför gymnasieskolan inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. Dessa står dock, enligt vad kommittén har erfarit, inte i paritet med kostnaderna för ungdomar som befinner sig i gymnasieskolan.

Den föreslagna komponenten leder till en total omfördelning på 205 miljoner kronor. Utfallen varierar från –500 kronor per invånare i Gullspång till +169 kronor per invånare i Lomma. I snitt ligger utfallen på ±1 procent av åldersersättningen. Men för ett fåtal kommuner får komponenten en tydlig påverkan beroende på att de har relativt många ungdomar utanför gymnasieskolan. Det tydligaste exemplet på det är Gullspång, där gymnasiefrekvensen var knappt 76 procent under 2022, att jämföra med gymnasiefrekvensen i riket på nästan 93 procent. Här uppgår avdraget till knappt 14 procent av åldersersättningen.

Införandet av en ersättning för att utjämna för skillnader i gymnasiefrekvens får i regel negativ påverkan på kommuner som vanligen ses som socioekonomiskt svaga. Detta kan väcka vissa frågor med tanke på hur tydligt socioekonomi är framskrivet i direktiven till kommittén. Här vill vi därför påminna om att kommittén i föregående delavsnitt föreslår en kompensation för socioekonomi, som tar hänsyn till att det finns socioekonomiska skillnader i hur lång tid det tar för elever att fullgöra en gymnasieutbildning. Socioekonomi

är alltså fortsatt tänkt att vara en viktig faktor i delmodellen för gymnasieskolan. Men främst med fokus på de ungdomar som befinner sig i gymnasieskolan – inte utanför. Detta anser kommittén är en rimlig avgränsning med tanke på delmodellens grundläggande syfte att utjämna för skillnader i kostnader och behov *inom* gymnasieskolan.

Ersättningen för övergripande administration överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader

I syfte att förenkla kostnadsutjämningssystemet föreslår kommittén i avsnitt 6.13 att den kompensation som i dag sker med avseende på övergripande administrativa merkostnader ska inordnas i varje delmodell där en sådan kompensation är aktuell, i stället för att som i dag utgöra en separat delmodell. Denna förändring påverkar delmodellen för gymnasieskola på ett sådant sätt att ytterligare en merkostnadskomponent föreslås ingå i beräkningen av standardkostnaden. Som kommittén beskriver mer utförligt i avsnittet om administration ska kompensationen baseras på ett index över det förväntade antalet årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

I delmodellen för gymnasieskola ger den föreslagna komponenten upphov till en total omfördelning på 34 miljoner kronor. I likhet med ersättningen för strukturellt löneläge föreslås kompensationen vara asymmetrisk, vilket innebär att alla kommuner med avdrag (176 kommuner) får ett enhetligt avdrag. För dessa kommuner är avdraget 4 kronor per invånare. När det gäller kommuner som får ett tillägg i komponenten varierar ersättningen upp till 268 kronor per invånare i Dorotea.

6.5.4 Utfalls- och förändringsanalys

I kommitténs förslag på en ny delmodell för gymnasieskola ingår följande komponenter:

- åldersersättning,
- ersättning för gleshet,
- ersättning för programval,

- ersättning för strukturellt löneläge,
- ersättning för socioekonomi,
- ersättning för gymnasiefrekvens, samt
- ersättning för administration.

Jämfört med den befintliga delmodellen är det återigen tämligen betydande förändringar. Tre nya komponenter tillkommer, varav en som en konsekvens av renodlingen av programvalsfaktorn. Två av de nuvarande komponenterna avskaffas på grund av bristande empiri. Resterande komponenter uppdateras för att bli mer relevanta.

För att bedöma förslaget i sin helhet har kommittén analyserat den föreslagna delmodellen enligt samma metodik som har använts för att utvärdera den befintliga delmodellen. Den nya standardkostnaden, har av jämförelseskäl, beräknats utan komponenten för administration, eftersom denna tidigare har kompenserats separat från delmodellen.

Utvärderingen visar att sambandet mellan nettokostnaden och standardkostnaden på den aggregerade nivån ökar med förslaget. Förklaringsgraden stiger till 50 procent. På motsvarande sätt ökar sambandet mellan nettokostnaden och de komponenter som bygger upp standardkostnaden. Här stiger förklaringsgraden från 50 till 54 procent. Eftersom det, som vi har varit inne på tidigare, sannolikt finns tämligen betydande skillnader i ambition och effektivitet när det gäller gymnasieskolan bedöms detta vara en acceptabel nivå.

Utvärderingen visar också att sambandet mellan struktur och nettokostnadsavvikelse minskar tydligt. Minskningen i förklaringsgrad är nästan 10 procentenheter i den utökade regressionen av nettokostnadsavvikelsen som har beskrivits i avsnitt 6.5.2. Det är positivt eftersom det signalerar en minskning i vilken roll strukturella förutsättningar spelar för benägenheten att avvika från den i delmodellen beräknade standardkostnaden.

Kommitténs förslag gör att utfallen i delmodellen förändras jämfört med i dag. Totalt stiger omfördelningen i delmodellen från 2,8 miljarder kronor till 3,3 miljarder kronor. Med de föreslagna förändringar är det 236 kommuner som får ett tillägg i delmodellen och 54 kommuner som får ett avdrag. I dag är det 221 kommuner som får ett tillägg och 69 kommuner som får ett avdrag. Med förslaget

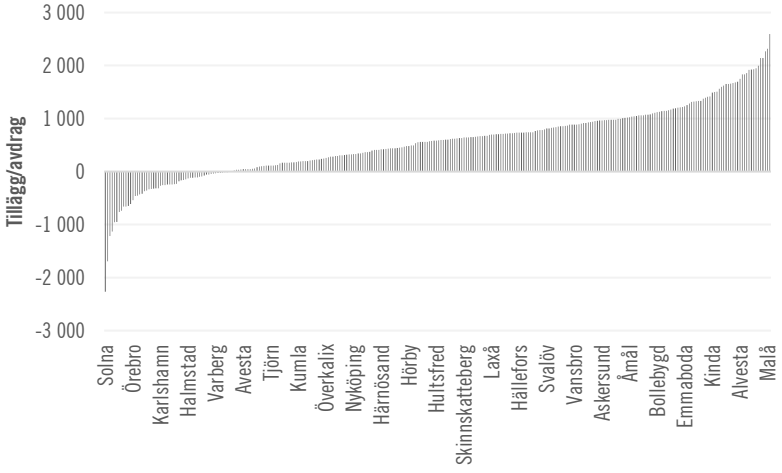
blir det alltså något fler kommuner som får ett tillägg och något färre som får ett avdrag i delmodellen.

Med de föreslagna förändringarna är det alltjämt Solna som får det största avdraget. Där uppgår avdraget till 2 267 kronor per invånare, att jämföra med 2 059 kronor per invånare i dag. På andra sidan spannet är det Krokom som får det största tillägget. Där uppgår tillägget till 2 594 kronor per invånare, att jämföra med 1 812 kronor per invånare i dag. Framför allt är det den nya gleshetsersättningen som förklarar Krokoms utfallsförbättring.

Om man tittar på den 25:e och 75:e percentilen så ligger den mittersta hälften av kommunerna i ett spann mellan +113 och +966 kronor per invånare. Det tecknar bilden av en något ökad spridning jämfört med den nuvarande delmodellen, där den mittersta hälften av kommunerna ligger i ett spann mellan +28 och +659 kronor per invånare. I figur 6.16 redovisar vi en samlad bild över utfallet för alla kommuner med det nya förslaget.

Figur 6.16 Nytt utfall i delmodellen för gymnasieskola 2024

Kronor per invånare



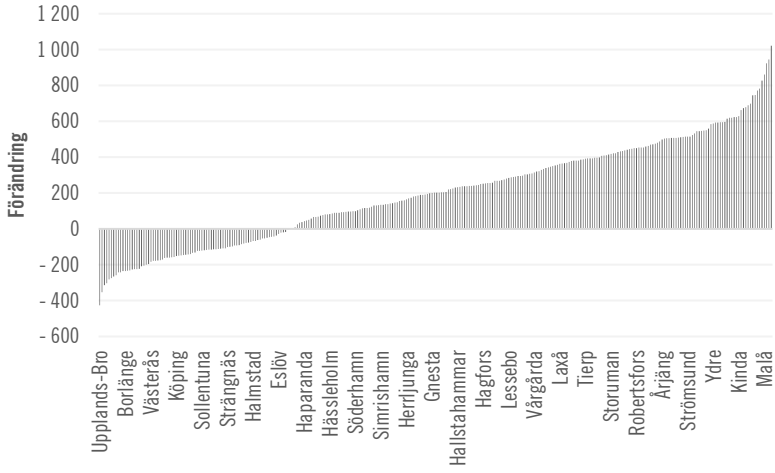
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

När det gäller förändringen i utfall är det 207 kommuner som får en positiv och 83 kommuner som får en negativ förändring med kommitténs förslag. Älvdalen är den kommun som får den största posi-

tiva förändringen i utfall med +1 022 kronor per invånare. Även här ligger förklaringen i den föreslagna gleshetsersättningen. I andra änden hittar vi Upplands-Bro. Här uppgår den totala förändringen till –427 kronor per invånare. Också i detta fall drivs förändringen av den nya gleshetsersättningen. För de flesta kommunerna är förändringen mer blygsam. Den mittersta hälften av alla kommuner ligger i ett spann mellan –49 och +410 kronor per invånare. I figur 6.17 nedan redovisar vi en samlad bild över förändringen i utfallet för alla kommuner med de föreslagna förändringarna.

Figur 6.17 Förändring av utfall i delmodellen för gymnasieskola 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

För att illustrera vilken typ av kommuner det är som får en positiv respektive negativ förändring i det nya förslaget till kostnadsutjämning för gymnasieskolan redovisar kommittén i tabell 6.13 utfall och förändring per kommungrupp i genomsnitt.

Tabell 6.13 Utfall och förändring per kommungrupp 2024

Kronor per invånare

	Standardkostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	3 751	–1 014	–160
Pendlingskommun nära storstad	5 232	467	–99
Större stad	4 635	–130	–76
Pendlingskommun nära större stad	5 590	825	241
Lågpendlingskommun nära större stad	5 460	695	261
Mindre stad/tätort	4 974	209	129
Pendlingskommun nära mindre tätort	5 527	763	339
Landsbygdskommun	5 562	797	389
Landsbygdskommun med besöksnäring	5 046	281	409

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

På kommungruppsnivå innebär förslaget en ökad grad av omfördelning från storstäder och pendlingskommuner i närheten av dessa, samt från större städer, till förmån för alla andra kommungrupper. Störst positiv förändring får de bägge kategorierna av landsbygdskommuner. Som framgår av den nedanstående tabellen, där vi redovisar förändringens sammansättning på kommungruppsnivå, drivs förändringarna i stor utsträckning av den nya gleshetsersättningen. Detta har sin grund i att utvärderingen av den befintliga delmodellen pekade på att gleshet var en tydligt underkompenserad faktor i gymnasieskolan.

Kommittén anser att den samlade bilden utifrån utvärderingen ovan är att förslaget, i enlighet med den sagda målsättningen, stärker den empiriska grunden i delmodellen för gymnasieskola. Detta leder till flera önskvärda utfall i form av dels ett ökat samband mellan nettokostnad och standardkostnad, dels ett minskat samband mellan nettokostnadsavvikelse och struktur. Med förslaget förenklas också delmodellen och blir mer incitamentskorrekt. Detta bedöms stärka legitimiteten för delmodellen på sikt.

Tabell 6.14 Förändringens sammansättning på kommungruppsnivå

Kronor per invånare

	Gleshet	Programval	Löneläge	Befolknings-ökning	Befolknings-minskning	Gymnasie-frekvens	Socioekonomi
Storstäder	–87	–62	12	1	4	–20	–7
Pendlingskommun nära storstad	–164	80	9	–28	4	39	–39
Större stad	–98	–1	–8	6	4	0	21
Pendlingskommun nära större stad	213	21	–9	1	–7	–12	33
Lågpendlingskommun nära större stad	299	–52	–10	16	–19	–45	72
Mindre stad/tätort	103	0	–7	13	4	20	–3
Pendlingskommun nära mindre tätort	340	–20	–9	12	–17	–42	75
Landsbygdskommun	509	–66	–10	16	–51	–71	62
Landsbygdskommun med besöksnäring	501	29	–9	13	–57	–40	–29

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.6 Kommunal vuxenutbildning

Under 2024 omfördelar kostnadsutjämningens delmodell för kommunal vuxenutbildning (komvux) 960 miljoner kronor. Detta kan jämföras med kommunernas nettokostnader för verksamheten under 2022 på cirka 7 miljarder kronor. I delmodellen omfördelas således knappt 14 procent av kommunernas totala nettokostnader för verksamheten, vilket är relativt högt jämfört med de flesta andra delmodeller.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga delmodellen för kommunal vuxenutbildning är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av delmodellen. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny delmodell för kommunal vuxenutbildning.

6.6.1 Nuvarande utformning

En ny delmodell för utjämning av kostnader för vuxenutbildning föreslogs av Kostnadsutjämningsutredningen och infördes 2020.[74] Delmodellen innehåller tre komponenter för skolformsdelarna *vuxenutbildning på grundläggande nivå*, *gymnasial nivå respektive svenska för invandrare (sfi)*, samt en tilläggskomponent som avser skillnader i förvärvsfrekvens. År 2024 får Botkyrka det största tillägget på 714 kronor per invånare och Hammarö det största avdraget med 491 kronor per invånare.

Stora skillnader i kostnader och elevantal motiverar utjämning

Kommunerna är skyldiga att erbjuda grundläggande och gymnasial utbildning för vuxna, samt att erbjuda nyanlända möjlighet att lära sig svenska genom sfi.[75] Samtidigt är skillnaderna i utbildningsnivå och i andelen utrikesfödda stora mellan kommunerna.

Kostnaderna varierade 2022 mellan 1 983 kronor per invånare i Östra Göinge till några kommuner som faktiskt hade negativ nettokostnad. En trolig förklaring till negativa nettokostnader är att intäkten av statsbidragen till gymnasial vuxenutbildning inte alltid

[74] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[75] 20 kap. 3 § skollagen (2010:800).

redovisas på samma år som kostnaden för den verksamhet som statsbidraget finansierar.

På samma sätt som för kostnaderna är skillnaderna i antal elever mycket stora mellan kommunerna och flera kommuner har oväntat få helårsplatser mot bakgrund av hur etablerad verksamheten ändå är och att uppgifterna i tabell 6.15 avser hemkommunens elever och därför inte påverkas av var eller av vem utbildningen bedrivs.

Tabell 6.15 Antal helårsplatser per 1 000 invånare 2022

	Sfi	Grundvux	Gymnasievux	Summa
Min	0,1	0,1	1,4	1,9
Medel*	4,7	1,8	7,6	12,3
Max	29,9	8,2	19,1	42,4

Anm.: Ovägt medel.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Sammantaget indikerar skillnaderna i elevantal och kostnader att det finns stora behovsskillnader, vilket motiverar en utjämning för kommunal vuxenutbildning.

Delmodellerna bygger på potentiella målgrupper

Grunden i delmodellen för komvux är ett förväntat utbildningsbehov per kommun som beräknas för var och en av de ingående delverksamheterna. Utbildningsbehovet baseras på verksamhetens potentiella målgrupp i kommunen, rikets genomsnittliga inskrivningsgrad och kostnad för verksamheten.

De potentiella målgrupperna för verksamheterna är:

- *Grundläggande vuxenutbildning*
  Personer 20–56 år utan fullgjord grundskoleutbildning.
- *Gymnasial vuxenutbildning*
  Personer 20–56 år med nio års grundskola som högsta utbildningsnivå.
- *Sfi*
  Utrikes födda personer 20–64 år med uppehållstillstånd mindre än fem år.

I tabell 6.16 framgår hur standardkostnaden för kommunal vuxenutbildning beräknas. Antalet personer i den potentiella målgruppen multipliceras med rikets genomsnittliga kostnad per person i gruppen och summan divideras därefter med antalet invånare i kommunen. Kostnaden per person i målgruppen utgörs av rikets genomsnittliga andel av gruppen som utbildas i verksamheten (inskrivningsgrad) och den genomsnittliga kostnaden per elev. Beräkningen sker dock i ett steg.

I standardkostnaden ingår dessutom en korrigering för skillnader i förvärvsfrekvens. Tanken är att utbildningsbehovet är större i kommuner med låg sysselsättning och mindre i kommuner med hög sysselsättning. De fyra delarna summeras sedan till kommunens standardkostnad.

Tabell 6.16 Beräkning av standardkostnad 2024, exempel Botkyrka

	Grundl. vux.	Gymn. vux.	Sfi	Förvärvs-frekvens	Summa
A Potentiell målgrupp	2 542	4 951	5 480		
B Kostnad per person	13 082	8 382	10 136		
C Antal invånare	95 383	95 383	95 383		
D Standardkostnad, kr/inv. A*B/C	349	435	582	74 (85,5/80,9)	**1 440**
Tillägg/avdrag D-726					**714**

Anm.: Standardkostnaden för förvärvsfrekvens beräknas genom formeln: (rikets förvärvsfrekvens/kommunens förvärvsfrekvens -1) * summan av standardkostnaden för de tre delverksamheterna.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.6.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Svagt samband mellan standardkostnad och kommunernas kostnader

Kommitténs analys visar att delmodellens standardkostnad har ett relativt svagt samband med kommunernas kostnader och uppgår i en statistisk analys till endast 18 procent 2022. Delmodellen är stabil och förändringarna av standardkostnaderna mellan åren är förhållandevis små. Även om kommunernas kostnader varierar mer över tid finns det också här en relativt stor stabilitet.

Det är därför förvånande med ett så svagt samband mellan utjämning och kostnader eftersom de potentiella målgrupperna vid en första anblick förefaller rimliga. Utöver skillnader i ambition och effektivitet kan även kostnadsredovisningen ha kvalitetsbrister. Utöver redovisningen av de riktade bidragen gäller det nog särskilt fördelningen mellan de tre verksamheterna. Det finns exempel på kommuner som enbart redovisar kostnader på grundläggande nivå samtidigt som de har elever på gymnasial nivå, och vice versa.

Men inte heller sambandet mellan antalet helårsplatser och standardkostnaderna är särskilt starkt. Det ökar visserligen till 23 procent, vilket främst förklaras av ett tydligare samband mellan delstandardkostnaden för grundläggande vuxenutbildning och antalet helårsplatser i denna delverksamhet.

Blandad utbildningsbakgrund i alla delverksamheter

Standardkostnaderna i delmodellerna för grundläggande och gymnasial vuxenutbildning bestäms av invånarnas utbildningsbakgrund. Som framgår av tabell 6.17 stämmer de målgrupper som används i utjämningen dåligt med elevernas faktiska utbildningsbakgrund. På grundläggande nivå hade 48 procent av eleverna minst en treårig gymnasial utbildning. Samma andel på gymnasial nivå uppgick till hela 69 procent.

Det är tydligt att verksamheterna vänder sig mot betydligt bredare målgrupper än de som används i utjämningen. Elevernas utbildningsbakgrund är blandad och utbildningsnivån är i genomsnitt betydligt högre än målgrupperna i utjämningen för såväl komvux på grundläggande som gymnasial nivå.

Tabell 6.17 Elevernas utbildningsbakgrund 2022

	Förgymn.	Gymn. högst 2 år	Gymn. minst 3 år	Eftergymn.	Uppgift saknas	Summa
Sfi						
Antal	36 500	16 900	6 700	45 600	17 700	123 500
Andel (%)	29,6	13,7	5,4	36,9	14,3	100
Grundläggande nivå						
Antal	17 200	13 500	7 600	24 300	4 100	66 600
Andel (%)	25,9	20,2	11,3	36,4	6,1	100
Gymnasial nivå						
Antal	26 200	40 900	108 600	49 500	4 200	229 200
Andel (%)	11,4	17,8	47,4	21,6	1,8	100

Källa: Skolverket.

Det finns därför anledning att överväga bredare potentiella målgrupper. Det gäller särskilt för gymnasial vuxenutbildning där mindre än 30 procent av eleverna ryms inom den potentiella målgruppens utbildningsbakgrund.

En övervikt av yngre elever i gymnasial vuxenutbildning

I de potentiella målgrupperna är åldersgrupperna 20–56 år respektive 20–64 år. Påverkan på standardkostnaden är densamma oavsett var i åldersspannet personer i målgruppen befinner sig. Som framgår av tabell 6.18 är mer än hälften av eleverna på gymnasial nivå högst 29 år, och mer än 80 procent är yngre än 40 år. Om åldersstrukturen i målgruppen skiljer sig åt mellan kommunerna talar det för en viktning utifrån ålder i målgruppen. Elevernas åldersstruktur är likartad för sfi och grundläggande vuxenutbildning. Eleverna i dessa utbildningar är i genomsnitt väsentligt äldre än på gymnasial nivå.

Tabell 6.18 Åldersstruktur kommunal vuxenutbildning 2022

Procent av elever

	-29 år	30–39 år	40–49 år	50-år
Svenska för invandrare	27	38	23	12
Grundläggande vuxenutbildning	32	39	21	8
Gymnasial vuxenutbildning	53	28	13	6

Källa: Skolverket.

2/3 av eleverna är utrikes födda

Av tabell 6.19 framgår att två av tre elever i den kommunala vuxenutbildningen är födda utomlands. Det är inte förvånande att nästan alla elever inom sfi är födda utomlands, men även grundläggande vuxenutbildning domineras av utrikes födda elever. Samtidigt visar det sig att i den målgrupp som används i utjämningen i dag, det vill säga de personer som inte har fullgjord grundskoleutbildning, är andelen utlandsfödda också 95 procent. I förhållande till målgruppen är utrikes födda däremot överrepresenterade inom den gymnasiala vuxenutbildningen, vilket skulle kunna användas i en mer finfördelad delmodell.

Tabell 6.19 Kommunal vuxenutbildning 2022

	Antal elever	-därav födda utomlands	Antal i målgruppen	-därav födda utomlands
Grundläggande nivå	66 600	94,5 %	118 800	94,9 %
Gymnasial nivå	229 200	47,0 %	353 900	32,5 %
Svenska för invandrare	123 500	99,7 %	307 900	100,0 %
Summa	**371 700**	**66,7 %**	**780 700**	**68,6 %**

Källa: Skolverket och SCB.

Analyser av gruppen utrikes födda visar att personer med flyktingbakgrund och låg utbildningsnivå är överrepresenterade som elever på sfi. Inom vuxenutbildning på grundläggande nivå är överrepresentationen för elever med flyktingbakgrund ännu större än inom sfi. Sammantaget indikerar detta att utjämningen borde bli mer träffsäker om hänsyn tas till grund för bosättning och utbildningsbakgrund.

Förvärvsfrekvensen tar inte hänsyn till gränspendling

Tanken med förvärvsfrekvensen i delmodellen är att situationen på arbetsmarknaden i kommunen spelar roll för behovet av komvux. Så verkar också vara fallet. Det finns till exempel på riksnivå ett tydligt samband mellan antalet elever i komvux på gymnasial nivå och arbetslösheten.[76] Förvärvsfrekvensen uppvisar dock svagare samband med antalet helårsplatser i delverksamheterna.

Problemet med att använda arbetslöshet i utjämningen är att det riskerar att snedvrida incitament på ett olyckligt sätt. Om kommunen höjer ambitionerna för komvux och därigenom får fler elever leder det till en lägre arbetslöshet. En arbetslöshetsvariabel skulle då innebära att en ersättningen minskar i delmodellen. Detta är ett starkt skäl till att inte inkludera arbetslöshet i delmodellen.

Ett skäl till att förvärvsfrekvensen inte fungerar så bra i den statistiska analysen är att den inte tar hänsyn till gränspendling. Flertalet av kommunerna med den lägsta förvärvsfrekvensen som Eda, Strömstad och Årjäng är kommuner med omfattande gränspendling. Nya data från SCB gör det dock möjligt att låta förvärvsfrekvensen inkludera gränspendlare.

6.6.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Delmodellens uppbyggnad – där standardkostnaden beräknas efter potentiella målgrupper för sfi, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning och sedan korrigeras för skillnader i förvärvsfrekvens – behålls men ändras genom att variabeln för förvärvsfrekvens även inkluderar gränspendling.

Som framgick av tabell 6.17 vänder sig verksamheterna till betydligt bredare grupper än de potentiella målgrupper som används i utjämningen. Men de grupper som används i utjämningen i dag kan ändå i viss utsträckning spegla behovsskillnader mellan kommunerna. Till exempel finns det en relativt stor samvariation mellan andel invånare som saknar grundskoleutbildning och antalet elever på grundläggande nivå, även om flertalet elever har en annan utbildningsbakgrund.

[76] Skolverket (2023): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022.*

Små förändringar med en mer finfördelad delmodell

Kommittén har prövat möjligheten till att förbättra utjämningen för alla de tre delverksamheterna utifrån analyser av sannolikheten att vara elev i utbildningarna för olika grupper i befolkningen.

Den delmodell som prövats innebär vissa förändringar av de potentiella målgrupperna och framför allt en viktning inom målgruppen som bygger på sannolikheten att vara elev givet utbildningsbakgrund och andra förutsättningar. Det ger följande delmodell:

- Behovet av *sfi* har beräknats utifrån målgruppen utlandsfödda 20–56 år som varit i landet i högst 6 år. Personer med flyktingbakgrund som har varit i landet i högst 2 år exkluderas från målgruppen.[77] Sannolikheten att vara elev i sfi har viktats utifrån utbildningsbakgrunden för personerna i målgruppen samt grund för bosättning i Sverige.
- Behovet av komvux på *grundläggande nivå* har beräknats utifrån målgruppen utlandsfödda 20–56 år som varit i landet i högst 6 år. Sannolikheten att vara elev på grundläggande nivå har viktats utifrån utbildningsbakgrunden för personerna i målgruppen och grund för bosättning i Sverige.
- Behovet av komvux på *gymnasial nivå* har beräknats utifrån en breddad målgrupp där även personer 20–56 år med gymnasieutbildning högst 2 år har inkluderats. Sannolikheten att vara elev har viktats utifrån ålder på personer i gruppen och om de är födda i Sverige eller utomlands.

Den största förändringen i den delmodell som prövats är att målgrupperna delas in i undergrupper. Genom att utgå från vilka som är elever i dag på komvux och därmed beräkna sannolikheten för att vara elev i undergrupperna borde enligt kommittén träffsäkerheten kunna förbättras.

För varje kommun och delverksamhet har ett förväntat antal elever per kommun beräknats. Kommunens standardkostnad har beräknats genom att multiplicera det förväntade antalet elever med

[77] Det beror på att kommunerna får ett statsbidrag för mottagande av flyktingar och flyktinganhöriga där bidraget för vuxna till stor del avser just sfi. Personer med flyktingbakgrund som varit i landet mindre än 2 år exkluderas därför för att undvika dubbelkompensation.

genomsnittskostnaden per elev i riket. Denna produkt har sedan dividerats med antalet invånare i kommunen.

Sammantaget innebär förslaget främst en uppdelning av målgrupperna som borde ge en större träffsäkerhet i det beräknade antalet elever per kommun. Statistiska analyser visar också ett starkare samband med kommunernas kostnader och antalet helårsplatser, men sambanden är alltjämt svaga och det finns fortsatt mycket stora oförklarade skillnader.

De största förändringarna förklaras i huvudsak av den nya komponenten för sfi med en uppdelning efter utbildningsbakgrund och grund för bosättning. Förändringarna är begränsade för det stora flertalet kommuner. Bara 23 kommuner får en förändring som är större än ±100 kronor per invånare. Den största positiva förändringen uppgår till 153 kronor per invånare och den största negativa till 150 kronor per invånare.

Kommittén har ändå valt att behålla nuvarande potentiella målgrupper och att inte göra de viktningar som beskrivits ovan. Kommittén anser att även om den modell som prövats är rimlig, så är den också mer komplex. I avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet väljer kommittén denna gång enkelhet. De förändringar som skulle uppstå är helt enkelt för små för att motivera en väsentligt mer komplex delmodell.

Förvärvsfrekvensen ska ta hänsyn till gränspendling

För att förvärvsfrekvensen ska spegla arbetsmarknaden i kommunen och behovet av vuxenutbildning ska även de personer som arbetspendlar över landsgränserna ingå i variabeln. Det är numera möjligt utifrån data från SCB, och denna korrigering föreslås därför av kommittén.

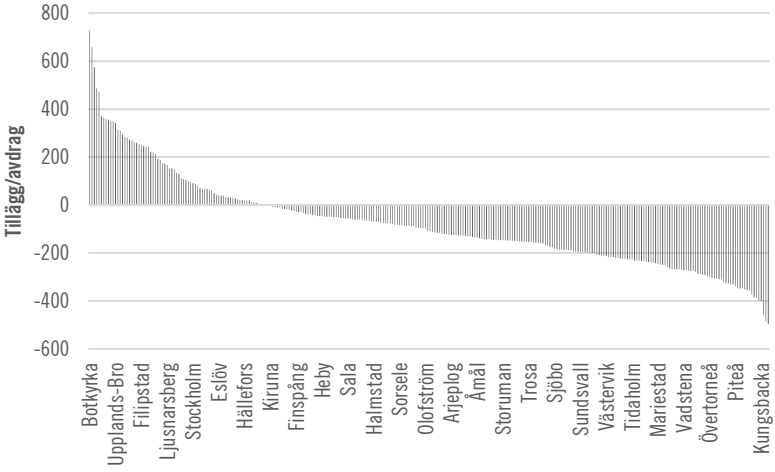
6.6.4 Utfalls- och förändringsanalys

Botkyrka har fortsatt det största tillägget och Hammarö det största avdraget med kommitténs förslag för utjämningsåret 2024. Botkyrkas tillägg ökar något och uppgår till 728 kronor per invånare, medan Hammarös avdrag ökat till 495 kronor per invånare.

Utfallet har ett tydligt socioekonomiskt mönster där andra kommuner med stora tillägg är Södertälje, Sigtuna, Malmö och Perstorp, medan övriga kommuner med stora avdrag är Vellinge, Lomma, Kungsbacka och Vaxholm.

Figur 6.18 Nytt utfall per kommun för kommunal vuxenutbildning

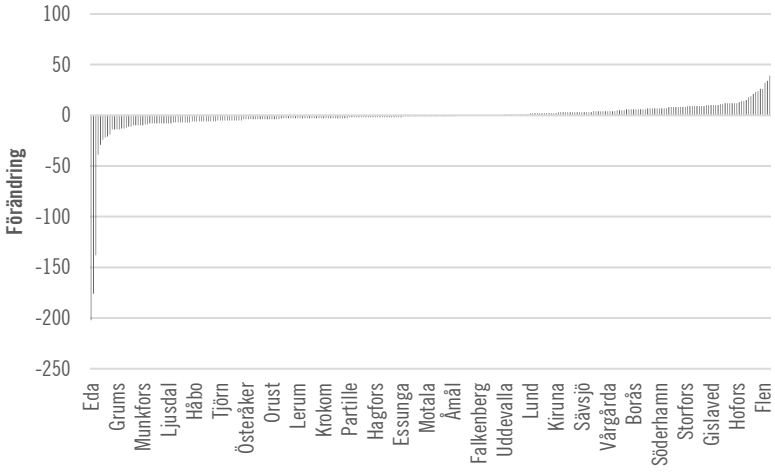
Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Figur 6.19 Förändring per kommun för kommunal vuxenutbildning

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Den största positiva förändringen får Filipstad med 38 kronor per invånare. Störst negativ förändring får Eda följt av Strömstad och Årjäng, där Edas förändring uppgår till –202 kronor per invånare. Dessa tre kommuner är alla kommuner med omfattande gränspendling som förlorar på en högre förvärvsfrekvens när hänsyn nu tas till gränspendlingen.

Tabell 6.20 Utfall per kommungrupp för ersättning i delmodellen för kommunal vuxenutbildning

Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	1 014	287	–8
Pendlingskommun nära storstad	633	–94	–2
Större stad	720	–6	4
Pendlingskommun nära större stad	616	–110	0
Lågpendlingskommun nära större stad	684	–42	2
Mindre stad/tätort	584	–142	1
Pendlingskommun nära mindre tätort	679	–47	4
Landsbygdskommun	634	–93	–2
Landsbygdskommun med besöksnäring	634	–93	–31

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

På kommungruppsnivå är förändringarna mycket små eftersom det endast är justeringen av förvärvsfrekvens för gränspendling som påverkar utfallet.

6.7 Individ- och familjeomsorg

Under 2024 omfördelar kostnadsutjämningens delmodell för individ- och familjeomsorg 6,2 miljarder kronor, vilket innebär att den är en av delmodellerna med störst omfördelning. Detta kan sättas i relation till kommunernas totala nettokostnader för verksamheten på drygt 51 miljarder kronor under 2022. Kostnaderna för individ- och familjeomsorgen utgör 8 procent av kommunernas totala kostnader (exklusive affärsverksamhet).

I det här avsnittet beskriver och utvärderar kommittén den befintliga delmodellen för individ- och familjeomsorg. Utifrån utvärderingen lämnar vi sedan förslag på en ny delmodell för verksamheten.

6.7.1 Nuvarande utformning

Nuvarande delmodell för individ- och familjeomsorg togs fram av Kostnadsutjämningsutredningen med vissa justeringar i regeringens proposition.[78]

Till skillnad från de stora åldersberoende verksamheterna finns det inte för individ- och familjeomsorg några icke påverkbara strukturella faktorer som har ett direkt orsakssamband med kostnaden för verksamheten. Utjämningen har därför baserats på nettokostnadernas samvariation med olika indikatorer på behov av insatser från individ- och familjeomsorgen. Det innebär variabler utifrån olika grupper i samhället som har en förhöjd risk att behöva insatser från individ- och familjeomsorgen, samt typer av kommuner/områden med en generellt större risk för höga kostnader.

Individ- och familjeomsorg är den delmodell där det har varit särskilt viktigt att kontinuerligt se över utjämningen eftersom kostnaderna påverkas av samhällsförändringar i större utsträckning än i andra kommunala verksamheter.[79]

Nuvarande delmodell är framtagen genom en så kallad multipel linjär regressionsanalys baserat på ett medelvärde av kommunernas nettokostnader för åren 2014 till 2016.

Standardkostnaden per kommun bestäms utifrån variablerna:

- andel lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år,
- andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975,
- roten ur tätortsbefolkningen år 2020,
- andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd,
- antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år (”ohälsa”),
- variabel för justering av hushållsinkomster som beror på gränspendling till Norge och Danmark (”gränspendling”), samt
- tillägg/avdrag för skillnader i strukturellt löneläge.[80]

[78] Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, s. 32.
[79] Det har sedan nuvarande kostnadsutjämningen införande funnits sex olika versioner av delmodellen för individ- och familjeomsorg med delvis olika förklarande variabler.
[80] SCB (2023): *Kommunalekonomisk utjämning – utjämningsåret 2024.*

I tabell 6.21 redovisas beräkningen av standardkostnaden för Malmö och Lidingö 2024. Samtliga variabler utom tätortsbefolkningen uppdateras årligen. De ingående variablernas vikter (koefficienter) är skattade på 2016 års nivå och ligger fast.

För att komma upp i aktuell kostnadsnivå justeras standardkostnaderna. I 2024 års kostnadsutjämning är denna justering 37,6 procent. En generell uppskrivning kan vara ett problem om kostnadsutvecklingen har varit olika för olika typer av kommuner.

Tabell 6.21 Uppbyggnad nuvarande delmodell

Variabel	Värden		Vikt	Standardkostnad	
	A	A	B	A* B	A * B
	Malmö	Lidingö	Koefficient	Malmö	Lidingö
Intercept	1	1	489	489	489
Andel personer 0–19 år i hushåll med låg inkomststandard	22,1 %	3,0 %	11 524	2 543	349
Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965 till 1975	19,1 %	13,0 %	2 797	534	363
Andel lågutbildade 20–40 år	2,1 %	1,1 %	26 610	548	283
Roten ur tätortsbefolkningen	589	218	2,60	1 531	566
Ohälsa	18,4	12,8	17,29	318	211
Gränspendling	87,6 %	0,6%	–496	–434	–3
Summa standardkostnad				5 528	2 273
Uppräknad till aktuell kostnad	(1,376)			7 607	3 128
Lönekompensation				–19	55
Uppräknad till utjämningsår	(1,089)			8 260	3 465
Summa standardkostnad				**8 260**	**3 465**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Nuvarande förklarande variabler

Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 (2013–)[81]

Variabeln mäter andelen av kommunens invånare som bor i flerfamiljshus byggda under åren 1965–1975. Många av dessa hus/områden är ett resultat av det så kallade miljonprogrammet. Många av områdena beskrivs ofta som områden med risk för socialt utanför-

[81] Årtal inom parentes avser hur länge variabeln funnits med i delmodellen.

skap. Utifrån statistik över de boende i dessa områden framgår att de ofta är etniskt, socialt och ekonomiskt segregerade.[82] Flertalet av polisens så kallade utsatta områden kännetecknas av bostäder som är uppförda under denna period.[83]

Uppgifterna om flerfamiljshusens byggnadsår är hämtade ur fastighetsregistret som administreras av Skatteverket. SCB har påtalat vissa problem med variabeln som att byggnadsår ändras vid renoveringar och att olika våningsplan kan få olika byggnadsår vid tredimensionell fastighetsbildning.[84]

Tätortsbefolkning (2000–)

Variabeln tätortsbefolkning definieras som antalet folkbokförda personer i tätorter i respektive kommun.[85] För att minska skillnaderna i variabeln på ett sätt som bättre speglar strukturella kostnadsskillnader används kvadratroten av tätortsbefolkningen.

Bakgrunden till valet av variabeln är att man enligt tidigare forskning kan förvänta sig att kostnaderna för individ- och familjeomsorg stiger med ökande tätortsstorlek. Hög arbetslöshet och en högre andel personer med långvarigt ekonomiskt bistånd i framför allt storstäderna har varit motiven.[86]

Variabeln har sedan länge varit ifrågasatt eftersom den bygger på *antalet* och inte som andra variabler *andelen*.[87] Det har dock hittills funnits ett behov av att komplettera utjämningen mer med ett bredare generellt mått som framför allt fångar upp storstädernas merkostnader. Måttet har tidigare också uppfyllt de statistiska kraven även om storstäderna exkluderats i analysen.[88]

---

[82] Boverket (2023), *Boendesegregationens utveckling och mekanismer. Årsrapport om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige.*
[83] Polismyndigheten (2023), *Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2023.*
[84] Tredimensionell fastighetsbildning innebär att en fastighet delas upp i horisontalplan. En fastighet med egen lagfart kan därmed ligga ovanför en annan. Vid tredimensionell fastighetsbildning är det vanligt att den övre fastigheten har servitut för exempelvis trapphus och hissar som urholkar den nedre fastigheten.
[85] De tätorter som ingår i statistiken definieras kortfattat som sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare.
[86] SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting.*
[87] Prop. 1998/99:89 *Förändringar i utjämningssystemet för kommuner och landsting*, s. 25.
[88] SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting*, s. 66.

Andel lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år (2013–)

Med låg utbildning avses högst förgymnasial utbildning på 9–10 år (eller att uppgift saknas i SCB:s utbildningsregister). Enligt tidigare studier från Socialstyrelsen innebär en låg utbildning hos föräldrar en riskfaktor för att barn far illa.[89]

Andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard (2020–)

Hushållens ekonomiska situation har i forskningen visat sig påverka behovet av insatser inom individ- och familjeomsorgen.[90] Kostnadsutjämningsutredningen fann att variabeln hade hög samvariation med kommunernas nettokostnader för individ- och familjeomsorg. Utredningens definition skiljer sig från den som gäller i dagens utjämning. I propositionsarbetet konstaterades att hushåll som någon gång under året fått ekonomiskt bistånd räknades in i måttet som därmed ansågs vara påverkbart. I propositionen ändrades därför variabeln till nuvarande definition.[91]

Antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år (2020–)

I hushåll som drabbas av långvarig sjukdom minskar de sammantagna inkomsterna från lön och beskattningsbara transfereringar. För cirka 15 procent av biståndsmottagarna anges sjukskriven som hinder för försörjning.[92] Ohälsotalet definieras här som genomsnittligt antal dagar per år med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år.[93] Alla dagar är omräknade till så kallade nettodagar, till exempel blir två dagar med halv ersättning en dag.

[89] Socialstyrelsen (2010): *Olika villkor – Om levnadsförhållanden, risker och kommunala kostnader för barn och unga.*
[90] Försäkringskassan (2023): *Barnhushållens ekonomi. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2023.*
[91] Prop. 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting, s. 33.*
[92] Socialstyrelsen (2023): *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2022.*
[93] Avser sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning samt sjukersättning/aktivitetsersättning.

Justering av hushållsinkomster som beror på gränspendling till Norge och Danmark

Personer som pendlar över nationsgränsen för att arbeta i Danmark eller Norge beskattas oftast i dessa länder.[94] Det gör att variabler som innehåller uppgifter om antalet personer med låga inkomster för kommuner med stor gränspendling överskattar behovet av insatser inom individ- och familjeomsorg.

I beräkningen kombineras *andel 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll* med ett mått på hur stor andel av befolkning som pendlar över nationsgränsen. Andelen uppdateras inte och bygger på uppgifter från 2014.

6.7.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Olika delverksamheter ökar i olika omfattning

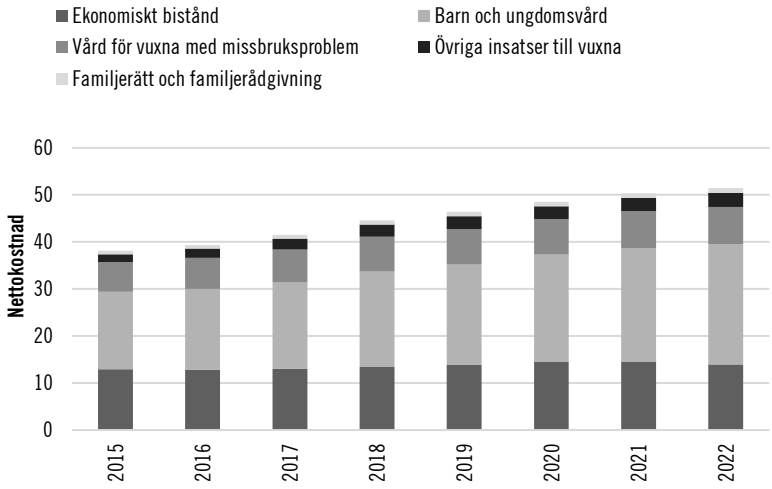
Individ- och familjeomsorgen omfattar ekonomiskt bistånd, vård av barn och unga, vård av personer med missbruksproblem, övriga insatser till vuxna och familjerättslig verksamhet. Ekonomiskt bistånd till flyktingar ska redovisas under verksamhetsområdet flyktingmottagande och ingår således inte här.[95] År 2022 uppgick nettokostnaden för individ- och familjeomsorg till 51,4 miljarder kronor.[96]

Det ekonomiska biståndets andel av kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg har minskat sedan 2015. Samtidigt har kostnadsandelen för barn- och ungdomsvården ökat i motsvarande utsträckning. Tillsammans utgör dessa verksamheter 77 procent av de totala nettokostnaderna. Det har således skett en förskjutning inom verksamheten från transfereringar till vård.

[94] *Lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna. Bilaga 1.*
[95] SCB (2024): *RS 2023. Instruktioner.*
[96] SCB (2023): *Kommunernas finanser. Räkenskapssammandraget 2022.*

Figur 6.20 Nettokostnad för individ- och familjeomsorg 2015–2022

Miljarder kronor, löpande priser

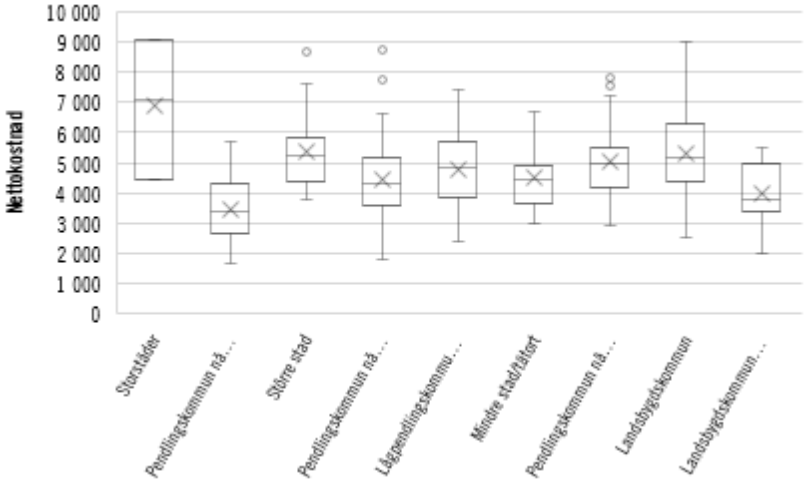


Källa: SCB.

På kommungruppsnivå har storstäderna högst kostnader för verksamheten. Skillnaderna inom kommungrupperna är större än mellan grupperna. Inom alla kommungrupper utom storstäder och större städer finns kommuner med både högre och lägre kostnader än genomsnittet.

Figur 6.21 Nettokostnad individ- och familjeomsorg 2022

Kronor per invånare



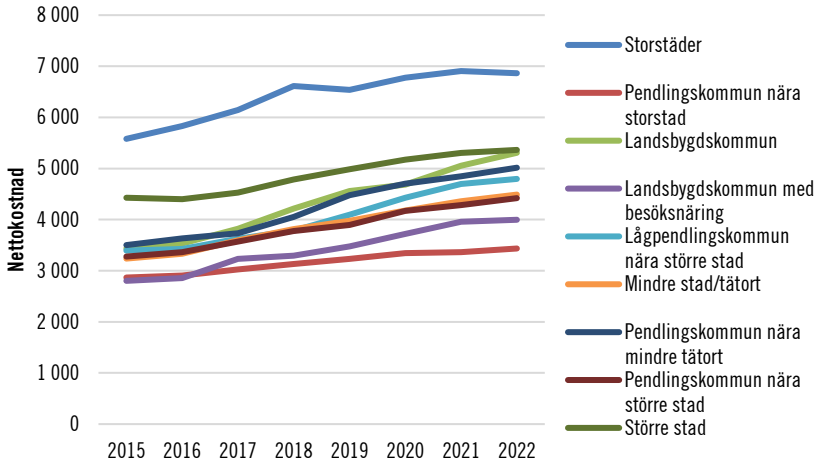
Anm.: Nettokostnaderna redovisas i en så kallad boxplot (även lådagram). Den är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda, som rymmer den mittersta hälften av materialet. I en boxplot sammanfattas materialet med hjälp av fem värden: medianvärdet, undre och övre kvartilen samt minimum och maximum. Eventuella extremvärden betraktas som s.k. outliers och med egna symboler. Kvartilavståndet kallas avståndet mellan övre och undre kvartilen, det vill säga längden på lådan. Den undre kvartilen markerar det 25 % värdet, och den övre kvartilen markerar det 75 % värdet. Lådan innehåller alltså 50 % av värdena.

Källa: SCB.

I figur 6.22 redovisas utvecklingen av nettokostnaderna för kommungrupperna sedan 2015. Störst kostnadsutveckling har landsbygdskommuner (54 %), landsbygdskommuner med besöksnäring (43 %) samt pendlingskommuner nära mindre tätort (43 %) haft sedan 2015. Storstäder (23 %) och pendlingskommuner nära storstad (20 %) har haft den lägsta kostnadsökningen. Tidigare var det främst storstäder och större städer som hade tydligt högre kostnader än övriga kommungrupper. Skillnaden mellan övriga grupper var små. Situationen 2022 är annorlunda med en betydligt större spridning mellan kommungrupperna.

Figur 6.22 Nettokostnad individ- och familjeomsorg 2015–2022

Kronor per invånare, löpande priser



Källa: SCB.

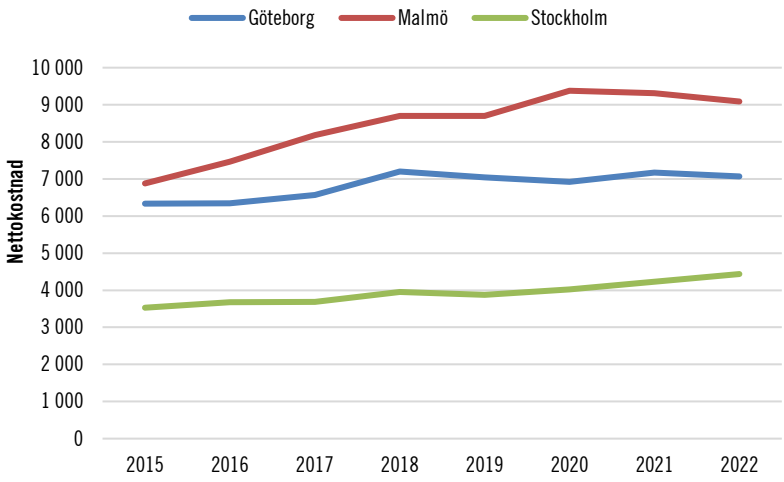
Fördjupning storstäder

Som redovisades i figur 6.21 är det stora skillnader i kostnadsnivån mellan de tre storstäderna. Malmö har mer än dubbelt så höga kostnader per invånare än Stockholm. Malmö är den kommun i landet som har högst kostnader för individ- och familjeomsorg.

Sedan 2015 har skillnaderna inom gruppen storstäder ökat markant. Det beror framför allt på att Malmös kostnader ökat kraftigt, främst inom barn- och ungdomsvård. Att kostnaderna för gruppen storstäder ökat mindre än för nästan alla andra grupper förklaras dock främst av att Göteborg har haft en minskning av kostnaderna för ekonomiskt bistånd de senaste sju åren med över 20 procent.

Figur 6.23 Nettokostnad individ- och familjeomsorg 2015–2022, storstäder

Kronor per invånare, löpande priser



Källa: SCB.

En analys av kostnaderna per verksamhetsområde visar att det främst är inom ekonomiskt bistånd som Malmö avviker stort från Stockholm (och kommungruppen). Det finns i viss mån även skillnader när det gäller barn- och ungdomsvård.

Tabell 6.22 Individ- och familjeomsorg, per verksamhetsområde – storstäder

Kronor per invånare

Område	Göteborg	Malmö	Stockholm	Genomsnitt
Ekonomiskt bistånd	1 896	3 349	1 300	2 182
Barn- och ungdomsvård	3 269	3 720	1 879	2 956
Vård för vuxna med missbruksproblem	1 285	939	849	1 024
Övriga insatser till vuxna	543	979	324	616
Familjerätt och familjerådgivning	74	99	85	86
Totalt	**7 068**	**9 087**	**4 436**	**6 864**

Källa: SCB.

Stora skillnader mellan standardkostnader och nettokostnader

I tabell 6.23 jämförs kommungruppernas genomsnittliga nettokostnad för individ- och familjeomsorg 2022 med standardkostnaden för utjämningsåret 2024. Dessa två år är jämförbara eftersom den genomsnittliga standardkostnaden i 2024 års kostnadsutjämning bygger på 2022 års redovisade kostnader för kommunerna.

Det är endast storstäder och pendlingskommuner nära storstad som har kostnader som är lägre än standardkostnaden. För övriga grupper är situationen det omvända. Det är relativt stora avvikelser – för vissa grupper över 20 procent.

Tabell 6.23 Standardkostnad 2024 samt nettokostnad 2022

Kronor per invånare

Kommungrupp	Nettokostnad	Standardkostnad	Skillnad
Storstäder	6 864	7 219	–355
Stockholm	4 436	6 947	–2 511
Göteborg	7 068	7 122	–54
Malmö	9 087	7 588	1 499
Pendlingskommun nära storstad	3 435	3 684	–249
Större stad	5 364	5 016	348
Pendlingskommun nära större stad	4 421	3 897	524
Lågpendlingskommun nära större stad	4 797	4 336	460
Mindre stad/tätort	4 490	4 141	349
Pendlingskommun nära mindre tätort	5 016	4 389	626
Landsbygdskommun	5 307	4 187	1 120
Landsbygdskommun med besöksnäring	3 997	3 431	566

Anm.: Aritmetisk genomsnitt.
Källa: SCB.

För landsbygdskommunerna uppgår skillnaden till 26,8 procent och inom gruppen har 30 av 35 kommuner högre nettokostnad än standardkostnad. För vissa kommuner uppgår skillnaden till över 3 000 kronor per invånare. Landsbygdskommuner har inte en särskilt låg standardkostnad, men gruppen har de högsta kostnaderna bortsett från storstäder och större städer.

För storstäderna är bilden som sagt splittrad – Stockholm redovisar en stor negativ avvikelse medan Malmö redovisar en stor positiv avvikelse.

Skillnaderna i tabell 6.23 är en signal om att delmodellen behöver uppdateras.

Nuvarande regressionsmodell förklarar allt mindre

I propositionen som ligger till grund för dagens utformning anges att delmodellen förklarar 53 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.[97] När delmodellen infördes 2020 förklarade standardkostnaderna 43 procent av 2018 års kostnadsskillnader. Motsvarande siffra för 2024 är 44 procent. Under den studerade perioden har regressionsekvationen legat fast. Som kommittén kommer att visa i kommande avsnitt skulle en löpande uppdatering av regressionsekvationens vikter ge en något högre förklaringsgrad.

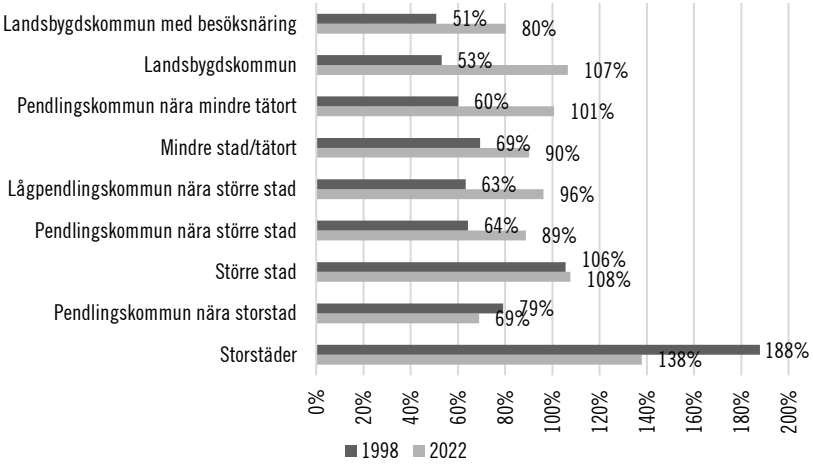
Förklaringsgraden har varit stabil de senaste åren men var låg redan vid införandet 2020. Tidigare delmodeller har legat mellan 60 och 70 procent i förklaringsgrad vid införandet.[98]

Den sjunkande förklaringsgraden är enligt kommitténs mening en följd av att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna är väsentligt mindre nu än i slutet av 1990-talet. Kommitténs analyser visar att de kommungrupper som hade höga kostnader 1998 har minskade eller oförändrade kostnader i förhållande till riksgenomsnittet. Vissa kommungrupper med mycket låga kostnader 1998 har däremot högre kostnader än genomsnittet 2022. Skillnaden mellan den kommungrupp med högst kostnad och den med lägst kostnad har minskat från 137 procent av den riksgenomsnittliga kostnaden till 69 procent.

[97] Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, s. 33.
[98] SOU 2003:55 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, s. 134; SOU 1993;53 *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*, bilaga 3, SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, s. 216.

Figur 6.24 Nettokostnad individ- och familjeomsorg, 1998 samt 2022

Index, riket = 100



Källa: SCB.

Orsakerna till det ändrade mönstret kan inte enkelt förklaras. Men kommittén kan bland annat konstatera att nyanlända har en svagare förankring på arbetsmarknaden och är överrepresenterade avseende ekonomiskt bistånd. Sverige har haft flera perioder med stor flyktinginvandring. Hur invandringen fördelas mellan kommunerna och i vilken utsträckning de nyanlända stannar kvar i den första bosättningskommunen har en inverkan på kommunernas kostnader.

Nedan redovisas de studier som SCB gjort avseende flyttmönster hos flyktingar och nära anhöriga.

Flyktingarna stannar i högre grad kvar i bosättningskommunen

SCB publicerade 2016 en rapport i vilken flyttmönster studerades för flyktingar och deras anhöriga som invandrat under perioderna 1990–1994, 2006–2010 och 2011–2015.[99]

Enligt rapporten placerades de flyktingar som invandrade under perioden 1990–1994 i stor utsträckning i lokala arbetsmarknader utanför storstäderna. Syftet var att motverka en koncentration av

[99] SCB (2016): *Integration – flyktingars flyttmönster i Sverige*.

utrikes födda i storstadsregionerna och fler än åtta av tio nyanlända flyktingar folkbokfördes utanför Stockholms, Göteborgs och Malmös lokala arbetsmarknader.

De flyktingar som invandrade under perioden 2006–2010 hade enligt SCB däremot möjligheten att själva välja var de skulle bosätta sig. De som inte ordnade ett eget boende blev i stället anvisade till en kommun. I jämförelse med flyktingar som invandrade 2006–2010 blev en större del av flyktinginvandrarna 2011–2015 anvisade till ett boende Enligt analysen bosatte sig de med anvisat boende i lokala arbetsmarknader utanför storstäderna, medan de som ordnat ett boende själva till största del bosatte sig i en storstadsregion.

Fem år efter invandringen hade flertalet av flyktingarna flyttat. Det gällde oavsett om de initialt kom till en större stad eller inte. För vissa lokala arbetsmarknader hade i princip samtliga flyttat efter fem år. Vanligtvis gick flytten till något av storstadsområdena. Det gäller såväl de flyktingar som invandrade 1990–1994 som de som blev anvisade till en kommun 2006–2010.

År 2020 genomförde SCB en liknande studie avseende de flyktingar och nära anhöriga som fick uppehållstillstånd i Sverige 2016–2019.[100] För de cirka 70 000 flyktingar och nära anhöriga som Sverige tog emot 2016 bodde nästan 70 procent kvar i samma kommun tre år senare. När det gäller dem som flyttade handlade det vanligtvis om relativt kortväga flyttar. Enligt SCB var det till exempel vanligt att flytta till en annan kommun inom samma storstadsområde. Sammantaget visar studien att de flyktingar som kommit till Sverige under denna period i högre grad stannar kvar i den kommun de kom till. Om efterfrågan på arbetskraft i dessa kommuner inte matchar flyktingarnas utbildningsbakgrund finns det stor risk för höga sociala kostnader i form av bland annat ekonomiskt bistånd. Det kan vara en orsak till minskade skillnader i sociala kostnader mellan storstad och landsbygd.

[100] SCB (2020): *Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige – flyttmönster bland kommunmottagna 2016–2019.*

Ekonomiskt bistånd

Kommunernas kostnader består av utredning och utbetalning av försörjningsstöd och övrigt ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt. Kostnaden för det ekonomiska biståndet uppgick till 14,6 miljarder kronor 2022. Merparten av kostnaderna avser utbetalat bistånd (72 procent). Övriga kostnader avser personal för utredningar/biståndshandläggning, varor och tjänster, hyror samt gemensamma resurser. Utbetalningen uppgår enligt kommunerna till 10,3 miljarder kronor.[101] Socialstyrelsen rapporterar 10,8 miljarder kronor för samma uppgift.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har ökat med endast 7 procent mellan 2015 och 2022. Efter att ha varit på samma nivå 2021 som 2020 minskade kostnaderna 2022.

Högst nettokostnader per invånare har storstäderna. En annan grupp med höga kostnader är större städer. Lägst kostnader redovisar pendlingskommuner nära storstad samt landsbygdskommuner med besöksnäring. Båda grupperna innehåller kommuner med stora avvikelser från gruppens genomsnitt. Ekonomiskt bistånd har en relativt hög spridning mellan kommunerna mätt som variationskoefficienten.[102]

Det finns många orsaker till att en person inte kan försörja sig själv eller sin familj. Oftast handlar det om arbetslöshet, sociala hinder av olika slag eller sjukdom. Det vanligaste hindret till egen försörjning är arbetslöshet och av alla vuxna biståndsmottagare var något fler än hälften arbetslösa under 2022.

Centralt för kommunens kostnader är andelen personer med ekonomiskt bistånd i kommunen. Cirka 74 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna förklaras av andelen personer med bistånd i befolkningen.

Det vanligaste biståndshushållet är ensamstående män utan barn. Ensamstående kvinnor med barn är den hushållstyp som är mest överrepresenterad i jämförelse med sin andel av befolkningen. Nästan 13 procent av samtliga ensamstående kvinnor med barn fick ekonomiskt bistånd 2022.[103]

Under 2022 erhöll 161 000 hushåll ekonomiskt bistånd. Av dessa hade 69 200 (43 procent) bistånd i 10 månader eller längre. Av det

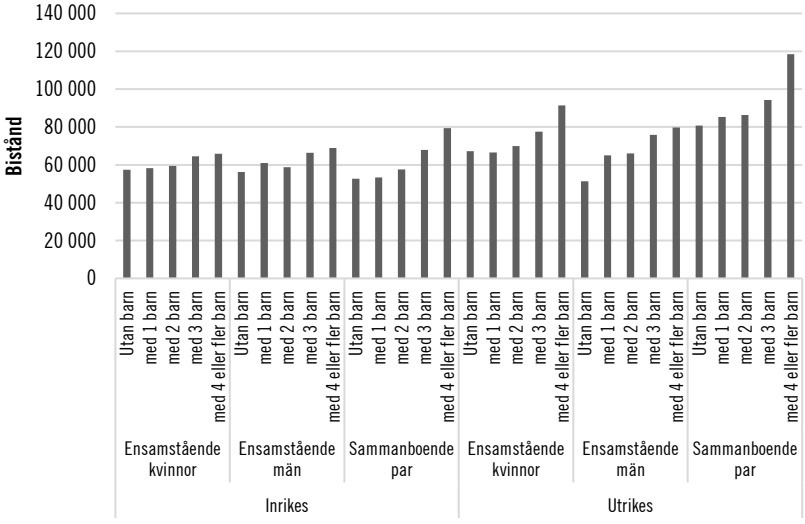
[101] SCB (2023): *Kommunernas finanser. Räkenskapssammandraget 2022.*
[102] Variationskoefficienten definieras som standardavvikelsen i relation till medelvärdet.
[103] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om ekonomiskt bistånd 2022.*

utbetalda biståndet på 10,8 miljarder gick tre fjärdedelar av biståndet till dessa hushåll. Ungefär 57 procent av hushållen med långvarigt ekonomiskt bistånd utgjordes av hushåll där någon av de sökande alternativt medsökande är födda i utlandet. Det vanligaste hushållet med långvarigt bistånd var ensamstående män utan barn, både bland inrikes- och utrikesfödda. Långvarigt bistånd bland gifta par/sammanboende hushåll utbetalas i fler än nio fall av tio till utrikesfödda.[104]

Biståndet per hushåll ökar i takt med antalet barn i hushållet. Det gäller både för ensamstående och sammanboende.

Figur 6.25 Bistånd per typ av hushåll

Tusentals kronor



Källa: Socialstyrelsen.

Nuvarande utjämningsvariabler förklarar 51 procent av kostnadsskillnaderna för ekonomiskt bistånd. Förklaringsgraden är högre än i motsvarande regression mot individ- och familjeomsorgens totala kostnader. En variabel – ohälsa – uppfyller dock inte de statistiska kraven. Andelen barn och unga som lever i hushåll med låg inkomststandard ökar sin andel av förklaringsgraden jämfört med nuvarande regression.

[104] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om ekonomiskt bistånd 2022.*

Tabell 6.24 Resultat från regression med nuvarande variabler mot kostnader för ekonomiskt bistånd 2019–2022

Variabel	Koefficient	P-värde	Förklarings-värde
Andel barn 0–19 år under inkomststandard	7 623	0,00	86 %
Boende i flerfamiljshus byggda 1965 till 1975	10 096	0,02	2 %
Andel lågutbildade 20–40 år	1	0,01	7 %
Roten ur tätortsbefolkningen	1 267	0,03	3 %
Ohälsa	6	0,23	1 %
Förklaringsgrad (R2)		**51 %**	

Källa: Egna beräkningar.

Barn- och ungdomsvård

Kommunernas kostnader avser vård och stöd som socialtjänsten ger till barn och ungdomar 0–20 år i form av hem för vård eller boende (HVB), vård i familjehem, individuellt behovsprövad öppenvård och övriga öppna insatser.[105]

År 2022 fick 26 500 barn och unga någon gång under året en heldygnsinsats. Av de som fick en heldygnsinsats 2022 var 53 procent pojkar och 47 procent flickor. Hälften av samtliga barn och unga med heldygnsinsatser under 2022 var över 15 år.

Den vanligaste placeringsformen var familjehem. År 2022 var 19 200 barn och unga placerade i familjehem. Den näst vanligaste placeringsformen med 6 100 placeringar 2022 var HVB-hem. År 2022 var 2 100 barn och unga placerade i stödboende.

Insatser kan ges frivilligt, med stöd av socialtjänstlagen (SoL), eller med tvång, enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Majoriteten av de heldygnsinsatser som gavs till barn och unga under 2022 utgjordes av frivilliga insatser. Den 1 november 2022 hade knappt 33 100 barn och unga minst en behovsprövad öppenvårdsinsats.[106]

Totalt kostade barn- och ungdomsvården 27 miljarder kronor 2022. Högst kostnader per invånare har storstäderna. Andra kommungrupper med höga kostnader är landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre tätort. Lägst kostnader redovisar pendlingskommuner nära storstad samt landsbygdskommuner med besöksnäring.

[105] SCB (2024): *RS 2023. Instruktioner.*
[106] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022.*

Barn- och ungdomsvården är den delverksamhet som uppvisar den lägsta spridningen mellan kommunerna (mätt som variationskoefficienten).

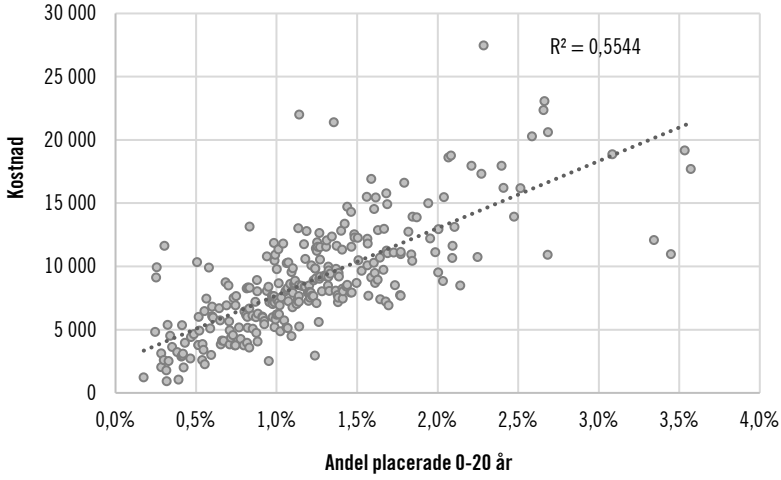
Målgruppen för barn- och ungdomsvård är 0–20 år. I slutet av 2022 fanns det cirka 2,5 miljoner barn och unga i Sverige. Det innebär att 1 procent av åldersgruppen har varit föremål för placering under 2022.

Spridningen mellan kommunerna är stor. Kommunerna med högst andel av åldersgruppen som har varit föremål för placeringar har placerat 3 procent av åldersgruppen medan kommunerna med lägst andel har placerat 0,2 procent av åldersgruppen.[107]

Ju högre andel av barn och unga som placeras desto högre är normalt också kostnaden per invånare 0–20 år. Andelen placerade barn/unga förklarar 58 procent av kostnadsskillnaderna. Typ av insats (HVB/familjehem), ålder, placeringens längd, orsak till placering samt redovisningsprinciper är tänkbara förklaringar till resterande kostnadsskillnader.

Figur 6.26 Kostnad för vård inom HVB- och familjehem 2022 samt andelen barn och unga som någon gång under 2022 fick vård, heldygnsinsatser

Kronor per invånare 0–20 år



Källa: SCB och Socialstyrelsen.

[107] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022.*

Orsaken till barn och ungas placeringar varierar. I grunden handlar det om barn som far illa i sin hemmiljö eller om föräldrar som av olika skäl inte klarar av att ge sitt barn tillräckligt med stöd. Ofta finns missbruk, psykisk sjukdom eller våld inom familjen med i bilden. Barnet självt kan också, av olika orsaker, ha problem av sådan art att en placering kan vara befogad.[108]

Av de unga som placerades för vård enligt LVU 2021 var brister i hemmet orsaken i 76 procent av fallen. De placeringar där det egna beteendet hos ungdomen var orsaken utgjorde 19 procent. För resterande 4 procent var det en kombination som låg bakom behovet av placeringen.[109]

Enligt en studie från Socialstyrelsen är risken att ett barn placeras av socialtjänsten väsentligt förhöjd om mamman är ensamstående, lågutbildad, arbetslös, förtidspensionerad eller har långvarigt ekonomiskt bistånd. Risken är även kraftigt förhöjd om mamman eller pappan har vårdats på sjukhus till följd av självmordsförsök eller psykiatrisk eller missbruksrelaterad diagnos. Sådana faktorer har särskilt stor inverkan på placeringar av yngre barn.

Studien visade också att risken för att ett barn placeras är mycket kraftigt förhöjd om det finns en ansamling av riskfaktorer i familjen. Det är också ungefär tre gånger vanligare att utrikes födda barn placeras utanför det egna hemmet än barn födda i Sverige, men skillnaden kvarstår inte om man tar hänsyn till socioekonomiska faktorer.[110]

En regression med nuvarande variabler och kostnaderna för barn- och ungdomsvård förklarar 26 procent av kostnadsskillnaderna. Två av variablerna faller bort eftersom de inte uppfyller de statistiska kraven. I jämförelse med ekonomiskt bistånd tar variabeln ohälsa över en stor del av förklaringsvärdet, samtidigt som andelen personer med låg inkomst förklarar mindre av variationen.

[108] Socialstyrelsen (2010): *Olika villkor – Om levnadsförhållanden, risker och kommunala kostnader för barn och unga*.
[109] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2022.*
[110] Socialstyrelsen (2010): *Olika villkor – Om levnadsförhållanden, risker och kommunala kostnader för barn och unga*.

Tabell 6.25 Resultat från regression med nuvarande variabler mot kostnader för barn- och ungdomsvård 2019–2022

Variabel	Koefficient	P-värde	Förklarings-värde
Andel barn 0–19 år under inkomststandard	4 085	0,000	23 %
Andel lågutbildade 20–40 år	10 690	0,18	3 %
Roten ur tätortsbefolkningen	0	0,30	1 %
Boende i flerfamiljshus byggda 1965 till 1975	2 314	0,015	8 %
Ohälsa	53	0,000	40 %
Förklaringsgrad (R2)		**26 %**	

Källa: Egna beräkningar.

Missbrukarvård

Kommunernas kostnader avser vård och stöd som socialtjänsten ger till vuxna personer som har missbruksproblem i form av institutionsvård, familjehem, bistånd avseende boende och olika öppna insatser. Som vuxen person avses här person som är 21 år eller äldre. Kostnader för utredningsverksamhet som ligger till grund för insatser ska tas med inom respektive delverksamhet.

Kostnaderna för missbrukarvården har ökat med 23,7 procent mellan 2015 och 2022. Fördelningen mellan de olika typerna av insatser har förändrats. De öppna insatserna har ökat på bekostnad av institutionsvården. Totalt kostade missbrukarvården 8,8 miljarder kronor 2022.

Det är framför allt storstäder och större städer som har höga kostnader för missbrukarvården. För övriga grupper skiljer sig genomsnittet mindre även om det finns relativt stora variationer inom grupperna. Kostnaderna för missbrukarvården uppvisar en relativt övriga delverksamheter hög spridning mellan kommunerna.

Statistiken avser insatser till personer med missbruk av alkohol, narkotika, läkemedel, lösningsmedel eller spel om pengar. Kommunerna erbjuder ett flertal olika insatser anpassade efter behov och problembild. Individuellt behovsprövade öppna insatser var den vanligaste åtgärden 2022. Över 11 300 personer fick någon form av öppen insats. Drygt 1 700 personer fick heldygnsvård enligt socialtjänstlagen. Under 2022 gavs boendeinsatser till cirka 6 400 personer med missbruksproblematik.

Nuvarande variabler förklarar endast 15 procent av kostnadsskillnaderna inom missbrukarvården. Två variabler uppfyller inte de statistiska kraven. Det är delvis andra variabler som faller bort här jämfört med barn- och ungdomsvården. Förklaringsgraden är låg och variablerna som speglar missbrukarvården speglar till viss del även skillnaderna i ekonomiskt bistånd. Missbrukarvården kan därmed kombineras med ekonomiskt bistånd i en gemensam komponent.

Tabell 6.26 Resultat från regression med nuvarande variabler mot kostnader för missbrukarvård 2019–2022

Variabel	Koefficient	P-värde	Förklarings-värde
Andel barn 0–19 år under inkomststandard	1 428	0,00	30 %
Andel lågutbildade 20–40 år	9 186	0,01	20 %
Roten ur tätortsbefolkningen	1	0,00	43 %
Boende i flerfamiljshus byggda 1965 till 1975	69	0,88	0 %
Ohälsa	5	0,14	4 %
Förklaringsgrad (R2)		**15 %**	

Källa: Egna beräkningar.

6.7.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Delmodellen för individ- och familjeomsorg ändras genom att den delas upp i två nya komponenter, en för barn- och ungdomsvård och en för övrig individ- och familjeomsorg.

Utjämningen för *barn- och ungdomsvård* baseras på andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard, andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 samt en variabel som mäter ohälsa.

Utjämningen för *övrig individ- och familjeomsorg* baseras på andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard, andelen ensamboende kvinnor i åldern 18–44 år med barn i åldern 0–17 år, samt roten ur tätortsbefolkningen.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras med ett nytt index över strukturellt förväntade lönenivåer i kommunerna och en ny lönekostnadsandel.

Delmodellen ändras genom att ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader till denna delmodell. Kompensationen baseras på ett index över förväntat antal årsarbetskrafter inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt ersättningen för individ- och familjeomsorg.

Uppdelad delmodell skapar bäst förutsättningar

Åren 1996 till 2004 utjämnades kostnader för individ- och familjeomsorg i en gemensam modell. Någon diskussion om en eventuell uppdelning i olika delar fördes inte i betänkanden och förarbeten. En orsak kan vara att barn- och ungdomsvården när grunden för nuvarande kostnadsutjämning infördes 1996 endast utgjorde cirka 20 procent av det totala kostnaderna för individ- och familjeomsorg.[111]

Mellan åren 2005 och 2013 utjämnades i stället kostnaderna för individ- och familjeomsorg i två separata delar. En del för barn- och ungdomsvård och en del för övrig verksamhet (inklusive ekonomiskt bistånd). Anledningen till uppdelningen var, enligt 2001 års Utjämningskommitté, att verksamheterna var olika till sin karaktär, att barn- och ungdomsvården ökat sin andel av kostnaderna samt att det var olika typer av variabler som förklarade kostnadsskillnaderna.[112]

Vid de uppföljningar som gjordes av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet[113] och av Ujämningskommittén.08[114] konstaterades att delmodellen för barn- och ungdomsvård förklarade allt mindre av kostnadsskillnaderna.

2005 års uppföljning av utjämningsystemet gjorde ett ambitiöst försök att hitta en modell för att förklara de strukturella kostnadsskillnaderna inom barn- och ungdomsvården. Hypotesen var att ett sviktande föräldraskap skapar behov av barn- och ungdomsvård. Utredningen lyckades dock inte finna en sådan lösning, men menade att det fanns anledning att fortsätta arbetet med denna inriktning. Komponenten föreslogs vara kvar oförändrad i avvaktan på ytterligare utredning.

[111] SOU 1993:53 *Kostnadsutjämning mellan kommuner.*
[112] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*
[113] SOU 2007:61 *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen.*
[114] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*

Ujämningskommittén.08 konstaterade att högst förklaringsgrad nås om man inte delar upp individ- och familjeomsorgen utan ser det som en integrerad verksamhet.

Även Kostnadsutjämningsutredningen menade att en sammanhållen delmodell var att föredra.[115] De analyser som gjordes gav inte stöd för att en uppdelad delmodell skulle skapa en högre förklaringsgrad.

Denna kommittés analyser visar att det finns ett visst samband mellan kostnaderna för ekonomiskt bistånd och kostnaderna för barn- och ungdomsvård. Korrelationen uppgår till 0,47. Bland de tio kommuner med högst kostnad för barn- och ungdomsvård återfinns dock endast en av dessa kommuner bland de tio kommuner som har högst kostnad för ekonomiskt bistånd. Kommuner med höga kostnader för barn- och ungdomsvård är företrädesvis mindre än kommuner med höga kostnader för ekonomiskt bistånd.

Tabell 6.27 Korrelation mellan olika verksamhetskostnader 2022

	Vård för vuxna med missbruksproblem	Barn- och ungdomsvård	Övriga insatser till vuxna	Ekonomiskt bistånd	Familjerätt och familjerådgivning	**Totalt**
Vård för vuxna med missbruksproblem	1,000					
Barn- och ungdomsvård	0,267	1,000				
Övriga insatser till vuxna	0,068	0,068	1,000			
Ekonomiskt bistånd	0,519	0,474	0,198	1,000		
Familjerätt och familjerådgivning	0,221	0,210	0,032	0,159	1,000	
Totalt	**0,600**	**0,839**	**0,305**	**0,825**	**0,221**	**1,000**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Även om en uppdelad delmodell inte skulle ge en högre förklaringsgrad kan det ändå finnas en poäng med en uppdelning. En tvådelad delmodell skapar bättre förutsättningar för framtida anpassningar av delmodellen vid samhälls- och verksamhetsförändringar.

[115] SOU 2018:74 *Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

De senaste åren har kostnaden för det ekonomiska biståndet utvecklats svagt. Under våren 2024 har det kommit flera tecken på en svagare arbetsmarknad på grund av den ekonomiska inbromsningen. En svagare arbetsmarknad brukar med viss fördröjning innebära ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. I en situation med ökade kostnader för ekonomiskt bistånd kan det vara en fördel att dessa kostnader behandlas i en separat delmodell.

Det grova våld som följer av gängkriminalitet eskalerade under 2023. Regeringen föreslog därför i budgetpropositionen för 2024 en treårig satsning på förbyggande insatser mot gängkriminalitet.[116] Enligt regeringen spelar kommunerna en viktig roll i arbetet med att förebygga och förhindra att barn och unga hamnar i kriminalitet. Exakt hur detta kommer påverka kommunernas ambitioner och kostnader för barn- och ungdomsvård är svårt att veta i nuläget. Oavsett utvecklingen kan det vara en fördel att denna del av kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorgen behandlas separat.

Förslag till ny delmodell

Kommittén menar att en uppdelad delmodell ger en mer rättvis utjämning av kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg. Barn- och ungdomsvården utgör nästan 50 procent av kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg och bör därför hanteras separat för att ge kommuner med höga kostnader inom området en rimlig kompensation. Det finns en viss samvariation med kostnader för ekonomiskt bistånd, men bedömningen är att den är för svag för att motivera att ekonomiskt bistånd integreras med barn- och ungdomsvård.

Nuvarande variabler förklarar en högre andel av kostnaderna för individ- och familjeomsorgen om barn- och ungdomsvården exkluderas. Kostnaden för familjerätt har stora kopplingar till barn. Verksamheten är liten och bedöms därför kunna föras till barn- och ungdomsvården.

[116] Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024.*

Barn- och ungdomsvård

För barn- och ungdomsvården bör fokus vara på de bakomliggande variablerna i hemmiljön framför den enskilda ungdomens egenskaper. En klar majoritet av de barn och unga som placeras gör det på grund av brister i hemmiljön. Kommittén har prövat ett trettiotal olika variabler för att fånga de strukturella kostnadsskillnaderna.

De variabler som ger högst förklaringsgrad är

- andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd,
- andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975, samt
- antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år (”ohälsa”).

Enskilda placeringar av barn och unga kan påverka kostnaderna mycket i små kommuner och leder till en stor slumpmässig variation.[117] En regression ger därför ett lågt förklaringsvärde på endast 27 procent. För att mildra den slumpmässiga variationen har utvalda variabler testats i en regression med enbart kommuner som har en folkmängd över 20 000 invånare. Förklaringsgraden blir då 49 procent och samtliga variabler är statistiskt signifikanta. Det högre utfallet påvisar att modellen är relevant och att den låga förklaringsgraden delvis kan tillföras slumpmässigheten i datamaterialet.

Tabell 6.28 Resultat från regression barn- och ungdomsvård 2019–2022

Variabel	Koefficient	P-värde	Förklarings-värde
Andel barn 0–19 år under inkomststandard	4 456	0,00	23 %
Boende i flerfamiljshus byggda 1965 till 1975	3 060	0,00	17 %
Ohälsa	49,62	0,00	33 %
Förklaringsgrad (R2)		**27 %**	

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

[117] En placering kan kosta 4 000 kronor per dygn vilket ger en årskostnad på knappt 1,5 miljoner kronor. I en kommun med 5 000 invånare utgör det 300 kronor per invånare på en total kostnad på knappt 3 000 kronor per invånare.

Ekonomiskt bistånd och övrig ifo

En hög andel personer i kommunen med ekonomiskt bistånd ger normalt också höga kostnader. Genom att hitta de grupper som samvarierar med andelen personer med bistånd kan en god samvariation med kostnaderna uppnås.

Arbetslöshet är den främsta orsaken till behov av ekonomiskt bistånd. Storleken på och kostnaden för biståndet ökar dessutom i takt med antalet barn i hushållet. Det indikerar att det inte bara är inkomsterna utan även utgifterna för hushållen som skapar skillnader i kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

Allt annat lika är biståndet högre hos hushåll med minst en person med utländsk bakgrund. Tidigare analyser har funnit att sambandet med härkomst tappat i relevans efter det att man justerat för utbildningsnivå och inkomst. Det handlar således mer om socioekonomiska förutsättningar i allmänhet än om etnicitet.

Av samtliga testade variabler ger följande variabler den högsta förklaringsgraden:

- andelen barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd,
- andel ensamboende kvinnor 18–44 år med barn i ålder 0–17 år, samt
- roten ur tätortsbefolkningen.

Högst förklaringsvärde ger variabeln *andel barn 0–19 år i hushåll med låg inkomststandard*. Sammantaget uppgår förklaringsgraden till 57 procent. Om analysen görs enbart för de kommuner som har en folkmängd över 20 000 invånare stiger förklaringsgraden till 78 procent.

Tabell 6.29 Resultat från regression övrig ifo 2019–2022

Variabel	Koefficient	P-värde	Förklarings-värde
Andel barn 0–19 år under inkomststandard	10 696	0,00	56 %
Ensamboende kvinnor med barn	52 474	0,00	4 %
Tätortsbefolkning	2,383	0,00	19 %
Förklaringsgrad (R2)		**57 %**	

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Totalt

Med en uppdelad delmodell kommer standardkostnaden för individ- och familjeomsorg beräknas genom två separata delar som sedan summeras till ett utfall i delmodellen. Nedan redovisas utfallet för Lidingö och Malmö.

Tabell 6.30 Uppbyggnad föreslagen delmodell

Variabel	Värde		Vikt	Standardkostnad	
	A	A	B	A * B	A * B
	Malmö	Lidingö	Koefficient	Malmö	Lidingö
Barn- och ungdomsvård					
Andel barn 0–19 år i hushåll med låg inkomststandard	19,2 %	3,0 %	4 456	871	137
Boende i flerfamiljshus byggda 1965 till 1975	19,1 %	13,0 %	3 060	584	398
Ohälsa	18,4	12,8	49,62	913	635
Summa barn- och ungdomsvård				**2 368**	**1 170**
Övrig individ- och familjeomsorg					
Andel barn 0–19 år i hushåll med låg inkomststandard	19,2 %	3,0 %	10 696	2 049	322
Ensamboende kvinnor med barn	1,6 %	0,8 %	52 474	824	429
Tätortsbefolkning	587	218	2,383	1 403	519
Summa övrig ifo				**4 277**	**1 270**
Totalt				**6 645**	**2 439**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.7.4 Utfalls- och förändringsanalys

Med kommitténs förslag får 89 kommuner ett tillägg för höga strukturella kostnader inom individ- och familjeomsorg. Det är 48 fler än i nuvarande delmodell. På kommungruppsnivå är det storstäder och större städer som sammantaget bedöms ha ogynnsamma förutsättningar att bedriva individ- och familjeomsorg. Övriga grupper bedöms i förslaget ha gynnsamma förutsättningar.

Omslutningen i delmodellen minskar från 6,2 till 5,6 miljarder kronor. Förklaringen är att större kommuner får lägre standardkostnader med förslaget jämfört med nuvarande delmodell.

Storstäder och pendlingskommuner nära storstad är de kommungrupper som får en negativ förändring genom förslaget. De grupper som får störst positiv förändring med förslaget är landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre tätort.

Tabell 6.31 Utfall per kommungrupp för i delmodellen för individ- och familjeomsorg 2024

Kronor per invånare

	Standardkostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	7 376	2 053	-482
Pendlingskommun nära storstad	3 917	-1 407	-94
Större stad	5 563	240	102
Pendlingskommun nära större stad	4 523	-800	281
Lågpendlingskommun nära större stad	5 162	-161	442
Mindre stad/tätort	4 847	-476	340
Pendlingskommun nära mindre tätort	5 290	-33	511
Landsbygdskommun	5 099	-224	541
Landsbygdskommun med besöksnäring	4 123	-1 200	388

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.32 Förändring i individ- och familjeomsorgen efter orsak 2024

Kronor per invånare

	Uppdatering	Ny modell	Löner	Totalt
Storstäder	–741	242	17	–482
Pendlingskommun nära storstad	187	–282	1	–94
Större stad	–41	149	–6	102
Pendlingskommun nära större stad	407	–119	–6	281
Lågpendlingskommun nära större stad	408	40	–7	442
Mindre stad/tätort	327	17	–4	340
Pendlingskommun nära mindre tätort	488	29	–6	511
Landsbygdskommun	533	15	–7	541
Landsbygdskommun med besöksnäring	543	–149	–6	388

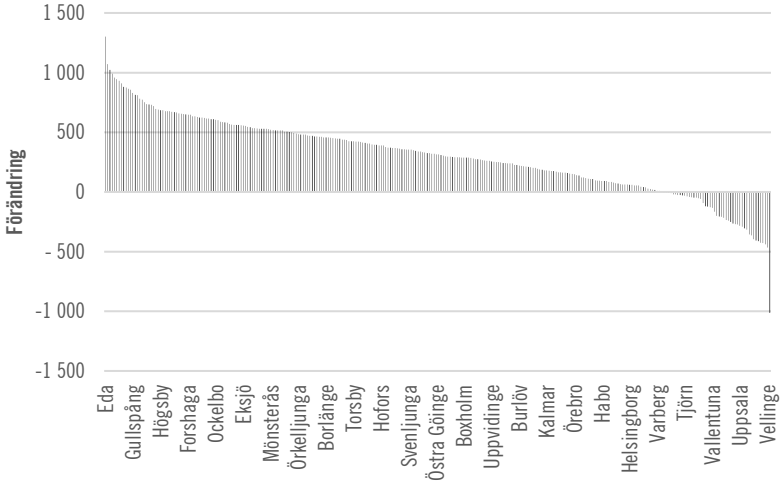
Källa: Egna beräkningar.

Den största positiva förändringen får Eda kommun som får en ökad standardkostnad med 1 301 kronor per invånare. Förslaget till delmodell gynnar gränskommuner som Årjäng och Eda genom att andelen hushåll med låg inkomst nu beräknas efter gränspendlarnas faktiska inkomster. Den tidigare korrigeringen av gränspendlingen förefaller ha gett för låga värden för variabeln.

Stockholm får den största negativa förändringen med ett minskat tillägg på 1 013 kronor per invånare. Förklaringen ligger i att tätortsbefolkningen får en lägre vikt i den nya delmodellen. Kommunen erhåller dock fortfarande en standardkostnad som överstiger kommunens redovisade kostnad.

Figur 6.27 Förändring per kommun för individ- och familjeomsorg

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar.

6.8 Äldreomsorg

Delmodellen för äldreomsorg är den delmodell i kostnadsutjämningen för kommuner som har störst omfördelning. Under 2024 omfördelar delmodellen 12,6 miljarder kronor mellan kommunerna. Detta kan sättas i relation till kommunernas totala nettokostnader för verksamheten på drygt 123 miljarder kronor under 2022. Kostnaderna för äldreomsorg utgör cirka 20 procent av kommunernas totala kostnader (exklusive affärsverksamhet).

I det här avsnittet beskriver och utvärderar kommittén den befintliga delmodellen för äldreomsorg. Utifrån utvärderingen lämnar vi sedan förslag på en ny delmodell för verksamheten.

6.8.1 Nuvarande utformning

Delmodellen för äldreomsorg infördes 1996 och har varit relativt stabil sedan dess. Det är främst utformningen av utjämningen för de äldres hälsoskillnader som har förändrats.

Kostnadsskillnaderna inom äldreomsorgen beror främst på andelen äldre i kommunerna. Åldersersättningen är därför den kompo-

nent som omfördelar klart mest i utjämningen för äldreomsorg. Men delmodellen innehåller också utjämning för förväntade löneskillnader, hemtjänst i glesbygd, ohälsa, institutionsboende i glesbygd samt språk (se tabell 6.33).

Tabell 6.33 Omfördelning 2024

Miljarder kronor

	Omfördelning
Åldersersättning	12,2
Strukturellt löneläge	0,8
Hemtjänst i glesbygd	0,7
Ohälsa	0,7
Gleshet institutionsboende	0,1
Språk	0,1
Totalt	**12,6**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Den främsta orsaken till att kommuner får tillägg i delmodellen är en hög andel äldre invånare. Av merkostnadskomponenterna är det ersättningen för strukturellt löneläge som omfördelar mest resurser, tätt följt av ersättningarna för ohälsa och hemtjänst i glesbygd.

Stora skillnader i andelen äldre och kostnader motiverar utjämning

Andelen äldre skiljer sig kraftigt mellan kommunerna. I Borgholm är andelen invånare över 65 år 38 procent samtidigt som samma andel i Sundbyberg endast är 13 procent. Dorotea har högst andel invånare över 80 år, 5 procent. Sundbyberg har även lägst andel invånare över 80 år. Där är andelen bara 1 procent. De stora skillnaderna i andelen äldre mellan kommuner förklarar också den stora omfördelningen i delmodellen för äldreomsorg.

De närmaste decennierna kommer framför allt andelen invånare över 80 år att öka. Enligt prognoserna kommer också spridningen mellan kommunerna öka de kommande 10 åren. Detta gör det än mer angeläget att delmodellen för äldreomsorg fungerar ändamålsenligt och har stark legitimitet i kommunsektorn.

Delmodellen för utjämning av äldreomsorgens behov och kostnader har ett starkare samband med kommunernas kostnader än flertalet av de andra delmodellerna. Det beror på de stora skillnaderna i andelen äldre. Avvikelsen mellan kommunens kostnad och standardkostnaden i delmodellen är, trots det, stor för flera kommuner. Den procentuella avvikelsen mellan de faktiska kostnaderna och standardkostnaden i delmodellen kallar vi nettokostnadsavvikelsen (se avsnitt 2.2.2). Under innevarande år varierar den från –27 procent i Upplands Väsby till +33 procent i Åsele. I Upplands Väsby ligger man alltså 27 procent under sina förväntade kostnader enligt delmodellen, och i Åsele ligger man 33 procent över sina förväntade kostnader.

En väsentligt högre kostnad än standardkostnaden kan antingen finansieras med låga kostnader i andra verksamheter eller med en högre skattesats. Avvikelsen kan bero på högre ambitioner, ineffektivitet eller att den befintliga delmodellen inte fullt ut lyckas utjämna för strukturella skillnader mellan kommuner.

Åldersfördelningen är avgörande för utfallet

När det gäller åldersersättningen i delmodellen beräknas denna utifrån så kallade normkostnader. Detta skiljer sig från hur åldersersättningen beräknas i till exempel de delmodeller som berör skolan. Normkostnaderna speglar kostnadsskillnaderna mellan sex grupper av äldre utifrån ålder och boendestatus (se tabell 6.34).

Tabell 6.34 Dagens normkostnader

Kronor

	65–79 år	80–89 år	90+ år
Sammanboende	6 948	47 954	129 050
Ensamboende	32 678	127 094	258 543

Källa: SCB.

Som exempel får kommunerna 127 094 kronor i åldersersättning för varje ensamboende äldre i åldern 80–89 år, men bara 47 954 kronor per sammanboende äldre i samma åldersgrupp. Normkostnaden ökar med stigande ålder och är, som framgår av tabellen, väsentligt högre för ensamboende än för samboende äldre.

Fem komponenter utjämnar för skillnader i kostnad per äldre

Normkostnaderna, som ligger till grund för åldersersättningen, är samma för alla kommuner. För att ta hänsyn till att en äldre kostar olika mycket i olika kommuner utifrån olika strukturella faktorer finns också fem merkostnadskomponenter i delmodellen.

Ohälsa

Merkostnadskomponenten för ohälsa ska utjämna för skillnader i behov av äldreomsorg, givet ålder och boendestatus. En orsak till skillnader i hälsa är yrkesbakgrunden. Äldre som till exempel haft ett mer fysiskt ansträngande arbete drabbas som grupp tidigare av ohälsa än andra äldre. Det innebär att kommuner där fler äldre haft ett fysiskt krävande yrke, allt annat lika, har behov av mer resurser för äldreomsorg. Tidigare fångades detta med uppgifter om de äldres yrkesbakgrund, vilket sedan en tid tillbaka inte längre är möjligt.

Sedan 2014 har merkostnaderna för ohälsa därför skattats utifrån skillnaden mellan antalet döda och förväntat antal döda i kommunerna. Det förväntade antalet döda beräknas utifrån rikets genomsnittliga dödlighet för olika åldersgrupper. Antagandet är att kommuner som, jämfört med riket, har fler avlidna än förväntat har en ohälsoproblematik som genererar merkostnader för äldreomsorg. För dessa kommuner beräknas således ett tillägg. Tillägget baseras på åldersersättningen per person i åldersgruppen 65 år och äldre. För övriga kommuner beräknas på motsvarande sätt i stället ett avdrag, men med skillnaden att avdraget reduceras med 50 procent. Reduceringen görs för att minska genomslaget för kommunerna med avdrag. Komponenten omfördelar 668 miljoner kronor. Störst tillägg går till Pajala med 1 341 kronor per invånare, och störst avdrag har Danderyd med 411 kronor per invånare.

Hemtjänst i glesbygd

Merkostnadskomponenten för hemtjänst i glesbygd bygger på ett index som tagits fram i gleshetsmodellen *Struktur*. Indexet är beräknat utifrån de äldres bosättningsmönster. Förenklat bygger komponenten på fiktivt utplacerade hemtjänstenheter där gränsen för liten

enhet går vid 100 personer. Avstånd utöver 5 km från dessa enheter till respektive individ över 65 år multiplicerades med den genomsnittliga nyttjandegraden för hemtjänst i två olika åldersgrupper, en kilometerkostnad samt ett antagande om 365 besök per år. Komponenten utjämnar dels för hemtjänstpersonalens längre resor, dels för att hemtjänstenheterna är små. Komponenten omfördelar 662 miljoner kronor. Störst ersättning i kronor per invånare får Pajala med 1 764 kronor per invånare. Salem har störst avdrag med 162 kronor per invånare.

Institutionsboende i glesbygd

Komponenten kompenserar för att kommuner med gles bebyggelsestruktur har en högre andel av brukarna på särskilda boenden än genomsnittskommunen. Den beräknade merkostnaden för detta bedömdes av Utjämningskommittén.08 till mellan tre och fem procent.[118] Komponenten utgår från en glesbygdsfaktor definierat som tätortsgraden i kvadrat multiplicerat med roten ur antalet invånare per kvadratkilometer. Tillägg utgår till samtliga kommuner med en glesbygdsfaktor som är lägre än 0,8. Tillägget beräknas som 8 procent av åldersersättningen reducerat med glesbygdsfaktorn multiplicerat med 10. Omfördelningen i komponenten är 134 miljoner kronor. Högst tillägg har Sorsele med 1 407 kronor per invånare. Samtliga kommuner med en gleshetsfaktor över 0,8 har ett avdrag på 13 kronor per invånare.

Språk

Komponenten ska fånga den anpassning av verksamheten som delvis behövs för att kunna utföra omsorgen på vårdtagarens modersmål. Ersättning utgår med 5 procent av den totala äldreomsorgskostnaden och fördelas utefter andelen äldre med utomnordisk bakgrund. Komponenten omfördelar totalt 140 miljoner kronor. Högst ersättning får Botkyrka med 95 kronor per invånare. Störst avdrag har Gällivare med 54 kronor per invånare.

[118] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*

Strukturellt löneläge

På samma sätt som i delmodellerna för förskola, grundskola, gymnasieskola och individ- och familjeomsorg kompenseras det för strukturellt löneläge i delmodellen för äldreomsorg. Löneindex är samma i alla dessa verksamhetsmodeller. Ersättningen för strukturellt löneläge beräknas genom att ett lönekostnadsindex multipliceras med den så kallade justerade lönekostnaden för varje kommun. I delmodellen beräknas den justerade lönekostnaden som summan av åldersersättningen samt ersättningarna för ohälsa, hemtjänst i glesbygd, institutionsboende i glesbygd och språk, multiplicerat med äldreomsorgens lönekostnadsandel som fastställts till 73,9 procent.

6.8.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Kommittén har utvärderat den befintliga delmodellen för äldreomsorg genom ett stort antal statistiska analyser. Även här har det huvudsakliga arbetsverktyget varit regressionsanalys.[119] Fokus i kostnadsanalyserna har legat på

- dels nettokostnaden, mätt i kronor per invånare, som speglar hur stora resurser verksamheten tar i anspråk i form av skatt och generella statsbidrag,[120]
- dels nettokostnadsavvikelsen, mätt i procent, som visar hur nettokostnaden avviker från den i kostnadsutjämningen beräknade standardkostnaden för verksamheten.[121]

För att minska risken för att resultaten ska störas av skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner har regressionsanalyserna vanligen gjorts med kontroll för vilket riksområde kommunen till-

[119] Regressionerna har i regel baserats på paneldata för åren 2018–2021 och skattats med konstant, årsvisa dummyvariabler för att fånga upp eventuella tidstrender, samt med klustrade standardfel på kommunnivån.
[120] Nettokostnaden är justerad för att regionen är ansvarig för hemsjukvården i Stockholms län.
[121] Till skillnad från det mått på nettokostnadsavvikelse som finns i Kolada, som lyfter in parametrar från andra delmodeller i kostnadsutjämningen, har kommittén utgått från ett striktare mått som endast speglar avvikelsen från standardkostnaden så som den är beräknad i den specifika delmodellen. Syftet har varit underlätta jämförelser mellan nuvarande delmodell och den delmodell som kommittén föreslår längre fram.

hör.[122] För en närmare beskrivning av denna ansats hänvisas till avsnitt 2.2.2, där vi beskriver kommitténs utvärderingsmetodik.

Mycket hög samvariation mellan nettokostnaden och standardkostnaden

Kommitténs analyser visar att finns ett tydligt samband mellan nettokostnad och standardkostnad i den befintliga delmodellen för äldreomsorg. I en regression med nettokostnaden och den summerade standardkostnaden är förklaringsgraden 86 procent. Om vi bryter ner standardkostnaden i dess ingående komponenter (se avsnitt 6.8.1) ökar förklaringsgraden ytterligare, till 90 procent. Med tanke på att det finns skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner, som inte ska utjämnas, är detta att betrakta som en mycket hög förklaringsgrad.

Samtidigt visar analysen att flera av de komponenter som syftar till att kompensera kommuner för merkostnader för äldreomsorgen inte har en statistiskt säkerställd påverkan på nettokostnaden per invånare, eller till och med har en negativ samvariation där en positiv förväntas. Det handlar om

- hemtjänst i glesbygd (insignifikant),
- strukturellt löneläge (insignifikant), samt
- språk (signifikant men negativt).[123]

En möjlig förklaring till detta resultat är att det helt enkelt inte finns några merkostnader kopplat till de strukturella förhållanden som ligger till grund för komponenterna. En annan förklaring kan vara att det finns brister i hur ersättningarna är konstruerade som gör att merkostnaderna inte fångas. Slutligen kan det finnas andra faktorer, som samvarierar både med ersättningarna och kostnaderna för äldreomsorg, som snedvrider resultaten.

Det kan också noteras att analysen pekar på att både institutionsboende i glesbygd och komponenten för ohälsa är underkompenserade. Om bägge gleshetsersättningarna samlas i en gemensam vari-

[122] Riksområden (NUTS2) är geografisk indelning av Sverige i åtta områden som har sitt ursprung i EU:s hierarkiska regionindelning som introducerades av Eurostat.
[123] Med kontroll även för riksområden försvinner den negativa samvariationen när det gäller komponenten för språk, men variabeln blir då inte signifikant.

abel resulterar detta i fortsatta tecken på underkompensation av gleshet.

Om de bakomliggande variablerna i delmodellen används i den statistiska analysen kan vi hitta stöd för att boendestatus är ett mått som fångar kostnadsskillnader mellan olika kommuner på ett adekvat sätt, givet samma åldersfördelning. Det tycks alltså fortsatt finnas ett samband mellan lägre kostnader och en högre andel av de äldre som bor tillsammans.

Andelen äldre 65–79 år tycks dock inte ha något tydligt samband med kostnaderna enligt den statistiska analysen. Ålder har annars ett positiv samband med kostnaderna, där effekten är tilltagande med stigande ålder.

Kommunernas nettokostnadsavvikelse för äldreomsorg kan delvis förklaras av strukturella faktorer

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.2.2 ska nettokostnadsavvikelsen helst uppvisa ett så lågt samband som möjligt med strukturella faktorer i kommunerna. Tanken är att det bara ska vara variation i kommunernas ambition och effektivitet som bestämmer vilken avvikelse de har från standardkostnaden.

När det gäller delmodellen för äldreomsorg är förklaringsgraden i en regression av nettokostnadsavvikelsen mot de bakgrundsvariabler som ligger till grund för standardkostnaden 29 procent. Även denna analys ger stöd för att institutionsboende i glesbygd och ohälsa är underkompenserade. Analysen tyder också på att kommuner som har en hög andel yngre äldre samvarierar negativt med nettokostnadsavvikelsen, det vill säga att dessa kommuner i snitt har lägre kostnader än standardkostnaden.

För att säkerställa tillförlitligheten i dessa resultat har kommittén breddat regressionen för även ta in andra strukturella aspekter som antalet äldre. Det första som kan noteras är att förklaringsgraden stiger till cirka 33 procent.

Analysen visar att få äldre samvarierar med en positiv nettokostnadsavvikelse. Det antyder att det finnas nackdelar med smådrift i äldreomsorgen. Noteras bör dock att komponenten för administration kompenseras separat och ingår inte i standardkostnaden här. Inkluderingen av en bredare uppsättning kontrollvariabler innebär fortsatt att löneindex och andel personer födda utanför Norden upp-

visar negativ samvariation med nettokostnadsavvikelsen. Relationen mellan ensamboende och sammanboende speglar enligt analysen kostnadsskillnaderna mellan grupperna väl. Även resultatet att kommuner med en hög andel yngre äldre tycks ha mer negativa nettokostnadsavvikelser står sig vid denna utökade regression. Det talar för att en översyn av normkostnaderna behöver göras.

6.8.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: *Åldersersättningen* ändras så att den baseras på uppdaterade normkostnader, där hänsyn tas till åldersstrukturen i två ytterligare åldersgrupper. Följande åldersgrupper föreslås 65–74, 75–79, 80–84, 85–89 och 90+ år.

Ohälsovariabeln ändras så att den procentuella avvikelsen från rikets genomsnittliga dödlighet spegla ohälsan hos de äldre. Den procentuella avvikelsen multipliceras med kostnaden för högre ohälsa och åldersersättningen.

Det nuvarande indexet som ligger till grund för *gleshetsersättningen* tas bort. I stället införs ett nytt gleshetsindex som avser det genomsnittliga avstånd som krävs för att samla 3 000 invånare.

Ersättningen för *strukturellt löneläge* uppdateras med ett nytt index över strukturellt förväntade lönenivåer i kommunerna och en ny lönekostnadsandel. Den justerade lönekostnaden ska beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för ohälsa, gleshet och administration.

Delmodellen ändras genom att ersättningen för *övergripande administration* överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader till denna delmodell. Kompensationen ska baseras på ett index över förväntat antal årsarbetare inom administration per invånare, multiplicerat med verksamhetens lönekostnadsandel samt åldersersättningen.

Kompensationen för *språk* tas bort.

Normkostnaderna är föråldrade och behöver uppdateras

Utvärderingen av delmodellen tyder på att kommuner med en hög andel yngre äldre systematiskt har lägre nettokostnadsavvikelser. I sin tur indikerar det att normkostnaden för denna åldersgrupp är för hög. Analysen pekar dock mot att relationen mellan sammanboende och ensamboende speglar kostnadsskillnader på ett bra sätt, vilket tyder på att den inte bör förändras.

Ett annat skäl till att normkostnaderna bör uppdateras är att nyttjandet av olika insatser för äldreomsorg har minskat sedan 2015, bortsett från trygghetslarm och boendestöd.

Tabell 6.35 Andel av befolkningen 65 år eller äldre med olika äldreomsorgsinsatser 2015 och 2021

Insats	Andel 2015	Andel 2021	Förändring i andelar
Trygghetslarm	9,5%	10,1%	6%
Hemtjänst i ordinärt boende	7,8%	7,0%	–10%
Särskilt boende	4,2%	3,7%	–12%
Matdistribution	2,7%	2,3%	–16%
Ledsagning	1,4%	1,2%	–15%
Korttidsplats	0,5%	0,4%	–29%
Dagverksamhet	0,6%	0,4%	–25%
Avlösning	0,4%	0,3%	–13%
Boendestöd	0,1%	0,2%	8%
Kontaktperson/-familj	0,1%	0,1%	–13%
Annat bistånd	0,2%	0,1%	–54%
Någon insats	16,2%	15,5%	–5%

Anm.: Hemtjänst i ordinärt boende avser antal med hemtjänstbeslut som inte uteslutande består av följande insatser: trygghetslarm, matdistribution, avlösning, ledsagning.
Källa: Socialstyrelsen 2022.

När det gäller normkostnaderna är det framför allt relationen mellan de olika åldersgrupperna som är viktig. Normkostnaderna bygger på en utredning som gjordes av Utjämningskommittén.08.[124] En uppdatering av normkostnaderna gjordes sedan på förslag av Kostnadsutjämningsutredningen, när gifta/ogifta ersattes med sammanboende/ensamboende.[125]

[124] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*.
[125] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

Det datamaterial som i dag finns tillgängligt gör det möjligt att studera andelen äldre i särskilt boende i åldersgrupperna 65–74, 75–79, 80–84, 85–89, 90–94 samt 95+. Även antalet hemtjänsttimmar i olika intervall för samma åldersgrupper finns tillgängligt. Om vi studerar andelen äldre inom särskilt boende utifrån en mer finfördelad åldersindelning framgår det tydligt hur andelen stiger vid ökad ålder. Det gäller även för hemtjänsten, bortsett från för de allra äldsta. Detta indikerar att en finare indelning av normkostnaderna kan vara lämplig.

Tabell 6.36 Andelen av de äldre inom äldreomsorgen 2021

Ålder	Särskilt boende	Hemtjänst
65–74 år	0,6 %	1,9 %
75–79 år	1,8 %	4,8 %
80–84 år	4,6 %	10,7 %
85–89 år	9,9 %	21,0 %
90–94 år	18,8 %	31,5 %
95+ år	31,2 %	29,5 %

Källa: Socialstyrelsen och egna beräkningar.

En uppdatering av normkostnaden för de befintliga ålderskategorierna 65–79, 80–89 och 90+ kan beräknas genom att använda nuvarande andel brukare för åldersgrupperna inom särskilt boende tillsammans med genomsnittskostnaden per brukare. Detta läggs sedan samman med antalet timmar hemtjänst per åldersgrupp och kostnaden per timme (se tabell 6.37).

Tabell 6.37 Beräkning av normkostnader

	65–79	80–89	90+
Antal brukare	19 533	33 616	26 200
Antal invånare	1 563 735	463 963	105 303
Kostnad särskilt boende	837 912	837 912	837 912
(1) Kostnad per invånare särskilt boende	10 467	60 710	208 477
Antal timmar per år	2 010 876	2 953 400	1 741 445
Genomsnittliga timmar/år	15,43	76,39	198,45
Kostnad per timme	536	536	536
(2) Kostnad per invånare	8 271	40 943	106 369
(3) Total kostnad (1) + (2)	18 738	101 654	314 846
(4) Andel sammanboende	0,64	0,46	0,18
Befintlig normkostnad sammanboende	6 948	47 954	129 050
Befintlig normkostnad ensamboende	32 678	127 094	258 543
(5) Relation ensam/samman	4,70	2,65	2,00
Ny normkostnad sammanboende	8 069	53 845	175 883
Ny normkostnad ensamboende	37 953	142 708	352 369
Relation ensam/samman	4,70	2,65	2,00

Källa: Socialstyrelsen, SCB och egna beräkningar.

Kostnad för särskilt boende beräknas genom att dividera rikets totala nettokostnad för särskilda boende med antalet brukare. Kostnaden per timme för hemtjänst beräknas genom att nettokostnaden för hemtjänst divideras med antalet timmar.

Relationen mellan ensamboende och sammanboende har visat sig vara adekvat och därför hålls denna konstant. Beräkningen av de nya normkostnaderna utgår då från kostnaden per äldre och relationen mellan ensamboende och sammanboende.[126] Analysen över nyttjandegrader för olika åldersgrupper visar att en finare åldersindelning kan ge större träffsäkerhet i utjämningen. När samma typ av beräkning som ovan görs för den finare åldersindelningen uppnås följande normkostnader.

[126] Normkostnaden för sammanboende 65–79 beräknas som 18 738 / ((1-0,64)*4,7+0,64).

Tabell 6.38 Uppdaterade normkostnader i jämförelse med nuvarande

Kronor per äldre

	65–74 år	75–79 år	80–84 år	85–89 år	90+ år
			Nuvarande		
Sammanboende	6 948	6 948	47 954	47 954	129 050
Ensamboende	32 678	32 678	127 094	127 094	258 543
			Uppdaterad		
Sammanboende	5 530	13 339	40 473	74 182	175 883
Ensamboende	26 008	62 738	107 266	196 608	352 369
Skillnad	**–20%**	**92%**	**–16%**	**55%**	**36%**

Källa: SCB, Socialstyrelsen och egna beräkningar.

En uppdatering av normkostnaderna innebär att prislapparna förändras på grund av en allmänt högre kostnadsnivå. Därför får relationen mellan de olika prislapparna jämföras.

En finare åldersfördelning innebär att inom de tidigare åldersgrupperna 65–79 och 80–89 år så får de yngre inom grupperna en lägre normkostnad och de äldre en väsentligt högre normkostnad.

Risken med en finare åldersindelning är att förändringarna mellan enskilda år kan bli stora. Efter tester kan vi dock konstatera att förändringen från år till år för kommuner inte ökar nämnvärt med den mer finfördelade åldersindelningen. Kontentan av utvärderingen är att den mer finfördelade åldersersättningen bättre speglar kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

Merkostnaden för ohälsa är underkompenserad

Komponenten för ohälsa är tänkt att utjämna för skillnader i behov av omsorg utifrån skillnader i individers hälsa. Det är alltså en tydligt socioekonomisk variabel. Skillnaden i nyttjandegraden av äldreomsorg mellan olika kommuner är stor, vilket givetvis också kan bero på både ambition och struktur. Men medellivslängden varierar mellan kommunerna från 81,2 till 86,9 år för kvinnor och från 76,6 till 84,1 år för män. Det finns en samvariation mellan ökad medellivslängd och lägre nyttjandegrad av äldreomsorg för de yngre åldersgrupperna, även om den är något svag, men inte för de äldre.

Den nuvarande komponenten är konstruerad så att det förväntade antalet avlidna de senaste fem åren, utifrån riksgenomsnittliga dödstal

i olika åldrar, jämförs med det faktiskt antalet döda i kommunen under dessa år. Tillägg eller avdrag beräknas utifrån skillnaden mellan antalet invånare som avlidit och det förväntade antalet. Detta antal multipliceras sedan med den genomsnittliga åldersersättningen för en äldre i kommunen. För kommuner med en låg dödlighet halveras avdraget i beräkningen.

Sammanfattningsvis får kommunen antingen ett avdrag för en lägre dödlighet än förväntat givet den riksgenomsnittliga dödligheten, eller ett tillägg för fler avlidna än det förväntade antalet. Tanken är att detta ska fånga ohälsan och därmed behovet av omsorg. Om en kommun har lägre dödlighet än genomsnittet antas hälsan hos befolkningen vara bättre än genomsnittet. Om antalet avlidna däremot är fler än det förväntade antalet antas hälsan vara sämre och behovet av omsorg blir större givet ålder och boendestatus.

Den statistiska utvärderingen av nettokostnaderna för äldreomsorgen visade att variabeln för ohälsa tydligt samvarierar med högre kostnader, men också att ohälsan är underkompenserad i dagens delmodell. Överdödligheten var också signifikant när analyser gjordes av nettokostnadsavvikelsen.

I dag beräknas tillägget för överdödlighet direkt utifrån hur många fler som avlidit än förväntat. Kommittén föreslår en alternativ metod som tydligare låter överdödlighet eller låg dödlighet spegla hälsan hos kommunens äldre. Kompensationen skulle fortsatt utgå från antalet avlidna i förhållande till det förväntade antalet, men i stället för att direkt ersätta kommunen utifrån antalet avlidna används den procentuella avvikelsen i dödlighet för att spegla hälsan hos de äldre i kommunen.

Kommuner som har fler antal avlidna än förväntat har en högre nyttjandegrad av äldreomsorg än kommuner som har färre antal avlidna än förväntat. Skillnaden motsvarar en högre kostnad per äldre med 0,36 procent för varje procentenhets högre överdödlighet, vilket används i beräkningen av tillägget.

Dagens komponent halverar avdraget vid låg dödlighet för att denna inte ska få för stort genomslag. För att göra samma analys här som för övriga merkostnadsmodeller testas sambanden mellan avvikelse från riket genomsnittliga dödlighet och nettokostnader inom grupperna med tillägg respektive avdrag separat. Dödligheten är signifikant i båda grupperna. Koefficientens värde är dock mindre i gruppen med låg dödlighet. Detta kan ses som ett argument för att

avdraget bör halveras. Den initiala utvärderingen av komponenten pekade på att ohälsa var en underkompenserad faktor, men med kommitténs förslag är detta inte längre fallet.

Ett problem med denna variabel är att den kan slå mycket från år till år för enskilda kommuner eftersom det kan vara stora variationer i antalet avlidna. Om dessutom variabelns genomslag ökar kommer även förändringarna mellan åren att öka. Analyser av de årliga förändringarna mellan 2017 och 2021 visar på förändringar över 400 kronor per invånare för merkostnadskomponenten ohälsa.

Ohälsan förefaller ändå vara en strukturell faktor som är bestående över tid. Vid en analys av utfallet av ohälsokomponenten sedan 2015 är det tydligt att kommuner som har ett tillägg har det återkommande. Detsamma gäller kommuner som har ett avdrag. Trots det kan de årliga förändringarna i variabeln vara betydande – en positiv ersättning blir alltså större och mindre mellan åren beroende på hur många som avlidit.

Tanken med variabeln är att den ska fånga strukturella skillnader i hälsa bland äldre som leder till ett större omsorgsbehov än genomsnittet i riket, givet ålder och boendestatus. Stora förändringar mellan åren speglar troligen inte en förändrad struktur, utan slumpmässiga skillnader i hur många som avlidit det specifika året. För att göra komponenten mer stabil kan förändringen begränsas. Som exempel skulle den maximala förändringen kunna begränsas till maximalt 200 kronor per invånare från ett år till ett annat. Det innebär att år med mer eller mindre dödlighet än genomsnittet för kommunen inte får så stort genomslag. Detta förändrar inte förändringen vid införande men ger en långsammare anpassning till en ny struktur. Kommittén anser att regeringen kan överväga en sådan spärr men har inte i nuläget föreslagit detta.

Ånge får det största tillägget för ohälsa med kommitténs förslag. En hög ohälsa samvarierar med en högre andel av de äldre som är i behov av äldreomsorg givet ålder och boendestatus. Fler äldre är alltså i behov av omvårdnad tidigare på grund av sämre hälsa. I tabell 6.39 illustreras Ånges faktiska andel äldre inom hemtjänst och särskilt boende i förhållande till riket och vad det innebär för beräknade merkostnader.

Tabell 6.39 Merkostnader för ohälsa, exemplet Ånge

	Riket	Ånge	Skillnad	Antal äldre	Kostnad per äldre	Total kostnad
Boende 65–79	1,1	1,3	0,2 %	1 509	837 912	2 529 485
Boende 80+	11,7	12,9	1,2 %	585	837 912	5 878 804
Hemtjänst 65–79	2,8	4,0	1,2 %	1 509	253 512	4 591 799
Hemtjänst 80+	19,9	26,0	6,1 %	585	273 536	9 755 587
Total						22 755 675
Tillägg ohälsa						12 898 501

Källa: Socialstyrelsen, SCB och egna beräkningar.

Ånges andel äldre som har äldreomsorg motsvarar en merkostnad på 23 miljoner kronor i jämförelse med om kommunen haft samma andel som riket. Genom tillägget för ohälsa får kommunen 13 miljoner kronor. Skillnaden på 10 miljoner kronor antas då bero på andra strukturella förutsättningar eller högre ambitioner.

Ett samlat grepp om gleshet

I dag används två olika gleshetsmått för att fånga merkostnader inom äldreomsorgen orsakad av gles bebyggelsestruktur. Det första avser *institutionsboende i kommuner med gles bebyggelse* och bygger på variablerna tätortsgrad och invånare per kvadratkilometer. Det andra är det *gleshetsindex för hemtjänst* som tagits fram i modellen Struktur (se avsnitt 6.2.2).

Ett grundläggande skäl till att ersättningen för gles bebyggelse behöver göras om är att Strukturmodellen inte längre är möjlig att uppdatera. Dessutom har flera antaganden som ligger till grund för dagens komponent närmare ett decennium på nacken.

I den statistiska utvärderingen av nettokostnaderna per invånare och nettokostnadsavvikelsen visade sig institutionsboende i glesbygd vara en underkompenserad faktor. Komponenten för hemtjänst i glesbygd var däremot inte signifikant. Samvariationen mellan gleshetsmåtten gör tolkningen svårare, men även med en kombinerad variabel finns det tydliga tecken på underkompensation. Det finns således, enligt kommitténs uppfattning, ett behov av att se över båda gleshetskomponenterna.

Kommittén har därför prövat en lång rad variabler som speglar avståndsförhållanden, bebyggelsestruktur och bosättningsmönster i kommunerna. Den variabel som i en samlad bedömning mest trovärdigt har kunnat spegla kostnader relaterade till gleshet är det genomsnittliga avståndet som krävs för att samla 3 000 invånare. Till skillnad från flera andra gleshetsmått bygger denna variabel på befolkningens faktiska bosättningsmönster. För en mer ingående beskrivning av gleshetsmåttet hänvisas till avsnitt 6.2.2.

Dagens *glesbygdsfaktor för institutionsboende* är asymmetrisk, vilket innebär att alla kommuner med ett värde över 0,8 får samma avdrag. Om vi exkluderar samtliga kommuner med ett avdrag för institutionsboende är variabeln inte längre signifikant i gruppen av kommuner med ett tillägg i komponenten. Om faktorn tillåts variera med det faktiska värdet även för kommunerna med ett värde över 0,8 är den inte heller längre signifikant. Detta innebär att variabeln snarare speglar en skillnad mellan de olika grupperna, det vill säga mellan glesa och icke glesa, än en spridning inom grupperna.

Det finns skillnader i nyttjandegrad mellan grupperna med glesbygdsfaktor över eller under brytpunkten på 0,8. Komponenten är tänkt att utjämna för att kommuner med gles bebyggelsestruktur har en högre andel av brukarna på särskilt boende än genomsnittskommunen. Det stämmer också med analysen för kommuner över och under brytpunkten.

Det är 35 kommuner som i dag får ett tillägg för institutionsboende i glesbygd. Inom gruppen finns ingen tydlig variation i nyttjandegrad av äldreomsorg, trots stora skillnader i gleshet. Det indikerar att även ersättningen bör vara likartad. Att skapa en variabel som slår om från noll till ett vid en given brytpunkt är dock svårt, i och med att brytpunkten måste definieras. Den nya gleshetsvariabeln följer dock nuvarande gleshetsfaktor relativt väl. Exkluderas nuvarande gleshetsfaktor från den statistiska analysen ökar koefficienten för det nya gleshetsmåttet. Detta tyder på att det nya gleshetsmåttet har potential att ersätta båda gleshetskomponenterna i äldreomsorgsmodellen.

Kommitténs förslag på ny gleshetsersättning bygger på det skattade sambandet mellan nettokostnaden per invånare och gleshetsvariabeln.[127] För att inte sambandet ska plocka upp variation som egent-

[127] Observera att nettokostnaden är justerad för att regionen är ansvarig för hemsjukvården i Stockholms län.

ligen hänför sig till andra strukturella förhållanden som är föremål för utjämning har skattningen skett med kontroll för detta. I skattningen har även en kontroll för riksområde tillämpats. Detta är, som vi har beskrivit tidigare, ett sätt att försöka parera risken att variablerna ska fånga in kostnadsskillnader som egentligen springer ur skillnader i ambition och effektivitet mellan kommuner.

Utifrån sambandet i den statistiska analysen beräknas vilka kommuner som har förväntade merkostnader kopplade till gleshet. Detta görs om till ett index som i sin tur ligger till grund för själva ersättningen i delmodellen. Sambandet mellan variabeln och nettokostnaderna finns både i gruppen som får ett tillägg och de som har ett avdrag. Därför föreslås att indexet förblir symmetriskt, vilket innebär att avdraget ökar med ökad befolkningstäthet. I likhet med i dag beräknas ersättningen genom att indexet multipliceras med åldersersättningen. På så sätt uppnås en följsamhet mot kostnadsutvecklingen över tid.

Med detta sätt att kompensera glesa förhållanden skulle den totala omfördelningen i merkostnadskomponenten öka från dagens 750 miljoner kronor till 1,2 miljarder kronor. Kommuner som i den befintliga delmodellen får en hög ersättning för institutionsboende i glesbygd får dock ett lägre tillägg med förslaget. Bakgrunden till att fem procent av kostnaderna omfördelas har inte kunnat verifieras. I utvärderingen av komponenten fanns ingen samvariation med ökad gleshet och kostnader inom gruppen glesa kommuner. Detta kan indikera att vissa kommuner kan ha blivit överkompenserade. Generellt får kommuner som i dag har en hög ersättning i denna komponent en något lägre ersättning samtidigt som kommuner med en lägre ersättning i denna komponent får en något högre ersättning för gleshet i förslaget.

Kompensationen för språk tas bort

Merkostnadskomponenten för språk är tänkt att ersätta kommuner för en anpassning av verksamheten vid många äldre med annat modersmål. I den statistiska analysen framgår inget samband mellan komponenten och högre kostnader – snarare finns det en negativ signifikant korrelation mellan andelen äldre födda utanför Norden och kommunernas kostnader.

Förklaringen kan vara ett annat konsumtionsmönster av offentlig verksamhet med avseende på härkomst, eller samvariation med andra faktorer. Tillägget grundar sig på fem procent av genomsnittskostnaden per invånare över 65 år, dessa fem procent har inte kunnat verifieras. Komponentens omfördelning är dock liten. Störst tillägg får Botkyrka med 95 kronor per invånare. Störst avdrag har Gällivare med 54 kronor per invånare. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska kommunen verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, jiddisch, meänkieli, romani chib samt samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor. Lagen speglar inte nuvarande variabel där samtliga som är födda utanför Norden ingår. En möjlig förändring vore att samtliga utrikesfödda inkluderas. Det skulle i så fall fånga in personer med finska och norska som modersmål, men däremot inte samiskan. Förändringen skulle dock bli stor för vissa kommuner. Exempelvis skulle Haparanda gå från ett avdrag på 41 kronor per invånare till ett tillägg på 1 248 kronor per invånare, eftersom en stor del av de äldre i kommunen är födda i Finland. Det som också ska vägas in är att kommuner har olika möjlighet att rekrytera personal med de språkkunskaperna. Med största sannolikhet har till exempel Haparanda större möjlighet att rekrytera finsktalande personal än andra kommuner.

Eftersom det inte går att identifiera något samband mellan äldre med utomnordisk bakgrund och högre kostnader för äldreomsorg och tveksamheten kring variabelns urval, samt komponentens blygsamma omfördelning, föreslår kommittén att merkostnadskomponenten för språk tas bort. Det innebär också en förenkling av delmodellen för äldreomsorg.

Ersättningen för strukturellt löneläge uppdateras

Kommitténs utvärdering av merkostnadskomponenten för strukturellt löneläge har visat att komponenten inte har stöd i analysen av nettokostnaderna. Variabeln samvarierar också negativt med nettokostnadsavvikelsen, även om kontroller för riksområden görs. Det skulle därför vara möjligt att dra slutsatsen att den befintliga ersättningen för strukturellt löneläge bör tas bort. Kommittén bedömer dock att det finns anledning att vara skeptisk till den slutsatsen. I verkligheten skulle vi bli mycket förvånade om det fanns ett kausalt

samband mellan högt strukturellt löneläge och lägre kostnader i kommunerna. Snarare ligger misstanken nära till hands att höga förväntade löner samvarierar med andra förhållanden i kommunerna, som i sin tur ger lägre kostnader.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang gör kommittén den samlade bedömningen att en kompensation för strukturellt löneläge alltjämt är motiverad. Denna bör dock uppdateras för att spegla aktuella förhållanden. I avsnitt 6.2.1 har kommittén redogjort för övergripande förändringar när det gäller det löneindex som ligger till grund för ersättningen för strukturellt löneläge i alla de delmodeller där en sådan merkostnadskomponent ingår. Vi har också uppdaterat de lönekostnadsandelar som styr vilket genomslag som ersättningen för strukturellt löneläge får i respektive delmodell.

I delmodellen för äldreomsorg medför dessa uppdateringar att spridningen i löneindex ökar och att lönekostnadsandelen skrivs upp från 73,9 procent till 80,1 procent. Kommittén föreslår också vissa förändringar när det gäller vilka komponenter som inkluderas i den justerade lönekostnaden i delmodellen. Detta är främst en konsekvensändring till följd av övriga förändringar som kommittén föreslår. Den justerade lönekostnaden föreslås hädanefter beräknas på basis av åldersersättningen samt ersättningarna för gleshet, ohälsa och administration.

Sammantaget leder det här till att omfördelningen till följd av strukturellt löneläge ökar i delmodellen. Under utjämningsåret 2024 skulle den totala omfördelningen uppgå till drygt 900 miljoner kronor med kommitténs förslag, att jämföra med 800 miljoner kronor i dag. Med förslaget förstärks i stora drag den befintliga fördelningsprofilen i merkostnadskomponenten. Kommuner med positiva utfall i dag får följaktligen något bättre utfall, medan det omvända gäller kommuner som i dag får ett negativt utfall.

6.8.4 Utfalls- och förändringsanalys

I kommitténs förslag på en ny delmodell för äldreomsorgen ingår följande komponenter:

- åldersersättning,
- ersättning för gleshet,

- ersättning för strukturellt löneläge,
- ersättning för ohälsa, samt
- ersättning för administration.

I jämförelse med den befintliga delmodellen överförs komponenten för administration, de två tidigare komponenterna för gleshet ersätts av en ny, och komponenten för språk tas bort. Resterande komponenter uppdateras för att bli mer relevanta.

För att bedöma förslaget i sin helhet har kommittén analyserat den föreslagna delmodellen enligt samma metodik som har använts för att utvärdera den befintliga delmodellen. Den nya standardkostnaden, har av jämförelseskäl, beräknats utan komponenten för administration, eftersom denna tidigare har kompenserats i en separat delmodell.

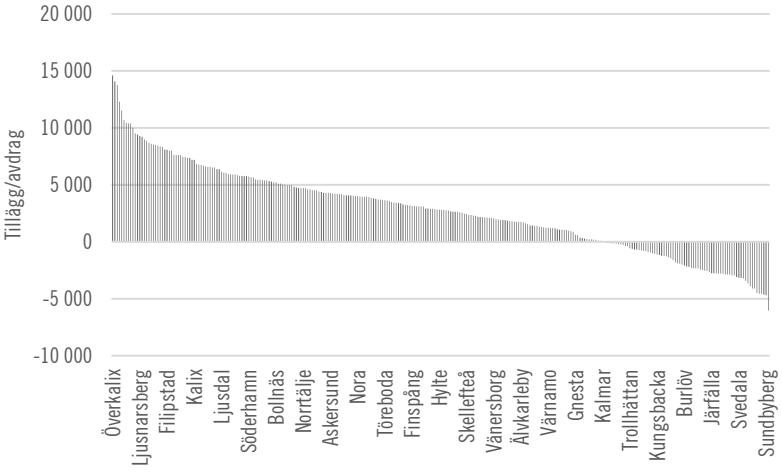
Utvärderingen visar att sambandet mellan nettokostnaden och standardkostnaden på den aggregerade nivån ligger kvar på 86 procent. Mest positivt är att sambandet mellan nettokostnadsavvikelsen och strukturella faktorer minskar tydligt. Förklaringsgraden i en regression med nettokostnadsavvikelsen och en bred uppsättning strukturella variabler sjunker med omkring fem procentenheter. Om vi dessutom inkluderar den överförda kompensationen för administration är inte längre variablerna för smådrift signifikanta. Det talar för att det nya förslaget mer ändamålsenligt beaktar de strukturella faktorer som samvarierar med högre kostnader för äldreomsorgen.

Kommitténs förslag innebär att utfallen i delmodellen förändras jämfört med i dag. Totalt ökar omfördelningen i delmodellen från 12,6 miljarder kronor till 13,5 miljarder kronor. Med förslaget blir det fortsatt 72 kommuner som har ett avdrag i delmodellen.

Med de föreslagna förändringarna är det alltjämt Knivsta som får det största avdraget. Där uppgår avdraget till 6 040 kronor per invånare, att jämföra med 5 829 kronor per invånare i dag. Bland kommunerna som får tillägg är det med förslaget Överkalix som får det största tillägget på 14 608 kronor per invånare. I dag är det Pajala som har störst tillägg med 15 054 kronor per invånare. I figur 6.28 redovisas en samlad bild över utfallet för alla kommuner med kommitténs förslag.

Figur 6.28 Utfall per kommun 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Det som är avgörande för om en kommun får ett tillägg eller ett avdrag i den föreslagna delmodellen är huruvida kommunen har en stor andel äldre, särskilt i de äldsta åldersgrupperna. I Överkalix som får det största tillägget i delmodellen är andelen invånare över 80 år 10,4 procent. I Knivsta som får det största avdraget i delmodellen är endast 3,0 procent av befolkningen över 80 år.

Utöver åldersersättningen innehåller delmodellen merkostnadskomponenter för att justera den genomsnittliga åldersersättningen utifrån andra strukturella förutsättningar. I tabell 6.40 redovisas hur mycket mer eller mindre än riksgenomsnittet en äldre i genomsnitt får kosta i de olika kommungrupperna utifrån merkostnadskomponenternas tillägg och avdrag.

Tabell 6.40 Genomsnittlig merkostnad per äldre 2024

Kommungrupp	Ålder	Ohälsa	Gleshet	Löner	Total
Storstäder	100 %	0,0 %	–2,8 %	1,3 %	98,6 %
Pendlingskommun nära storstad	100 %	–1,3 %	–1,4 %	1,3 %	98,6 %
Större stad	100 %	–0,2 %	–0,6 %	–0,9 %	98,2 %
Pendlingskommun nära större stad	100 %	0,8 %	1,5 %	–1,0 %	101,4 %
Lågpendlingskommun nära större stad	100 %	1,1 %	2,7 %	–0,9 %	102,9 %
Mindre stad/tätort	100 %	0,7 %	1,5 %	–0,7 %	101,4 %
Pendlingskommun nära mindre tätort	100 %	1,3 %	2,0 %	–0,9 %	102,5 %
Landsbygdskommun	100 %	4,0 %	4,0 %	–0,8 %	107,5 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	100 %	1,3 %	4,4 %	–0,7 %	104,9 %

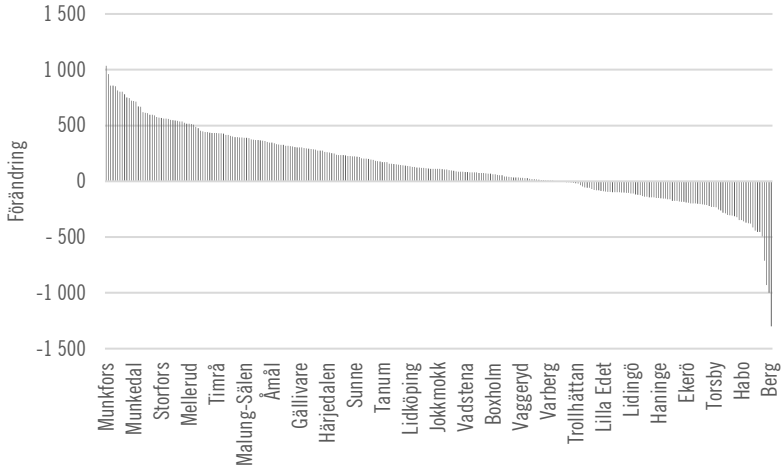
Källa: Egna beräkningar.

Samtliga kommuner får samma ersättning per äldre i de olika åldersgrupperna. Utifrån genomsnittlig ambition och effektivitet får alltså alla kommuner samma prislapp per äldre beroende på framför allt ålder. Sedan finns det faktorer som bedöms vara strukturella och innebär att äldreomsorgen kostar mer eller mindre än genomsnittet. I landsbygdskommuner beräknas varje äldre kosta 7,5 procent mer än genomsnittet. I en större stad beräknas varje äldre i genomsnitt kosta 1,8 procent mindre än i en genomsnittskommun.

Den sammantaget största positiva förändringen med kommitténs förslag får Munkfors med 1 035 kronor per invånare. Detta förklaras av en kombination av ökad åldersersättning utifrån uppdaterade prislappar, ökad ersättning för ohälsa och gleshet. I andra änden hittar vi Pajala som får den största negativa förändringen med 1 299 kronor per invånare. I Pajala är den förändrade gleshetsersättningen den främsta orsaken. Framför allt drabbas Pajala av att gleshetsfaktorn tas bort, som tidigare gav kommunen ett stort tillägg. Pajala bedöms dock fortsatt, i den föreslagna delmodellen, vara den kommun där det är dyrast att bedriva äldreomsorg med en merkostnad på 15,4 procent per äldre. I figur 6.29 redovisar vi en samlad bild över förändringen i utfallet för alla kommuner med de föreslagna förändringarna.

Figur 6.29 Förändring i utfall i delmodellen för äldreomsorg 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Vilken typ av kommuner det är som får en positiv respektive negativ förändring i kommitténs förslag på ny delmodell för äldreomsorgen framgår av tabell 6.41 med utfall och förändring per kommungrupp.

Tabell 6.41 Förändring i utfall i delmodellen för äldreomsorg 2024

Kronor per invånare

Kommungrupp	Standardkostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	9 981	–2 747	–214
Pendlingskommun nära storstad	10 796	–1 932	–150
Större stad	12 111	–617	–6
Pendlingskommun nära större stad	14 327	1 599	104
Lågpendlingskommun nära större stad	17 102	4 373	249
Mindre stad/tätort	15 740	3 012	265
Pendlingskommun nära mindre tätort	16 954	4 226	267
Landsbygdskommun	20 210	7 482	282
Landsbygdskommun med besöksnäring	19 427	6 698	121

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Delmodellen för äldreomsorg innebär ett genomsnittligt avdrag för kommungrupperna storstäder, pendlingskommuner nära storstad och större städer. Det är också dessa tre kommungrupper som får en negativ förändring i delmodellen. Störst positiv förändring får landsbygdskommuner.

Orsaken till förändringarna skiljer sig i olika kommungrupper. I till exempel landsbygdskommunerna är det förändringarna när det gäller ohälsa som har störst betydelse. I storstäderna är det i stället förändringarna när det gäller gleshet som är drivande (se tabell 6.42).

Tabell 6.42 Orsaken bakom förändringen

Kommungrupp	Åldersersättning	Ohälsa	Språk	Gleshet	Löner	Total
Storstäder	–74	8	–46	–129	38	–203
Pendlingskommun nära storstad	–25	–70	1	–64	14	–145
Större stad	8	-5	5	7	–22	–7
Pendlingskommun nära större stad	–18	55	24	59	–23	98
Lågpendlingskommun nära större stad	109	74	20	66	–25	243
Mindre stad/tätort	61	42	25	141	–16	252
Pendlingskommun nära mindre tätort	46	91	17	126	–23	256
Landsbygdskommun	58	255	32	–34	–25	285
Landsbygdskommun med besöksnäring	47	89	33	–23	–23	123

Källa: Egna beräkningar.

I utvärderingen av äldreomsorgen visade sig komponenten för ohälsa vara kraftigt underskattad. Omfördelningen för den komponenten har således ökat där förändringen är störst för landsbygdskommuner. Gleshetsersättningen minskar något för landsbygdskommunerna samtidigt som mindre stad/tätort och pendlingskommun nära mindre tätort får en positiv förändring. Kommunerna som förlorar är de kommuner som har haft en stor ersättning för institutionsboende i glesbygd.

Efter förändringarna i delmodellen för äldreomsorg kommer nettokostnadsavvikelserna fortsatt att vara stora: från –25 procent i Vellinge till +33 procent i Bräcke. Med andra ord är det tydligt att det finns stora kvarstående kostnadsskillnader mellan kommuner. Sambandet

mellan nettokostnadsavvikelsen och strukturella variabler minskar dock med kommitténs förslag.

Utifrån utvärderingen ovan gör kommittén den samlade bedömningen att de föreslagna förändringarna innebär en bättre utjämning av kostnader för äldreomsorg. Med förslaget minskar sambandet mellan nettokostnadsavvikelse och struktur markant. Förändringarna bidrar således till mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för äldreomsorgen i alla delar av landet.

6.9 Befolkningsminskning (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader)

Under 2024 omfördelar komponenten för befolkningsminskning inom ramen för kostnadsutjämningens delmodell verksamhetsövergripande kostnader 164 miljoner kronor.

I detta avsnitt beskriver kommittén hur den befintliga komponenten för befolkningsminskning är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av komponenten. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny kompensation för befolkningsminskning.

6.9.1 Nuvarande utformning

En kompensation till kommuner med minskande folkmängd har funnits sedan 1996, när grunden till dagens kostnadsutjämning infördes. Komponenten har sett likadan ut alla år, även om ersättningen höjdes från och med utjämningsåret 2020.

Kompensationen för befolkningsminskning härstammar från Statsbidragsberedningens betänkande.[128] Beredningen menade att det tar tid att anpassa vissa kostnader till en mindre folkmängd, samtidigt som intäkterna i form av skatter och statsbidrag minskar relativt direkt. Tidigare ersättningar hade enligt beredningen varit för låga och beaktat ett för kort tidsperspektiv. Vidare menade beredningen att det varit ett fokus på bortfall av intäkter och inte (kvardröjande) kostnader.

[128] SOU 1994:144 *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting.*

Beredningen föreslog att ersättning skulle utgå med 50 kronor per invånare per procentenhet som folkmängden minskat utöver 2 procent den senaste tioårsperioden. Beloppet ändrades till 100 kronor per invånare i regeringens förslag.[129]

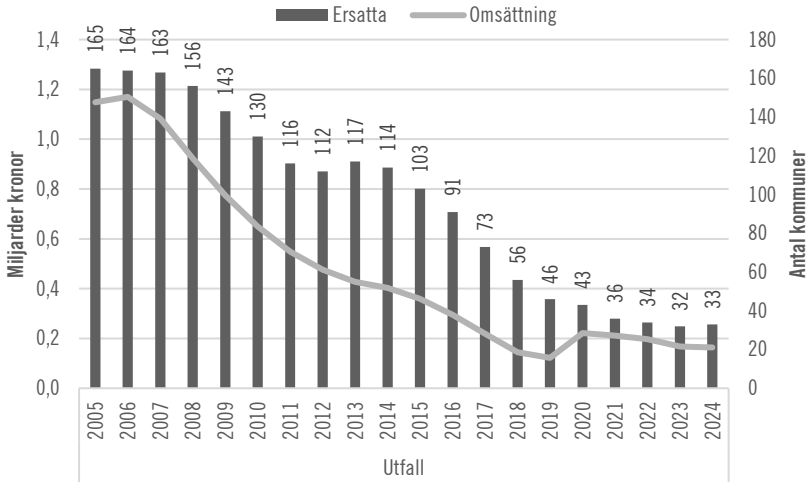
Efterföljande utredningar[130] under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet har i den mån de analyserade ersättningen inte föreslagit någon förändring av vare sig belopp eller övriga beräkningsförutsättningar.

En utvärdering av ersättningen på 100 kronor per invånare och procentenhet gjordes av 2001 års utjämningskommitté.[131] Merkostnaderna för en kommun som minskat med 10 procent under 10 år uppskattades av kommittén till knappt 400 kronor per invånare. Merkostnaden fanns enligt kommittén inom lokaler, pensionsutbetalningar och anläggningar. Trots att kommittén konstaterade att ersättningen på 100 kronor per invånare och procentenhet låg över vad som kunde verifieras föreslogs ingen förändring.

Kostnadsutjämningsutredningen konstaterade i sitt betänkande att beloppet på 100 kronor per invånare legat fast sedan 1996.[132] Utredningen föreslog utifrån detta att beloppet borde räknas upp till aktuell prisnivå med hjälp av prisutvecklingen för kommunal konsumtion. Uppräkningen motsvarade cirka 100 procent vilket gav en ny ersättning på 200 kronor per invånare och procentenhet. Någon ytterligare analys eller utvärdering av ersättningsbeloppet gjordes inte.

[129] Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*, s. 22.
[130] SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting*, SOU 2000:127 *Rättvis kommunal utjämning,* SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*
[131] SOU 003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*
[132] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Figur 6.30 Antalet kommuner som ersätts för befolkningsminskning samt omsättning i komponenten



Anm.: Ersättningsbeloppet höjdes 2020.
Källa: SCB.

Komponenten ersätter för minskning av den totala folkmängden i ett tioårsperspektiv. Har minskningen varit större än 2 procent ersätts kommunen med 200 kronor per invånare per procentenhet utöver 2 procent. Antalet kommuner som har ersatts för minskande folkmängd har varierat över tid. Mycket av det som sker i komponenten speglar vad som händer med befolkningsutvecklingen i riket som helhet. Utjämningsåret 2024 ersätts 33 kommuner. Det är ett av det lägsta antalet kommuner sedan delmodellen infördes.

6.9.2 Utvärdering av befintlig komponent

Hög ersättning ger svaga marginaleffekter om flyttströmmarna vänder

Vid in- respektive utflyttning förändras kommunens intäkter från skatter, statsbidrag och utjämning. Hur mycket intäkterna förändras av en enskild persons in- eller utflyttning brukar benämnas marginalintäkt. Kombinationen av inkomst- och kostnadsutjämning innebär sammantaget att vid exempelvis en inflyttning så speglar marginal-

intäkten i stor utsträckning den förväntade kostnadseffekten för kommunen. Följaktligen spelar personens ålder betydligt större roll än dess inkomst för utfallet.

Något som har stor betydelse för marginalintäkten vid en in- eller utflyttning är om kommunen ersätts för befolkningsminskning i kostnadsutjämningen. Nedan redovisas marginaleffekten på kommunens intäkter av att en person i åldern 19–64 år flyttar ut från Högsby respektive Hultsfreds kommun. Personen har en beskattningsbar årsinkomst på 200 000 kronor.

Högsby kommun får minskade skatteintäkter med knappt 44 500 kronor, motsvarande den beskattningsbara inkomsten på 200 000 kronor multiplicerat med kommunens utdebitering på 22,21 procent. Eftersom inkomsten för personen som flyttar är lägre än den garanterade skattekraften (cirka 300 000 kronor 2023) minskar även bidraget från inkomstutjämningen med skillnaden mellan den garanterade skattekraften och personens årsinkomst multiplicerat med den länsvisa skattesatsen. Kommunens regleringspost minskar också med 2 336 kronor.

Tabell 6.43 Marginaleffekter (2023) vid utflyttning av en person 19–64 år med en beskattningsbar årsinkomst på 200 000 kronor

Kronor

Del	Högsby	Hultsfred
Skatteintäkter	–44 420	–43 820
Inkomstutjämning	–20 374	–20 374
Strukturbidrag	0	0
Regleringspost	–2 336	–2 336
Kostnadsutjämning	60 190	43 284
– varav befolkningsminskning	22 418	226
Totalt	**–6 939**	**–23 246**

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunens utfall i kostnadsutjämningen ökar med cirka 60 200 kronor för Högsby på grund av utflyttningen. Andelen av kommunens invånare som är barn, ungdomar och äldre ökar när en person i åldern 19–64 år flyttar ut. Därför blir också utfallet i kostnadsutjämningen för berörda verksamheter något högre.

Även kommunens ersättning för befolkningsminskning ökar för Högsby. Antalet personer den 31 december 2021 minskar med ytterligare en person. Den procentuella minskningen blir därför större vilket ger en högre ersättning för befolkningsminskning. Ersättningen uppgår till cirka 22 400 kronor per person som flyttar ut. Sammantaget minskar Högsbys intäkter med cirka 6 900 kronor när en person i åldern 19–64 flyttar ut.

För Hultsfreds är minskningen större och uppgår till cirka 23 200 kronor. Skillnaden på cirka 16 000 kronor förklaras till största delen av att Högsby, men inte Hultsfred, är kvalificerade för ersättning för befolkningsminskning. Det innebär att Hultsfred behöver anpassa sina kostnader med cirka 23 000 kronor påföljande år, medan Högsby bara behöver anpassa kostnaderna med knappt 7 000 kronor, motsvarande en tredjedel av vad som gäller för en kommun utan ersättning.

Effekterna vid inflyttning blir det omvända jämfört med utflyttningsexemplet. En hög kompensation för befolkningsminskning likt ovan vid utflyttning ger små marginalintäkter vid inflyttning.

Marginalintäkten vid inflyttning för kommuner med ersättning för befolkningsminskning har minskat med cirka 10 000 kronor per invånare sedan ersättningen i delmodellen höjdes 2020 från 100 till 200 kronor per invånare och procentenhet utöver 2 procent.

6.9.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Komponenten för befolkningsminskning inom ramen för delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader blir en egen delmodell benämnd befolkningsminskning inom kostnadsutjämningen.

Ersättningen för befolkningsminskning ändras så att kommuner som har minskat sin totala folkmängd med mer än 2 procent under de senaste fem åren erhåller ersättning. Delmodellen tar sin utgångspunkt i de intäkter som kommunen skulle erhållit om folkmängden inte minskat.

Ersättningen utgår under många år

Kommittén anser att dagens kompensation under 10 år avser en för lång tidsperiod. Det borde kunna ställas högre krav på anpassning till förändrade förutsättningar utifrån kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning.[133]

De helt rörliga kostnaderna, till exempel förbrukningsmaterial och måltider, förknippade med volymminskningar inom skola, vård och omsorg bör den enskilda kommunen eller regionen hantera utan större dröjsmål, det vill säga närmaste budgetår. Personalkostnader kan mot bakgrund av en normal personalomsättning betraktas som en relativt rörlig kostnad, men kan behöva något längre tid för anpassning. Lokalkostnader är väsentligt svårare att anpassa, men det bör ändå ställas krav på en anpassning efter en viss tid.

Vissa kostnader kan däremot ta betydligt längre tid för kommunen att anpassa. Det kan till exempel handla om viss teknisk infrastruktur, som VA-anläggningar, och pensionsutbetalningar.

Många tekniska anläggningar och lokaler är gamla och det bokförda värdet bör rimligen vara lågt. Kostnaden för utrangering och avveckling eller eventuell realisationsförlust vid försäljning borde därmed i de flesta fall vara liten. Men det utgör ändå en viss merkostnad som motiverar en ersättning för befolkningsminskning.

Kommittén anser att kompensationen ska fokusera på de ”halvrörliga” kostnaderna. En alltför lång tidsperiod riskerar att konservera ett kommunalt serviceutbud som inte är långsiktigt ekonomiskt hållbart. Att inte anpassa kommunens anläggningar eller lokaler utifrån verksamhetens behov kan inte anses vara i linje med god ekonomisk hushållning. En rimlig avvägning är att kompensera för en period som avser de fem senaste åren.

Att enbart passivt stödja kommuner och regioner med en minskande folkmängd riskerar att inte leda till nödvändiga strukturella förändringar. Kommittén tror mer på en ordning där även staten tar en aktiv roll i kommunernas och regionernas arbete med anpassningar av verksamheten till förändringar i förutsättningarna, likt den nuvarande Kommundelegationen. En sådan insats bör behandla de mer strategiska frågor som rör de fasta kostnaderna och inte bemanningen inom exempelvis grundskolan. För ytterligare information se kommitténs förslag i kapitel 15.

[133] Kommunallag (2017:725) 11 kap. 1 §.

Förändrat stöd med utgångspunkt i intäkterna

Den nuvarande ersättningsnivån har inte verifierats av tidigare utredningar. Det senaste försöket gjordes 2003 då ungefär hälften av dåvarande ersättningsbelopp kunde verifieras. Dessutom kommer merkostnaden vid en minskning av folkmängden att vara olika i olika kommuner.

En kommun med minskande folkmängd behöver en viss period för omställning av verksamheten för att hantera de halvrörliga kostnaderna. Kommitténs förslag är att kompensationen ska ta sin utgångspunkt från intäktssidan.[134] Kommunen erhåller en kompensation som motsvarar delar av minskningen i antalet invånare sett över fem år.

Tabell 6.44 Förutsättningar för ersättning för befolkningsminskning, exempel Sorsele kommun

Del	Belopp
Folkmängd 2017-12-31	2 516
Folkmängd 2022-12-31	2 436
Förändring	–3,18 %
Avgår	2 %
Ersatt minskning, %	–1,18 %
Ersatt minskning, antal	30
Per år	6

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I den föreslagna delmodellen delas den ersatta minskningen upp i fem lika stora delar, oavsett vilka år som minskningen uppstod.

Tanken med ersättningen är att det är en andel av årets intäkter per invånare som ersätts respektive år. Kommitténs bedömning är att ersättningen succesivt bör minska. Andelen föreslås därför halveras för varje år. Ersättningen blir minskningen utöver 2 procent utslaget på fem år multiplicerat med årets intäkter från skatter och kommunalekonomisk utjämning utifrån årets andel (50 %, 25 %, 12,5 % osv.).

[134] Med intäkter avses här kommunens intäkter för aktuellt år avseende uppräknat skatteunderlag multiplicerat med 2022 års skattesats samt utfallet i den kommunalekonomiska utjämningen.

Utifrån denna beräkning uppgår ersättningen till 19,38 procent av årets intäkter. I genomsnitt blir ersättningen per procentenhet utöver 2 procent 160 kronor per invånare. Beloppet varierar mellan kommunerna beroende på utfallet av skatter, statsbidrag och utjämning. Beloppet är i genomsnitt något lägre än nuvarande 200 kronor per invånare och procentenhet.

Tabell 6.45 Ersättning för befolkningsminskning, exempel Sorsele

År	Antal personer	Andel	Belopp	Per inv.
			Intäkt 87 696	
1	6	50,00 %	43 848	107
2	6	25,00 %	21 924	53
3	6	12,50 %	10 962	27
4	6	6,25 %	5 481	13
5	6	3,13 %	2 740	7
Summa	**30**			**207**

Anm.: Kommunen ersätts med (87 696 * 19,38 % * 6 * 5) / 2 436 = 207.
Källa: Egna beräkningar.

6.9.4 Utfalls- och förändringsanalys

Omslutningen i delmodellen minskar från dagens 164 miljoner kronor till 129 miljoner kronor.

Den genomsnittliga marginalintäkten ökar vid inflyttning eftersom ersättningen för befolkningsminskning minskar till mellan 13 500 och 17 500 kronor. Variationen förklaras av skillnader i skattesats, förekomst av eventuella övriga bidrag inom utjämningen samt utfall i kostnadsutjämningen.

Antalet kommuner som ersätts ökar från dagens 33 till 48 kommuner. Den högsta ersättningen som utgår är 1 285 kronor per invånare. Den genomsnittliga ersättningen minskar från 806 kronor per invånare till 368 kronor per invånare.

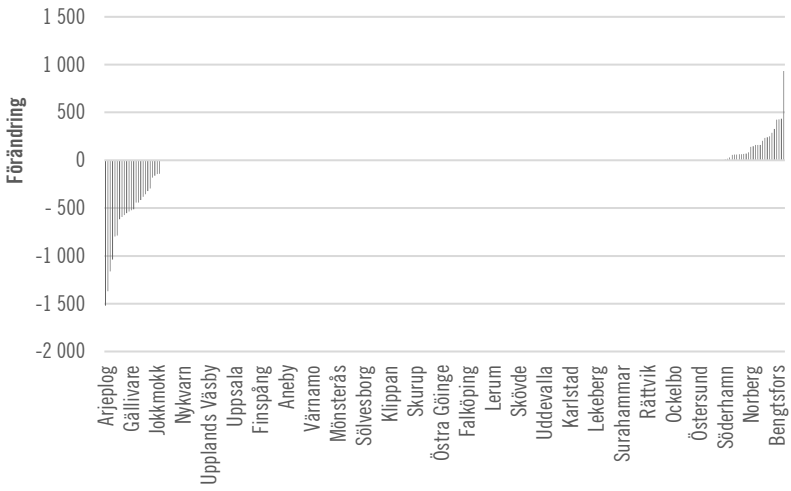
Den maximala förändringen går från –1 520 kronor per invånare till +932 kronor per invånare. Två kommuner tappar sin ersättning eftersom folkmängden inte minskat med mer än 2 procent de senaste fem åren.[135] Det tillkommer 14 kommuner med en ersättning upp till

[135] Hagfors och Åsele.

500 kronor per invånare. De fem kommuner som i dag erhåller högst ersättning förlorar 1 000 kronor per invånare eller mer.[136]

Figur 6.31 Förändring av ersättning för befolkningsminskning

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

För kommungrupper med höga ersättningar i nuvarande komponent blir förändringen mest negativ eftersom ersättningen generellt sett är lägre i förslaget. Flertalet kommungrupper berörs endast marginellt (+3 kronor per invånare) genom en minskad finansieringskostnad.

[136] Överkalix, Arjeplog, Övertorneå, Dorotea och Sorsele.

Tabell 6.46 Utfall per kommungrupp ersättning för befolkningsminskning

Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Storstäder	0	–12	3
Pendlingskommun nära storstad	0	–12	3
Större stad	0	–12	3
Pendlingskommun nära större stad	11	–1	14
Lågpendlingskommun nära större stad	58	46	4
Mindre stad/tätort	8	–5	8
Pendlingskommun nära mindre tätort	79	67	44
Landsbygdskommun	275	263	–229
Landsbygdskommun med besöksnäring	81	69	–174

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.10 Ersättning för eftersläpning (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader)

Under 2024 omfördelar komponenten för ersättning för eftersläpning inom ramen för kostnadsutjämningens delmodell verksamhetsövergripande kostnader 414 miljoner kronor.

I detta avsnitt beskriver kommittén hur den befintliga komponenten för eftersläpning är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av komponenten. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny ersättning för eftersläpning.

6.10.1 Nuvarande utformning

Komponenten infördes 2005 på förslag från 2001 års utjämningskommittén och innefattar två kriterier som ska vara uppfyllda samtidigt.[137]

Kommunens intäkter i form av skatteintäkter och utfall i den kommunalekonomiska utjämningen beräknas utifrån antalet invånare den 1 november året innan utjämningsåret. Utan en ersättning i denna del skulle en kommun inte få några intäkter för den tillkommande be-

[137] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*

folkningen, samtidigt som kommunens kostnader ökar. Bedömningen har varit att detta är ett problem för kommuner som växer kraftigt under en lång följd av år.[138]

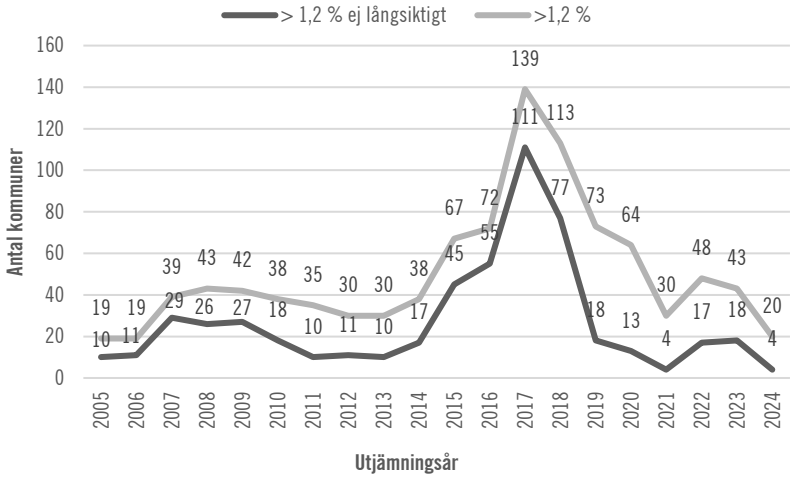
Det första kriteriet är att befolkningstillväxten i genomsnitt ska uppgå till 1,2 procent de senaste fyra åren. Det andra kriteriet är att befolkningstillväxten även ska uppgå till minst 1,2 procent det senaste året. Det första kriteriet avser att fånga kommuner som vuxit snabbt under en längre period. Det andra kriteriet avser att fånga större eftersläpning av intäkterna det aktuella året

6.10.2 Utvärdering av befintlig komponent

I många kommuner har folkmängden ökat med mer än 1,2 procent ett enskilt år utan att kommunen har ersatts för eftersläpning. Den bakomliggande tanken är stora tillfälliga ökningar inte ska kompenseras.[139] Utjämningsåret 2017 var det 139 kommuner som ökat befolkningen med mer än 1,2 procent jämfört med året innan. För 111 av dem uppfylldes dock inte det långsiktiga kriteriet. Endast de 28 kommuner som vuxit med mer än 1,2 procent i genomsnitt de senaste fyra åren fick ersättning för eftersläpning.

[138] SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*
[139] SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, s. 154.

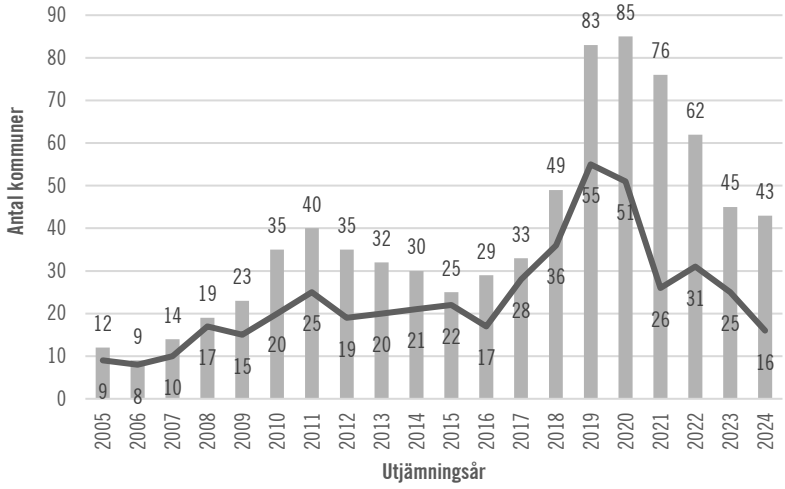
Figur 6.32 Antal kommuner med en årlig ökning av folkmängden över 1,2 procent



Anm.: Med ”ej långsiktigt” avses de kommuner som inte uppfyller komponentens första kriterium. Kommunernas som ersätts utgör skillnaden mellan linjerna.
Källa: SCB.

Antalet kommuner som ersattes för eftersläpning var inledningsvis få och de var ofta snabbt växande pendlingskommuner nära storstäderna, exempelvis Österåker, Värmdö, Knivsta, Bjuv och Kungsbacka. När befolkningstillväxten tog fart under slutet av 2010-talet ökade också antalet kommuner som ersattes för eftersläpning. Samtliga storstäder och mer än hälften av pendlingskommunerna erhöll ersättning 2019. Även bland de större städerna fick nästan hälften ersättning för eftersläpning 2019. År 2024, efter några år med lägre befolkningstillväxt, har antalet kommuner med ersättning minskat till 16 och de är företrädesvis pendlingskommuner till storstad eller till större stad.

Figur 6.33 Antal kommuner som ersatts för eftersläpningseffekter (linjen) samt totalt antal kommuner som klarat kriteriet om långsiktig tillväxt



Källa: SCB.

Ersättningen börjar vid 1,2 procent

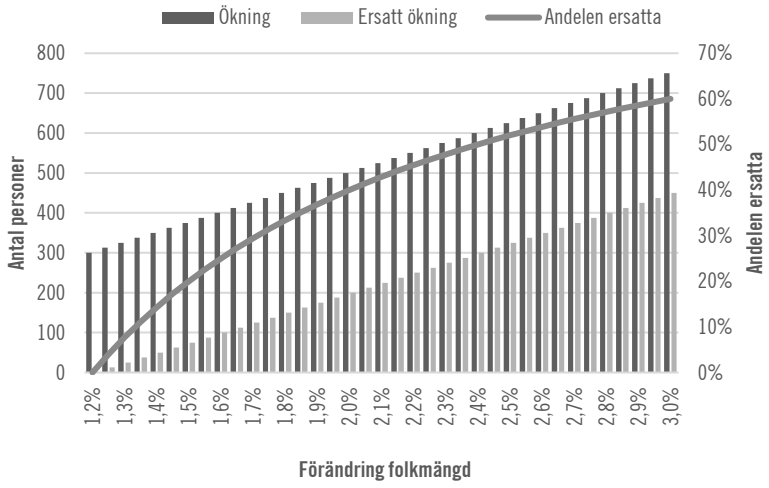
Ersättningen börjar vid 1,2 procent och ökar sedan i takt med befolkningsökningen. För varje person utöver 1,2 procent ökning får kommunen en ersättning motsvarande föregående års genomsnittliga intäkter per invånare. En kommun som ligger precis på 1,2 procent i ökning i kriterium nummer två (och uppfyller kriteriet nummer ett) erhåller således 0 kronor. En ökning upp till 1,2 procent antas kommunen kunna hantera utan ekonomisk kompensation.

Gränsen på 1,2 procent är en avvägning av hur stor andel av befolkningsökningen som ska kompenseras och folkökningens kostnadskonsekvenser. Vid en ökning av befolkningen på 2 procent kommer kommunen kompenseras för 40 procent av de tillkommande personerna (2,0–1,2 = 0,8; 0,8/2,0 = 40 %). Om ökningen sker kontinuerligt under året med en tolftedel per månad (8,3 %) kommer den vägda belastningen på kommunens kostnader att bli 50 procent av helårsökningen.

Andelen personer som kommunen ersätts för stiger i takt med ökningen eftersom de första 1,2 procenten alltid dras av oavsett ökning. Vid en relativt låg befolkningstillväxt utgör således avdraget en

stor del av ökningen. För att ersättas med 50 procent av ökningen behöver kommunen öka befolkningen med 2,4 procent (2,4–1,2 = 1,2, 1,2/2,4 = 50 %). Av de 16 kommuner som ersätts för eftersläpning 2024 är det endast tre som får ersättning för mer än 50 procent av befolkningsökningen.

Figur 6.34 Räkneexempel, ökning för en kommun med 25 000 invånare



Källa: Egna beräkningar.

6.10.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Komponenten för eftersläpning för kommuner flyttas från kostnadsutjämningen till en egen del under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner. Finansieringen sker direkt under anslaget och inte som nu inom kostnadsutjämningen.

Komponenten för eftersläpning ändras genom att gränsen för när ersättningen faller ut sänks från 1,2 procent till 1 procent.

För att kompensera kommuner med en tillfällig ökning i befolkningen och kommuner som är i början av en kraftig tillväxtperiod införs en så kallad ventil. Kommuner som inte kvalificerar sig för kompensation enligt det långsiktiga kriteriet ersätts för eftersläpning om de växer med mer än 2,5 procent ett enskilt år.

Ersättningen lyfts ut ur kostnadsutjämningen

Ersättningen för eftersläpning kan vissa år innebära betydande belopp för enskilda kommuner. Detta kan vara ett problem om kommunen inte är uppmärksam på den oftast tillfälliga karaktären av ersättningen och finansierar löpande drift med dessa medel.

Komponenten bör dels för att tydliggöra dess tillfälliga karaktär, dels för att den inte avser kostnader utan uteblivna intäkter, lyftas ut ur kostnadsutjämningen. Det innebär att finansieringen sker genom anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och inte genom ett avdrag inom kostnadsutjämningen (se tabell 6.47).

Tabell 6.47 Kommunalekonomisk utjämning nuvarande och föreslagen uppställning (utfall 2024 års utjämning)

Miljarder kronor

Del	2024	2024 rev.	Skillnad
Inkomstutjämningsbidrag	99,1	99,1	0
Inkomstutjämningsavgift	–13,1	–13,1	0
Kostnadsutjämningsbidrag	11,1	10,7	–0,4
Kostnadsutjämningsavgift	–11,2	–10,8	0,4
Strukturbidrag	1,0	1,0	0
Ersättning för eftersläpning	.	0,4	0,4
Summa utjämning	**86,9**	**87,3**	**0,4**
Regleringspost	32,3	31,8	–0,4
Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning	**119,2**	**119,2**	**0**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Gränsen för ersättningen sänks och en ventil införs

Komponenten fångar de kommuner som under en längre tid har haft kraftig befolkningstillväxt. Många kommuner upplevde under flyktingkrisen en kraftig befolkningsökning – under 2016 växte befolkningen i 139 kommuner med mer än 1,2 procent. Endast ett fåtal av dessa hade dock haft en långsiktigt hög befolkningstillväxt. Övriga kommuner ersattes inte trots en kraftig eftersläpning av intäkterna det året.

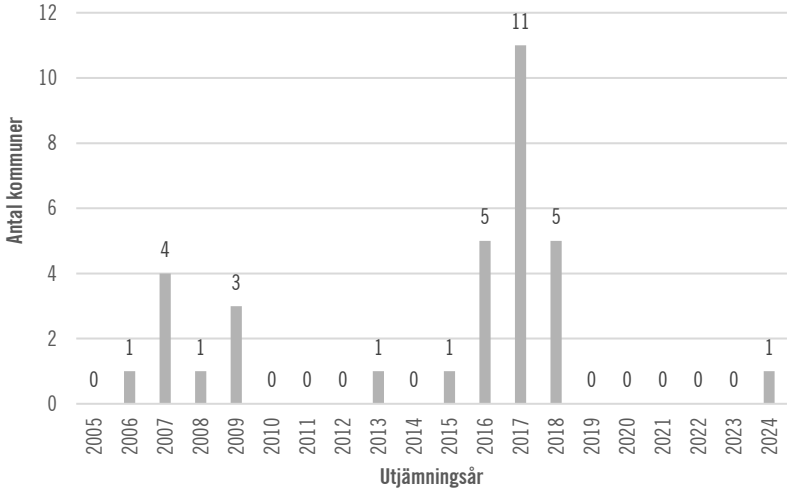
Kommittén menar att det behövs vissa förändringar i komponenten för att stötta de kommuner som växer snabbt. Komponenten

bör även fortsättningsvis kompensera kommuner med en stor befolkningsökning under lång tid, men även kompensera de kommuner som vuxit mycket under ett enskilt år.

Det finns anledning att sänka gränsen till 1 procent för både kriterium 1 och kriterium 2. Det är främst det kortsiktiga kriteriet som bör sänkas för att kompensationens andel av förändringen ska öka. Om kompensationen börjar vid 1 procent kommer en kommun som ökar med 2 procent erhålla ersättning för 50 procent av befolkningstillväxten. För enkelhets skull sätts gränsen för det långsiktiga kriteriet också till 1 procent. Detta leder till att några fler kommuner kommer i fråga för ersättning. Det är välkommet eftersom nuvarande högre gräns stänger ute kommuner som växer kontinuerligt under flera år, men inte tillräckligt för att kvala in för ersättning.

Vidare föreslår kommittén en ventil för de kommuner som vuxit med mer än 2,5 procent ett enskilt år, men som inte uppfyller det långsiktiga kriteriet. Villkoren är i övrigt desamma som för de kommuner som kvalificerat sig enligt ordinarie kriterier. I figur 6.35 redovisas antalet kommuner som skulle ha fått ersättning via ventilen om den hade funnits under perioden 2005–2024.

Figur 6.35 Antal kommuner som skulle ha ersatts via den föreslagna ventilen 2005–2024



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I tabell 6.48 redovisas nuvarande utfall samt kommitténs förslag på ny modell för tre exempelkommuner. Det första exemplet avser en kommun som i nuvarande komponent inte kompenseras eftersom tillväxten det senaste året inte överstigit 1,2 procent. Det andra exemplet avser en kommun som ersätts både i nuvarande och föreslagen modell och där den sänkta gränsen resulterar i en ökad ersättning. Det tredje exemplet avser den kommun som ersätts via den föreslagna ventilen.

Tabell 6.48 Utfall för eftersläpningsersättning, nuvarande och förslag, tre exempelkommuner

	Nacka		Upplands Väsby		Skellefteå	
	Nu	Förslag	Nu	Förslag	Nu	Förslag
Genomsnitt 4 år	1,42 %	1,42 %	1,95 %	1,95 %	0,61 %	0,61 %
Folkmängd 1 nov. 2022	109 248	109 248	48 973	48 973	–	74 241
Folkmängd 1 nov. 2023	110 529	110 529	50 209	50 209	–	76 219
Senaste året	1,17 % (1 281)	1,17 % (1 281)	2,52 % (1 236)	2,52 % (1 236)	–	2,66 % (1 978)
Antal ersatta personer	–	189	648	746	–	1 236
Kronor per ersatt	–	56 311	61 862	61 823	–	62 471
Ersättning, kr per inv.	–	97	814	937	–	1 037
Ersättning mnkr	–	10,6	40,9	46,1	–	77,2
Andel som ersätts	0	14,8 %	52,4 %	60,4 %	0	62,5 %

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.10.4 Utfalls- och förändringsanalys

I förslaget ersätts 23 kommuner som vuxit med mer än 1 procent i genomsnitt under åren 2019–2022 och över 1 procent 2023, samt en kommun som vuxit mer än 2,5 procent 2023 (via den föreslagna ventilen). I dagens komponent är det 16 kommuner som erhåller ersättning. Samtliga tidigare ersatts kommuner får ett förbättrat utfall eftersom avdraget/gränsen sänks från 1,2 procent till 1,0 procent. Sedan

tillkommer 8 kommuner som med förslaget kvalar in i modellen med ett positivt utfall på upp till 1 037 kronor per invånare.[140]

Eftersom komponenten föreslås flyttas ut från kostnadsutjämningen görs inget avdrag inom kostnadsutjämningen utan finansieringen sker direkt under 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner. Ersättningen ökar från 414 miljoner till 864 miljoner kronor på grund av att fler kommuner ersätts och att gränsen för ersättning sänks till 1 procent. Den höjda ersättningen ökar kostnaden för samtliga kommuner med 43 kronor per invånare i form av minskad regleringspost.

Nettoutfallet efter minskad regleringspost är positivt för 22 av 24 ersatta kommuner. För två kommuner understiger den tillkommande ersättningen den ökade finansieringen. För icke ersatta kommuner är förändringen –43 kronor per invånare.

[140] 7 kommuner genom att gränsen sänks, 1 kommun genom införandet av ventilen.

Tabell 6.49 Utfall och förändring, ersättning för eftersläpning

Kommun	Nuvarande st.kostnad (39)	Nuvarande b/a (A)	Förslag ersättning	Reg.post (39+43 =82)	Netto (B)	För-ändring (B-A)
Haninge	579	540	702	-82	620	80
Järfälla	117	78	241	-82	159	82
Nacka	0	-39	97	-82	15	54
Nykvarn	1 406	1 367	1 527	-82	1 445	79
Nynäshamn	0	-39	53	-82	-29	10
Sigtuna	573	553	699	-82	617	83
Sundbyberg	842	802	936	-82	854	52
Täby	551	511	662	-82	580	68
Upplands Väsby	814	775	937	-82	854	80
Upplands-Bro	694	655	821	-82	739	84
Enköping	0	-39	21	-82	-61	-22
Håbo	67	28	183	-82	101	73
Knivsta	659	619	780	-82	698	79
Uppsala	205	166	317	-82	235	69
Habo	81	42	207	-82	125	83
Lund	0	-39	368	-82	286	325
Malmö	179	140	305	-82	223	83
Skurup	0	-39	38	-82	-44	-5
Staffanstorp	250	211	377	-82	295	84
Svedala	0	-39	80	-82	-2	37
Ängelholm	60	21	183	-82	101	80
Göteborg	0	-39	272	-82	190	229
Kungälv	267	227	388	-82	306	78
Skellefteå	0	-39	1 037	-82	955	995
Övriga	*0*	*-39*	*0*	*-82*	*-82*	*-43*

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.11 Uppvärmning (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader)

Under 2024 omfördelar komponenten för uppvärmning 235 miljoner kronor inom ramen för delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga komponenten är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny komponent.

6.11.1 Nuvarande utformning

Komponenten fångar regionala skillnader i uppvärmningskostnader

Komponenten uppvärmning syftar till att utjämna för skillnader i kostnader för uppvärmning av kommunala fastigheter mellan kommunerna. Kostnaderna avser uppvärmning av fastigheter i de verksamheter som ingår i utjämningen.

Störst tillägg får Kiruna och Gällivare med 408 kronor per invånare. Störst avdrag får en handfull kommuner i sydvästra Skåne med 93 kronor per invånare. Utjämningen beräknas utifrån tre faktorer:

- den riksgenomsnittliga lokalytan per invånare i kommunerna (justerad för inhyrd yta och verksamhet på entreprenad),
- den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter i riket, samt
- ett rikstäckande klimatindex.

Tabell 6.50 Parametrar, nuvarande komponent

Faktor	Värde
Antal kvadratmeter per invånare	3,3
Typ av yta	Uppvärmd yta
Energiprestanda per kvadratmeter och år	161 kWh
Pris per kilowattimme (kWh)	67 öre
Kostnad, kronor per kvadratmeter	108
Total kostnad per invånare	356
Energiindex	0,8–1,9

Källa: SOU 2018:74: *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Dataunderlag hämtas från Boverkets energideklarationer

Energideklarationen infördes i Sverige 2006 genom lagen om energideklaration.[141] Den innehåller uppgifter om den uppvärmda arean i huset, energianvändning för uppvärmning, komfortkyla, tappvarmvatten och byggnadens fastighetsel.

6.11.2 Utvärdering av befintlig komponent

Ingen koppling till redovisade uppvärmningskostnader

Komponenten har sedan den infördes 1996 utgått från en teoretisk uppskattning av skillnaderna i uppvärmningskostnader. Uppgifter om kommunens kostnader för uppvärmning av lokaler framgår inte av RS. En uppskattning har därför gjorts utifrån antaganden om lokalytor, energiförbrukning och pris per kilowattimme utan en direkt koppling till de redovisade kostnaderna.

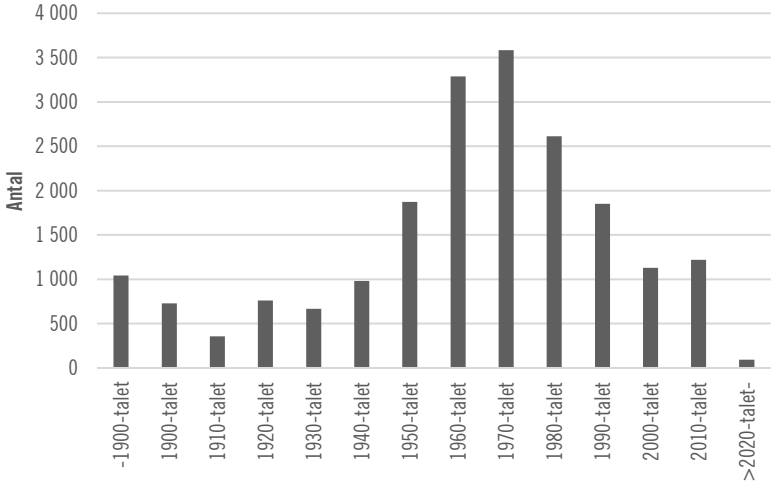
Registret för energideklarationer

Kommittén har fått uppgifter för samtliga lokaler som kommunerna äger. Lokaler som ägs av kommunala företag, övriga lokaler som kommuner hyr samt lokaler som ägs av företag som bedriver verksamhet åt kommunerna på entreprenad finns inte med i materialet.

Enligt Boverkets register förfogar kommunerna över knappt 12 200 fastigheter, vilket motsvarar knappt 20 200 energideklarerade byggnader. Drygt 55 procent av byggnaderna färdigställdes under perioden 1960–1989.

[141] Lag (2006:985) om energideklaration för byggnader.

Figur 6.36 Antal byggnader efter byggnadsår



Källa: Egna beräkningar med data från Boverket.

Den uppvärmda ytan (A_{temp})[142] uppgår till knappt 33 miljoner kvadratmeter. Drygt hälften av ytan avser skolor. För de verksamheter som är föremål för utjämning uppgår ytan till drygt 25 miljoner kvadratmeter.

För varje enskild byggnad beräknas energianvändningen. Kravet på en ny byggnads energiprestanda i Boverkets byggregler anges sedan 1 juli 2017 i så kallade primärenergital.[143] Mellan 2006 och den 1 juli 2017 användes begreppet specifik energianvändning. Specifik energianvändning finns dock fortfarande med som tilläggsinformation i energideklarationens sammanfattning. Den specifika energianvändningen definieras som förbrukad energi i byggnaden dividerad med den uppvärmda ytan (A_{temp}).

Det ovägda genomsnittet när det gäller specifik energianvändning för samtliga kommunala lokaler uppgår till 144 kWh per år och kvadratmeter. Lokalerna för verksamheterna som är föremål för

[142] A_{temp} är den invändiga arean för våningsplan, vindsplan och källarplan i byggnaden som värms till mer än 10°C. A_{temp} är den area som byggnadens specifika energianvändning ska beräknas efter.

[143] Primärenergi är den totala energimängd som går åt för att producera energin, från utvinning av själva energiråvaran till levererad energi. Primärenergitalet beräknas med utgångspunkt i den levererade energin till byggnaden och inte, som tidigare, enbart på byggnadens förbrukade energi.

utjämning har en energiprestanda som ligger något under genomsnittet: 135–147 kWh per år och kvadratmeter.

Lokalytan korrigeras för inhyrning

Som nämnts uppgår den uppvärmda ytan för verksamheterna som är föremål för utjämning till 25 miljoner kvadratmeter. Detta motsvarar 2,4 kvadratmeter per person. Det är exklusive lokaler i kommunala företag, övriga lokaler som kommunen hyr samt lokaler som används av företag som bedriver verksamhet på entreprenad.

Eftersom utjämningsmodellen ska kompensera för alla uppvärmningskostnader oavsett huvudman måste en uppskattning göras av övriga lokaler.

I RS redovisar kommunerna både interna och externa hyreskostnader. Dessutom redovisas kapitalkostnader (avskrivningar och ränta) för exempelvis inventarier. Kostnaden för dessa ingår normalt sett i den externa hyran och bör därför även inkluderas i den interna hyreskostnaden.

Den totala lokalkostnaden för de verksamheter som är föremål för utjämning uppgick 2022 till 60,7 miljarder kronor. Av dessa avser 30 procent extern hyra.[144] Givet att lokalkostnaden per kvadratmeter inte skiljer sig nämnvärt mellan aktörerna skulle den totala uppvärmda ytan uppgå till 3,4 kvadratmeter per invånare. (2,4/0,7).

Energianvändningen är lägre i nya byggnader[145]

Den genomsnittliga energianvändningen uppgår enligt Boverkets register till 144 kWh per år och kvadratmeter. Lokalerna i de verksamheter som är föremål för utjämning uppgår till 140 kWh per år och kvadratmeter.

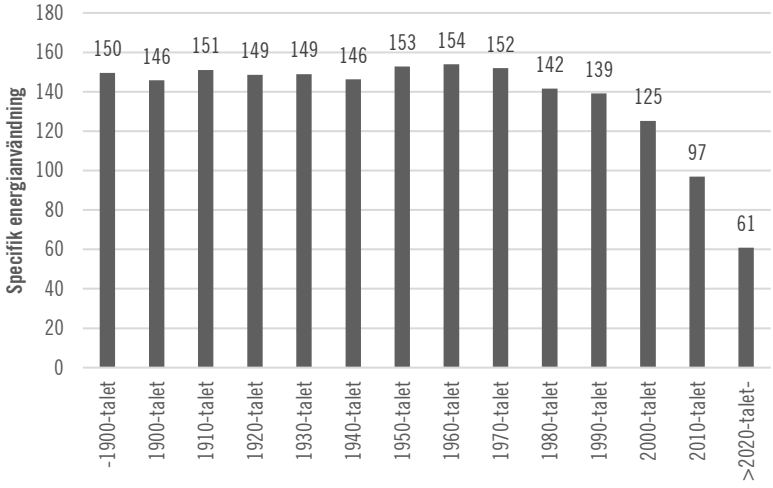
Det finns ett starkt samband mellan byggnadsår och genomsnittlig energiförbrukning. Ju nyare lokal, desto lägre energiförbrukning. Värdena i figur 6.37 är ej justerade för geografiskt läge eller huvudsaklig användning.

[144] SCB (2023): *Kommunernas finanser. Räkenskapssammandraget 2022.*

[145] För att komma fram till siffran har kommittén dividerat den utjämnade lokalytan per invånare för kommunens egna lokaler med hur stor andel av de totala hyreskostnader som avser interna hyror (2,4/0,7).

Figur 6.37 Genomsnittlig specifik energianvändning och fastighetens byggnadsår

Kilowattimmar (kWh) per kvadratmeter



Källa: Egna beräkningar med data från Boverket.

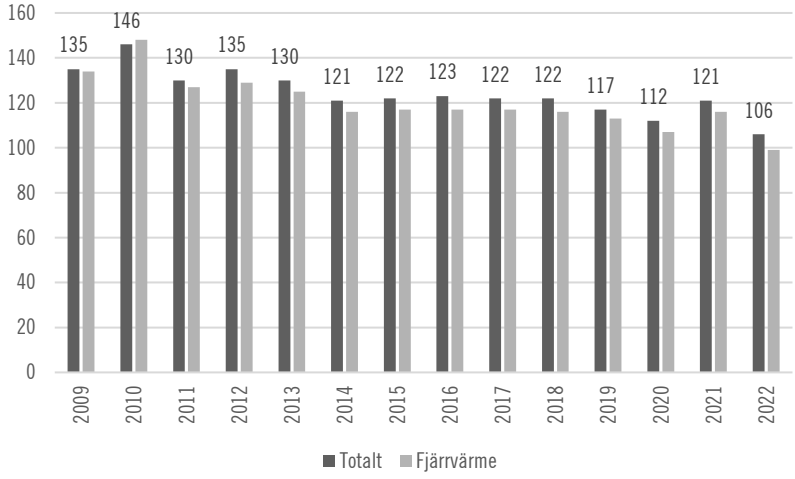
Det som mäts i den specifika energianvändningen är mer än bara uppvärmning. Det ingår även energi för komfortkyla, tappvarmvatten och byggnadens fastighetsel.[146] Dessa utgör uppskattningsvis 15–20 procent av den totala energianvändningen.

Enligt Energimyndigheten uppgick energianvändning för uppvärmning och varmvatten per kvadratmeter[147] i lokaler 2022 till 106 kWh per kvadratmeter.[148] Motsvarande värde för lokaler där den huvudsakliga källan för uppvärmning var fjärrvärme är 99 kWh. Enligt samma statistik kan vi utläsa att den genomsnittliga energianvändningen har minskat med 21 procent sedan 2009.

[146] Boverket (2024): *Energideklarationens innehåll.* https://www.boverket.se/sv/energideklaration/energideklaration/energideklarationens-innehall/ [2024-05-18].
[147] Här definieras ytan som ”uthyrningsbar yta” vilken vanligtvis överstiger $A_{temp.}$
[148] Energimyndighet (2022): *Energistatistik för lokaler.*

Figur 6.38 Energianvändning fördelat på uppvärmningssätt 2009–2022

Kilowattimmar (kWh) per kvadratmeter



Källa: Energimyndigheten.

Fjärrvärme dominerar som källa för uppvärmning

I nuvarande komponent likställs uppvärmningskostnaden per kWh med elpriset. Ingen analys har tidigare gjorts av hur kommunernas lokaler värms upp. Utifrån materialet från Boverket kan vi utläsa att 58 procent av byggnaderna värms upp med fjärrvärme. Med hänsyn taget till byggnadernas yta utgör fjärrvärmen cirka 80 procent av energiförbrukningen för uppvärmning.

Klimatzon reglerar maximal energiprestanda för nya lokaler

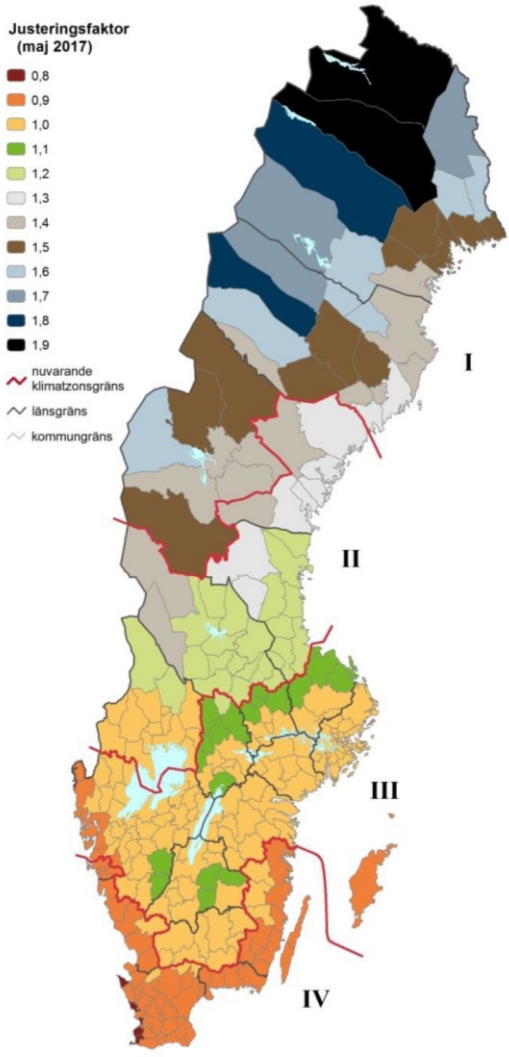
Boverkets byggregler (BBR) är en samling av föreskrifter och allmänna råd som fastställs av Boverket och gäller svenska byggnader.[149] I delen som avser energihushållning regleras maximal energiprestanda för lokaler. Den får för nya lokaler uppgå till maximalt 70 kWh per kvadratmeter A_{temp} och år.

Vid fastställande av maximal energiprestanda tillåts en geografisk justering. Ju kallare klimat, desto högre energiprestanda tillåts (allt annat lika). I och med denna justering blir det enligt Boverket lik-

[149] Boverkets byggregler (2011:6): *Föreskrifter och allmänna råd, BBR.*

värdiga villkor.[150] Boverkets indelning innebär tolv geografiska justeringsfaktorer.

Figur 6.39 Geografisk justeringsfaktor



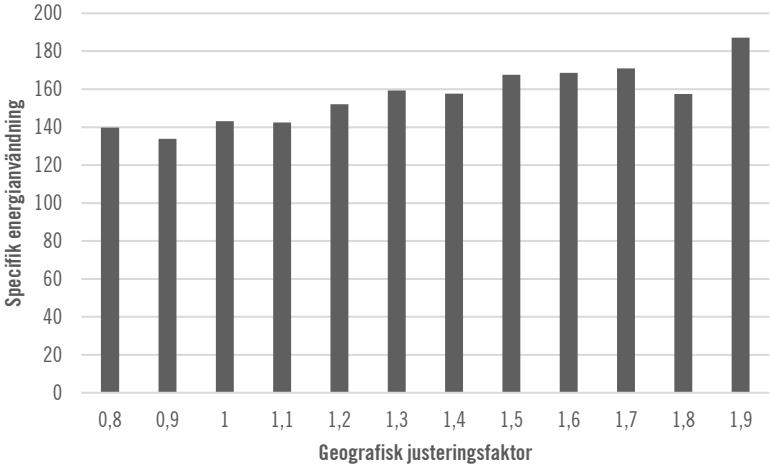
Källa: Boverket.

[150] De geografiska justeringsfaktorerna Fgeo har bestämts med hjälp av SMHI:s energiindex för normalårsperioden 1981–2010. Referens har utgjorts av Eskilstuna (energiindex 4595; Fgeo = 1,0). Den geografiska justeringsfaktorn har bestämts genom att energiindex för mätplatsen i respektive kommun har dividerats med energiindex för Eskilstuna kommun. I de fall där en och samma kommun har flera mätplatser har ett genomsnitt använts.

Det finns ett samband mellan faktisk energiförbrukning och nuvarande geografiska justering. Lokalerna i kommuner där man tillåter en högre geografisk justering har en högre energianvändning. Skillnaderna mellan områdena är dock betydligt mindre än de tillåtna skillnaderna enligt Boverkets justeringsfaktor. Värdena är inte justerade för byggnadsår eller huvudsaklig användning.

Figur 6.40 Genomsnittlig specifik energianvändning sorterat efter geografisk justering

Kilowattimmar (kWh) per kvadratmeter



Källa: Egna beräkningar med data från Boverket.

6.11.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: En ny delmodell benämnd *fastigheter* införs inom kostnadsutjämningen. Komponenten för uppvärmning inom ramen för delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader överförs till delmodellen för fastigheter inom kostnadsutjämningen.

Komponenten för uppvärmning inom delmodellen för fastigheter innebär att vissa kommuner kompenseras för högre uppvärmningskostnader på grund av ett kallare klimat.

Komponenten utgår från samma klimatzoner som nuvarande komponent för uppvärmning ändras till att utgå från förutsätt-

ningarna för uppvärmning med fjärrvärme. Den uppmätta energiprestandan reduceras med 20 procent för att exkludera den energianvändning som inte avser uppvärmning.

Komponentens grundförutsättningar alltjämt giltiga

En analys av modellens grundförutsättningar visar att dessa fortfarande till stor del är giltiga.

Dagens indelning i klimatzoner som har tagits fram av Boverket för att spegla skillnaderna i förutsättningarna för energiförbrukning i lokaler föreslås ligga kvar. De föreslagna indextalen utgår från en officiell källa, vilket stärker legitimiteten i systemet. Om den enskilda kommunen genom energieffektiviseringar uppvisar en lägre förbrukning (och kostnad) ska utjämningen inte ta hänsyn till detta, utan den eventuella ekonomiska förtjänsten ska tillfalla kommunen. Det gäller även i det omvända fallet.

I komponenten bör utgångspunkten vara fastighetsägarnas faktiska uppvärmningskostnad och inte uppvärmningens totala miljöbelastning. Det innebär att det är den specifika energianvändningen som bör vara komponentens utgångspunkt, och inte det så kallade primärenergitalet.

Eftersom det även ingår energi för komfortkyla, tappvarmvatten och byggnadens fastighetsel i den totala energiprestandan, vilka utgör uppskattningsvis 20 procent av den totala energianvändningen, justeras den genomsnittliga energiförbrukningen för uppvärmning ner med motsvarande.

Komponenten ska bygga på priset för fjärrvärme

Kommitténs förslag till uppdaterad komponent utgår från förutsättningarna för fjärrvärme, som är den vanligaste typen av uppvärmning i de kommunala lokalerna. Kommittén föreslår därför att komponenten ska utgå från priset för fjärrvärme, i stället för som i dag priset på el. Det innebär också att de senaste årens stora prisskillnader mellan elområden inte behöver beaktas.

Enligt Energiföretagen[151] varierar fjärrvärmepriserna mellan olika orter eftersom fjärrvärmepriset sätts utifrån lokala förutsättningar. Bränslepriserna är enligt organisationen den faktor som har störst påverkan på prissättningen. Även hur näten ser ut påverkar priset. Mindre nät och nät med stora avstånd mellan husen har i allmänhet högre priser, medan större nät och nät med kraftvärme (samtidig produktion av el och fjärrvärme) har lägre priser.[152] Enligt kommittén skulle det bli alltför komplext att ta hänsyn till dessa regionala skillnader.

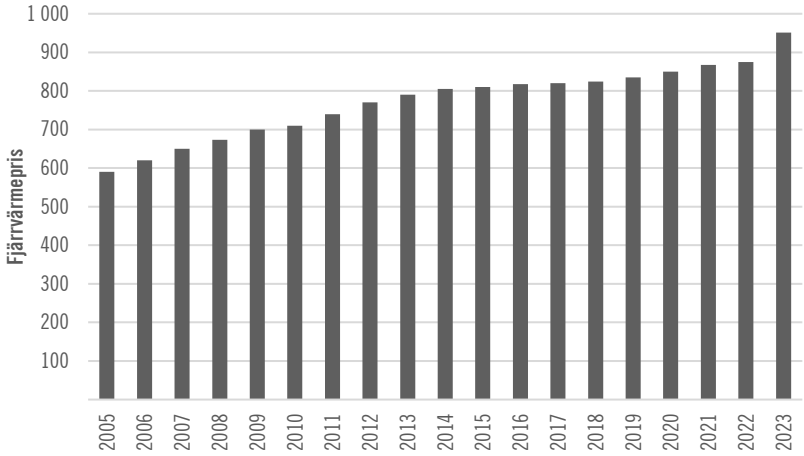
Energiföretagen samlar varje år in prisstatistik för fjärrvärme från branschen. Priserna redovisas per kommun och för småhus, mindre flerfamiljshus och större flerfamiljshus. Priserna har gått upp kraftigt det senaste året (se figur 6.41).

Det genomsnittliga fjärrvärmepriset för större flerbostadshus[153] uppgick 2023 till 951,1 kronor per MWh inklusive moms. Motsvarande värde för 2022 var 884,3 kronor per MWh. Genomsnittet för de två senaste åren uppgår till 917,7 kronor per MWh.[154]

[151] Energiföretagen Sverige är en branschorganisation som samlar nära 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi.
[152] Energiföretagen (2023): *Fjärrvärmepriser.* https://www.energiforetagen.se/statistik/fjarrvarmestatistik/fjarrvarmepriser/ [2024-05-18]
[153] Med en årsförbrukning på 1 000 MWh.
[154] Kommittén är medveten om att denna prisstatistik inte ingår i begreppet officiell statistik. För mer information: https://www.scb.se/om-scb/samordning-av-sveriges-officiella-statistik/.

Figur 6.41 Genomsnittligt fjärrvärmepris (inklusive moms) för större flerbostadshus

Kronor per megawattimme (MWh)



Källa: Energiföretagen.

Kommunerna har en generell avdragsrätt för all ingående mervärdesskatt, antingen i det ordinarie mervärdesskattesystemet eller via det så kallade kommunkontosystemet när de utför icke skattepliktig verksamhet (skola, vård och omsorg). Priset för fjärrvärme i komponenten bör därmed vara exklusive moms. Genomsnittspriset för de två senaste åren exklusive moms uppgår till 734,2 kronor per MWh.

En förbrukning på 120 kWh och ett pris på 73 öre per kWh ger en kostnad på 88 kronor per kvadratmeter och år. Det är lägre än i nuvarande komponent.

En viss förskjutning har skett mellan förbrukning och pris per kWh. Den genomsnittliga förbrukningen har gått ned genom en smalare definition och allt lägre energianvändning. Samtidigt har ytan och priset per kWh ökat. Sammantaget blir det ändå en minskning av uppvärmningskostnaden per invånare.

Tabell 6.51 Komponentens förutsättningar

Faktor	Nuvarande	Uppdaterad
Antal m² per invånare	3,3	3,4
Typ av yta	Uppvärmd yta	Uppvärmd yta
Energianvändning	161 kWh	120 kWh
Typ av energikälla	Direktverkande el	Fjärrvärme
Pris per kWh	67 öre	73,4 öre
Kostnad för uppvärmning kr per m²	108	88,1
Kostnad per invånare	356	299,5
Index	0,8–1,9	0,8–1,9

Anm.1: Inklusive ett avdrag på 20 procent för den del av energiprestandan som inte avser uppvärmning. Detta sker inte nuvarande komponent.
Anm.2: Kostnad per invånare i nuvarande komponent avser 2016 års priser. Uppräknat med KPIF enligt kostnadsutjämningen till 2024 års nivå blir den 455 kronor per invånare.
Källa: Egna beräkningar samt SOU 2018:74.

Ersättningen redovisas under en ny delmodell – fastigheter

Komponenten för uppvärmning av kommunala lokaler föreslås läggas ihop med komponenten för byggkostnader under en ny delmodell som benämns *fastigheter.*

6.11.4 Utfalls- och förändringsanalys

Generellt blir tilläggen lägre än i nuvarande komponent med kommitténs förslag och omslutningen minskar från 235 till 168 miljoner kronor. Det beror på att den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per invånare sänks med 34 procent, främst mot bakgrund av en lägre energianvändning.

Det är 102 kommuner som får ett tillägg för merkostnader för uppvärmning av kommunala lokaler. Jämfört med i nuvarande beräkning är det samma kommuner.

De relativa skillnaderna mellan kommunerna ligger fast på grund av att komponentens index föreslås vara oförändrat. Generellt blir det små förändringar för de flesta av kommungrupperna. De grupper som vinner mest på förslaget är de som i dag har störst avdrag och vice versa.

Komponentens genomsnittliga standardkostnad uppgår till noll kronor. Det beror på att kostnaderna för uppvärmningen redan ligger med i övriga verksamheters nettokostnad.

Tabell 6.52 Utfall och förändring per kommungrupp, uppvärmningskostnader

Kronor per invånare

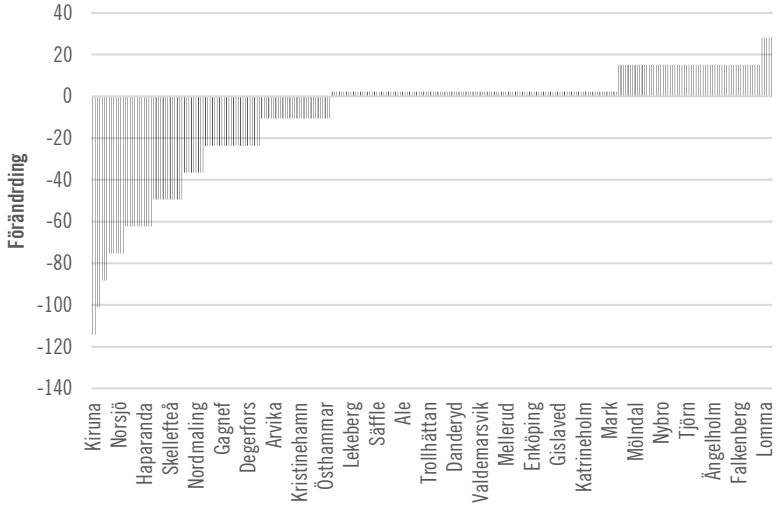
	Standardkostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Storstäder	–38	–38	15
Pendlingskommun nära storstad	–19	–19	8
Större stad	14	14	–6
Pendlingskommun nära större stad	3	3	–1
Lågpendlingskommun nära större stad	36	36	–14
Mindre stad/tätort	23	23	–9
Pendlingskommun nära mindre tätort	–1	–1	0
Landsbygdskommun	95	95	–38
Landsbygdskommun med besöksnäring	91	91	–36

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Den största positiva förändringen uppgår till 28 kronor per invånare och den största negativa förändringen uppgår till –114 kronor per invånare. Förändringen följer kommunen geografiska justeringsindex. För knappt hälften av kommunerna är förändringen 2 kronor per invånare.

Figur 6.42 Förändring per kommun för uppvärmning

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.12 Byggkostnader (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader)

Under 2024 omfördelar komponenten för byggkostnader 310 miljoner kronor inom ramen för delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga komponenten är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny komponent.

6.12.1 Nuvarande utformning

Merkostnader vid nybyggnation och återinvesteringar kompenseras

Utjämningen för byggkostnader syftar till att utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar[155], exklusive kostnaderna för mark. Anledningen till att kostnaderna för mark inte inkluderas i utjämningen är att kommunerna vanligtvis bygger på egen mark.[156]

Utjämningen sker inom ramen för delmodellen verksamhetsövergripande kostnader. Komponentens utfall blir ett tillägg eller ett avdrag till den standardkostnad som erhålls i verksamhetsmodellerna.

Skillnader i klimat och löneläge

Utjämningen för skillnader i byggkostnader infördes 1996. Metodiken och detaljeringsgraden har dock skiljt sig åt över tid. Sedan 2008 bygger utjämningen på två underliggande faktorer: byggnadsarbetarlön och klimatrelaterade merkostnader.[157]

Lönekostnadsandelen av de totala investeringsutgifterna antas uppgå till 35 procent och bygger på uppgifter från SCB:s byggkostnadsindex.[158] Lönerna mättes inledningsvis på länsnivå med särredovisade storstadsområden. Sedan 2020 delas kommunerna in med de så kallade riksområdena som bas. Byggnadsarbetarelönerna i nuvarande komponent bygger på SCB-statistik för åren 2012–2016 och har inte uppdaterats sedan dess.

De klimatrelaterade merkostnaderna består av mer isolering, kraftigare takstolar samt högre energiförbrukning vid byggnationstillfället. Kostnaderna för byggnadsmaterial antas inte variera systematiskt mellan olika delar av landet. För att beräkna effekten av dessa skillnader fick företaget Bygganalys i uppdrag av Kommittén för 2005 års uppföljning av utjämningssystemet att kalkylera produktionskostnaderna för en fiktiv standardiserad investering bestå-

[155] Med anläggningar avses byggnader, gator och vägar samt VA-anläggningar.
[156] SOU 2006 :84 *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning.*
[157] Prop. 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition.*
[158] SCB (2016): *Faktorprisindex för byggnader (FPI).*

ende av en förskola på fyra avdelningar, som placerades i fem kommuner, från Luleå i norr till Malmö i söder. Resultatet av denna analys gav den klimatfaktor som alltjämt används i nuvarande kostnadsutjämning.[159]

Klimatfaktorn appliceras på den del av investeringsutgiften som inte är lön utifrån geografiskt läge och uppgår till

- 1,034 i klimatzon ”varm”
- 1,050 i klimatzon ”kall tempererad”, samt
- 1,082 i klimatzon ”kall”.

Zonerna översattes schematiskt till landsdelarna Götaland, Svealand och Norrland.[160] Faktorerna bygger på en analys av de klimatberoende kravspecifikationer på byggandet i olika delar av landet som tidigare fanns angivna i de statliga byggnormerna.

Indelningen för lönekostnader och klimatrelaterade kostnader är som synes olika. En kommun kan därmed ha olika kombinationer av index. Riksområdena Norra Mellansverige och Östra Mellansverige ingår till exempel i två olika landsdelar.

I nuvarande komponent antas kommunerna ha ett årligt återinvesteringsbehov motsvarande 3 062 kronor per invånare.

[159] SOU 2006:84: *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning.*

[160] Landsdelarna är en gruppering av landskapen som i sig saknar officiell betydelse. Här antas gränserna följa länsgränserna vilket inte är korrekt i alla avseenden.

Tabell 6.53 Olika regional indelning för löneindex respektive klimatindex

Löneindex (riket=100) och antal kommuner

Riksområde	Löneindex	Klimatindex 1,034	1,05	1,082	Summa
Stockholm	106,2		26		**26**
Östra Mellansverige	98,7	13	39		**52**
Sydsverige	101,4	38			**38**
Småland med öarna	91,3	34			**34**
Västsverige	94,8	43			**43**
Stor-Göteborg	103,8	12			**12**
Norra Mellansverige	94,8		31	10	**41**
Mellersta Norrland	94,6			15	**15**
Övre Norrland	98,5			29	**29**
Summa	**100**	**140**	**96**	**54**	**290**

Anm.: Östergötland ligger i landsdelen Götaland medan övriga län i riksområdet ligger i Svealand. Gävleborg ligger i landsdelen Norrland medan övriga län i riksområdet ligger i Svealand.
Källa: Underlagsmaterial från Kostnadsutjämningsutredningen (FI 2016:12).

De största tilläggen tillfaller kommunerna i Stockholms län med 97 kronor per invånare främst på grund av det högre löneläget. Det största avdragen görs i riksområdet Småland med öarna med 146 kronor per invånare på grund av lågt löneläge och mildare klimat.

6.12.2 Utvärdering av befintlig komponent

Investeringarna kostnadsförs över flera år

Komponenten är tänkt att kompensera för regionala skillnader i investeringsutgifter vid nybyggnation och reinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar. Kommunernas investeringar uppgick till 83 miljarder kronor 2022. Av dessa avsåg drygt 47 miljarder investeringar i verksamheter som är föremål för utjämning. Investeringarna inkluderar både reinvesteringar i befintliga tillgångar samt investeringar i ny kapacitet.

Kommunerna kostnadsför årligen värdeminskningen på sina tillgångar genom så kallade avskrivningar. Årets avskrivningar underskattar dock nivån på reinvesteringsbehovet eftersom dessa behöver vara större än avskrivningarna. På grund av ökade byggkostnader är utgiften för en investering i dag väsentligt högre än för motsvarande

investering för 10 eller 25 år sedan. Utgiften kan också påverkas av förändrade myndighetskrav och önskemål om en högre kvalitet/standard.

I kommunernas driftkostnad ingår en avskrivningskostnad, antingen direkt eller indirekt via lokalhyran. Utöver avskrivningskostnaden belastas verksamheterna med en räntekostnad. Denna ska spegla upplåningskostnaden för aktuella investeringar eller – vid egenfinansiering – utebliven avkastning på använda medel. Avskrivningen plus ränta (kapitalkostnaden) uppgick 2022 till 40,1 miljarder kronor. Kapitalkostnaden för den utjämnade verksamhet uppgår till 81 procent av den totala kapitalkostnaden. Det motsvarar 33 miljarder kronor eller 3 150 kronor per invånare.

Investeringsutgiften överskattar initialt den kostnad som kommunerna möter i driftskostnaderna

En uppdatering av investeringsnivån i komponenten skulle öka omslutningen med 45 procent eftersom kommunernas investeringsutgifter har varit väsentligt högre de senaste åren än de år som nuvarande utjämning baseras på. De ökade utgifterna kan både bero på ökad volym (mer investeringar) och högre priser. Enligt SCB har byggkostnadsindex för flerfamiljshus ökat med 41,6 procent sedan 2015, vilket indikerar att en stor del kan förklaras av ökade priser. [161]

Att använda investeringsutgiften i utjämningen kommer att överskatta den kostnad som kommunerna möter som driftskostnad vid en investeringspuckel. Detta eftersom investeringsutgiften slås ut på tillgångens förväntande livslängd och den årliga kostnaden endast blir exempelvis en trettiondel av utgiften.

Osäkra löneuppgifter

Den genomsnittliga månadslönen för anställda inom byggverksamheten uppgick för åren 2018–2022 till 36 760 kronor. Lönerna är uppräknade till heltidslöner.[162] I relation till riksgenomsnittet spän-

[161] SCB (2024): *Byggkostnadsindex för byggnader exkl. löneglidning* [2024-05-26].

[162] Månadslönen är här brett definierad. Den innehåller förutom grundlön, ett stort antal rörliga lönetillägg. Grundlön utgörs av summan av fast lön och fasta lönetillägg. Rörliga tillägg är ofta beroende av arbetstidens förläggning (till exempel OB-tillägg och skifttillägg). Bland de rörliga tilläggen finns också andra typer av tillägg representerade, ett exempel är tillägg för risktagande.

ner värdena för riksområdena mellan 93 procent (Norra Mellansverige) till 104 procent (Stockholm). Liksom i nuvarande utjämning är löneläget även kring Göteborg (i de kommuner som bildar Stor-Göteborg) högre än genomsnittet.

Enligt SCB bör jämförelser mellan enstaka år göras med försiktighet. Faktorer som försvårar jämförelser är exempelvis urvalet i privat sektor, graden av bortfall, förändring av samt förbättringar i klassificering av variabler. En jämförelse mellan nuvarande index och en uppdaterad serie ger en liknande bild där Stockholm och Stor-Göteborg fortsatt har ett relativt högt löneläge. Löneläget i Östra Mellansverige, Mellersta och Övre Norrland har ökat mest i relation till nuvarande index.

Lönernas andel har ökat

SCB tar löpande fram ett faktorprisindex för flerbostadshus, gruppbyggda småhus och jordbruksbyggnader. Det mäter prisutvecklingen för produktionsfaktorerna.

Utifrån underlaget till indexet kan lönekostnadens andel av investeringsutgifterna utläsas. Arbets- respektive tjänstemannalön uppgår till 37,8 procent av investeringsutgiften för flerfamiljshus. För småhus uppgår motsvarande andel till 39,6 procent.[163] Det är något högre än antagandena i nuvarande komponent.

Klimatfaktorn bygger på en gammal indelning

Nuvarande klimatfaktorsindelning bygger på en gammal indelning i tre zoner som inte utgår från någon officiell källa.

Boverket delade tidigare in Sverige i fyra klimatzoner. Zonerna var tänkta att ge vägledning vid nybyggnation om bland annat så kallad snölast och energiförbrukning. Sedan 2017 har dock Boverket frångått dessa zoner för en mer detaljerad indelning. För energiförbrukningen handlar det om 12 olika områden (se avsnitt 6.11). För snölaster med mera erbjuder verket ett betydligt mer detaljerat underlag där en kommun kan ha ett flertal olika värden.

Zonerna var tidigare:

[163] Statistiska centralbyrån (2024), *Statistikens framställning – byggkostnadsindex*.

- Klimatzon I: Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.
- Klimatzon II: Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.
- Klimatzon III: Jönköpings, Kronobergs, Östergötlands, Örebro, Västmanlands, Stockholms, Uppsala och Gotlands län samt Västra Götalands län utom Göteborg, Härryda, Mölndal, Partille och Öckerö.
- Klimatzon IV: Kalmar, Blekinge, Skåne och Hallands län samt Göteborg, Härryda, Mölndal, Partille och Öckerö.

6.12.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Komponenten för byggkostnader inom ramen för delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader överförs till delmodellen för *fastigheter* inom kostnadsutjämningen.

Nuvarande komponent ändras och utgår från ett annat typ av underlag. Regionala skillnader i byggkostnader ska kompenseras utifrån ett totalindex. Byggkostnaderna utgår från priset på ramavtalsupphandlade förskolor uppdelat på åtta regioner där storstadsregionerna utgör tre egna klasser.

Komponenten kopplas till kommunernas kostnader för ränta och avskrivningar (kapitalkostnader) för genomförda investeringar inom de verksamheter som är föremål för kostnadsutjämning. Genom detta följer komponenten den årliga kostnadsutvecklingen.

Komponenten läggs ihop med komponenten för uppvärmning under en ny delmodell för *fastigheter.*

Nuvarande underlag är förknippat med en del problem

Det finns alltjämt skillnader i de ekonomiska förutsättningarna för att investera i kommunala byggnader och anläggningar. Den uppdaterade lönestatistiken visar att det finns regioner som har ett högre löneläge. Skillnaderna mellan olika delar av Sverige har dock minskat något. Dataunderlaget är instabilt över tid, vilket gör modellens ut-

fall känsligt för vilka och hur många år som används. I nuvarande komponent har man försökt öka stabiliteten genom att mäta/utjämna per riksområde (i stället för som tidigare län).

Nuvarande justering för klimatrelaterade merkostnader bygger på byggnormer som är över 15 år gamla. Eftersom det sker en kontinuerlig utveckling inom byggindustrin och av regelverk (utifrån miljökrav med mera) finns det en risk att uppgifterna är inaktuella.

Nuvarande komponent kombinerar två olika regionala indelningar, vilket har gett en komplex komponent med flera kombinationer av index. Sammantaget gör detta att kommittén sökt ett annat angreppssätt för att fånga de regionala skillnaderna i byggkostnader.

Ny ansats utifrån upphandlade priser

Nuvarande skillnader i kostnader kopplat till klimat har uppskattats utifrån vad det kostar att uppföra en typförskola. Uppskattningen gjordes i ett kalkylprogram och har sedan kombinerats med regionala lönekostnader för anställda inom byggindustrin. Kostnaderna för att uppföra en förskola har sedan 2008 antagits spegla skillnader i byggkostnader i allmänhet. Vissa data uppdaterades inför utjämningen 2020.

Under slutet av 2010-talet konstaterade Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att det då fanns ett behov av 600 nya förskolor den närmaste femårsperioden. Dåvarande SKL Kommentus (nuvarande Adda[164]) beslutade därför att genomföra en ramavtalsupphandling gällande förskolebyggnader i syfte att effektivisera planeringsprocessen och skärpa konkurrensen för att därmed få lägre priser. Ramavtalet avser förskolebyggnader för permanent bruk och är indelat i fyra geografiska områden med en uppdelning i ytterligare fyra delområden. Indelningen är tänkt att spegla olika förutsättningar i kostnadsläge och byggtekniska krav.

Intresserade företag har fått lämna anbud på fyra olika typer av konceptförskolor för respektive region. Leverantören kan lämna anbud på ett eller flera koncept i en eller flera regioner. Anbudet ska avse en komplett förskola inklusive grundläggning, men exklusive

[164] Adda ägs av SKR och har i uppdrag är att hjälpa offentlig sektor med strategisk och hållbar försörjning av varor, tjänster och kompetens för framtidens välfärd.

kostnader för inköp och förberedelser av mark. Leverantörerna har haft frihet att utforma sin förskola utifrån de givna förutsättningarna.[165]

Pedagogisk yta samt bruttoarea (BTA) på förskolorna varierar och framgår av respektive leverantörs konceptförskola. De fyra koncepten är:

- Mindre förskola i ett plan för uppskattningsvis 60–80 barn.
- Större förskola i ett plan för uppskattningsvis 80–120 barn.
- Mindre förskola i två plan för uppskattningsvis 80–120 barn.
- Större förskola i två plan för uppskattningsvis 120–160 barn.

[165] Adda: *Förskolebyggnader 2018.* https://www.adda.se/upphandling-och-ramavtal/ramavtal-och-avtalskategorier/bygg-och-fastighet/forskolebyggnader/forskolebyggnader-2018/#t-0 [2024-05-18].

Tabell 6.54 Geografisk indelning i Addas förfrågningsunderlag

Södra Sverige	Stor-Malmö	Malmö, Lund, Trelleborg, Burlöv, Kävlinge, Lomma, Staffanstorp, Svedala, Vellinge, Eslöv, Höör samt Skurup
	Övriga Södra Sverige	Kronoberg, Blekinge, Skåne (exkl. Stor-Malmö), Jönköping och Kalmar
Västra Sverige	Stor-Göteborg	Göteborg, Kungsbacka, Mölndal, Kungälv, Lerum, Alingsås, Partille, Härryda, Ale, Stenungssund, Tjörn, Lilla Edet, Öckerö
	Övriga Västra Sverige	Halland (exklusive Kungsbacka), Västra Götaland (exkl. Stor-Göteborg)
Mellersta Sverige	Stor-Stockholm	Stockholms län
	Övriga Mellersta Sverige	Södermanland, Östergötland, Gotland, Uppsala, Västmanland, Örebro, Värmanlands län
Norra Sverige	Norrlandskusten	Kommunerna Bjurholm, Boden, Bollnäs, Gävle, Haparanda, Hudiksvall, Härnösand, Kalix, Kramfors, Luleå, Nordanstig, Nordmaling, Ockelbo, Piteå, Robertsfors, Sandviken, Skellefteå, Sundsvall, Söderhamn, Timrå, Umeå, Vindeln, Vännäs, Älvsbyn, Örnsköldsvik
	Övriga Norra Sverige	Dalarna, Jämtland, samt kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Dorotea, Gällivare, Hofors, Jokkmokk, Kiruna, Ljusdal, Lycksele, Malå, Norsjö, Ovanåker, Pajala, Sollefteå, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Ånge, Åsele, Överkalix, Övertorneå

Källa: Adda.

Regionala skillnader

Fyra koncept och åtta geografiska regioner ger 32 möjliga anbud. Alla leverantörer har inte lämnat anbud på alla möjliga kombinationer. Det intressanta är hur respektive leverantör differentierar prisbilden utifrån geografisk region. Skillnader mellan respektive leverantör avseende storlek och innehåll är här av underordnad betydelse. För de leverantörer som lämnat anbud för samtliga regioner kan ett regionalt index beräknas per koncept.

Utifrån leverantörernas priser kan det konstateras att tre regioner har ett högre kostnadsläge: Storstockholm, Norra Sverige – kusten, Norra Sverige – övriga delar.

Fördelen med denna ansats är att den bygger på faktiska kostnads- och prisskillnader och inte på uppskattningar via olika typer av index. Det blir ett regionalt differentierat totalindex vilket skapar en väsentligt enklare komponent. Eftersom indexet bygger på en typförskola (uppdelat per leverantör) kommer skillnaderna inte heller att förklaras av olika kvalitet/standard.

Tabell 6.55 Utgiftsindex per koncepttyp

Region	Koncepttyp A (1 plan 60–80 barn)	Koncepttyp B (1 plan 80–120 barn)	Koncepttyp C (2 plan 80–120 barn)	Koncepttyp D (2 plan 120–160 barn)	Genomsnitt
Södra Sverige - del Stor-Malmö	98,0 %	96,9 %	96,8 %	96,3 %	97,0 %
Södra Sverige - del övriga södra Sverige	97,6 %	96,9 %	96,8 %	96,3 %	96,9 %
Västra Sverige - del Stor-Göteborg	99,1 %	97,7 %	98,3 %	98,6 %	98,4 %
Västra Sverige - del övriga västra Sverige	98,7 %	97,6 %	98,1 %	98,4 %	98,2 %
Mellersta Sverige - del Storstockholm	101,0 %	101,9 %	103,4 %	103,8 %	102,5 %
Mellersta Sverige - del övriga mellersta Sverige	99,7 %	98,4 %	99,0 %	99,5 %	99,1 %
Norra Sverige - del Norrlandskusten	101,8 %	103,8 %	102,2 %	102,0 %	102,4 %
Norra Sverige - del övriga norra Sverige	104,2 %	106,9 %	105,4 %	105,2 %	105,4 %
	5 leverantörer	4 leverantörer	3 leverantörer	3 leverantörer	

Källa: Egna beräkningar med data från Adda.

Komponenten ska utjämna för de kostnader som kommunerna möter

Kommitténs förslag är att komponenten ska kopplas till den faktiska kostnaden som kommunerna möter i driftsekonomin – det vill säga kapitalkostnaden. I denna ingår även ränta och avskrivningar för investeringar i maskiner och inventarier. Dessa utgör dock endast 38 av totalt 692 miljarder kronor i tillgångar och påverkar avskrivningarna således endast i en mindre utsträckning. För 2022 uppgår kapitalkostnaden till 3 150 kronor per invånare.

Ersättningen redovisas under en ny delmodell – fastighet

Komponenten för byggkostnader föreslås samlas med komponenten för uppvärmning under en ny delmodell som benämns *fastighet.*

6.12.4 Utfalls- och förändringsanalys

Med kommitténs förslag ökar omslutningen i komponenten med 37 procent från 310 miljoner kronor till 425 miljoner kronor i 2024 års prisnivå.

Tabell 6.56 Nuvarande och föreslagen komponent

	Nuvarande	Föreslagen
Genomsnittlig utgift/kostnad, kr per inv.	3 062	3 150
Typ av index	Sammanvägning av två olika index	Totalkostnadsindex
Antal regioner	9 + 3	8
Max	102,4 (Stockholms län)	105,4 (Norrlands inland + Dalarna)
Min	96,2 (Kronoberg, Kalmar, Gotland)	96,9 (Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Jönköping, Skåne (exkl. Stor-Malmö)
Omslutning	310 mnkr	425 mnkr

Anm.: I 2016 års prisnivå. Uppräknad med KPIF för åren 2017–2022 blir beloppet 3 594.
Källa: Egna beräkningar samt SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Det är 95 kommuner som får ett tillägg för merkostnader för byggkostnader. Jämfört med i dag är det tre fler. Det är 12 kommuner i Stor-Göteborg som går från tillägg till avdrag samtidigt som 15 kommuner i Dalarna nu får ett tillägg med förslaget.

På kommungruppsnivå är det storstäder och pendlingskommuner nära storstad som får en negativ förändring med kommitténs förslag. Bland storstäderna är det Malmö och Göteborg som får negativa förändringar. Bland pendlingskommunerna nära storstad är det följaktligen kommunerna runt Malmö och Göteborg som får en negativ förändring.

De kommungrupper som får störst positiv förändring är landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring. Det är främst landsbygdskommuner i Dalarna och Norrbottens inland som påverkar utfallet positivt.

Tabell 6.57 Utfall och förändring per kommungrupp, byggkostnader

Kronor per invånare

	Standardkostnad	Förändring
Storstäder	–16	–55
Pendlingskommun nära storstad	17	–33
Större stad	–10	20
Pendlingskommun nära större stad	–37	–4
Lågpendlingskommun nära större stad	–13	26
Mindre stad/tätort	8	51
Pendlingskommun nära mindre tätort	–46	20
Landsbygdskommun	88	94
Landsbygdskommun med besöksnäring	96	121

Anm1.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.

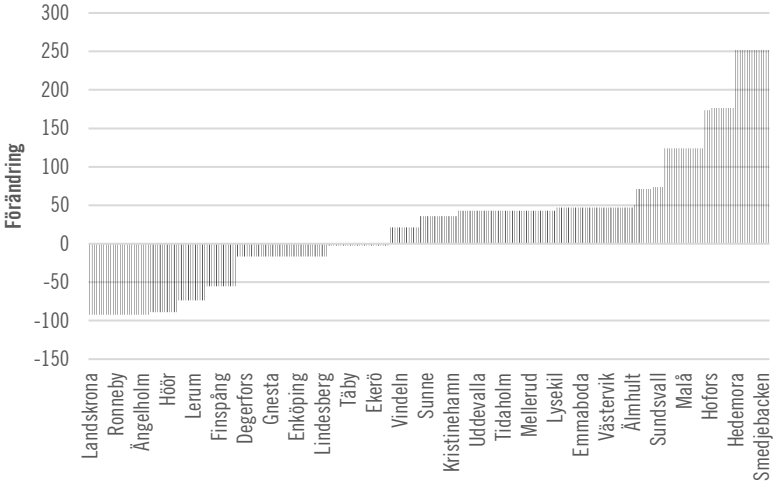
Anm2.: Den vägda standardkostnaden uppgår till 0 varför standardkostnad är samma som tillägg/avdrag.

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Den största positiva förändringen uppgår till 252 kronor per invånare. Det är samtliga kommuner i Dalarna som får högre standardkostnad med det nya indexet. Den största negativa förändringen uppgår till 92 kronor per invånare. Det är kommunerna i södra Skåne och Blekinge som får ett lägre index med förslaget.

Figur 6.43 Förändring per kommun för byggkostnader

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.13 Administration (inom delmodellen verksamhetsövergripande kostnader)

Under 2024 omfördelar komponenten för merkostnader för administration 684 miljoner kronor inom ramen för delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga komponenten är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till förändringar.

6.13.1 Nuvarande utformning

Nuvarande komponent och tidigare versioner utgår från att kommunens administrativa kostnader, räknat per invånare, är högre om kommunen har en gles bebyggelsestruktur och om kommunen har en liten folkmängd.

I komponenten kompenseras de glesa och små kommunerna för merkostnader för administration. Kompensationen avser både admi-

nistrationen i och runt den politiska verksamheten och administrationen knuten till den obligatoriska verksamheten.

I tidigare versioner av komponenten har det även ingått räddningstjänst och lokala resor. Räddningstjänsten kompenseras sedan 2013 som en egen komponent i delmodellen för infrastruktur och skydd. Kompensationen för lokala resor avskaffades från och med utjämningsåret 2005.

Ersättningens indelning i klasser och måttet för gleshet har varierat över tid. Sedan 2020 sker kompensationen i form av en komponent inom delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

I övriga kostnadsutjämningen kompenseras kommunerna för glesbygdsspecifika merkostnader i flera av delmodellerna. Någon specifik kompensation för kommunstorlek görs dock inte i någon av de andra delmodellerna.

Klassindelad delmodell skapar gränsdragningsproblem

Den nuvarande komponenten för administration bygger på data från räkenskapssammandraget (RS) och uppgifter om årsarbetare och löner från Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) personalstatistik.

Kommunerna fördelas i klasser (grupper) utifrån de bakomliggande förklaringsvariablerna folkmängd och gleshet. Genomsnittskostnaden för var och en av grupperna i relation till genomsnittet för samtliga kommuner används sedan som utgångspunkt för ersättningen.

Att dela in material i olika klasser skapar alltid en gränsdragningsproblematik. Det kommer alltid finnas ett inslag av godtycklighet. Dessutom innebär det att alla kommuner inom en klass antas ha samma förutsättningar, trots att det kan vara stora skillnader i till exempelvis folkmängd.

Kostnader för den politiska verksamheten

Vissa delar av de administrativa kostnaderna finns redovisade under verksamhetsområdet *politisk verksamhet*. Exklusive partistöd uppgår nettokostnaden till 7,2 miljarder kronor, motsvarande 687 kronor per invånare.[166] Under detta verksamhetsområde redovisas kostnader

[166] SCB (2023): *Kommunernas finanser. Räkenskapssammandraget 2022.*

för nämnd- och styrelseverksamhet (inklusive arvoden), kommunens revision samt administration knuten till kommunens politiska ledningsfunktion.[167]

Kommunerna är fria att organisera sin verksamhet som de själva önskar. Utöver ett beslutade organ (fullmäktige) måste dock alla kommuner ha styrelse, valnämnd och krisledningsnämnd samt revisorer. Kommuner måste också utse en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd.

I kommunallagen fastslås att en kommun med 8 000 röstberättigade eller därunder måste ha minst 21 ledamöter i fullmäktige. För kommuner med antalet röstberättigade mellan 8 000 och 16 000 gäller att antalet ledamöter som fullmäktige ska ha är minst 31 ledamöter.[168] Antalet ledamöter per invånare och kostnaden blir därmed högre i små kommunerna.

Lönekostnader för administrativ personal

Enligt den personalstatistik som SKR samlar in delas personalen in i sju olika personalgrupper:

- administration,
- vård och omsorg,
- rehabilitering och förebyggande,
- IFO, omsorg och integration,
- förskola, skola, fritidsverksamhet med mera,
- kultur, turism och friluftsliv, samt
- teknik och service.

Personalgruppen administration innehåller tre personalkategorier: ledningsarbete, handläggararbete samt administratörsarbete. Av kommunernas totala antal årsarbetare tillhörde 100 600 kategorin administration, vilket motsvarar 13,8 procent. Det handlar om personal som arbetar med administrativa stödfunktioner såsom ekonomi och

[167] SCB (2023): RS 2023. Instruktioner.
[168] 5 kap. 5 § kommunallagen (2017:225).

personal, men också om ledningspersoner på övergripande kommun- och verksamhetsnivå. Totalt handlar det om cirka 50 olika yrkesroller.

Den totala lönesumman inklusive arbetsgivaravgifter och kollektivavtalad pension med mera uppgick för denna personal 2022 till 74,4 miljarder kronor, motsvarande 7 069 kronor per invånare.

I denna personalkategori ingår personal inom all kommunal verksamhet – både obligatorisk och frivillig. Om man begränsar sig till de verksamheter som är föremål för utjämning uppgår lönesumman inklusive arbetsgivaravgifter och kollektivavtalad pension med mera till 59,2 miljarder kronor, motsvarande 5 625 kronor per invånare.

De glesaste (mätt utifrån invånardistans) och minsta kommunerna erhåller i dag 1 900 kronor per invånare i ersättning.[169] Sedan minskar ersättningen med minskad gleshet och ökad folkmängd. Inte alla glesa kommuner erhåller ersättning. Två glesa kommuner med en folkmängd över 25 000 invånare erhåller ingen ersättning. För de mindre glesa kommunerna utgår endast ersättning om folkmängden understiger 8 000 invånare. Totalt erhåller 71 kommuner ersättning för administration (se tabell 6.58).

Tabell 6.58 Indelning och ersättning i kronor per invånare i komponenten administration 2024

Invånar-distans	Folkmängd	Antal kommuner	Ersättning totalt	Lönekostnad	Politisk verksamhet
>350	<8 000	30	1 900	1 500	400
	<25 000	23	950	800	150
	>25 000	2	-	-	-
<350	<8 000	18	150	-	-
	<25 000	115	-	-	-
	>25 000	102	-	-	-
Totalt		**290**			

Källa: SCB.

Kostnadsunderlaget uppdateras inte årligen. Underlaget till komponenten bygger på kostnadsdata för åren 2014–2016. Klassindelningen uppdateras inte heller utan en kommuns placering i matrisen

[169] I 2017 års prisnivå. Standardkostnaden räknas upp till aktuellt utjämningsår med KPIF.

är konstant över tid även om exempelvis folkmängden passerar någon av gränserna.

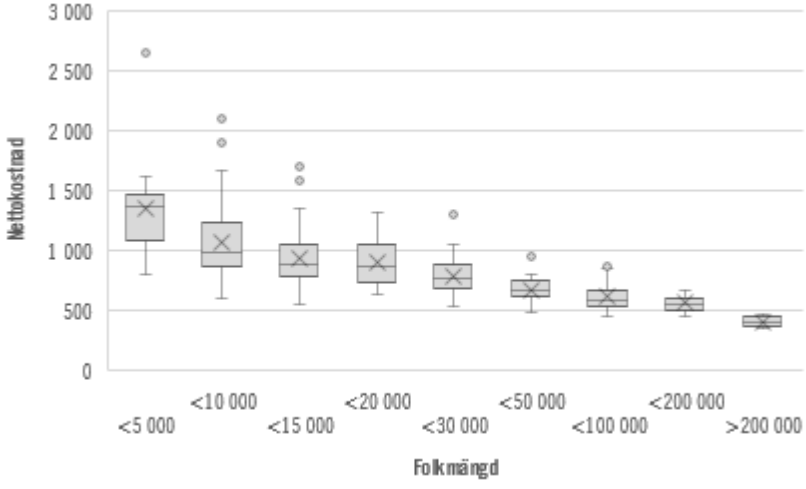
6.13.2 Utvärdering av befintlig komponent

Politisk verksamhet kostar alltjämt mer i små och glesa kommuner

För den politiska verksamheten finns ett tydligt samband mellan kostnadsnivån och kommunens folkmängd. Verksamheten är till stora delar obligatorisk och små kommuner kan inte fullt ut anpassa kostnaderna efter sin folkmängd.[170] Verksamheten präglas således av så kallade smådriftsnackdelar, det vill säga att det i en mindre kommun finns färre invånare att slå ut en given kostnad på.

Figur 6.44 Nettokostnad politisk verksamhet (exkl. partistöd) efter folkmängd, genomsnitt 2019–2022

Kronor per invånare



Källa: SCB.

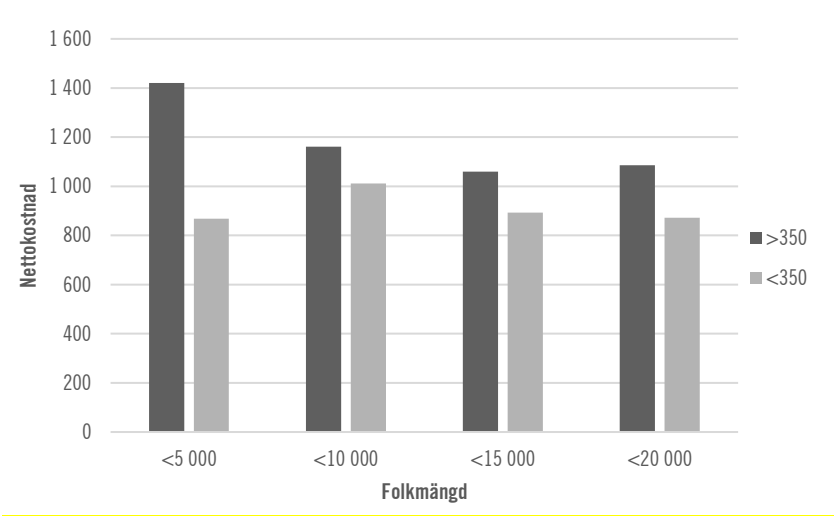
Kostnadsskillnaderna inom grupperna är särskilt stora bland kommuner med en folkmängd som är mindre än 20 000 invånare. En

[170] Vissa delar under politisk verksamhet är dock frivilliga – bland annat medlemskap i olika intresseorganisationer och kommunalt partistöd.

indelning utifrån den gleshetsvariabel som används i komponenten, det vill säga invånardistans, visar att små och samtidigt glesa kommunerna genomgående har högst kostnader. Skillnaden mellan glesa och inte glesa kommuner är störst för kommuner med en folkmängd under 5 000 invånare (se figur 6.45).

Figur 6.45 Nettokostnad politisk verksamhet (exkl. partistöd) uppdelat utifrån folkmängd och invånardistans, genomsnitt 2019–2022

Kronor per invånare

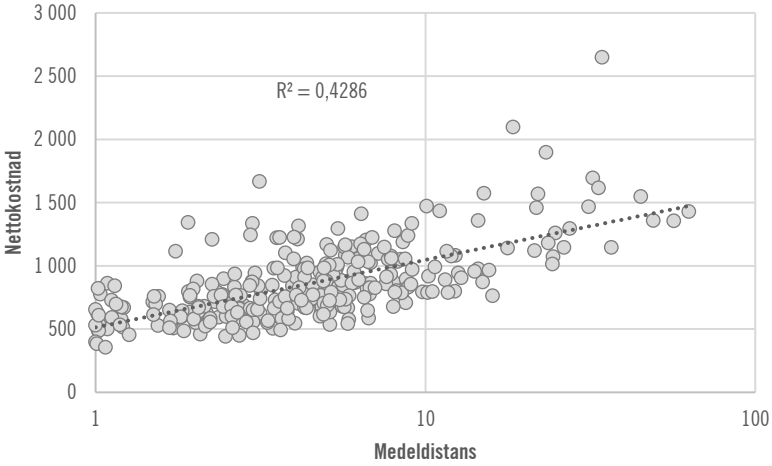


Anm.: Gleshet är definierad som en invånardistans över 350 meter.
Källa: SCB.

Som redovisats tidigare har kommittén tagit fram ett nytt gleshetsmått som på ett bättre sätt än invånardistans speglar befolkningens bosättningsmönster. Måttet mäter hur stort avstånd som det krävs i genomsnitt för att samla 3 000 personer. Sambandet mellan detta mått och kostnaderna för den politiska verksamheten är starkare än för nuvarande invånardistans.

Figur 6.46 Nettokostnad politisk verksamhet (exkl. partistöd), genomsnitt 2019–2022

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

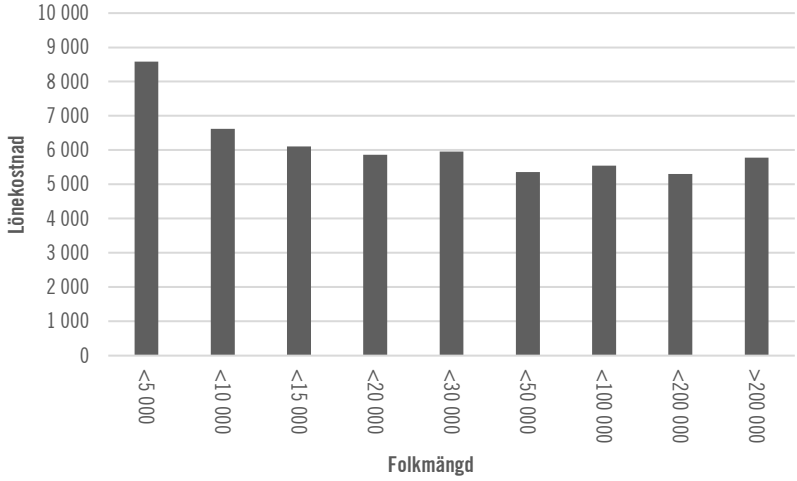
Små kommuner har merkostnader för administrativ personal

Det finns ett samband mellan lönekostnaden för den administrativa personalen och kommunens folkmängd. Viss administrativ personal måste finnas i kommunen oavsett kommunstorlek. Det handlar om administrativa stödfunktioner såsom ekonomi och personal samt ledning på övergripande kommun- och verksamhetsnivå. På samma sätt som för den politiska verksamheten uppstår smådriftsnackdelar.

Som framgår av figur 6.47 är kostnaden per invånare för den administrativa personalen väsentligt högre i de mindre kommunerna. Sambandet avtar vid en folkmängd på mellan 20 000 och 25 000 invånare.

Figur 6.47 Lönekostnad administrativ personal efter kommunstorlek

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SKR.

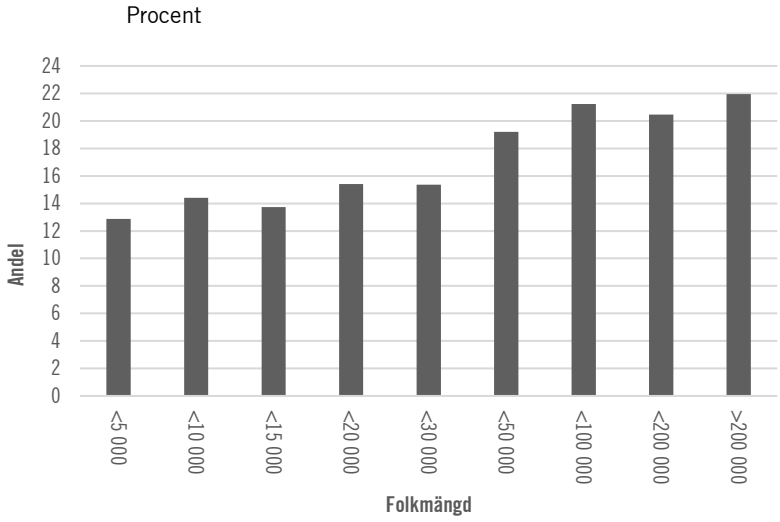
Andelen entreprenad påverkar behovet av administrativ personal

En kommun behöver ha vissa administrativa funktioner oavsett om en verksamhet bedrivs i egen regi eller på entreprenad. För handläggare, men framför allt för administratörer och ledning på verksamhetsnivå, är det dock rimligt att anta att dessa är anställda av entreprenören. Kommuner med en stor andel verksamhet på entreprenad kommer därmed ha en lägre kostnad för egen administrativ personal – allt annat lika. Skillnaden borde dock till stor del återfinnas i den ekonomiska ersättningen som betalas ut till entreprenören.

Att som nu fullt ut bygga ersättningen för merkostnader för administration på uppgifter om kommunens egen administrativa personal riskerar därmed att överskatta kostnadsskillnaderna mellan små och stora kommuner. Det beror på att stora kommuner har en betydligt högre andel av verksamheten på entreprenad.

Det finns ett visst samband mellan kostnaderna för administrativ personal och andelen av verksamheten på entreprenad. I genomsnitt köper kommunerna 20 procent av verksamheterna från andra utförare.

Figur 6.48 Andel köp av verksamhet efter kommunstorlek



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

De administrativa kostnaderna är utfördelade till verksamhetskostnaderna

I RS är samtliga kostnader som redovisas under gemensamma verksamheter utfördelade på de övriga verksamheterna. Det finns tre sätt i RS att påföra verksamheten de gemensamma kostnaderna:

1. Direkt i bokföringen via ett köp- och säljförfarande. Kostnaden återfinns som en intern kostnad på verksamheten och som en intern intäkt under gemensamma verksamheter.
2. Via en av kommunen skapad fördelningsnyckel i RS-blanketten.
3. Via en av SCB framtagen schabloniserad nyckel. Denna nyckel fördelar ut den nettokostnad som återstår efter avdrag under punkt 1 och 2 ovan proportionellt mot verksamhetens kostnader.

Den nettokostnad från RS som används i de olika delmodellerna innehåller därför de administrativa kostnader som påförts verksamheterna enligt någon av punkterna 1 till 3 ovan. En utjämning för administrativa kostnader bör således utformas som en merkostnads-

komponent. Det innebär att den genomsnittliga standardkostnaden ska vara noll, vilket inte är fallet i dagens komponent.

Av tabell 6.59 framgår att drygt en tredjedel av lönekostnaden för den administrativa personalen ligger under *gemensam verksamhet*, såsom ekonomi- och personalfunktion. Under ledningsarbete för de olika verksamheterna återfinns exempelvis rektorer och enhetschefer inom vård och omsorg. Myndighetsutövningen inom vård och omsorg återfinns inte under personalkategorin administration.

Tabell 6.59 Administrativ personal efter typ och utjämnad verksamhet, lönesumma (inkl. arbetsgivaravgifter och kollektivavtalad pension med mera) 2022

Kronor per invånare

	Lednings-arbete	Hand-läggare	Admini-stratörer	Totalt
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	196	25	29	**249**
Grundskola inklusive grundsärskola	614	83	103	**800**
Gymnasieskola inklusive gymnasiesärskola	145	34	44	**223**
Gemensam administration o övrig verksamhet inom pedagogisk verksamhet	219	173	105	**497**
Vård och omsorg äldre och funktionsnedsatta gemensamt	681	105	186	**972**
Individ- o familjeomsorg	191	69	73	**333**
Gemensam administration för vård och omsorg	155	225	150	**530**
Gemensam verksamhet (inkl. övrig politisk verksamhet)	534	1 139	348	**2 021**
Totalt	**2 736**	**1 851**	**1 037**	**5 625**

Källa: Egna beräkningar med data från SKR.

6.13.3 Överväganden och förslag

Förslag: Nuvarande komponent ändras och delas upp i två delar.

Den första delen innebär att en ny delmodell benämnd politisk verksamhet införs inom kostnadsutjämningen. Delmodellen baseras på folkmängden och genomsnittligt avstånd för att samla in 3 000 invånare. Den genomsnittliga kostnaden uppdateras årligen med underlag från kommunernas räkenskapssammandrag.

Den andra delen avser merkostnaden för administrativ personal tas bort från delmodellen men överförs till delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg.

Alltjämt höga kostnader i små och geografiskt utsatta kommuner

Kommittén konstaterar att det alltjämt finns ett samband mellan gles bebyggelse, folkmängdens storlek och kostnaderna för politisk verksamhet respektive administrativ personal. Som vi har visat ovan är det framför allt de små och glesa kommunerna som har särskilt höga kostnader i dessa avseenden.

Egen delmodell för merkostnader inom politisk verksamhet

Kommitténs förslag innebär att merkostnaderna inom den politiska verksamheten fortsatt ska kompenseras inom ramen för kostnadsutjämningen. Utjämningen för politisk verksamhet föreslås vara en egen delmodell och bygga på kommunens folkmängd och den nya gleshetsvariabeln medeldistans.

Kommittén konstaterar att kostnaderna ökar i takt med minskad folkmängd. Kommunallagens avtagande krav på antalet fullmäktigeledamöter har en viss utjämnande effekt. Men för de minsta och glesaste kommunerna hjälper inte detta. Slutsatsen blir därmed att delmodellen bör kompensera för folkmängd och gleshet kontinuerligt och inte som i dag i form av klassindelning. Den nya delmodellen har tagits fram med hjälp av en regressionsanalys. De förklarande variablerna är logaritmen av kommunens folkmängd och medel-

distansen. Analyserna visar att sambandet är avtagande. Kommuner med ett utfall som är lägre än utfallet för en *typkommun* med en genomsnittlig medeldistans och med en folkmängd som motsvarar kommunallagens lägsta krav när det gäller antalet fullmäktigeledamöter erhåller därför ett index motsvarande 1. Övriga kommuner erhåller ett index motsvarande utfallet av regressionen i relation till genomsnittligt utfall.

Tabell 6.60 Beräkning delmodell för politisk verksamhet

Del	Botkyrka	Övertorneå
Beräknad kostnad enligt regression (typkommun 1 018)	613	1 468
Beräknad kostnad genomsnitt	918	918
Index (utfall <typkommun ger 1)	1	1,597
Genomsnittskostnad i riket	687	687
Beräknad kostnad (index * genomsnitt i riket)	687	1 098
Justering vägt index = 1	0,98797	0,98797
Standardkostnad	679	1 085
Standardkostnad KPIF-uppräknad	739	1 181
Tillägg/ avdrag (riket 748)	-9	432

Källa: Egna beräkningar.

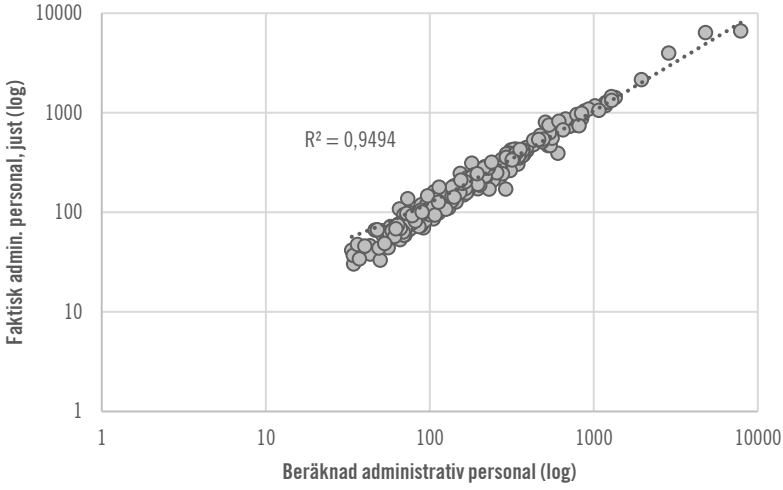
Strukturellt behov av administrativ personal skattas

Som redovisats ovan finns ett samband mellan kommunens folkmängd och lönekostnaden för den administrativa personalen.

För att inte underskatta personalbehov i kommuner med en högre andel av verksamheten på entreprenad görs det en justering av antalet årsarbetare utifrån andelen köp av verksamhet. Trots justeringen är sambandet svagare i täta regioner. Det förklaras troligen av att det i dessa regioner finns bättre förutsättningar för samverkan och en större konkurrens. Genom att komplettera analysen med det lokala befolkningsunderlaget ökar förklaringsgraden i den statistiska analysen ytterligare.

Utifrån kommunens folkmängd och det lokala befolkningsunderlaget skattas det strukturella behovet av administrativ personal inom den utjämnade verksamheten.

Figur 6.49 Årsarbetare administrativ personal, beräknad och faktisk (justerad för köp av verksamhet)



Källa: Egna beräkningar.

Det beräknade antalet administrativa årsarbetare relateras till antalet invånare i kommunen. Nyckeltalet indexeras mot motsvarande uppgift för samtliga kommuner. Kommuner med ett värde över 1 ersätts för beräknade merkostnader i berörda delmodeller.

Merkostnaden för administrativ personal beräknas för delmodellerna förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. I tabell 6.61 redovisas beräkningen för delmodellen för förskola för fyra exempelkommuner.

Tabell 6.61 Ersättning administrativa merkostnader, exemplet förskolan

	Del/ steg	Malå	Gullspång	Flen	Mora
A	Folkmängd	3 033	5 194	16 058	20 679
B	Lokalt befolkningsunderlag	3 458	23 801	63 447	30 876
C	Skattat antal administrativ personal, totalt	39,14	55,66	141,54	180,31
D	- ”- , per 1 000 inv.	12,91	10,72	8,81	8,72
E	Index (D / riket 8,78)	1,4695	1,2202	1,0037	<1
F	Andel administrativ personal i riket	13,8 %	13,8 %	13,8 %	13,8 %
G	Överstigande personalkostnad ((E-1) * F)	6,48 %	3,04 %	0,50 %	0 %
H	Lönekostnadsandel förskola	78 %	78 %	78 %	78 %
I	Åldersersättning, förskola, kr per inv.	8 257	7 201	8 157	7 304
I	**Ersättning (G * H * I), kr per inv.**	**417**	**171**	**3**	**0**

Källa: Egna beräkningar.

6.13.4 Utfalls- och förändringsanalys

Politisk verksamhet

Med kommitténs förslag får 77 kommuner ersättning för merkostnader för politisk verksamhet. Jämfört med i dag är det sex fler kommuner som får ersättning. Generellt är ersättningen per kommun lägre och omslutningen i komponenten minskar från 147 till 90 miljoner kronor.

Nio kommuner tappar sin ersättning jämfört med nuvarande komponent. Samtliga dessa kommuner har i dag den lägsta ersättningen på 150 kronor per invånare och har således en folkmängd över 8 000 invånare. Eftersom den nya delmodellen fokuserar mer på liten folkmängd och har ett annat mått på gleshet tappar dessa kommuner ersättningen.

Det tillkommer 15 kommuner som erhåller ersättning i förslaget. Dessa kommuner ersattes inte tidigare på grund av att de har fler än 8 000 invånare och inte är tillräckligt glesa. Ersättningen för dessa kommuner ligger som mest på 125 kronor per invånare.

De kommungrupper som har höga ersättningar i nuvarande komponent är de som tappar mest i förslaget. Kommuner utan ersättning i nuvarande komponent vinner på att den lägre omslutningen ger ett lägre generellt avdrag.

Tabell 6.62 Utfall och förändring per kommungrupp, politisk verksamhet

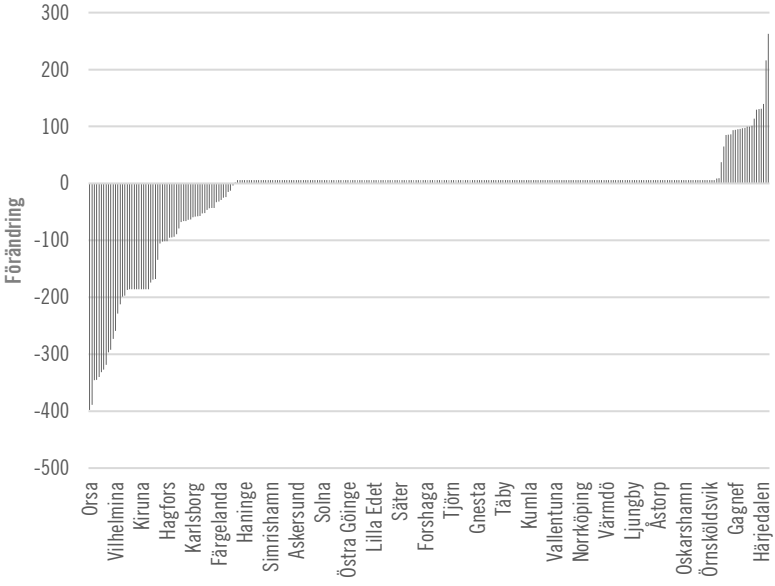
Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Storstäder	739	–9	6
Pendlingskommun nära storstad	739	–9	6
Större stad	739	–9	6
Pendlingskommun nära större stad	774	26	–19
Lågpendlingskommun nära större stad	810	62	–19
Mindre stad/tätort	739	–9	–1
Pendlingskommun nära mindre tätort	800	52	–21
Landsbygdskommun	885	137	–78
Landsbygdskommun med besöksnäring	923	175	–21

Anm. Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Figur 6.50 Förändring per kommun politisk verksamhet

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Den största positiva förändringen uppgår till 263 kronor per invånare. Kommuner med stora positiva förändringar är de kommuner som legat nära de undre gränserna i den nuvarande klassindelade komponenten och därmed kan sägas ha blivit underkompenserade.

Den största negativa förändringen uppgår till –398 kronor per invånare. Kommuner med stora negativa förändringar är de kommuner som legat nära en övre klassgräns och därmed kan sägas ha blivit överkompenserade.

Merkostnader för administrativ personal i små kommuner

Av de 53 kommuner som ersätts i nuvarande delmodell föreslås 51 kommuner även fortsättningsvis erhålla ersättning. Ersättningen uppgår till mellan 10 och 3 099 kronor per invånare. Generellt är det en lägre genomsnittlig ersättning i den nya komponenten och omslutningen minskar från 591 till 421 miljoner kronor.

Två kommuner tappar sin ersättning med förslaget.[171] Det är två relativt stora kommuner med ett stort lokalt befolkningsunderlag (>19 000 invånare).

Det tillkommer 74 kommuner som får ersättning i nuvarande komponent. Dessa kommuner får i de flesta fall en relativt låg ersättning (<500 kronor per invånare). Några få av de tillkommande kommunerna erhåller en hög ersättning. [172] Det är kommuner med en liten folkmängd som inte är tillräckligt glesa för att erhålla ersättning i nuvarande komponent.

Tabell 6.63 Nuvarande standardkostnad och föreslagen (antal kommuner grupperad)

Kronor per invånare

	0	<500	<1 000	<1 500	<2 000	<2 500	<3 000	<3 500	Summa
0	163	62	9	2	1				**237**
1 022	2	20	1						**23**
1 917			12	8	3	2	2	3	**30**
Summa	**165**	**82**	**22**	**10**	**4**	**2**	**2**	**3**	**290**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

[171] Kiruna och Mora.
[172] Storfors, Gullspång samt Munkfors.

På kommungruppsnivå förlorar de grupper där många kommuner har en gles bebyggelsestruktur. De grupper som vinner är de grupper som har många kommuner med liten folkmängd, men inte tillräckligt gles bebyggelse för att få ersättning i nuvarande komponent.

De kommungrupper där inga eller få kommuner ersätts vinner på förslaget genom att avdraget minskar på grund av den minskade omslutningen i komponenten.

Tabell 6.64 Utfall och förändring per kommungrupp, merkostnader för övergripande administrativ

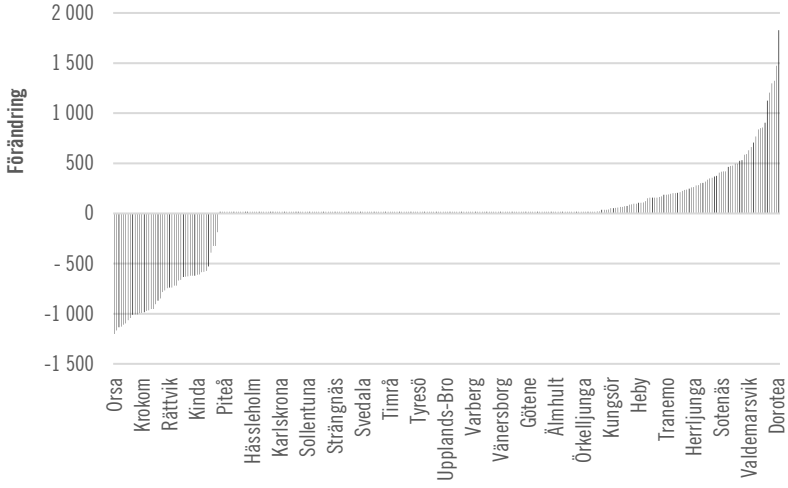
Kronor per invånare

	Standardkostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Storstäder	0	–40	16
Pendlingskommun nära storstad	0	–40	16
Större stad	0	–40	16
Pendlingskommun nära större stad	157	117	19
Lågpendlingskommun nära större stad	310	270	2
Mindre stad/tätort	0	–40	–22
Pendlingskommun nära mindre tätort	362	322	170
Landsbygdskommun	673	633	–260
Landsbygdskommun med besöksnäring	618	578	–254

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Figur 6.51 Förändring per kommun för merkostnader administrativ personal

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.14 Gator och vägar (inom delmodellen infrastruktur och skydd)

Under 2024 omfördelar komponenten gator och vägar inom ramen för kostnadsutjämningens delmodell för infrastruktur och skydd 690 miljoner kronor.

I detta avsnitt beskriver kommittén hur den befintliga komponenten för gator och vägar är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av komponenten. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny delmodell för gator och vägar.

6.14.1 Nuvarande utformning

Två typer av tillägg i komponenten

Komponenten gator och vägar avser att utjämna för strukturella merkostnader kopplat till drift och underhåll av gator och vägar. Det görs genom två olika typer av tillägg:

- ett klimattillägg som kompenserar för högre kostnader för vinterväghållning, samt
- ett ortstillägg som dels utjämnar för hög trafikbelastning, dels för termiska sprickor och tjälskador.

Väghållaren ansvarar för byggande och drift

Väghållning handlar om byggande och drift av väg. Beroende på vilken typ av väg det är finns det olika väghållare som ansvarar för vägen och flera lagstiftningar som reglerar byggande och drift. I länsstyrelsernas kungörelse om vägar framgår vilka vägar som ingår i det allmänna vägnätet:

- allmänna vägar,
- kommunala gator, samt
- enskilda vägar.

I Sverige finns det 579 600 kilometer väg. Tre fjärdedelar av vägnätet är enskild väg. Kommunerna är den typ av väghållare som ansvarar för minst antal kilometer väg.

Tabell 6.65 Väglängd per väghållare

Kilometer

Väghållare	Väglängd
Enskild	433 035
Kommunal	41 825
Statlig	104 707
Totalt	**579 567**

Källa: SCB.

Fördelningen av väghållaransvar ser i korthet ut så här:

- Staten, genom Trafikverket, ansvarar för de allmänna vägarna. Undantaget är de allmänna vägar som ingår i kommunal väghållning.
- Kommunerna förvaltar kommunala gator och vägar.

- Enskilda vägar förvaltas av vägföreningar/samfällighetsföreningar eller av enskild fastighetsägare.

Stat eller kommun är väghållare för allmänna vägar. Regeringen kan besluta att en kommun ska vara väghållare för allmänna vägar inom kommunen eller vissa delar av vägar inom kommunen. Inom tätorter med detaljplan finns gator som utgör allmän plats. Här ansvarar normalt kommunen för väghållningen.

Enskild väg är väg som inte är allmän eller gata. Väghållare för enskilda vägar är de fastigheter som har nytta av vägarna. För förvaltningen av dessa svarar ofta någon form av organisation, samfällighetsförening eller delägarförvaltning, som omfattar berörda fastighetsägare. Delar av det enskilda vägnätet kan under vissa villkor få bidrag till väghållningen från stat och/eller kommun.

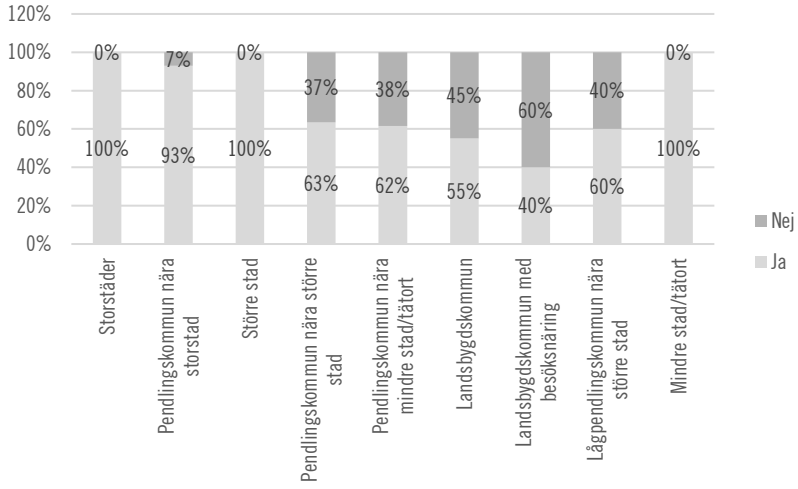
Det kommunala ansvaret varierar

Det kommunala ansvaret för gator och vägar är i praktiken inte detsamma för alla kommuner.

I dag är drygt 200 av landets 290 kommuner väghållare enligt väglagen – det vill säga de har tagit över väghållaransvaret för viss allmän väg. I vissa kommungrupper har samtliga kommuner tagit över delar av statliga vägar. Det är kommungrupper med mycket tätortsbebyggelse. För kommungrupper av mer landsbygdskaraktär är andelen betydligt lägre. Orsaken till att en kommun tar över en statlig väg kan vara olika.

Figur 6.52 Kommunalt vägansvar per kommungrupp

Procentuell andel av kommunerna i gruppen



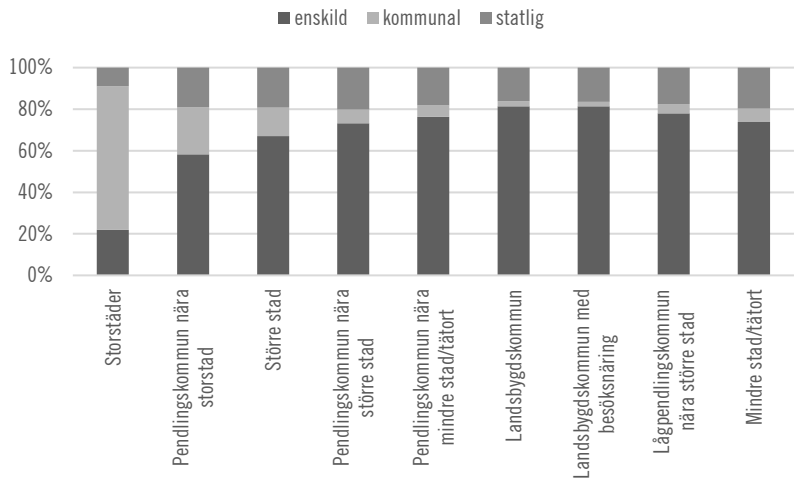
Källa: Trafikverket.

Fördelningen på väghållare i olika kommungrupper skiljer sig markant åt. Storstäder och pendlingskommuner nära storstad är de grupper som har störst andel kommunala gator och vägar. I statistiken görs ingen skillnad på vad som är kommunala gator och vad som avser allmän väg som kommunen tagit över.

Den relativt höga andelen kommunala gator och vägar i storstäder, pendlingskommuner nära storstad samt större städer är delvis bakgrunden till att det sker en utjämning inom verksamhetsområdet. Samtidigt beror skillnaden främst på att andelen enskilda vägar är väsentligt lägre i dessa kommungrupper. Andelen statliga vägar är förhållandevis likartat.

Figur 6.53 Typ av väg per kommungrupp

Procent



Källa: Trafikverket.

Gatutypen varierar mellan kommunerna

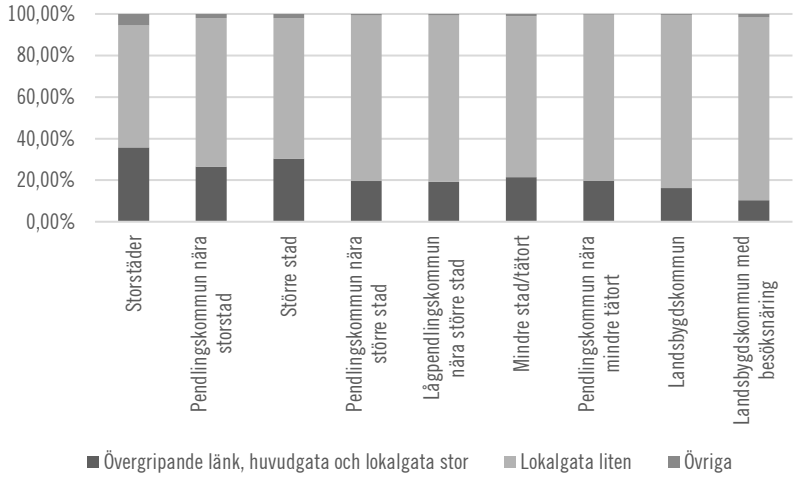
Trafikverket klassificerar samtliga kommunala och enskilda vägar utifrån funktion och utformning. *Gatutyp* beskriver vägens huvudsakliga funktion. Desto viktigare funktion vägen har, desto mer trafik har oftast vägen. Det kan i sin tur ge upphov till ett högre slitage.

- övergripande länk (leder, genomfartsvägar, ringleder, infarter till städer/samhällen),
- huvudgata (ingår i huvudnätet för biltrafik),
- lokalgata stor (här ingår normalt uppsamlande lokalgator),
- lokalgata liten, samt
- övriga typer såsom kvartersväg och parkeringsområde etcetera.

Kommitténs bedömning är att huvudgata, stor lokalgata samt övergripande länk är av den typ av väg som kan omfattas av högre slitage. Kommungrupperna storstäder och större stad har högst andel av de tre aktuella kategorierna. Lokalgata liten är den vanligaste gatutypen i alla kommungrupper.

Figur 6.54 Fördelning på gatutyp per kommungrupp

Procent



Källa: Egna beräkningar med data från Trafikverket.

Stat och kommun bidrar till drift av enskilda vägar

Trafikverket betalar ut statligt driftbidrag till enskilda vägar bland annat för att vägen ska hållas öppen för allmän trafik och för att underlätta för boende och näringsliv i glesbygd. Drygt 23 000 väghållare får statsbidrag för att sköta enskilda vägar. Enligt regeringens regleringsbrev 2022 avseende Trafikverket finns det 1,3 miljarder kronor avsatta till bidrag för drift av enskild väg.[173]

Det är väghållarna som har ansvar för väghållningen, även efter att driftbidrag beviljats. Vägar som får driftbidrag ska hållas öppna för allmän trafik och underhållas väl.

Flertalet kommuner betalar ut bidrag till enskilda vägar. Det kommunala bidraget är en följd av och ett komplement till det statliga systemet. Eftersom det statliga bidraget kräver att vägen är längre än en kilometer är det vanligt att enskilda vägar inom tätorter inte är berättigade till statliga bidrag. Kommunerna har därför på olika sätt skapat andra möjligheter till bidrag för dessa vägföreningar, liksom i vissa fall för utfartsvägar.

[173] Infrastrukturdepartementet (2021): *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket.*

Hösten 2005 frågade dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting samtliga kommuner i Sverige via en enkät om deras bidragssystem till enskilda vägar.[174] Totalt svarade 247 kommuner på undersökningen. Av dessa gav 223 kommuner, motsvarande 90 procent, bidrag eller skötte enskilda vägar.

Enligt undersökningen var rättvisefrågan det viktigaste motivet för de flesta kommuner att ge kommunala bidrag till enskilda vägar. De som bor vid enskilda vägar ska få samma service som de som bor vid allmänna vägar.

Tvådelad kompensation för drift och underhåll

Ända sedan Strukturkostnadsutredningens förslag[175] har standardkostnaden begränsats till att avse renodlade drift- och underhållskostnader. Anledningen är brister och olikheter i den ekonomiska statistiken avseende kommunernas kostnader för gator och vägar.

Standardkostnaden beräknas med utgångspunkt från dels trafikberoende slitage, dels klimatberoende slitage. Någon kompensation för enskilda vägar, som är ett frivilligt kommunalt åtagande, fördelas inte.

Nuvarande beräkning av standardkostnaden i delkomponenten baseras inte på aktuella kostnadsdata utan bygger på en uppskattning av respektive kommuns strukturella förutsättningar, som gjordes med underlag från början av 1990-talet från bland annat dåvarande Vägverket.

Kommunerna får ett tillägg på mellan 44 och 103 kronor per invånare för vinterväghållning baserat på vilken av tre klimatzoner kommunen ligger i.[176]

[174] Sveriges Kommuner och Regioner (2007): *Här slutar allmän väg. Kommunerna utvecklar sitt engagemang i den enskilda väghållningen.*
[175] SOU 1993:53 *Kostnadsutjämning mellan kommunerna.*
[176] Indelningen bygger på Trafikverkets ersättningsmodell för driftsbidrag till enskilda vägar som delat in Sverige i tre klimatzoner. Indelningen ska spegla hur driftbehovet för vinterunderhåll fördelas över landet – det vill säga antalet tillfällen för plogning, sandning och eventuellt ishyvling.

Tabell 6.66 Klimatzonsindelning

Zon A	Zon A forts.	Zon B	Zon C
Skåne	Östergötland	Tierp	Jämtland
Blekinge	Södermanland	Älvkarleby	Västerbotten
Halland	Örebro	Östhammar	Norrbotten
Västra Götaland	Västmanland	Värmland	
Kronoberg	Stockholm	Dalarna	
Kalmar	Uppsala *utom* – Tierp – Älvkarleby – Östhammar	Gävleborg	
Jönköping		Västernorrland	
Gotland			

Källa: Trafikverket (2014), Ny ersättningsmodell för årligt driftbidrag till enskilda vägar.

Utöver klimattillägget utgår ett ortstillägg som kompensation för högre trafikbelastning och termiska sprickor och tjälskador. Ortstillägget utgår till åtta olika grupper av kommuner där Malmö, Göteborg och Stockholm utgör varsin egen grupp. Nedan redovisat i 2016 års prisnivå.

1. Samtliga kommuner exklusive Härjedalen, Åsele och större städer i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län får 65 kronor per invånare.
2. Större städer i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län får 128 kronor per invånare.
3. Härjedalen och Åsele erhåller 128 kronor per invånare.
4. Större städer söder om Värmlands, Dalarna, Gävleborgs län får 65 kronor per invånare.
5. Samtliga pendlingskommuner nära storstad erhåller 80 kronor per invånare.
6. Malmö kommun får 128 kronor per invånare.
7. Göteborgs kommun får 193 kronor per invånare.

9. Stockholms kommun får 580 kronor per invånare.

Övriga 143 kommuner erhåller inget ortstillägg.

6.14.2 Utvärdering av befintlig komponent

Underlag som är över 30 år gammalt

Delar av underlaget till den befintliga komponenten är över 30 år gammalt och det har inte varit möjligt att spåra vad den ursprungliga fördelningen bygger på. Det finns inte heller någon nationell statistik över trafikarbetet på de kommunala vägarna, vilket gör en utvärdering av slitagedelen svår. Sedan komponenten infördes har även lagstiftning och redovisningsregler förändrats, vilket också det påverkar förutsättningarna för en relevant kostnadsutjämning.

Nuvarande ersättningar bygger inte på kommunernas samlade kostnader för verksamheten. Detta gör att komponentens ersättningar inte följer kostnadsutvecklingen. Sedan 2016 har kommunernas samlade kostnader för verksamheten ökat med 39 procent. Komponenten har samtidigt utifrån utvecklingen av KPIF räknats upp med 17,4 procent.

Förändrad redovisning

Sedan 2014 ska kommunerna tillämpa så kallad komponentavskrivning vid aktivering av genomförda investeringsutgifter. Vid tillämpning av komponentavskrivning ska respektive komponent betraktas var för sig och skrivas av utifrån förväntad livslängd. Det innebär att till exempel en kommunal gata delas in i komponenterna vägkropp, ytskikt och belysning.

Ersättningsinvesteringar, inklusive långtidsplanerat underhåll, ska därför numera aktiveras i balansräkningen. Akuta åtgärder ska dock även fortsättningsvis kostnadsföras löpande. Detta innebär att driftskostnaderna minskar och avskrivningarna ökar. I sin tur innebär det att stora delar av kostnaderna för slitage inte längre ingår i driftskostnaderna.

Bidrag till enskilda vägar

Kommunens arbetssätt och riktlinjer när det kommer till enskilda vägar kan påverka jämförelser. I vissa kommuner får fastighetsägare i större utsträckning ta ansvar för och finansiera vägarna. Det ger lägre kostnader för kommunen som kan användas till andra verksamheter eller till en lägre skattesats. Givet samma ambitionsnivå påverkas bidragets storlek av antalet och längden på de enskilda vägarna, men kommunen kan också välja om de ska ge bidrag till enskilda vägar.

Vad kostar verksamheten?

I räkenskapssammandraget (RS) efterfrågar SCB kostnader för verksamheten väg- och järnvägsnät, parkering. Under denna rubrik ska kommunen redovisa drift och underhåll av gator och vägar där kommunen är väghållare, cykel och gångvägar och järnvägar inklusive olika former av trafiksäkerhetsåtgärder. Även bidrag till och eventuell drift av enskilda vägar redovisas här. Kostnader och intäkter för kommunal parkering förs också till denna verksamhet. Eventuella exploateringsersättningar ska inte redovisas som intäkt under denna verksamhet utan under en annan rubrik i RS.

År 2022 uppgick nettokostnaden för verksamheten väg- och järnvägsnät samt parkering till 15,5 miljarder kronor motsvarande 1 476 kronor per invånare.

De faktorer som främst påverkar kommunernas kostnader för gator och vägar är

- kapitalkostnader (genom historiska investeringsnivåer),
- väghållaransvar för allmän väg (genom statliga beslut),
- trafikbelastning,
- frivilligt ansvar för drift av/bidrag till enskilda vägar,
- klimat,
- bebyggelsestruktur (tätort/detaljplanelagda områden),
- behov och förekomst av så kallade konstbyggnader,
- standard,
- markförhållanden,

- typ av gator, samt
- förekomst av medfinansiering för statlig infrastruktur.[177]

I tabellen nedan specificeras de delverksamheter som ryms inom RS-raden och huruvida de är föremål för utjämning.

Tabell 6.67 Delkostnader och huruvida de är föremål för utjämning

Delkostnad	Föremål för utjämning
Drift och underhåll gator och vägar där kommunen är väghållare (inkl. snöröjning och trafiksäkerhetsåtgärder)	Ja
Drift och underhåll cykel- och gångvägar (inkl. snöröjning och trafiksäkerhetsåtgärder)	Ja
Kapitaltjänstkostnader	Nej
Bidrag till enskilda väghållare	Nej
Kostnader och intäkter kopplade till parkeringsverksamhet	Nej
Bidrag till statlig infrastruktur	Nej
Drift och underhåll järnväg	Nej

Källa: Egen sammanställning.

Även om definitionen enligt räkenskapssammandraget inte stämmer med den som har valts för utjämningen kan den ge indikationer på skillnaderna mellan kommunerna. Vid en analys av kommunernas nettokostnader är skillnaden mellan den kommun som redovisar högst respektive lägst kostnad över 4 000 kronor per invånare. På kommungruppsnivå är skillnaderna betydligt mindre. Storstäderna redovisar den lägsta kostnaden. De låga kostnader förklaras med stora avgiftsintäkter från parkeringsverksamheten.

En analys av bruttokostnaderna visar också på stora skillnader mellan kommunerna. Det blir dock en annan ordning på kommungrupperna. Det är framför allt storstäder och i viss mån större städer som får höga kostnader när intäkterna exkluderas.

[177] SOU 1993:53 *Kostnadsutjämning mellan kommunerna.*

Tabell 6.68 Bruttokostnad och nettokostnad, väg och järnvägsnät samt parkering

Kronor per invånare

	Bruttokostnad	Nettokostnad
Storstäder	2 659	1 035
Pendlingskommun nära storstad	1 880	1 544
Större stad	1 980	1 486
Pendlingskommun nära större stad	1 662	1 510
Mindre stad/tätort	1 912	1 566
Pendlingskommun nära mindre tätort	1 549	1 398
Lågpendlingskommun nära större stad	1 580	1 435
Landsbygdskommun	1 762	1 521
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 842	1 638
Genomsnitt (vägt)	**2 088**	**1 476**

Anm.: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner.
Källa: SCB.

SKR samlar in gatustatistik

SKR samlar årligen in statistik kring den kommunala väghållningen. Syftet med undersökningen är att ge landets kommuner möjlighet att ta fram underlag för verksamhetsplanering, jämföra sin verksamhet med andra samt att följa utvecklingen över tid, kunna identifiera målområden och förbättringsåtgärder och förmedla informationen om verksamheten till personal, ledning och politiker. Den insamlade informationen ger även SKR möjligheter att ta fram nationell statistik.[178]

Uppgifterna avser kommunala vägar och gator. Enskilda och statliga vägar ingår inte. Undersökningen är frivillig för kommunerna att delta i. År 2022 var det cirka 130 kommuner som valde att besvara enkäten. I undersökningen efterfrågas ett tiotal uppgifter, främst avseende kostnader. Två av de efterfrågade uppgifterna är särskilt intressanta för kommitténs arbete:

1. Total driftkostnad för kommunala bil- och cykelvägar: summan av driftkostnaderna för vinterväghållning, gatubelysning, akuta beläggningsåtgärder, barmarksrenhållning, gatugrönytor, trafik-

[178] Sveriges Kommuner och Regioner (2024): *Gatustatistik*, https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/driftochunderhall/gatustatistik.5308.html, [2024-05-27].

anordningar, trafiksignaler, konstbyggnader, dagvattenavledning, och övriga driftkostnader; *exklusive enskilda vägar, kapitalkostnader och kostnad för allt beläggningsunderhåll som inte är akuta åtgärder.*

2. Total driftkostnad för vinterväghållning av kommunala bil- och cykelvägar: summan av driftkostnaderna för snöröjning, halkbekämpning, sandupptagning, beredskap, markuppvärmning samt övriga driftkostnader vinterväghållning.

Den genomsnittliga driftskostnaden för kommunala bil- och cykelvägar för de kommuner som svarat på enkäten uppgår till 712 kronor per invånare. Samma kommuner redovisar en genomsnittlig kostnad (exklusive kapitalkostnad) i RS på 1 006 kronor per invånare.[179] Driftkostnaderna enligt SKR:s enkät utgör för denna grupp 70 procent av kostnaderna enligt RS.

Av dessa 712 kronor utgör driftkostnaden för vinterväghållningen 260 kronor per invånare.

Beläggningsunderhåll aktiveras i balansräkning

Som redogjorts för ovan ska ersättningsinvesteringar, som planerat beläggningsunderhåll, enligt nuvarande redovisningsregler aktiveras i balansräkningen. Detta innebär att driftskostnaderna minskar och avskrivningarna ökar jämfört med situationen när komponenten togs fram. I sin tur innebär det att kostnaderna för slitage inte ingår direkt i kostnaderna, oavsett källa. Det medför att kommuner med högre slitage än genomsnittet underskattas om driftskostnader exklusive kapitalkostnader från SKR skulle användas.

De kapitalkostnader som redovisas i RS innehåller inte bara avskrivningar och ränta på underhållsutgifterna utan på samtliga investeringar inom verksamhetsområdet.

Kommittén menar att kapitalkostnaden för planerat underhåll ska ingå i komponentens uppbyggnad. Vi har antagit en årlig investeringsnivå på 2 miljarder kronor,[180] en avskrivningstid på 15 år och

[179] Motsvarande uppgift för samtliga kommuner är 1 027 kronor per invånare.
[180] 40 000 kilometer väg och en kostnad för beläggningsunderhåll på 50 kronor meter total väg. Värdet avser alla vägar, men alla vägar underhålls naturligtvis inte varje år.

en ränta på 3 procent vilket ger en årlig kapitalkostnad på cirka 2,5 miljarder kronor, motsvarande 236 kronor per invånare.

6.14.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: En ny delmodell benämnd *gator och vägar* införs inom kostnadsutjämningen. Komponenten för gator och vägar inom ramen för delmodellen för infrastruktur och skydd överförs till delmodellen för gator och vägar inom kostnadsutjämningen.

Delmodellen ersätter kommuner för klimatrelaterade kostnader kopplat till vinterväghållning utifrån samma klimatzoner som tidigare komponent.

Delmodellen ersätter fortsatt kommuner för trafikrelaterat slitage på hårt trafikerade vägar.

Den genomsnittliga kostnaden uppdateras årligen med underlag från kommunernas räkenskapssammandrag.

Fortsatt behov av utjämning

Kommittén menar att det fortfarande finns kostnadsskillnader mellan kommunerna som är av strukturell karaktär när det gäller verksamheten gator och vägar.

Nuvarande komponent får dock anses ha kommit till vägs ände, trots vissa försök till uppdateringar i den senaste utjämningsutredningen.[181] Nedan redovisar kommittén ett förslag på ny delmodell.

Komponenten bör kopplas till kostnadsutvecklingen inom verksamhetsområdet. Uppgifterna som redovisas i RS har en bredare definition än vad som ska vara basen för utjämningen. Utifrån SKR:s enkät kan den efterfrågade kostnaden skattas till 75 procent av uppgiften i RS (exklusive kapitalkostnad).

[181] SOU 2018:74: *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Förutsättningar för ny delmodell

Den genomsnittliga standardkostnaden kommer genom kopplingen till RS växa i takt med pris- och löneökningar samt köp av tjänster och entreprenad inom verksamhetsområdet. Med lämpligt tidsintervall bör andelen utvärderas.

Enligt kommitténs analyser kan de årliga kapitalkostnaderna för kommunernas investeringar i underhåll av gator och vägar uppskattas till 236 kronor per invånare.

Den sammanlagda kostnaden för kommunernas drift och underhåll för kommunala gator och vägar inklusive kapitalkostnader för planerat underhåll blir i 2022 års nivå 878 kronor per invånare. Av dessa uppskattas 230 kronor per invånare avse vinterväghållning och 648 kronor per invånare avse övriga drift- och underhållskostnader.[182]

Tabell 6.69 Parametrar i ersättningen för gator och vägar

Kronor per invånare om inte annat anges

Del	Belopp	Kommentar
Genomsnitt RS exkl. kapitalkostnader	856	Uppdateras årligen
Andel att utjämna	75 %	
Driftskostnader	642	Förändras i takt med RS
Uppskattad kapitalkostnad underhåll	236	Ligger fast
Totalt	**878**	
– varav vinterväghållning (26 %)	230	Varierar utifrån klimatzon och trafikindex
– varav grundkostnad (74 %)	648	Varierar utifrån trafikindex

Källa: Egna beräkningar.

Klimatkompensationen uppdateras

Som redovisats ovan kompenseras kommunerna för kostnader för vinterväghållningen utifrån vilken av tre klimatzoner som kommunen tillhör.

Kommunernas kostnad för vinterväghållningen uppgår enligt SKR:s enkät i genomsnitt till 260 kronor per invånare. Generellt stiger kommunernas kostnader med klimatzonen. Nivån på kost-

[182] Driftkostnaderna för gatubelysning, akuta beläggningsåtgärder, barmarksrenhållning, gatugrönytor, trafikanordningar, trafiksignaler, konstbyggnader och dagvattenavledning och övriga driftkostnader.

naderna är tydligt högre än ersättningsbeloppen. Det gäller även om ersättningen räknas upp till 2022 års prisnivå.

Tabell 6.70 Kostnad vinterväghållning per klimatzon, genomsnitt 2020–2022, samt förslag till ersättning

Kronor per invånare

Klimatzon	Nuvarande ersättning	Uppräknad ersättning	Kostnad	Förslag ersättning
1	44	52	176	200
2	66	77	307	350
3	103	121	474	500
Genomsnitt	**50**	**65**	**220**	**230**

Källa: Egna beräkningar med data från SCB och SKR.

Klimattilläggen behöver uppdateras. Det är ingen exakthet i dessa beräkningar eftersom de bygger på ett urval av kommuner. Därför föreslås att beloppen avrundas uppåt till närmaste femtiotal kronor per invånare. Det innebär att kommuner i klimatzon 1 får en standardkostnad för vinterväghållning på 200 kronor per invånare, klimatzon 2 erhåller 350 kronor per invånare och klimatzon 3 får 500 kronor per invånare. För alla grupper är detta en tydlig höjning av ersättningsbeloppen, allra mest för kommunerna i klimatzon 3.

Kommittén menar också att vinterväghållningen är mer komplicerad och resurskrävande i högtrafikerade miljöer. På högtrafikerade vägar har ofta kommunerna en lägre tolerans avseende snödjup innan plogbilar utkallas.[183] Med anledning av detta ska kompensationen för vinterväghållning förutom klimatet även variera med index för trafikbelastningen (se nedan).

Ortstillägget blir ett renodlat tillägg för trafikbelastning

Nuvarande ortstillägg kompenserar för högre trafikbelastning, men också för termiska sprickor och tjälskador. Klimatet påverkar en beläggning på flera sätt. Ett kallt klimat med stränga vintrar ger upphov till mer tjälskott och sprickor. Många frys-tö-cykler påverkar också förslitningen. Även en större förekomst av varma sommardagar kan

[183] Luleå Tekniska universitet (2014): *Driftprinciper för snöröjning och halkbekämpning. Rapport 2014:09.*

medföra ökad risk för deformationer.[184] Hur dessa olika faktorer förhåller sig till varandra har kommittén inte analyserat vidare.

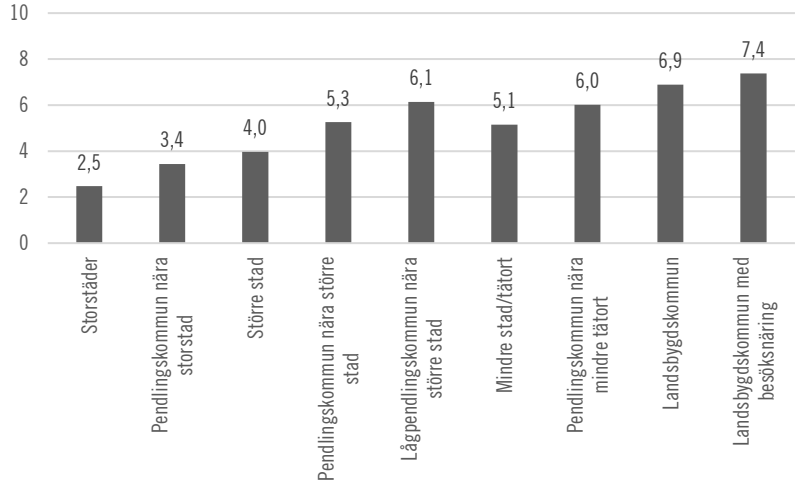
Eftersom olika faktorer påverkar vägarnas hållbarhet på olika sätt och det är oklart hur kostnaderna påverkas föreslås denna kompensation tas bort. Det innebär att ortstillägget framgent enbart ska kompensera för trafikrelaterad förslitning. Delkomponenten föreslås byta namn till trafikbelastning.

Slitage kompenseras på nytt sätt

Kostnaden för underhåll av gator och vägar påverkas delvis av hur mycket väg kommunen ansvarar för. Kommuner som har många meter kommunal väg per invånare är ofta landsbygdskommuner med glesare förhållanden. Inom gruppen pendlingskommuner nära storstad finns det en stor spridning i antal meter kommunal väg.

Figur 6.55 Kommunal väg per kommungrupp

Antal meter per invånare



Källa: SCB.

Det som främst påverkar underhållsbehovet är trafikintensiteten. En vägbeläggning kan hålla i upp till 25 år på lågt trafikerade vägar, men

[184] Trafikverket (2014): *Val av beläggning. Kunskapsdokument.*

enbart i 5–10 år på en hårt trafikerad väg. Livslängden påverkas framför allt av vägens beläggningstyp, trafikmängd, trafikens tyngd och spårbundenhet, samt av vägkroppens bärighet och konstruktion.[185] Att bara kompensera utifrån väglängd riskerar därmed att missa viktiga aspekter.

Kommunernas utgifter för underhåll av vägar går inte, som konstaterades ovan, att få fram genom räkenskapssammandraget.

Trafikverket redovisar att den totala kostnaden för underhåll av de statliga vägarna uppgår till 9,5 miljarder kronor per år. En tredjedel av detta avser underhåll av beläggningar.[186] Trafikverket använder sig av en kostnadsfunktion för att uppskatta underhållskostnaden för de statliga vägarna. Funktionens koefficienter beror på vilken typ av väg det gäller. Det finns 14 olika vägtyper, allt från bred motorväg med sex körfält till smal väg med 2 körfält.[187]

Trafikverket mäter trafikflödet på det statliga vägnätet som årsmedeldygnstrafik (ÅDT).[188] Data finns per kommun. För att uppskatta trafikbelastningen på de kommunala vägarna används ÅDT:n som en approximation för de kommunala vägarna.

Enligt Trafikverkets uppgifter är trafikintensiteten högst i Stockholms kommun följt av Solna. Trafikintensiteten är lägst i Arjeplog och Sorsele. Genomsnittlig ÅDT för kommunerna ligger på 2 700 fordon per dygn. Trafikverkets kostnadsfunktion för en normal väg med två körfält ger en genomsnittlig kostnad för underhåll av beläggning på cirka 50 kronor per meter väg och år. Trafikverket konstaterar också att kostnaderna inte ökar förrän en nivå över 1 000 fordon per dygn.[189]

Eftersom ÅDT:n baseras på de statliga vägarna finns det en risk att en hög ÅDT i en kommun är resultat av att det finns en stor statlig väg med genomfartstrafik och som delvis ersätter kommunala vägar. Detta skulle kunna göra approximationen för kommunens

[185] Trafikverket (2024): *Underhåll av belagda vägar.* https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/underhall-av-belagda-vagar/ [2024-04-26].
[186] Trafikverket (2023): *Så sköter vi vägar.* https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/ [2024-04-27].
[187] Trafikverket (2019): *Åtgärdskostnader vägunderhåll.*
[188] Årsmedeldygnstrafik avser medeldygnstrafik (MDT) under ett helt kalenderår. MDT är den totala trafikmängden räknat i antal motordrivna fordon som passerar en ”punkt” under en tidsperiod dividerat med antal dygn under tidsperioden. Trafiken på hela vägen (i båda riktningarna) räknas. På huvudvägnätet, det vill säga europavägar, riksvägar och primära länsvägar genomförs mätningar var fjärde år. På övriga vägar var 12:e år.
[189] Trafikverket (2014): *Val av beläggning. Kunskapsdokument.*

egen trafikintensitet mindre rättvisande. För att hantera det används fördelningen av de så kallade gatutyperna mellan kommunerna.

Kompensationen för trafikintensitet byggs upp av tre faktorer.

Kommungruppens genomsnittliga antal meter kommunal väg per invånare

Kommungrupp väljs eftersom det finns strukturella faktorer som påverkar hur många meter väg kommunen har per invånare. Kommunens egna antal meter väg per invånare är påverkbara.

Trafikintensiteten

Trafikintensiteten speglas via de statliga vägarna i kommunen. Idén är att om en statlig väg går genom kommunen och har högt trafikflöde så gäller det även kommunens vägnät. Det hade varit bättre med den faktiska trafikintensiteten på det kommunala vägnätet. Det finns, som nämndes ovan, tyvärr inte tillgängligt. Det värde för trafikintensitet vi använder är årsmedeldygnstrafik som kopplas till Trafikverkets kostnadsfunktion för en normalstor väg med två körfält. Detta ger oss underhållskostnaden per meter väg.

Gatutyp

Användningen av gatutyp tar hänsyn till att alla kommunala vägar inte är lika hårt trafikerade. Gatutyper som anses ha ett högt slitage är enligt kommitténs bedömning huvudgata, stor lokalgata samt övergripande länk. Den enskilda kommunen får tillgodoräkna sig kommungruppens andel av gatutyper med högt slitage.

Förslag till delkomponent trafikbelastning

Utifrån de tre delarna ovan beräknas ett trafikbelastningsindex per kommun.

Tabell 6.71 Beräkning av trafikbelastningsindex

Kronor per invånare om inte annat anges

Del		Stockholm	Sorsele
A	Trafikintensitet, ÅDT	27 408	1 827
B	Kostnad per meter väg enligt kostnadsfunktion	395	37
C	Meter väg per inv. (kommungruppsvärde)	2,48	7,38
D	Andel högt trafikerad väg (kommungruppsvärde)	36 %	11 %
E	Beräknad underhållskostnad (B * C * D)	349	30
F	Genomsnitt	47	47
G	Nettoberäknad underhållsutgift (E – F)	302	–17
H	Genomsnittlig kostnad	648	648
I	Trafikindex (om G >0; G/H+1; 1	1,466	1,0
J	Ersättning trafikslitage (H*G)	949	648
K	Justering mot genomsnitt 648 (0,913)	867	591

Källa: Egna beräkningar.

6.14.4 Utfalls- och förändringsanalys

Nedan redovisas utfall med kommitténs förslag till ny delmodell för gator och vägar för två kommuner med högt utfall, men av olika skäl. Stockholm ersätts för höga trafikflöden men får en låg ersättning för vinterväghållningen på grund av ett mildare klimat. Sorsele erhåller det högsta tillägget för vinterväghållning på grund av ett strängt klimat. Trafikflödena anses däremot inte avvika uppåt från genomsnittet.

Tabell 6.72 Utfall i delmodellen

Kronor per invånare om inte annat anges

	Del	Stockholm	Sorsele
A	Grundkostnad	648	648
B	Trafikbelastningsindex	1,466	1
C	Grundkostnad med trafikindex (inkl. just 0,913)	867	591
D	Vinterväghållning	200	500
E	Vinterväghållning med trafikindex (inkl. just 0,92)	270	460
F	Standardkostnad (D + E)	1 137	1 051
G	Standardkostnad uppräknad, KPIF	1 237	1 145
H	Genomsnitt	954	954
I	Tillägg/ avdrag (G–H)	283	190

Källa: Egna beräkningar.

På kommungruppsnivå är det storstäder som tappar mest i tillägg. Det förklaras till stora delar av att Stockholm får en betydligt lägre standardkostnad än i nuvarande komponent. För övriga storstäder är intäktsminskningen lägre. Storstäderna är dock även i den nya komponenten den grupp som får högst tillägg.

De två kommungrupperna med landsbygdskommuner får också ett tillägg med förslaget.

Tabell 6.73 Utfall och förändring per kommungrupp, gator och vägar

Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Storstäder	1 070	116	–116
Pendlingskommun nära storstad	936	–19	31
Större stad	923	–32	5
Pendlingskommun nära större stad	887	–67	57
Lågpendlingskommun nära större stad	925	–30	74
Mindre stad/tätort	901	–53	45
Pendlingskommun nära mindre tätort	855	–99	42
Landsbygdskommun	1004	50	92
Landsbygdskommun med besöksnäring	982	28	81

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Omfördelningen i komponenten minskar från 690 till 430 miljoner kronor. I princip förklaras hela minskningen i omfördelning av minskad ersättning till storstäderna. Det är 55 kommuner som får tillägg i förslaget till ny delmodell. Storstäder, pendlingskommuner samt landsbygdskommuner är de som oftast får ett tillägg.

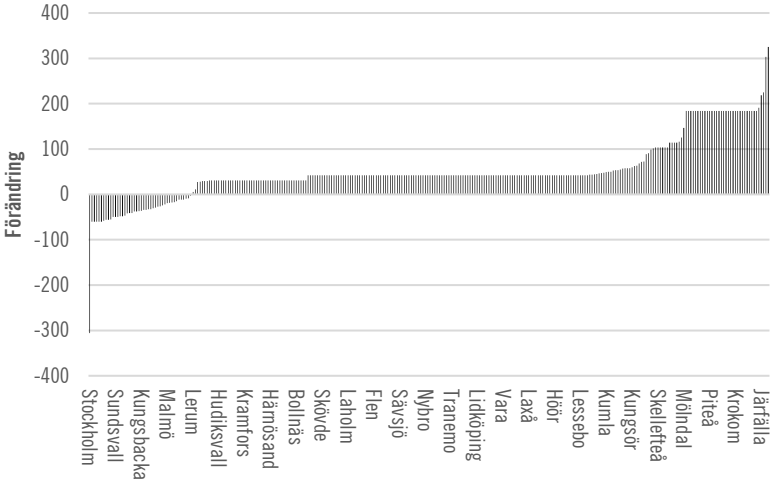
Den största positiva förändringen med kommitténs förslag får Solna med 325 kronor per invånare och den största negativa förändringen uppgår till 306 kronor per invånare för Stockholm. I Stockholms fall förklaras det av att kommittén inte har kunnat spåra eller verifiera nuvarande (höga) ersättning. Kommunen är även fortsättningsvis den kommun som erhåller högst standardkostnad.

För Solna och en handfull andra pendlingskommuner nära storstad förklaras den positiva förändringen av den nya delkomponenten för trafikrelaterat slitage.

Andra grupper av kommuner med stora positiva förändringar är de kommuner som ligger i den klimatzon med högst kostnader för vinterväghållning.

Figur 6.56 Förändring per kommun för gator och vägar

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.15 Räddningstjänst (inom delmodellen infrastruktur och skydd)

Under 2024 omfördelar komponenten för räddningstjänst 236 miljoner kronor inom ramen för delmodellen för infrastruktur och skydd.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga komponenten är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny delmodell.

6.15.1 Nuvarande utformning

Det kommunala uppdraget

Med Räddningstjänst avses i Lag (2003:778) om skydd mot olyckor de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljön.

Merparten av uppdraget sköts av den kommunala räddningstjänsten. Det avser brandbekämpning, trafikolyckor, dykolyckor, storskalig oljebrandsläckning, släckning av skogsbrand och insatser vid kemikalieolyckor.[190]

Komponenten fokuserar på gleshet och småskalighet

Den nuvarande komponenten utgår från ett antagande om att kommunens kostnader är särskilt höga om kommuner har en gles bebyggelsestruktur och om kommunen har ett litet lokalt befolkningsunderlag.

Kommuner med gles bebyggelsestruktur och stora avstånd har större behov av fler räddningsvärn och en relativt sett hög andel deltidsbrandmän. Stora avstånd medför också längre körsträckor.

Det lokala befolkningsunderlaget är tänkt att spegla förutsättningarna för samverkan och möjligheten att dela på resurser. Ju mindre lokalt befolkningsunderlag, desto sämre förutsättningar för samverkan.

De glesaste och minsta kommunerna får i nuvarande utjämning 895 kronor per invånare i standardkostnad.[191] Ersättningen minskar med ökat lokalt befolkningsunderlag. Endast de glesa kommunerna (invånardistans över 300) får ett tillägg i komponenten.

Totalt är det 75 kommuner som får ett tillägg.

[190] Staten ansvarar bland annat för fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst och sjöräddningstjänst.
[191] I 2024 års prisnivå. Modellvärdet på 700 kronor per invånare har räknats upp till aktuellt utjämningsår med KPIF.

Tabell 6.74 Indelning och ersättning i kronor per invånare i komponenten räddningstjänst enligt 2024 års kostnadsutjämning

Kronor per invånare

Invånardistans	Lokalt befolkningsunderlag	Antal kommuner	Ersättning
>300	<8 000	15	700
	<20 000	20	300
	>20 000	40	150
<300		215	–
Totalt		**290**	

Källa: SCB.

Kostnadsunderlaget uppdateras inte årligen. Underlaget till komponenten bygger på data för åren 2014–2016. Klassificeringen uppdateras inte heller utan en kommuns placering i matrisen är konstant över tid, även om exempelvis det lokala befolkningsunderlaget passerar någon av gränserna.

6.15.2 Utvärdering av befintlig komponent

Över hälften av räddningstjänsten utförs i annan regi

Kostnaderna för kommunernas räddningstjänst redovisas i kommunernas räkenskapssammandrag (RS). Under verksamhetsområdet redovisas alla kostnader för insatser som görs i syfte att förebygga och åtgärda brand, olyckor, skador och andra nödsituationer. Totalt uppgick kommunernas nettokostnader för räddningstjänsten 2022 till 8,7 miljarder kronor. Drygt 50 procent av kostnaderna avser köp av verksamhet.

Räddningstjänstsförbund vanligt i tätt befolkade delar av landet

Kommunerna har enligt lag möjlighet att genom avtal låta en annan kommun sköta de åtaganden som åvilar dem inom räddningstjänstområdet. Det finns också möjlighet för den enskilda kommunen att tillsammans med andra kommuner, genom ett kommunalförbund, utföra verksamheten.

År 2019 deltog 166 kommuner i 38 olika kommunalförbund avseende räddningstjänsten. I 19 kommuner bedrivs räddningstjänsten tillsammans med grannkommuner genom en gemensam nämnd eller genom ett entreprenadavtal. Övriga 105 kommuner bedriver verksamheten i egen regi.[192]

Förutsättningar för samarbete och därmed räddningstjänstförbund är väsentligt större i täta och befolkningsmässigt stora regioner än i övriga delar av landet. Det förklarar att de 166 kommuner som ingår i ett kommunalförbund i genomsnitt har 21 procent lägre kostnader än övriga kommuner.

Tabell 6.75 Nettokostnad, räddningstjänst 2019–2022

Kronor per invånare

Organisationsform	Nettokostnad	Antal kommuner
Förbund	962	166
Annan verksamhet	992	19
Egen regi	1 210	105
Genomsnitt, ovägt	**1 053**	**290**

Källa: SCB, SKR samt egna beräkningar.

Glesa kommuner har högre kostnader för räddningstjänst

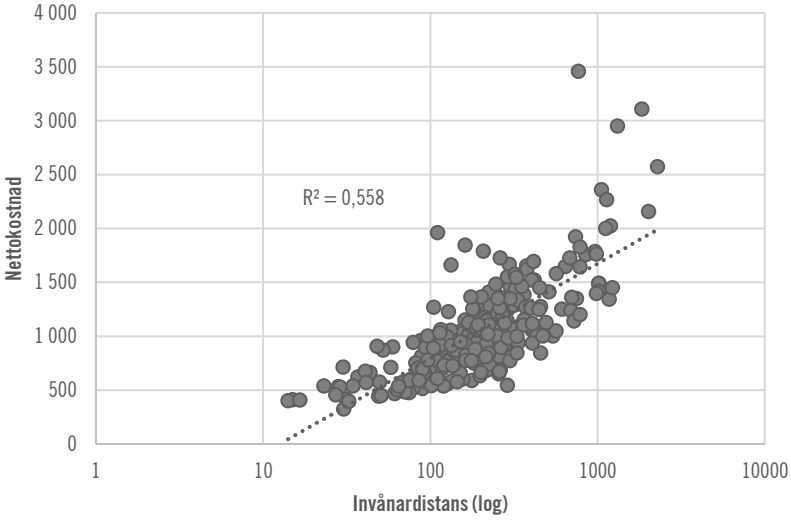
Det finns ett starkt samband mellan invånardistansen och kostnaden för räddningstjänsten.

Bland de glesaste kommunerna finns det stora skillnader i kostnadsnivå. En teori är att det finns merkostnader även för smådrift utöver de som uppstår på grund av gles bebyggelse.

[192] Sveriges Kommuner och Regioner (2019), *Kommunens organisation för räddningstjänst.*

Figur 6.57 Nettokostnad räddningstjänst och invånardistans, genomsnitt 2019–2022

Kronor per invånare

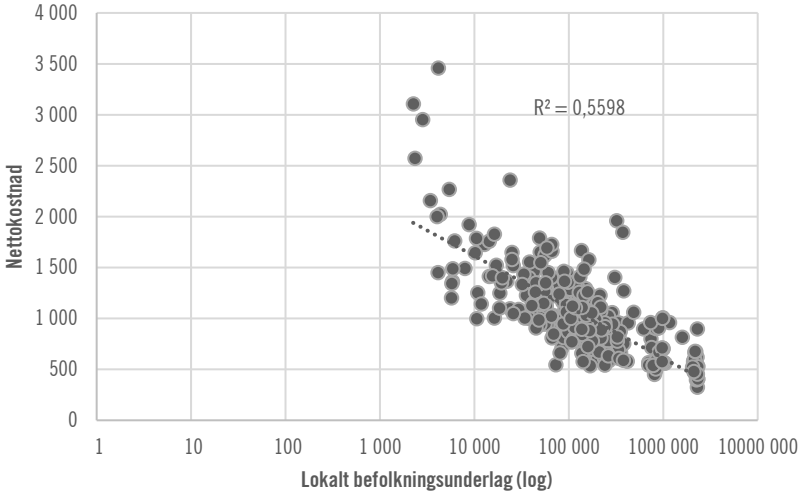


Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Det är dock inte enbart folkmängden i den egna kommunen som ger upphov till merkostnader. En liten kommun i ett storstadsområde har möjlighet till samverkan vilket ger förutsättningar till lägre kostnader. Det är de små kommunerna med ett litet lokalt befolkningsunderlag som komponenten är tänkt att kompensera.

Figur 6.58 Nettokostnad räddningstjänst och lokalt befolkningsunderlag, genomsnitt 2019–2022

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Sambandet mellan kommunens folkmängd och lokala befolkningsunderlag redovisas i tabellen nedan. Det finns flera små kommuner (<10 000 invånare) som har ”tillgång” till en folkmängd på 50 000 personer eller mer och bör därför ha goda förutsättningar för samverkan inom räddningstjänsten. Genom att använda det lokala befolkningsunderlaget som variabel koncentreras modellens ersättning till små och geografiskt utsatta kommuner.

Tabell 6.76 Samband mellan kommunens folkmängd och lokala befolkningsunderlag

Antal kommuner

	Folkmängd	<5 000	<10 000	<15 000	<20 000	<30 000	<50 000	<100 000	<200 000	>200 000	Summa
Lokalt befolknings underlag	<5 000	9	3	1							13
	<10 000		10	2							12
	<15 000	1	3	2							6
	<20 000	1	1	4	3	1					10
	<30 000	1	8	5	2	1					17
	<50 000	3	5	7	4	10	3	1			33
	<100 000	1	16	14	8	7	6	7			59
	<200 000		8	18	8	8	10	12	7		71
	>200 000		2	6	10	9	20	10	8	4	69
	Summa	**16**	**56**	**59**	**35**	**36**	**39**	**30**	**15**	**4**	**290**

Källa: SCB.

Andelen av kommunerna som ingår i ett kommunalförbund är mycket lägre bland kommuner med gles bebyggelse och ett litet lokalt befolkningsunderlag än för övriga grupper. Det stärker bilden av att de nuvarande variablerna är relevanta.

Tabell 6.77 Organisationsform per klass

Procent

Invånardistans	Lokalt befolknings-underlag	Egen regi	Förbund	Gemensam nämnd
>300	<8 000	73,3 %	26,7 %	0,0 %
	<20 000	58,8 %	41,2 %	0,0 %
	>20 000	54,8 %	42,9 %	2,4 %
>300 totalt		**59,4 %**	**39,2 %**	**1,4 %**
<300	>20 000	31,5 %	58,3 %	10,1 %
<300 totalt		**31,5 %**	**58,3 %**	**10,1 %**
<100	>20 000	16,7 %	81,3 %	2,1 %
<100 totalt	**>20 000**	**16,7 %**	**81,3 %**	**2,1 %**
Totalt		**36,2 %**	**57,2 %**	**6,6 %**

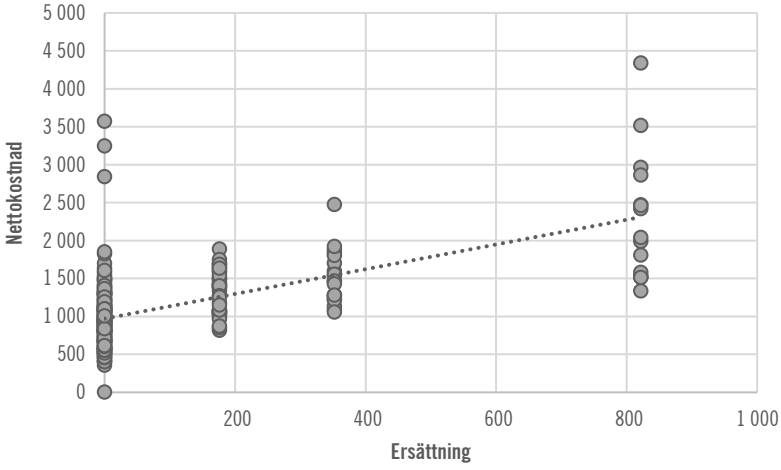
Källa: Egna beräkningar med data från SCB och SKR.

Stor avvikelse mot redovisad kostnad

Kostnadsskillnaderna inom respektive ersättningsgrupp är relativt stora. Det innebär också att många kommuner har en stor skillnad mellan den faktiska kostnaden och standardkostnaden. För de 15 kommuner som har högst standardkostnad uppgår skillnaden mellan redovisade kostnader och ersättningen till mellan +123 procent till –31 procent. Nuvarande komponent förutsätter att dessa skillnader endast beror på ambitionsnivå och/eller effektivitet.

Figur 6.59 Nettokostnad 2022 och ersättning enligt kostnadsutjämningen 2024

Kronor per invånare



Källa: SCB.

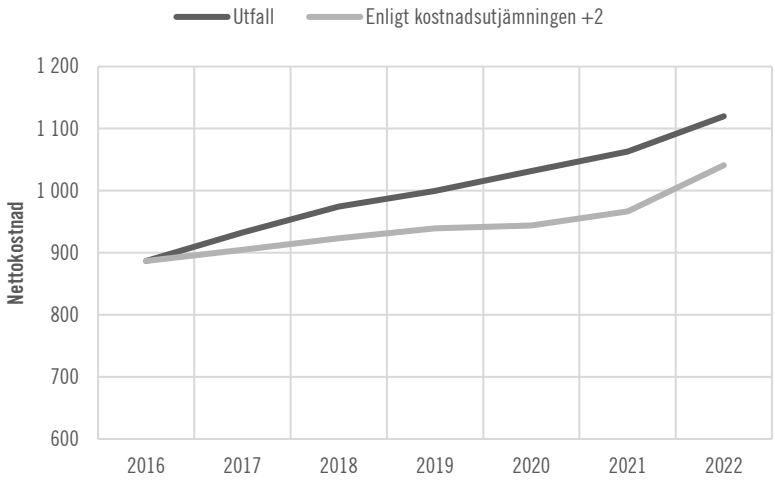
Låg uppräkning ger för låg ersättning

Nuvarande delmodell utgår från genomsnittskostnaden 2014–2016 på 887 kronor per invånare (ovägt genomsnitt). Genomsnittskostnaden uppdateras inte årligen utan räknas upp med utvecklingen av konsumentprisindex med fast ränta (KPIF).

Uppräkningen med KPIF från 2016 till 2022 års nivå uppgår till 17,4 procent, vilket ger en kostnad på 1 041 kronor per invånare. Det ska jämföras med kostnaden 2022 på 1 120 kronor per invånare. Det är en underskattning av kostnaden med 8 procent.

Figur 6.60 Nettokostnad räddningstjänst utfall (ovägt genomsnitt) och uppräknad i kostnadsutjämningen

Kronor per invånare



Anm.: Värdet 2016 avser genomsnitt 2014–2016. Uppräkning med KPIF.
Källa: SCB.

6.15.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: En ny delmodell benämnd *räddningstjänst* införs inom kostnadsutjämningen. Komponenten för räddningstjänst inom ramen för delmodellen för infrastruktur och skydd överförs till delmodellen för räddningstjänst inom kostnadsutjämningen.

Delmodellen baseras på lokalt befolkningsunderlag och invånardistans.

Den genomsnittliga nettokostnaden uppdateras årligen med underlag från kommunernas räkenskapssammandrag.

Kompensation sker enligt en kontinuerlig modell

Kommittén konstaterar att kostnaderna för räddningstjänst ökar i takt med lägre lokalt befolkningsunderlag och ökad gleshet. För kommuner med ogynnsamma förutsättningar utgår i nuvarande utjämning ett enhetligt bidrag utifrån den klass kommunen placerar sig

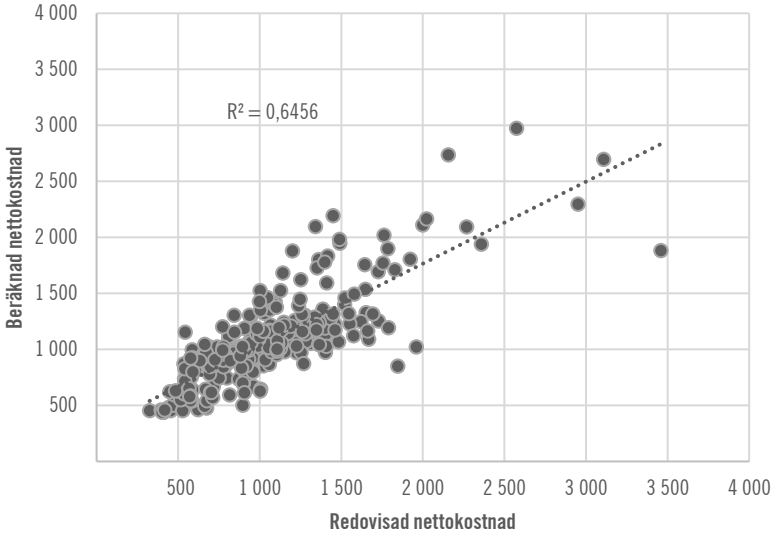
i. Beloppet är detsamma oavsett kommunens relativa läge i klassen. Detta bidrar till stora avvikelser mellan kommunens kostnad och ersättningen. En avvikelse som inte enkelt kan tillskrivas skillnader i ambition eller effektivitet.

Slutsatsen blir därmed att delmodellen ska kompensera för skillnader i lokalt befolkningsunderlag och gleshet i en kontinuerlig modell och inte som i dag i form av klassindelning. Den nya delmodellen tas fram med hjälp av en regressionsanalys.

De förklarande variablerna blir logaritmen av det lokala befolkningsunderlaget och invånardistansen. Kommitténs bedömning är att för räddningstjänsten är invånardistansen ett mer relevant gleshetsmått än den av kommittén framtagna medeldistansen. Räddningstjänsten har som redovisats ovan ett brett uppdrag över hela kommunens yta och inte enbart där det finns bebyggelse.

Figur 6.61 Redovisad och beräknad nettokostnad för räddningstjänst

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB:

Ersättningen koncentreras till den tredjedel av kommunerna som har svårast förutsättningar

Analyserna visar att sambandet mellan kommunernas kostnader och invånardistansen endast gäller för de glesa kommunerna. Därför får kommuner med en invånardistans under genomsnittet index lika med 1. Kommuner med en invånardistans som är högre än den genomsnittliga erhåller ett index som motsvarar kommunens utfall i regressionen.

Kommunens standardkostnad utgörs av det framtagna indexet multiplicerat med den genomsnittliga kostnaden för räddningstjänsten enligt RS. Kommunernas standardkostnader justeras så att det vägda genomsnittet av alla standardkostnader blir lika med genomsnittskostnaden.

Genom kopplingen till RS kommer ersättningarna i delmodellen följa kostnadsutvecklingen för räddningstjänsten.

Tabell 6.78 Beräkning delmodell för räddningstjänst

Del	Botkyrka	Övertorneå
Beräknad kostnad enligt regression (riket 1 074)	480	1 877
Invånardistans (riket 283,91)	49,72	775,66
Index (invånardistans <riket ger 1)	1	1,748
Genomsnittskostnad i riket	831	831
Beräknad kostnad (index * genomsnitt i riket)	831	1 452
Justering	0,9736	0,9736
Standardkostnad	809	1 414
Standardkostnad KPIF-uppräknad	881	1 539
Tillägg/ avdrag (riket 904)	–24	635

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

6.15.4 Utfalls- och förändringsanalys

Generellt är det något lägre ersättningar med förslaget och omfördelningen i komponenten minskar från 236 till 230 miljoner kronor. Det är 83 kommuner som erhåller ersättning för merkostnader för räddningstjänsten, vilket är åtta fler än i dag. Nio kommuner som inte har ett tillägg i nuvarande komponent får tillägg på upp till

137 kronor per invånare med kommitténs förslag.[193] En kommun tappar sitt nuvarande tillägg på 192 kronor per invånare.[194]

Generellt är förändringarna relativt små för de flesta av kommungrupperna. Den grupp som vinner mest på förslaget är landsbygdskommuner med besöksnäring. I denna grupp finns många små kommuner som redan i den nuvarande komponenten har det högsta tillägget. Den kontinuerliga metoden värderar upp dessa kommuner ytterligare, vilket ökar standardkostnaden. Endast ytterligare en kommun i gruppen får tillägg. Fem kommuner i gruppen har alltjämt inget tillägg i komponenten.

Tabell 6.79 Utfall och förändring per kommungrupp, räddningstjänst

Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Storstäder	881	-24	-2
Pendlingskommun nära storstad	881	-24	-2
Större stad	881	-24	-2
Pendlingskommun nära större stad	917	13	-7
Lågpendlingskommun nära större stad	1 000	95	14
Mindre stad/tätort	912	8	9
Pendlingskommun nära mindre tätort	915	10	-9
Landsbygdskommun	1 255	350	-14
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 347	443	115

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

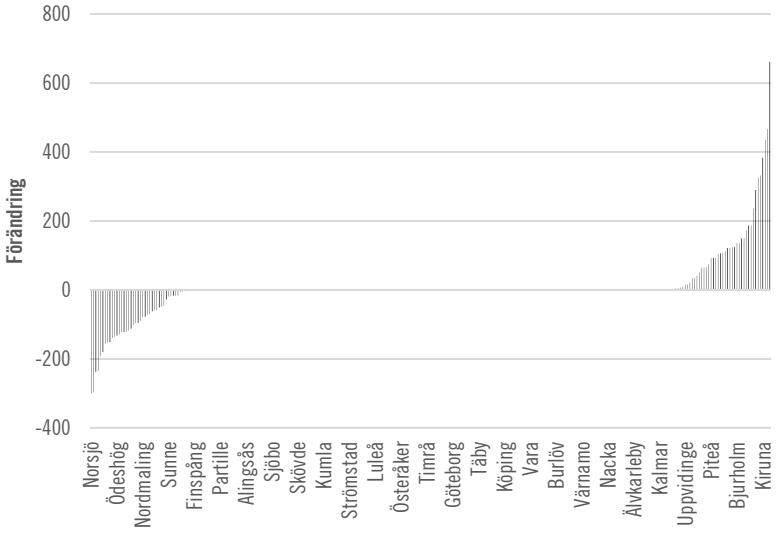
Den största positiva förändringen uppgår till 661 kronor per invånare. De som får stora positiva förändringar är små kommuner som legat nära de nedre gränserna i den nuvarande klassindelade komponenten och kan därmed sägas ha blivit underkompenserade.

Den största negativa förändringen uppgår till 300 kronor per invånare. Kommuner som legat när en övre klassgräns får de största negativa förändringarna.

[193] Gagnef, Norberg, Askersund, Piteå, Emmaboda, Tierp, Hultsfred, Vimmerby samt Tanum.
[194] Svenljunga.

Figur 6.62 Förändring per kommun för räddningstjänst

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

7 Översyn av kostnadsutjämningen för regioner

Kostnadsutjämningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningssystemet som syftar till att utjämna för strukturella kostnadsskillnader inom kommunsektorn. I det här kapitlet redovisar vi kommitténs översyn och förslag beträffande kostnadsutjämningen för regioner. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av dagens kostnadsutjämning. Därefter redovisar vi kommitténs analys av respektive delmodell, var och en för sig. Varje avsnitt avslutas med kommitténs samlade överväganden och förslag.

För den som är intresserad av kostnadsutjämningen för kommuner hänvisar vi till kapitel 6. I kapitel 8 behandlas delmodellen för kollektivtrafik, som är gemensam för kommunerna och regionerna.

7.1 Dagens kostnadsutjämning för regioner

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.1 är den principiella grunden för kostnadsutjämningen att de offentliga tjänsterna kostar olika mycket att tillhandahålla beroende av strukturella omständigheter bortom enskilda kommuners och regioners kontroll.

När det gäller regionerna kan det till exempel handla om höga kostnader för hälso- och sjukvård på grund av en hög andel äldre invånare. Det kan också handla om höga kostnader för kollektivtrafik till följd av att många invånare finns samlade på en liten yta. Genom att kompensera för den här typen av opåverkbara strukturella förhållanden bidrar kostnadsutjämningen till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla välfärd i alla delar av landet.

I detta avsnitt beskriver kommittén översiktligt dagens kostnadsutjämning för regioner. Med utgångspunkt i 2024 års situation redovisar vi utfall per region samt den totala omfördelningen.

Kostnadsutjämningen för regioner består av två delmodeller

Dagens kostnadsutjämning för regioner består av följande delmodeller:

- hälso- och sjukvård, samt
- befolkningsförändringar.

Befolkningsförändringar består i sin tur av komponenterna befolkningsförändringar och ersättning för eftersläpning. När det gäller kollektivtrafik är den delmodellen gemensam för kommuner och regioner och behandlas separat i kapitel 8.

Totalt omfördelade kostnadsutjämningen för regioner 4,6 miljarder kronor under 2024. När vi analyserar respektive delmodell separat framgår att delmodellen för hälso- och sjukvård har störst ekonomisk omslutning på 8,1 miljarder kronor, följt av delmodellen för kollektivtrafik som omfördelar 3,6 miljarder kronor. Allra minst omslutning har delmodellen för befolkningsförändringar som omfördelar 0,9 miljarder kronor. Att omfördelningen inom delmodellen hälso- och sjukvård är större än den totala omfördelningen beror på att delmodellen för kollektivtrafik omfördelar medel i motsatt riktning i förhållande till hälso- och sjukvård.

7.2 Hälso- och sjukvård

Utjämningen av kostnader för hälso- och sjukvård är den största delmodellen i kostnadsutjämningen för regioner. Under 2024 omfördelar delmodellen 8,1 miljarder kronor mellan olika regioner. Detta kan sättas i relation till regionernas totala nettokostnader för verksamheten på drygt 317 miljarder kronor under 2022.[1]

I det här avsnittet beskriver och utvärderar kommittén den befintliga delmodellen för hälso- och sjukvård. Utifrån utvärderingen lämnar vi sedan förslag på en ny delmodell för verksamheten.

7.2.1 Nuvarande utformning

Grunden för delmodellen för hälso- och sjukvård är en matrismodell som används för att ersätta kostnader till följd av skillnader i för-

[1] SCB (2023) *Regionernas finanser 2022.*

väntat vårdbehov mellan regioner Kostnadsutjämningsutredningen gjorde stora förändringar i komponenten för vårdbehov och antalet celler i matrisen minskades från 852 till 22.[2] Utöver matrismodellens resultat beräknas ett tillägg eller ett avdrag för merkostnader kopplat till lönenivå, bemanning i glesbygd samt för vård i glesbygd.

Tabell 7.1 Omfördelning i delmodellen för hälso- och sjukvård 2024

Miljarder kronor

	Vårdbehov	Vård i glesbygd	Löner	Bemanning i glesbygd	Totalt
Omfördelning	6,7	1,4	0,7	0,6	8,1

Källa: SCB och egna beräkningar.

Störst är omfördelningen på grund av skillnader i vårdbehov. Därefter följer merkostnadskomponenten för vård i glesbygd, löner och bemanning i glesbygd.

Vårdbehov är hälso- och sjukvårdens motsvarighet till åldersersättning

Beräkningen av vårdbehov byggs upp genom prislappar utifrån invånarnas ålder, inkomst, utbildningsnivå och boendestatus. Antalet personer i varje grupp i regionen multipliceras sedan med prislappen. Prislappen utgörs av en beräknad genomsnittskostnad för grupperna, vilket sammantaget ger en förväntad kostnad per region. Gruppernas prislapp är hämtad från individers faktiska kostnad i regionerna Skåne, Norrbotten och Västra Götaland. Orsaken till urvalet av regioner är att det enbart är dessa regioner som har konsumtionsuppgifter på personnummernivå för samtliga verksamhetsområden inom hälso- och sjukvården och för verksamhet i både egen och privat regi.

När det gäller barn och unga utgår nuvarande prislappar från ålder och hushållets inkomst, där låg disponibel inkomst innebär en inkomst under medianen. Ålder är den faktor som är tydligt mest avgörande (se tabell 7.2).

[2] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

Tabell 7.2 Nuvarande prislappar barn och unga

Kronor per person

Ålder	Låg disponibel inkomst	Hög disponibel inkomst
0 år	35 029	31 318
1 till 5 år	12 885	11 144
6 till 18 år	9 731	9 424

Källa: SCB.

När det gäller personer 19–79 år utgår prislapparna också från ålder och inkomst, men här adderas utbildningsbakgrund.[3] Även här är ålder den faktor som är mest avgörande, även om det finns tydliga skillnader för inkomst givet ålder (se tabell 7.3).

Tabell 7.3 Nuvarande prislappar personer 19–79 år

Kronor per person

Ålder	Låg disponibel inkomst		Hög disponibel inkomst	
	Låg utbildning	Hög utbildning	Låg utbildning	Hög utbildning
19 till 49 år	18 079	13 155	10 750	9 697
50 till 69 år	30 922	25 095	18 657	16 700
70 till 79 år	41 479	39 951	36 448	34 058

Källa: SCB.

När det gäller personer över 80 år utgår prislapparna i stället från boendestatus. Inom äldreomsorgen har man konstaterat att äldre som bor tillsammans med någon, generellt sett, i betydligt lägre grad nyttjar äldreomsorg än de som bor ensamma. Förklaringen kan både vara att de sammanboende hjälper varandra att klara av vardagen och att de som är sammanboende mår bättre än de som bor ensamma. När man har analyserat de observerade kostnadsskillnaderna inom hälso- och sjukvården för gruppen 90 år eller äldre har detta dock inte stämt för sammanboende i den gruppen. Det förklarar att de i den nuvarande matrisen tillskrivs en högre prislapp. (se tabell 7.4).

[3] Där låg utbildning inkluderar personer med högst gymnasial utbildning.

Tabell 7.4 Nuvarande prislappar äldre över 80 år

Kronor per person

Ålder	Ensamboende	Sammanboende
80 till 89 år	53 830	52 209
90 år och äldre	57 849	62 064

Källa: SCB.

Merkostnadskomponenten för gles bebyggelsestruktur

I dagens delmodell sker också en utjämning mellan regionerna för gles bebyggelsestruktur. Komponenten utgår, precis som för kommunerna, från en fiktiv utplacering av i detta fall sjukhus, vårdcentraler och ambulansstationer baserad på befolkning och bosättningsmönster 2016.

Komponenten bygger på en rad antaganden, där exempelvis ersättning för små sjukhus ges i de fall det finns mindre än 100 000 invånare inom en radie på 100 kilometer. Till detta kommer två sjukresor per år för samtliga som bor längre bort än 5 kilometer från det fiktiva sjukhuset, där ersättningen är 2 kronor per kilometer. Den samlade merkostnaden för gleshet summeras och ett index skapas och kopplas till vårdbehovet i regionen. På det sättet blir merkostnadskomponenten följsam till kostnadsutvecklingen för verksamheten.

Merkostnadskomponent för högt strukturellt löneläge

I dagens delmodell kompenseras regioner som har strukturellt höga lönenivåer. Utjämningskommittén.08 såg över denna komponent efter att den införts 2008 med slutsatsen att komponenten borde få fullt genomslag. Innan dess var genomslaget begränsat till 50 procent.[4] Kostnadsutjämningsutredningen uppdaterade dataunderlaget och därmed indexet för regionerna. Indexet skattades med regressionsanalys där den beroende variabeln var den standardiserade lönenivån med underlag från 2016. Lönenivån var standardiserad med avseende på yrkeskategori och ålder. En ytterligare förändring var att läkarlönerna nu inkluderades i den statistiska analysen. Läkarlönerna låg tidigare utanför den statistiska analysen på grund av att de inte följde mönstret för övrig personal. Den faktiska lönenivån för läkare vägdes in i efter-

[4] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*

hand som en del av ersättningen för löneskillnader. Skälet till förändringen var att få bort påverkbarheten från merkostnadskomponenten.

De förklarande variablerna i regressionen är andelen sysselsatta i andra sektorer än kommuner och regioner, tätortsgrad, lönenivå i privat sektor, arbetslöshet i länet och andel av de förvärvsarbetande i länet som pendlar över kommungräns. Dessa variabler föreslogs av Kostnadsutjämningsutredningen. Tidigare var den enda förklarande variabeln lönenivå i privat sektor.[5]

Merkostnad för bemanning i glesbygd

Merkostnadskomponenten för bemanning i glesbygd infördes 2020 efter förslag från Kostnadsutjämningsutredningen. Bakgrunden var svårigheter med bemanning av sjukvård i glesbygd. Även om regioner länge arbetat med att minska beroendet av hyrpersonal är det på många håll svårt att besätta fasta tjänster. Lösningen blir då ofta att i stället hyra in personal från bemanningsföretag. Hyrpersonal utgör en betydande kostnadspost för ett antal regioner. Analyser visar också att kostnaderna för inhyrd personal är starkt relaterad till gles bebyggelsestruktur och alltså till en del strukturellt betingade. Komponenten utgår från det statistiska sambandet mellan gleshet och hyrkostnader.

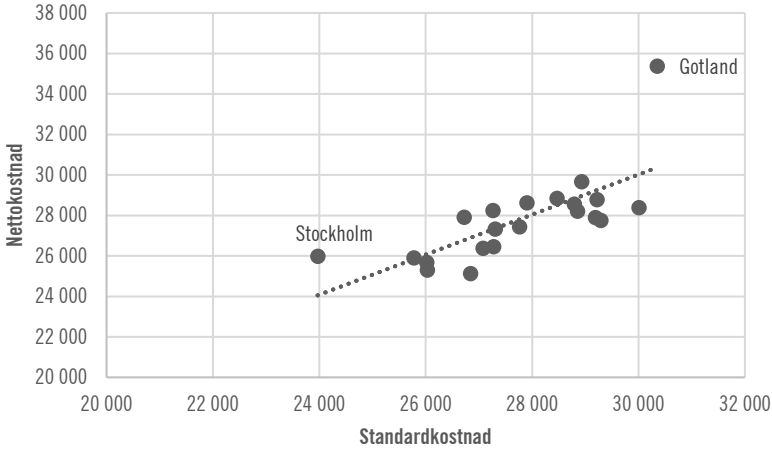
7.2.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Sambandet mellan nettokostnaden för hälso- och sjukvård exklusive tandvård och standardkostnaden är 52 procent.[6] För regionerna finns enbart 21 observationer vilket gör denna typ av utvärdering mer känslig för enskilda observationer. I figur 7.2 redovisas regionernas standardkostnad i relation till deras nettokostnad.

[5] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.
[6] Här har den beroende variabeln, nettokostnaden, justerats för att regionen är ansvarig för hemsjukvården i Stockholms län.

Figur 7.1 Standardkostnaden och nettokostnaden 2022

Kronor per invånare



Källa: SCB och egna beräkningar.

Det är framför allt Gotland och Stockholm som har tydligt högre kostnader än standardkostnaden. Om det beror på strukturella förutsättningar som inte fångas i dag behöver således delmodellen förändras. Men skillnaden kan också bero på höga ambitioner, till exempel vad gäller tillgänglighet, högre efterfrågan av vård eller skillnader i effektivitet.

I en statistisk analys av samtliga ersättningskomponenter visar sig gleshetsersättningen och lönekostnadsersättningen ha en positiv och signifikant samvariation med nettokostnaderna. Ersättningen för bemanning i glesbygd är däremot inte signifikant.

Utvärdering av prislapparna visar på nya möjliga grupperingar

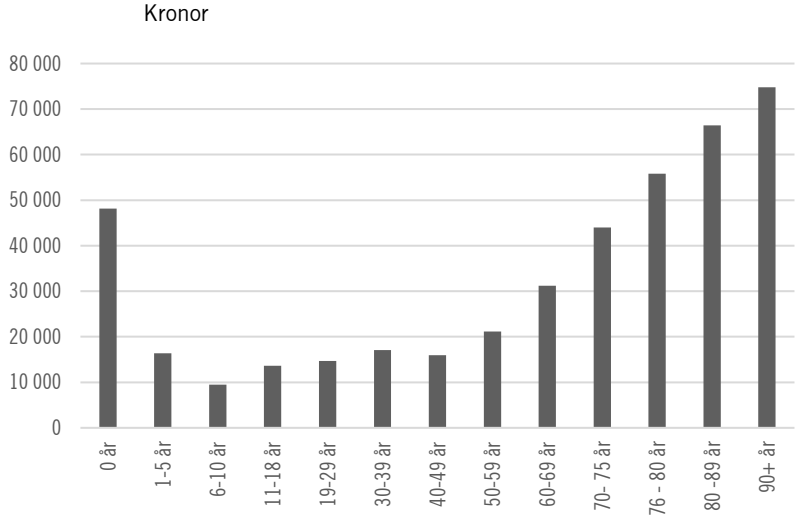
Kostnadsutjämningsutredningen gjorde stora förändringar i komponenten för att beräkna regionernas vårdbehov. Från en matris som tog hänsyn till kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyp, till en matris som inkluderar ålder, inkomst, utbild-

ning och boendetyp, men i betydligt färre grupper. Totalt minskade matrisen från 852 till 22 celler.[7]

Kommittén har samlat in kostnadsdata på individnivå från Region Norrbotten, Västra Götalandsregionen samt Region Skåne för 2022. Orsaken till urvalet av regioner är att dessa regioner har samtliga nödvändiga uppgifter på personnummernivå. Att inte samtliga regioners kostnadsdata kan inkluderas har mindre betydelse eftersom det är relationen mellan individer och grupper som är avgörande, inte nivån på kostnaderna. Det vill säga om samtliga regioner som inkluderats har en betydligt lägre ambitionsnivå än genomsnittet så ger det för låga prislappar i matrisen. Men dessa kommer sedan justeras upp eftersom de totala standardkostnaderna för hälso- och sjukvård ska överensstämma med rikets faktiska nettokostnad.

Analysen av kostnadsdata visar tydligt hur kostnaderna ökar med stigande ålder. Födelsekostnader redovisas på barnet och inte på mamman. Det förklarar den höga kostnaden för gruppen som är 0 år.

Figur 7.2 Kostnad per person i olika åldrar



Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

[7] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

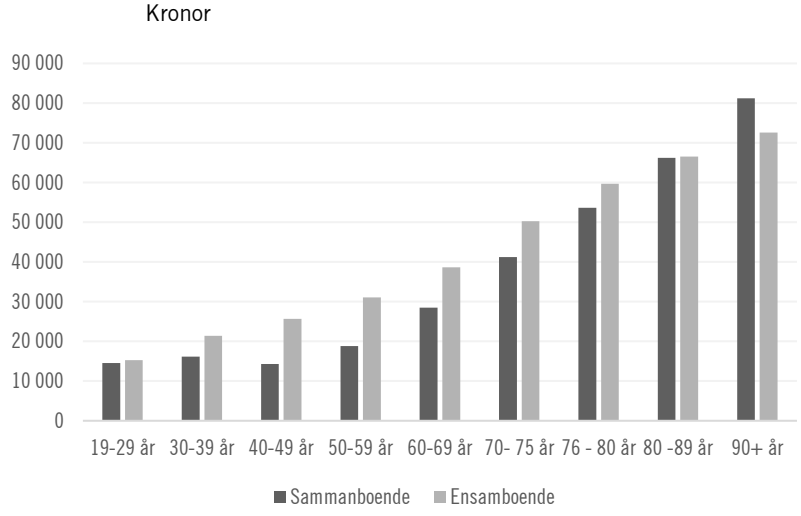
Det är tydligt att kostnaderna börjar öka runt 50 års ålder. För grupperna i spannet från 11–18 år upp till 40–49 år är kostnadsskillnaderna små.

Personer 50 till 79 år är i dag indelade i endast två åldersgrupper (50–69 år och 70–79 år). Här kan en finare åldersindelning övervägas mot bakgrund av figuren ovan.

För den äldre gruppen är i dag sammanboende och ensamboende den variabel som separerar prislapparna. Dock är prislappen för ensamboende högre för gruppen 80–89 år, medan det motsatta gäller för gruppen 90+.

I det nya materialet är kostnadsskillnaderna mellan sammanboende och ensamboende inte tydliga i gruppen 80–89 år. För gruppen 90 år eller äldre är det likt nuvarande delmodell de sammanboende som har högst kostnad, i motsats till vad som gäller i delmodellen för äldreomsorg.

Figur 7.3 Kostnad per person givet boendestatus



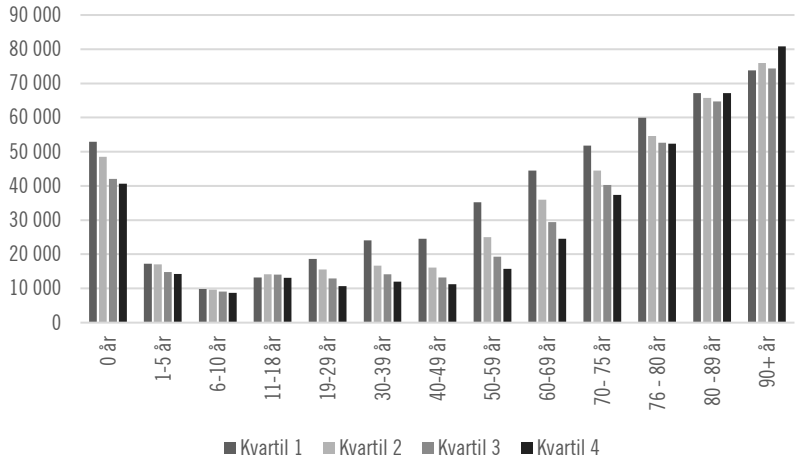
Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

En analys av kostnadsunderlaget efter åldersgrupp och inkomst visar att det är gruppen med allra lägst inkomst som har särskilt höga kostnader. Inkomst analyseras här med en finare indelning än i dagens matrismodell. I nuvarande komponent sker indelningen endast i två

grupper, över och under medianinkomst. Nedan analyseras inkomstens samband med kostnaderna efter fyra kvartiler, från de 25 procent med lägst inkomst till de 25 procent med högst inkomst.

Figur 7.4 Kostnad per person givet inkomst

Kronor



Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

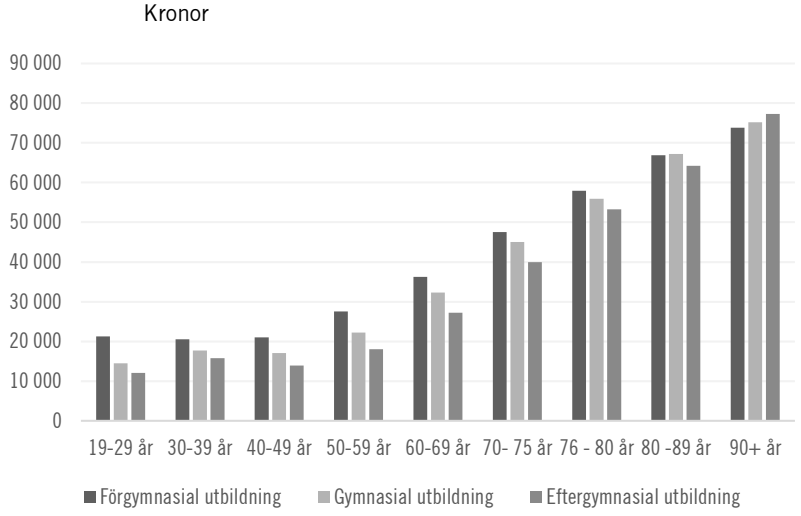
Inkomstskillnader har betydelse i de flesta åldersgrupper. För kostnaderna i de två yngsta åldersgrupperna är skillnaderna tydligast för inkomster under och över medianen, som ligger mellan kvartil 2 och kvartil 3. Det finns även en mindre skillnad för 0-åringarna i de två inkomstgrupperna under medianen. När barnen är 6 år fram till 18 år är inte inkomst längre en tydlig variabel.

För vuxna finns ett mycket tydligt samband mellan inkomst och kostnader. Den lägsta inkomstkvartilen har avsevärt högre kostnader än övriga inkomstgrupper. För de allra äldsta så vänder sambandet och gruppen med högst inkomst har högst kostnader. Hypotesen är att detta snarare speglar efterfrågan än behov. Efterfrågan av sjukvård eller förmågan att efterfråga sjukvård kan tänkas öka med inkomstnivån. Att det för de äldsta är gruppen med högst inkomst som har

den högsta sjukvårdskostnaden stämmer också överens med nyligen redovisade forskningsresultat.[8]

I dagens komponent görs också en indelning efter utbildningsnivå, där individer med eftergymnasial utbildning har lägre kostnader än övriga grupper. Nedan görs analysen utifrån en finare indelning av utbildningsnivån, där förgymnasial utbildning separeras från de med gymnasial utbildning.

Figur 7.5 Kostnad per person givet utbildningsnivå



Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

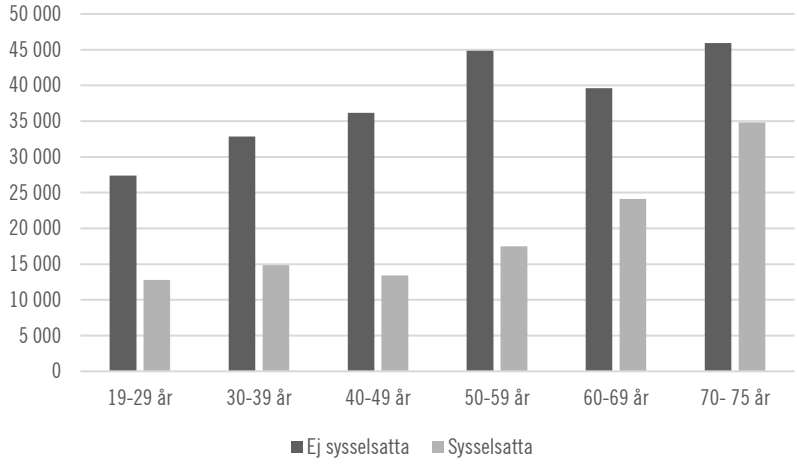
Det finns kostnadsskillnader även för utbildningsnivå, men skillnaderna är inte lika tydliga som skillnaderna för olika inkomstgrupper. Gruppen med förgymnasial utbildning har särskilt höga kostnader, men det finns också kostnadsskillnader mellan grupperna med gymnasial utbildning respektive eftergymnasial utbildning. Även här ser vi att sambandet vänder vid den äldsta åldersgruppen.

En variabel som i dag inte ingår i matrisen är om individen är sysselsatt eller inte. Som sysselsatta räknas personer som är sysselsatta enligt SCB:s uppgifter om befolkningens arbetsmarknadsstatus eller studerande enligt registret över befolkningens studiedeltagande.

[8] S. Fledsberg, M. Svensson och N. Johansson, Lifetime healthcare expenditures across socioeconomic groups in Sweden, European Journal of Public Health, Vol. 33, No. 6, 994–1000.

Figur 7.6 Kostnad per person givet sysselsättningsstatus

Kronor



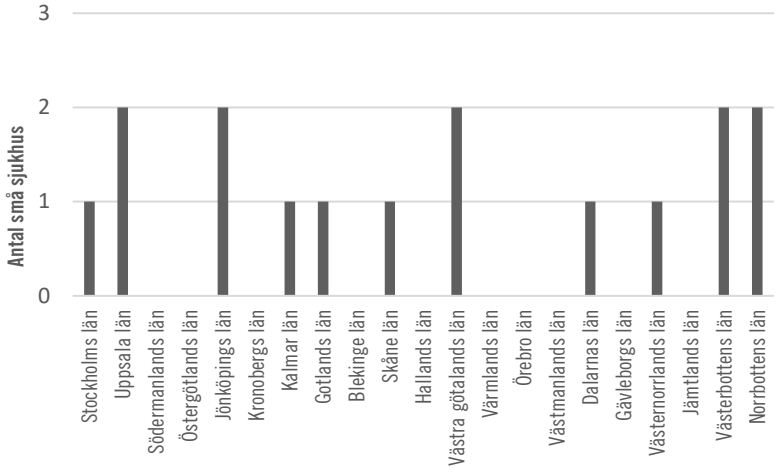
Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

Det finns mycket tydliga kostnadsskillnader mellan sysselsatta och ej sysselsatta. Mellan variablerna arbetsmarknadsstatus, utbildningsnivå och inkomst finns tydliga samvariationer. En individ med hög utbildning som är sysselsatt har större sannolikhet att också ha en hög inkomst. Eftersom de största skillnaderna beror på individers sysselsättningsstatus finns det anledning till att se över matrisens grupper.

Gleshetskomponenten behöver förändras

Ersättningen för gles bebyggelse behöver göras om eftersom modellen Struktur inte längre är möjlig att uppdatera. Dessutom har flera antaganden som ligger till grund för dagens komponent närmare ett decennium på nacken. De små sjukhus som placerats ut i modellen kopplas till en relativt avancerad kostnadsfunktion med antaganden om vad som bör finnas på ett sjukhus oavsett storlek. I figur 7.7 framgår antalet utplacerade små sjukhus per region. Då kan det noteras att Stockholm får ett litet sjukhus, Västra Götaland och Uppsala får två, medan Jämtland inte får något litet sjukhus.

Figur 7.7 Utplacerade små sjukhus enligt Strukturmodellen



Källa: Kostnadsutjämningsutredningen.

Modellen fångar inte om det lilla sjukhuset är en del av ett nätverk av större sjukhus eller är det enda sjukhuset i regionen, vilket kan innebära stor skillnad i förutsättningarna för att kunna bedriva en kostnadseffektiv sjukvård. Utöver att finna en ny metod för att fånga gleshet kan alltså komponenten behöva kompletteras med merkostnaden för regionens befolkningsstorlek.

7.2.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Delmodellen ändras där komponenten för vårdtyngd beräknas genom till viss del nya grupper och uppdaterade prislappar.

Barn delas in i följande tre åldersklasser: under 1 år, 1–5 år samt 6–18 år. Barn under 1 år delas in i tre inkomstklasser, första kvartilen, andra kvartilen samt en grupp med kvartil tre och fyra. Åldersklassen 1–5 år delas in i två inkomstklasser som definieras av medianen.

Befolkningen i arbetsför ålder delas in i följande åldersklasser: 19–29 år, 30–49 år samt 50–66 år. Samtliga tre åldersklasser för personer i arbetsför ålder delas in efter arbetsmarknadsstatus. Personer

i arbetsför ålder som klassas som ej sysselsatta delas in efter sjuka och övriga. Personer i arbetsför ålder som klassas som sysselsatta delas in i en grupp för de med låg inkomst och låg utbildningsnivå, en grupp för de med hög inkomst, definierat som den översta kvartilen, samt en grupp för övriga.

Den äldre befolkningen delas in i åldersklasserna: 67–75 år, 76–79 år, 80–89 år samt 90 år eller äldre. Åldersklassen 67–75 år delas in i två inkomstklasser, där den ena består av de med en inkomst i den lägsta kvartilen och den andra består av övriga.

Merkostnadskomponenten för gleshet ändras men beräknas fortsatt genom ett fast index. Det fasta indexet baseras på den strukturellt betingade kostnaden för små sjukhus, resor samt små vårdcentraler till följd av gles bebyggelse.

Merkostnadskomponenten för löner beräknas genom ett index som har uppdaterats.

Merkostnadskomponenten för bemanning i glesbygd beräknas genom ett index som har uppdaterats.

Vårdbehov för personer i arbetsför ålder

Utvärderingen av kostnadsmatrisen visar att det finns andra faktorer som kan ha större betydelse för behovet av eller kostnaden för hälso- och sjukvård än nuvarande indelning i grupper. Här visar sig sysselsättningsstatus vara relevanta att undersöka, men analysen behöver göras i kombination med inkomst och utbildning.

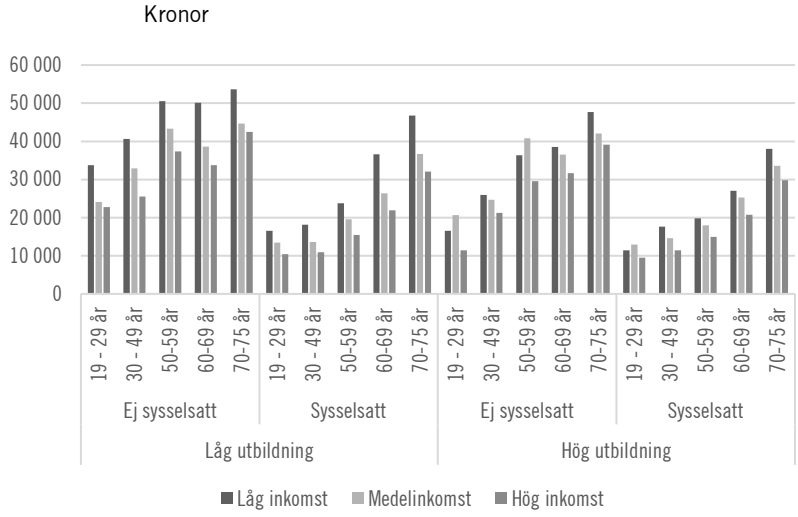
För att särskilja vilka variabler som är av störst vikt för kostnadsskillnaderna analyseras variablerna samtidigt. Kommittén har börjat med att analysera inkomst och utbildning. Eftersom skillnaderna är små i vissa av de åldersgrupper som redovisats begränsas åldersgrupperna till ett mindre antal. Kommittén har i analyser också noterat att grupperna som inte har gymnasial utbildning samt de som har gymnasial men inte eftergymnasial utbildning inte skiljer sig avsevärt. Dessa två grupper kan därför också slås samman, vilket är i linje med dagens matris.

Det är inte heller stora skillnader mellan gruppen som ligger under eller över inkomstmedianen. Det är snarare de med allra lägst och allra högst inkomst som skiljer sig åt. Därför skapar vi tre grupper av in-

komst. Genom att slå ihop grupper blir det också enklare att analysera skillnaderna när även sysselsättningsstatus ska inkluderas.

Nedan kontrolleras för samtliga tre aspekter (utbildning, inkomst och sysselsättningsstatus).

Figur 7.8 Kostnad per person givet ålder, inkomst, utbildning och sysselsättningsstatus

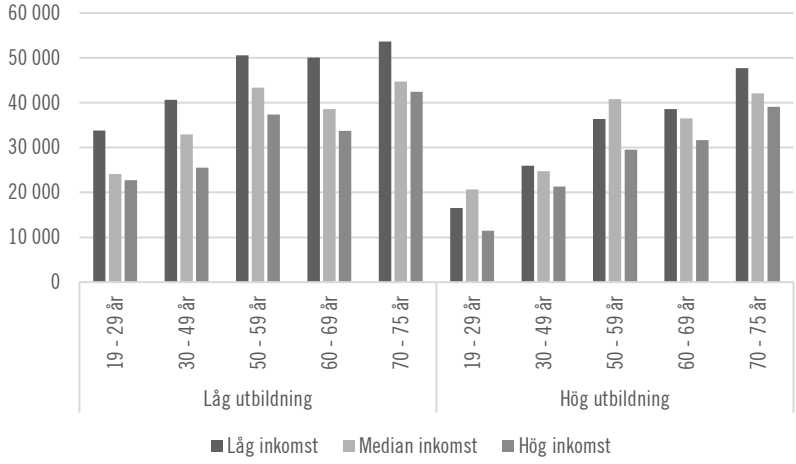


Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

Det framgår att sysselsatt eller ej sysselsatt uppvisar de största kostnadsskillnaderna, framför allt för gruppen med låg utbildning. I nästa steg analyseras vad som påverkar kostnaderna inom de två grupperna för arbetsmarknadsstatus.

Figur 7.9 Kostnad per person för ej sysselsatta givet ålder, inkomst och utbildning

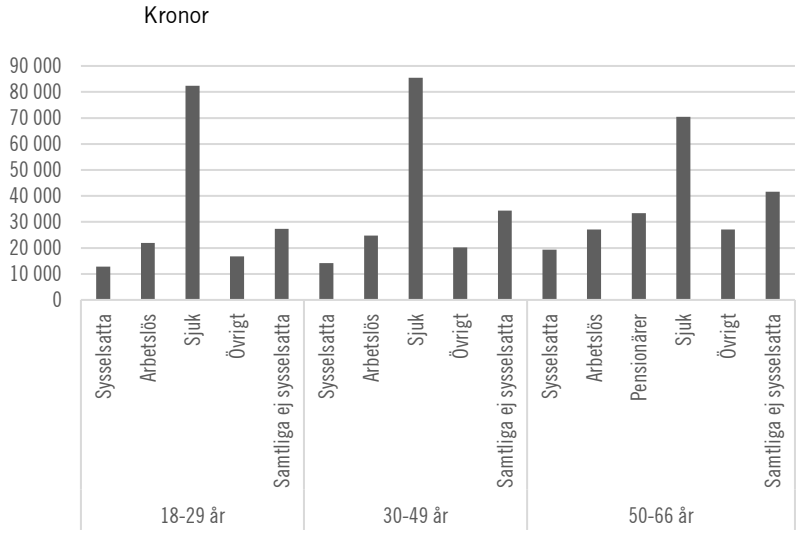
Kronor



Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

Kostnaderna i de olika grupperna av ej sysselsatta är högst i gruppen med låg inkomst och låg utbildning. Men det är enbart gruppen med hög utbildning och hög inkomst som har tydligt lägre kostnader än övriga grupper. Denna grupp är dock väldigt liten. Få individer har hög utbildning och hög inkomst utan att vara sysselsatta. Ej sysselsatta består dock av ett antal olika grupper, vilket föranleder en närmare analys av denna grupp.

Figur 7.10 Kostnad per person givet ålder och typ av sysselsättningsstatus

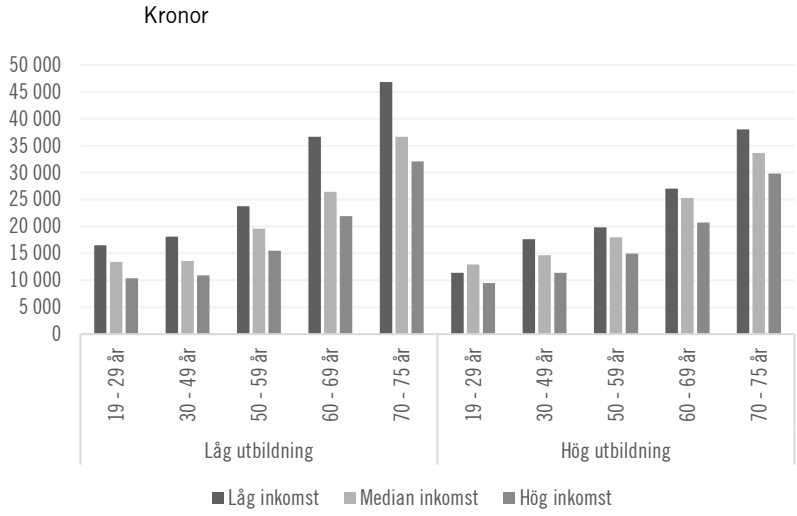


Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

Oavsett ålder är det tydligt att det framför allt är de som är ej sysselsatta på grund av sjukdom som har den klart högsta kostnaden. Samtidigt finns det också en skillnad mellan resterande ej sysselsatta och sysselsatta. Därför föreslår kommittén en indelning där personer i arbetsför ålder delas in i grupperna sysselsatta, sjuka och resterande ej sysselsatta.

För att analysera vilken indelning som är lämplig för de sysselsatta görs en analys av enbart denna grupp.

Figur 7.11 Kostnad per person för sysselsatta givet ålder, utbildningsnivå och inkomst



Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB.

Bland de sysselsatta är det gruppen med låg utbildning och låg inkomst som har särskilt höga kostnader. Gruppen med medelinkomst och hög utbildning har kostnader som ligger i linje med gruppen med medelinkomst och låg utbildning.

Om individen har genomsnittlig eller hög inkomst tycks utbildningsnivå inte spela så stor roll. Inkomst tycks därför vara en starkare indikator för vårdbehov än utbildning, bortsett från för gruppen med låg inkomst. Slutsatsen blir att för sysselsatta bör det finnas en grupp med låg inkomst och låg utbildningsnivå, en grupp för hög inkomst oavsett utbildningsnivå och en grupp för övriga.

Sammanfattningsvis innebär det följande indelning.

Tabell 7.5 Kostnadsmatris för personer i arbetsför ålder

Kronor

	Ej sysselsatta		Sysselsatta		
Ålder	**Sjuka**	**Övriga**	**Låg inkomst och låg utbildning**	**Hög inkomst**	**Övriga**
19–29 år	82 436	18 077	16 783	10 033	12 890
30–49 år	85 475	21 749	18 359	11 258	14 498
50–66 år	70 417	30 460	28 398	16 896	20 973

Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB och egna beräkningar.

För personer i arbetsför ålder har åldersindelningen förändrats där 19–49 år delats upp i två, och gruppen 50–69 år har minskats till 50–66 år eftersom sysselsättningsgraden minskar kraftigt för dem som är äldre än så. Grupperna i arbetsföra åldrar har alltså blivit mer finfördelade med avseende på ålder. Dessutom har arbetsmarknadsstatus inkluderats. En ytterligare förändring är att de grupper som sticker ut allra mest lyfts ut från de övriga grupperna. Det är både i linje med analysen av kostnadsdata och nyligen publicerade forskningsresultat.[9]

Vårdbehov för personer över 66 år

Som framgick av figur 7.4 är det enbart i åldersgruppen 90+ som kostnaderna är högre för sammanboende än för ensamboende. Varför sambandet är det omvända enbart här kan bero på olika faktorer. Men den centrala frågan är om det beror på skillnader i behov. Det är svårt att se att det speglar hälsoskillnader, men en möjlig orsak kan vara att sammanboende har någon som uppmärksammar hälsoförsämringar och bidrar till att man kommer i kontakt med sjukvården. Att äldre på särskilt boende räknas som ensamboende och i viss utsträckning får sina vårdbehov täckta av den kommunala hemsjukvården skulle också kunna vara en förklaring.

Kommittén gör dock sammantaget bedömningen att den högre kostnaden för sammanboende inte speglar ett större behov. Eftersom kostnadsskillnaderna dessutom är små, och spridningen mellan regionerna för grupperna liten, föreslås boendestatus inte längre ingå som en gruppindelning för de äldre. I figur 7.4 såg vi också att hög inkomst

[9] S. Fledsberg, M. Svensson och N. Johansson, Lifetime healthcare expenditures across socioeconomic groups in Sweden, European Journal of Public Health, Vol. 33, No. 6, 994–1000.

samvarierar med lägre kostnader fram tills individen är över 80 år. För de allra äldsta så vänder sambandet och gruppen med högst inkomst har högst kostnader. Att ge mer resurser till regioner där de äldre har högre inkomst skulle inte spegla behovet av vård, snarare hur efterfrågan eller förmågan att söka vård ser ut. Det är troligen också orsaken till att skillnaderna till följd av inkomst tycks minska med ökad ålder. Det beror troligen inte på att hälsan blir bättre utan att efterfrågan börjar väga över. Så länge behov väger tyngre föreslår kommittén att inkomst är en faktor, när sambandet vänder föreslås individer med hög inkomst och låg inkomst få samma prislapp.

Tabell 7.6 Kostnadsmatris för personer över 67 år

Kronor

Ålder	Låg inkomst	Övriga	Samtliga
67–75 år	50 272	38 352	
76–79 år	59 831	53 574	
80–89 år			66 518
90+ år			75 478

Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB och egna beräkningar.

För de äldre har åldersindelningen förfinats för de under 80 år och inkomst under medianen har ersatts med de som har en inkomst under den 25:e percentilen. För gruppen över 80 år reduceras matrisen eftersom boendestatus tas bort på grund av att en indelning efter boendestatus uppvisar små eller kontraintuitiva kostnadsskillnader.

Vårdbehov för barn och unga

För barn och unga framgick av figur 7.5 att inkomstskillnader fortsatt har betydelse för kostnaderna i de två yngsta åldersgrupperna. Skillnaden är tydligast för inkomster under och över medianen, även om det också finns en mindre skillnad för 0-åringarna i de två inkomstgrupperna under medianen. När barnen är 6–18 år är inte inkomst längre en tydlig variabel. Därför föreslår kommittén att de två yngsta åldersgrupperna fortsatt delas in efter inkomster över och under medianen, medan gruppen 6–18 år får samma prislapp oavsett inkomst.

Tabell 7.7 Kostnadsmatris för barn och unga

Kronor per person

Ålder	Inkomst kvartil 1	Inkomst kvartil 2	Inkomst kvartil 3 och 4	Samtliga
0 år	53 222	48 280	41 189	
1 till 5 år	17 153	17 153	14 622	
6 till 18 år				12 034

Anm.: För åldersgruppen 1–5 år är prislappen samma i kvartil 1 och 2.
Källa: Västra Götaland, Skåne och Norrbotten via SCB och egna beräkningar.

För barn och unga är matrisen fortsatt indelad i sex olika grupper. Grupperna har dock förändrats baserat på vad analysen visat spelar roll för kostnadsskillnaderna.

Nödvändigt med kompensation för gles bebyggelsestruktur och småskalighet

Det kompenseras i dag för tre olika merkostnader på grund av gleshet. Det är för små sjukhus på grund av gles bebyggelsestruktur, långa resor på grund av långa avstånd och små vårdcentraler på grund av glesa förhållanden.

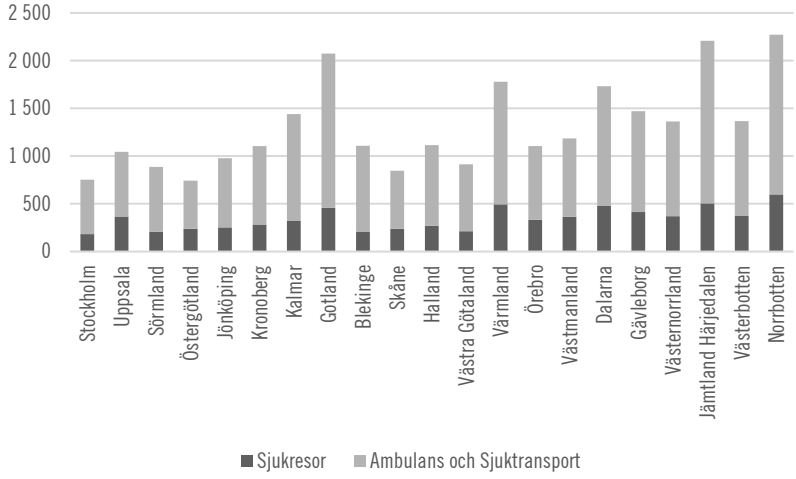
En faktor som komponenten inte fångar är om det lilla sjukhuset är en del av ett nätverk med även större sjukhus eller om det är det enda sjukhuset i regionen. Det kan innebära stor skillnad i förutsättningarna för att bedriva en kostnadseffektiv sjukvård. I stället kompenseras detta i dag via det strukturbidrag som går till regionerna, men beloppet i strukturbidraget ligger fast och följer inte kostnadsutvecklingen i verksamheten.

Ny kompensation för reskostnader

För reskostnader finns det uppgifter över regionernas kostnader för sjukresor samt ambulans och sjuktransporter. År 2022 uppgick de sammanlagda kostnaderna för resor till 11 miljarder kronor. Den beräknade kostnaden i dagens komponent för resor utgör knappt 25 procent av den totala kostnaden. Spridningen av kostnaderna redovisas nedan.

Figur 7.12 Kostnaden för sjukresor, ambulans och sjuktransporter

Kronor per invånare



Källa: SCB.

Norrbotten har högst kostnader följt av Jämtland Härjedalen och Gotland. I en statistisk analys av kostnaderna fungerar variablerna tätortsgrad och landareal bäst med en förklaringsgrad på 75 procent. Högre tätortsgrad samvarierar med lägre kostnader för resor och större yta samvarierar med högre kostnader för resor. En del av skillnaderna i reskostnader kan dock bero på de skillnader i vårdbehov som beskrivits ovan. Detta omhändertas genom att justera kostnaden för resor baserat på vilken vårdtyngd regionen har i förhållande till riket. Koefficienterna från regressionsanalysen multipliceras med variablerna i komponenten, som i detta fall alltså är tätortsgrad och landareal. Detta utgör den första delen av gleshetskompensationen till regioner.[10]

[10] Merkostnaden för resor = ((3392.6672 –27.89821×tätortsgrad + 0.0079964×area)*(vårdbehov/vårdbehov riket)×justeringsfaktorn)–viktat medelvärde.

Två typer av merkostnader kopplade till mindre enheter

Utöver utjämning för reskostnader bör också, som i nuvarande system, utjämning ske för smådrift och gleshet kopplat till mindre enheter. Att en region har få invånare och/eller stora avstånd kan medföra merkostnader i förhållande till genomsnittet.

Oavsett invånarantal i regionen kan avstånden i regionen innebära att vårdcentralerna eller sjukhusen är små därför att de är utspridda över regionen på grund av befolkningens bosättningsmönster. Utöver glesa förhållanden kan också merkostnaderna uppkomma genom att sjukhusen är små för att regionen i sig är liten, men där ändå viss sjukvård och en viss beredskap behöver finnas.

I regionernas egna resursfördelningsmodeller till vårdcentraler tas hänsyn till geografiska förutsättningar. Av samtliga regioner använder 15 en tilläggsersättning när vårdcentralen har ett ur ekonomiskt perspektiv ogynnsamt geografiskt läge. Hur mycket som omfördelas varierar från 1 till 11 procent av de totala kostnaderna för vårdcentralerna, där den största omfördelningen sker i de glesaste länen.[11]

För att fånga dessa förhållanden föreslås två olika delkomponenter: dels en som kompenserar för att regionen som helhet är liten, dels en som kompenserar för att regionen är gles med långa avstånd. Den förstnämnda baseras på sambandet mellan storleken på regionen och kostnaderna för hälso- och sjukvård. Vi ser ett tydligt avtagande samband mellan storleken på regionen och kostnaderna. Vilken indikerar att smådriftsnackdelar finns inom verksamheten.

Utifrån den statistiska analysen kan merkostnaden för småskalighet beräknas. Eftersom vi här vill fånga småskalighet främst inom sjukhusvården, då utgångspunkten är regionens befolkningsstorlek, bör kostnaden justeras för att enbart inkludera denna. Av de totala kostnaderna utgör den specialiserade somatiska vården 59 procent enligt räkenskapssammandraget 2022. Denna utgångspunkt nyttjar vi i komponenten. Precis som i delkomponenten för resor används koefficienterna från regressionsanalysen multiplicerat med befolkningen. Detta utgör den andra delen av gleshetskompensationen till regioner.[12]

[11] Rapporten *Ersättningsmodeller i primärvården. Delrapport 1 – en nulägesbeskrivning av ersättningsmodeller och andra ekonomiska villkor inom svensk primärvård 2021*, Sveriges Kommuner och Regioner 2021.

[12] Merkostnaden för små sjukhus = (143430.1–18634.8 × ln(population)+705.3114×kvadraten (ln(population)))×0.59×justeringsfaktorn – viktat medelvärde.

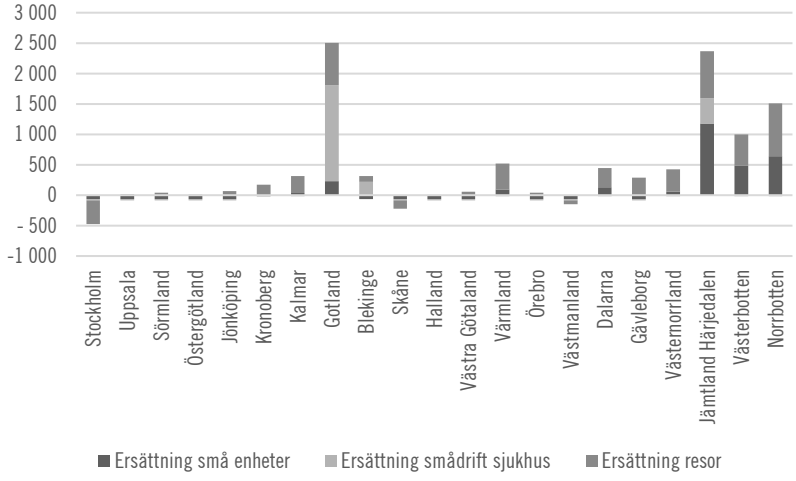
Utöver resor och små sjukhus bör komponenten också kompletteras med ytterligare en faktor för att kompensera för att regioner med stora avstånd kan behöva ha mindre enheter, oavsett invånarantal i regionen. För att fånga detta nyttjar vi den gleshetsvariabel som tagits fram av Lunds universitet. Variabeln har en fördel relativt övriga gleshetsvariabler att den tar hänsyn till invånarnas bosättningsmönster, och inte bara till ytan och antalet invånare. Regionerna fördelar mellan 1–11 procent av kostnaderna utifrån geografiska faktorer, med ett genomsnitt på 3 procent. Tre procent av de totala kostnaderna fördelas därför efter denna variabel. Den högsta genomsnittliga medeldistansen finns i Jämtland följt av Västerbotten och Norrbotten. Lägst medeldistans finns i Stockholm. Den procentuella avvikelsen från medelvärdet i riket utgör här fördelningsnyckel.

Sammantagen ersättning för gleshet

Den sammantagna ersättningen för gleshet beräknas genom att summera ersättningarna för resor och för små enheter, oavsett om dessa är orsakade av gles bebyggelsestruktur eller lågt invånarantal. I figur 7.13 redovisas hur de olika komponenterna i gleshetsersättningen fördelas.

Figur 7.13 Gleshetsersättningen uppdelad efter typ

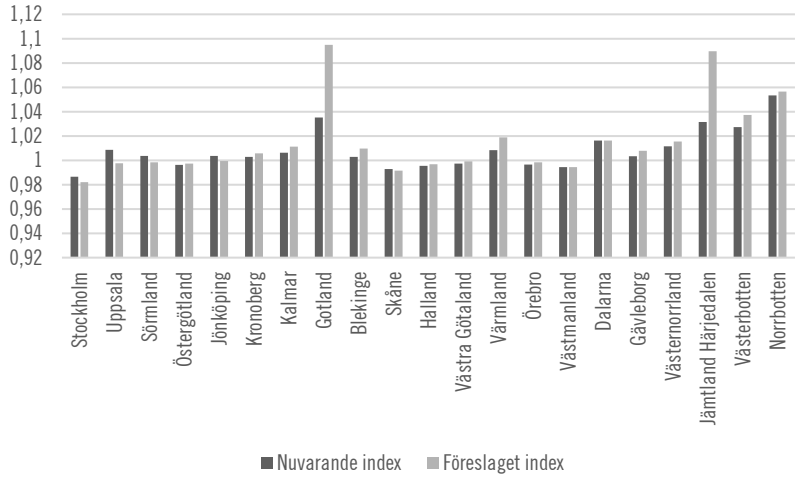
Kronor per invånare



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ersättningen görs sedan om till ett index i likhet med nuvarande system för att bli följsamt mot kostnadsutvecklingen för hälso- och sjukvården. Nedan ställs det nuvarande indexet mot det föreslagna.

Figur 7.14 Gleshetsindex för hälso- och sjukvård



Källa: SCB och egna beräkningar.

Det är framför allt Gotland och Jämtland Härjedalen som får betydligt högre index med kommitténs förslag än det nuvarande. Orsaken är den nya kompensationen för små sjukhus. Denna kompensation finns i dag och ingår i strukturbidraget. Här föreslår kommittén att den överförs till delmodellen för hälso- och sjukvård. Jämförs den föreslagna ersättningen för små sjukhus med denna del av strukturbidraget är det fortsatt en positiv förändring för Jämtland Härjedalen och Gotland, men betydligt mer begränsad. I kapitel 10 beskrivs mer om strukturbidraget.

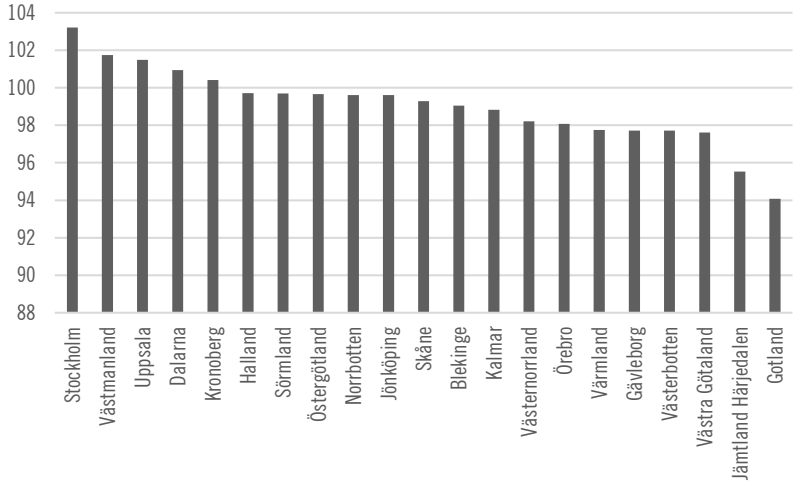
Uppdaterad ersättning för personalkostnader

I dagens delmodell kompenseras både höga lönenivåer och större behov av hyrpersonal på grund av gles bebyggelsestruktur.

Kommittén har erhållit lönedata för regionerna från SKR för åren 2018–2021.[13] De anställdas åldersstruktur varierar mellan regionerna, samtidigt som regionernas organisation och uppdrag kan innebära att olika personalkategorier förekommer mer frekvent. Att en region har lägre genomsnittslön för att personalen är yngre eller för att regionen organiserats på ett sätt som gör att yrkeskategorier med lägre löner förekommer mer frekvent bör inte påverka regionens strukturella lönenivå. För att åtgärda detta standardiseras lönenivån för både yrkeskategori och ålder. Spridningen i den standardiserade lönen illustreras i figur 7.15.

Figur 7.15 Faktisk standardiserad lönenivå i regionerna

Index där medel är 100



Källa: SKR och egna beräkningar.

Stockholm har de högsta lönerna och Gotland de klart lägsta. Men det är inte den faktiska lönenivån som ska utjämnas, utan den strukturellt betingade lönenivån. Den standardiserade lönenivåns samvariation med strukturella faktorer utvärderas i en statistisk analys. Den

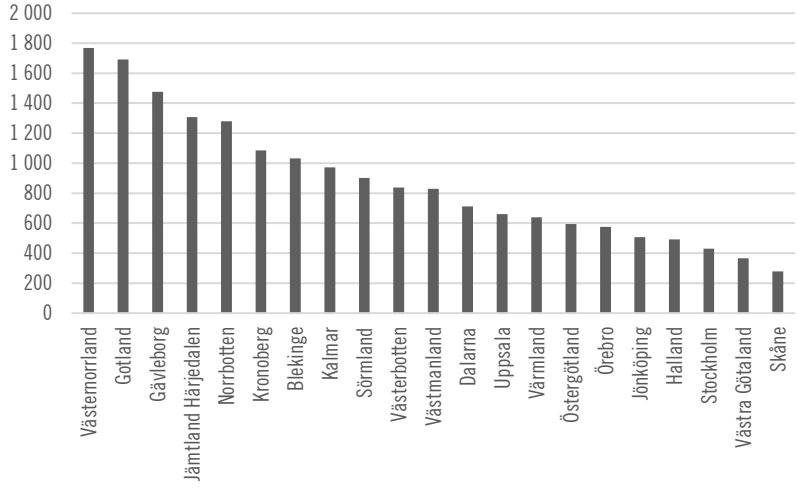
[13] En ny kategorisering av yrken har skett år 2018 vilket begränsar analysens startår till detta år.

statistiska analysen visar att enbart en förklarande variabel återstår: andelen av de förvärvsarbetande i regionen som inte arbetar i kommun eller region. Variabeln ska spegla konkurrensen från den privata sektorn gällande personal. Utfallet innebär att enbart en region får ett index över 100, Region Stockholm. Löneindexet multipliceras med en personalkostnadsandel som uppdaterats. Den uppdaterade personalkostnadsandelen för hälso- och sjukvård tas fram på samma vis som för kommunerna (se kapitel 6) och ökar något från 70,6 procent till 71,0 procent.

I dagens delmodell finns också en merkostnadsersättning för att regioner med gles bebyggelsestruktur har högre kostnader för hyrpersonal. Kostnaden för hyrpersonal varierar fortsatt kraftigt mellan regionerna. I figur 7.16 redovisas hyrkostnaden per invånare.

Figur 7.16 Hyrkostnader per invånare 2021

Kronor per invånare



Källa: SKR.

Även när det gäller hyrkostnader får regionerna inte sitt utfall baserat på vilka hyrkostnader de har, utan baserat på regionens strukturella förutsättningar. I nuvarande komponent används ett gleshetsmått där tätortsgraden kombineras med invånare per kvadratkilometer. En uppdatering av komponenten visar att hyrkostnaderna följer samma

trend som tidigare. Uppdateringen innebär således endast små justeringar från nuvarande komponent.

7.2.4 Utfalls- och förändringsanalys

I kommitténs förslag på en ny delmodell för hälso- och sjukvård ingår följande komponenter:

- vårdbehov,
- ersättning för gles bebyggelsestruktur,
- ersättning för strukturellt löneläge, samt
- ersättning strukturellt högre hyrpersonalkostnader.

Jämfört med den befintliga delmodellen ersätts gleshet av en ny komponent som byggs upp av merkostnaderna för befolkningsmässigt små regioner, små enheter på grund av gles bebyggelsestruktur och kostnaden för längre resor. Komponenterna för löner och hyrpersonalkostnader uppdateras för att bli mer relevanta.

För att bedöma förslaget i sin helhet har kommittén analyserat den föreslagna delmodellen enligt samma metodik som har använts för att utvärdera den befintliga delmodellen. Tidigare förklarade standardkostnaden 52 procent av variationen i kostnaderna. Med förslaget förklarar standardkostnaden 63 procent av variationen i nettokostnaderna. Omfördelningen i delmodellen ökar från 8,1 miljarder kronor till 8,3 miljarder kronor. Omfördelningen för vårdbehov minskar från 6,7 miljarder kronor till 6,5 miljarder kronor. Omfördelningen för vård i glesbygd ökar från 1,4 miljarder kronor till 1,9 miljarder kronor. Men denna inkluderar nu merparten av det strukturbidrag på 500 miljoner kronor som tas bort. Omfördelningen för lönekostnader ökar från 0,7 miljarder kronor till 0,9 miljarder kronor. Omfördelningen för bemanning i glesbygd ligger fortsatt på 0,6 miljarder kronor.

Tabell 7.8 Omfördelning i delmodellen för hälso- och sjukvård 2024

Miljarder kronor

Region	Vårdbehov	Vård i glesbygd	Löner	Bemanning i glesbygd	Totalt
Nuvarande	6,7	1,4	0,7	0,6	8,1
Förslag	6,5	1,9	0,9	0,6	8,3

Källa: SCB och egna beräkningar.

Med kommitténs förslag är det fortsatt Gotland som får det största tillägget med 5 961 kronor per invånare – en positiv förändring på 1 668 kronor per invånare. Stockholm har det största avdraget med 2 738 kronor per invånare, vilket är en förändring med –83 kronor per invånare. Båda regionerna har påverkats av förändringar i strukturbidraget där Gotland får en negativ förändring på –1 378 kronor per invånare, medan Stockholm får en positiv förändring på 48 kronor per invånare.

Tabell 7.9 Standardkostnad hälso- och sjukvård, utfall och förändring

Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/avdrag	Förändring	Strukturbidrag förändring
Stockholm	26 008	–2 738	–83	48
Uppsala	27 430	–1 316	–631	48
Södermanland	30 111	1 365	–259	48
Östergötland	29 096	349	9	48
Jönköping	29 217	471	–258	48
Kronoberg	29 576	829	–118	–182
Kalmar	32 001	3 255	223	48
Gotland	34 707	5 961	1 668	–1 378
Blekinge	31 091	2 345	101	–453
Skåne	28 293	–453	–28	48
Halland	29 076	330	–140	48
Västra Götaland	28 490	–256	155	48
Värmland	31 713	2 966	306	48
Örebro	29 735	988	57	48
Västmanland	29 571	825	–153	48
Dalarna	31 667	2 921	–222	48
Gävleborg	31 328	2 582	–16	48
Västernorrland	31 621	2 875	130	48
Jämtland Härjedalen	33 282	4 536	1 474	–736
Västerbotten	30 445	1 699	223	–194
Norrbotten	32 713	3 967	47	–452

Anm.: Kolumnen förändring redovisar förändringen exklusive förändringen i strukturbidraget.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Störst positiv förändring får Gotland och Jämtland Härjedalen. Orsaken är främst en ny beräkning av kostnaden för små sjukhus. Denna förändring ska ställas i relation till ett minskat strukturbidrag. Trots detta får både Gotland och Jämtland Härjedalen en sammantaget positiv förändring. För Norrbotten avser strukturbidraget inte ersättningen för små landsting utan för tidigare bidragsförändringar.

Tabell 7.10 Förändringens sammansättning

Kronor per invånare

	Vårdbehov	Vård glesbet	Bemanning glesbygd	Löner	Totalt
Stockholm	6	–143	–12	66	–83
Uppsala	–174	–332	1	–126	–631
Södermanland	–69	–181	–1	–8	–259
Östergötland	15	1	1	–8	9
Jönköping	–108	–148	7	–8	–258
Kronoberg	–189	74	6	–8	–118
Kalmar	94	126	10	–8	223
Gotland	–199	1 846	29	–8	1 668
Blekinge	–91	196	4	–8	101
Skåne	57	–67	–11	–8	–28
Halland	–55	14	–4	–96	–140
Västra Götaland	144	23	–4	–8	155
Värmland	–5	300	19	–8	306
Örebro	33	28	3	–8	57
Västmanland	–47	–30	2	–77	–153
Dalarna	–198	–33	16	–8	–222
Gävleborg	–136	112	15	–8	–16
Västernorrland	27	95	16	–8	130
Jämtland Härjedalen	–316	1 748	50	–8	1 474
Västerbotten	–59	263	26	–8	223
Norrbotten	–49	62	41	–8	47

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Den nya matrisen för vårdbehovet ger störst förändring för Jämtland Härjedalen beroende på den nya indelningen och uppdaterade prislappar. Gleshet har störst effekt för de små regionerna, där en ny kompensation för små sjukhus inkluderats. Uppsala har den sammantaget största negativa förändringen. Uppsala går från att ha fått ett

tillägg till ett avdrag i gleshetskomponenten. Orsaken kan hittas främst i att tidigare strukturmodell placerat ut två små sjukhus i Uppsala, vilket har gett Uppsala ett tillägg. Dagens komponent för små sjukhus ger inte Uppsala någon ersättning. Uppsala tappar även mest i komponenten för lönekostnader som uppdateras och där enbart en variabel kvarstår som signifikant, nämligen andel förvärvsarbetande som ej arbetar i kommuner och regioner.

7.3 Ersättning kraftig befolkningsförändring

Under 2024 omfördelar komponenten ersättning för kraftig befolkningsförändring inom ramen för kostnadsutjämningens delmodell befolkningsförändringar 861 miljoner kronor.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga komponenten ersättning för kraftig befolkningsförändring är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av komponenten. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag avseende komponenten.

7.3.1 Nuvarande utformning

Komponenten är tänkt att ersätta både för ökande och minskande folkmängd hos den enskilda regionen. Den nuvarande komponenten infördes 2020 på förslag av Kostnadsutjämningsutredningen.[14] Utredningen gjorde ingen djupare studie om vilka kostnader som eventuellt skulle kunna uppstå vid en kraftig förändring av folkmängden. Komponentens införande motiverades utifrån utfallet av utredningens övriga förslag.

Frågan om de dåvarande landstingens merkostnader vid befolkningsminskning analyserades av 2021 års utjämningskommitté.[15] Slutsatsen var att eventuella merkostnader kopplat till lokaler och pensionskostnader var låga och att demografin och den medicintekniska utvecklingen skulle motverka en eventuell överkapacitet på grund av en minskande befolkning.

[14] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
[15] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*

Frågan om de dåvarande landstingens merkostnader vid befolkningsökning lyftes för första gången av Kostnadsutjämningsutredningen.[16]

En relativ modell

Ersättningen för kraftig befolkningsförändring utgår med 100 kronor per procentenhet utöver rikets utveckling plus 2 procent. Det gäller både för ökning och minskning. Om rikets befolkning ökar beräknas ersättningen för befolkningsminskning utifrån den minskning som överstiger –2 procent. Om rikets befolkning minskar utgår ersättningen för befolkningsökning utifrån den ökning som överstiger 2 procent.

Regionernas komponent skiljer sig därmed från kommunernas motsvarighet, där ersättning utgår oavsett utvecklingen i riket. Vidare finns det ingen komponent i kommunernas kostnadsutjämning som avser att kompensera för kraftig befolkningsökning,

7.3.2 Utvärdering av befintlig komponent

Ingen region har uppfyllt kriteriet för minskning

En utvärdering av delmodellen för minskning är svår att göra eftersom ingen region minskat sin folkmängd över en tioårsperiod och därmed varit föremål för ersättning. Utöver detta angavs det inga riktiga motiv vid införandet som utvärderingen kan göras mot.

Antalet regioner som ersatts för en ökad folkmängd har varit få

Två till tre regioner har erhållit ersättning för ökning av folkmängden sedan delmodellen infördes 2020. År 2024 erhåller Uppsala 506 kronor per invånare, Stockholm 261 kronor per invånare och Halland 62 kronor per invånare.

[16] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

Analysen av regionernas stora verksamheter påvisar inget samband med ökande befolkning

I kommitténs arbete med hälso- och sjukvården samt kollektivtrafiken har befolkningsförändringarnas inverkan på kostnaderna prövats. Analyserna ger inget stöd för att en ökande folkmängd skulle skapa merkostnader för de aktuella regionerna som inte ersätts inom delmodellerna.

7.3.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Delmodellen för befolkningsförändringar tas bort. Den komponent inom delmodellen befolkningsförändringar som ersätter regioner som minskar respektive ökar kraftigt tas bort.

När det gäller kompensationen för en minskad folkmängd menar kommittén att de argument som Utjämningskommittén framförde alltjämt borde vara giltiga. Det tillsammans med att ingen region har uppfyllt kraven talar för att denna del ska avskaffas.

För regioner som växer har modellen kompenserat en handfull regioner genom åren. Analyserna av verksamheterna ger dock inget stöd för att det skulle uppstå merkostnader vid en ökande folkmängd på de nivåer som varit aktuella.

Regionerna har investerat mycket i både kollektivtrafik och hälso- och sjukvård (sjukhus) de senaste åren. Detta driver upp kapitalkostnaderna för de regioner som investerar. Det är dock inte bara de regioner som växer i befolkning som investerar.[17] Mot denna bakgrund är kommittén inte beredd att låta kompensationen för kraftig positiv befolkningsförändring fortsätta vara en del av kostnadsutjämningen för regioner.

[17] Kommuninvest (2022): *Den kommunala låneskulden*.

7.3.4 Utfalls- och förändringsanalys

Inga regioner erhåller ersättningen i denna del av kostnadsutjämningen eftersom kommitténs förslag är att den ska tas bort. Förändringen blir därmed lika med den ersättning som erhålls i nuvarande komponent utjämningsåret 2024. Situationen kan vara en annan vid tidpunkten för införande.

Tabell 7.11 Utfall delmodell befolkningsförändringar

Kronor per invånare

Region	Standardkostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Stockholm	..	..	–179
Uppsala	..	..	–424
Södermanland	..	..	82
Östergötland	..	..	82
Jönköping	..	..	82
Kronoberg	..	..	82
Kalmar	..	..	82
Gotland	..	..	82
Blekinge	..	..	82
Skåne	..	..	82
Halland	..	..	20
Västra Götaland	..	..	82
Värmland	..	..	82
Örebro	..	..	82
Västmanland	..	..	82
Dalarna	..	..	82
Gävleborg	..	..	82
Västernorrland	..	..	82
Jämtland Härjedalen	..	..	82
Västerbotten	..	..	82
Norrbotten	..	..	82

Källa: SCB.

7.4 Ersättning för eftersläpning

Under 2024 omfördelar komponenten ersättning för eftersläpning inom ramen för kostnadsutjämningens delmodell befolkningsförändringar 0 kronor.

I det här avsnittet beskriver kommittén hur den befintliga komponenten ersättning för eftersläpning är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av komponenten. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag avseende komponenten.

7.4.1 Nuvarande utformning

Kompensationen infördes 2006 efter förslag från 2021 års utjämningskommitté[18] och innefattar två kriterier som ska vara uppfyllda samtidigt för att en region ska erhålla ersättning.[19]

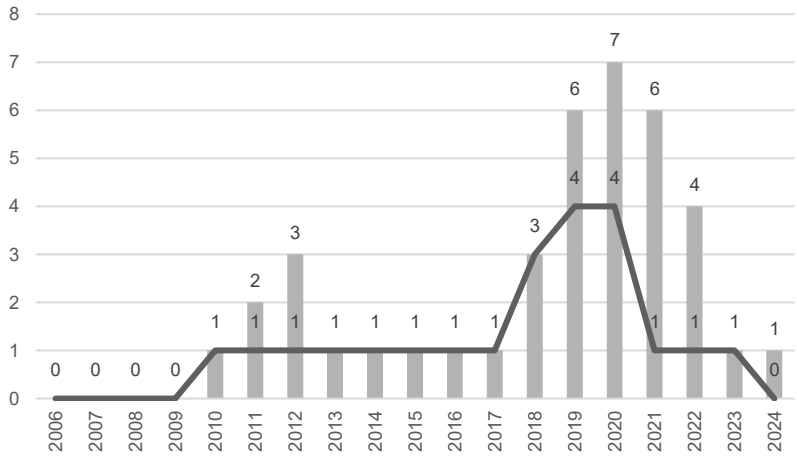
Det första kriteriet är att befolkningstillväxten ska vara minst 1,2 procent i genomsnitt de senaste fyra åren. Det andra kriteriet är att befolkningstillväxten även ska vara minst 1,2 procent det senaste året. Det första kriteriet är uppsatt för att fånga regioner som vuxit snabbt under en längre period. Det andra kriteriet är uppsatt för att fånga större eftersläpning av intäkterna det aktuella året.

7.4.2 Utvärdering av befintlig komponent

År 2019 var det fyra regioner som fick ersättning i komponenten (Stockholm, Uppsala, Skåne och Blekinge). År 2023 ersattes en region, Region Uppsala. Under innevarande år är det ingen region som erhåller ersättning för eftersläpning.

[18] SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*
[19] Prop. 2005/06:7 *Vissa kommunalekonomiska frågor.*

Figur 7.17 Antal regioner som ersatts för eftersläpningseffekter (linjen) samt totalt antal regioner som klarat kriteriet om långsiktig tillväxt



Källa: SCB.

Ersättningen börjar vid 1,2 procent

Ersättningen börjar vid 1,2 procent för att sedan öka i takt med befolkningsökningen. För varje person utöver 1,2 procents ökning erhålls motsvarande föregående års genomsnittliga intäkter per invånare. En region som ligger precis på 1,2 procent i ökning i det andra kriteriet (och samtidigt uppfyller det första kriterier) erhåller således 0 kronor. En ökning upp till 1,2 procent antas således regionen kunna hantera ekonomiskt utan kompensation.

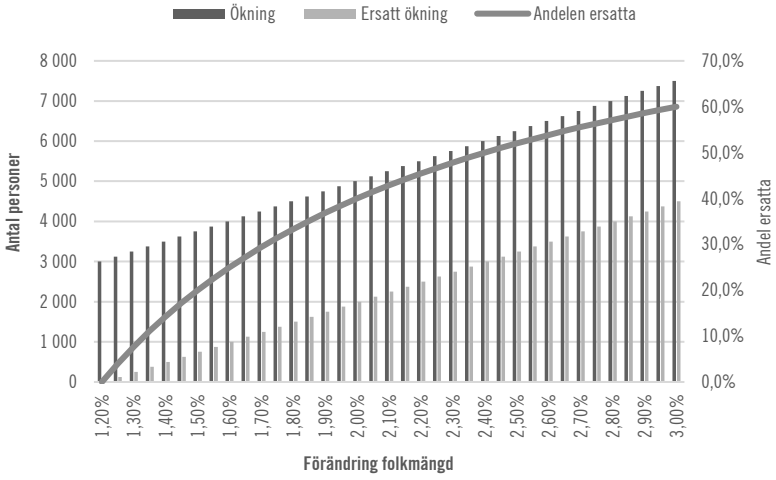
Gränsen på 1,2 procent är en avvägning av hur stor andel av befolkningsökningen som ska kompenseras och folkökningens kostnadskonsekvenser. Vid en ökning av befolkningen på 2 procent kommer regionen kompenseras för 40 procent av de tillkommande personerna.[20] Om ökningen sker kontinuerligt under året med en tolftedel per månad (8,3 procent) kommer den vägda belastningen på regionens kostnader att bli 50 procent av helårsökningen.

Andelen personer som regionen ersätts för stiger i takt med ökningen eftersom de första 1,2 procenten alltid dras av oavsett ökning. Vid en relativt låg befolkningstillväxt utgör således avdraget en stor

[20] 2,0–1,2 = 0,8; 0,8/2,0 = 40 %.

del av ökningen. För att ersättas med 50 procent av ökningen behöver regionen öka befolkningen med 2,4 procent.[21]

Figur 7.18 Räkneexempel, ökning för en region med 250 000 invånare



Källa: Egna beräkningar.

7.4.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Komponenten för eftersläpning inom delmodellen för befolkningsförändringar för regioner flyttas från kostnadsutjämningen för regioner till en egen del under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner. Finansieringen sker direkt under anslaget och inte som nu inom kostnadsutjämningen.

Komponenten för eftersläpning ändras genom att gränsen för när ersättningen faller ut sänks från 1,2 procent till 1 procent.

För att kompensera regioner med en tillfällig ökning i befolkningen och regioner som är i början av en kraftig tillväxtperiod införs en så kallad ventil. Regioner som inte kvalificerar sig för kompensation enligt det långsiktiga kriteriet ersätts för eftersläpning om de växer med mer än 2,5 procent ett enskilt år.

[21] 2,4–1,2 = 1,2, 1,2/2,4 = 50 %.

Komponenten kan vissa år ge betydande belopp för enskilda regioner. Det kan vara ett problem om regionen inte är uppmärksam på den tillfälliga karaktären av ersättningen och finansierar löpande drift med dessa medel.

Kompensationen bör dels för att tydliggöra dess tillfälliga karaktär, dels för att den inte avser kostnader utan uteblivna intäkter, lyftas ut ur kostnadsutjämningen. Det innebär att finansieringen sker genom anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, och inte genom ett avdrag inom kostnadsutjämningen.

Gränsen för ersättningen sänks och en ventil införs

Komponenten fångar de regioner som under en längre tid har haft kraftig befolkningstillväxt. Flera regioner upplevde under andra halvan av 2010-talet en kraftig befolkningstillväxt. Under 2016 växte 11 regioner med mer än 1,2 procent. Endast Region Stockholm hade dock vuxit under en längre period. Övriga tio regioner ersattes därför inte, trots ett stort bortfall i intäkter.

För en region som växer med 2 procent och uppfyller det långsiktiga kriteriet utgör den ersatta folkmängden 40 procent av årets ökning. Den procentuella andel som ersätts ökar ju större ökningen har varit. Vid en kontinuerlig befolkningsökning under året blir det vägda kostnadstrycket 50 procent av befolkningsökningen.

Kommittén menar att det behövs vissa förändringar i komponenten för att stötta de regioner som växer snabbt. Komponenten bör även fortsättningsvis kompensera regioner med en stor befolkningsökning under lång tid.

Det finns anledning att sänka gränsen till 1 procent för både kriterium 1 och kriterium 2. Det är främst det kortsiktiga kriteriet som bör sänkas för att kompensationens andel av förändringen ska öka. Om kompensationen börjar vid 1 procent kommer en region som ökar med 2 procent erhålla ersättning för 50 procent av befolkningstillväxten. För enkelhets skull sätts gränsen för det långsiktiga kriteriet också till 1 procent. Detta leder att fler regioner kan komma i fråga för ersättning. Det är välkommet eftersom nuvarande högre gräns riskerar stänga ute regioner som växer kontinuerligt under flera år, men inte tillräckligt för att kvala in för ersättning.

Vidare ska de regioner som vuxit med mer än 2,5 procent ett enskilt år ersättas för bortfallet i intäkter via den föreslagna ventilen. Ingen regions befolkning har vuxit så mycket de senaste 55 åren. Den högsta tillväxten hade Halland 1970 med 2,3 procent. Villkoren är i övrigt de samma som för de regioner som kvalificerats enligt ordinarie kriterier.[22]

7.4.4 Utfalls- och förändringsanalys

I tabellen nedan redovisas nuvarande utfall samt kommitténs förslag till förändrad komponent för två exempelregioner. Det första exemplet avser en region som i nuvarande komponent inte kvalificerar sig för det långsiktiga kriteriet och därmed inte är aktuell för ersättning. I förslaget med sänkt gräns kvalificerar sig regionen enligt steg 1, men har för låg tillväxt det senaste året för att erhålla ersättning.

Det andra exemplet avser en region som i nuvarande komponent inte kompenseras eftersom tillväxten det senaste året inte överstigit 1,2 procent. Denna region får ersättning i kommitténs förslag.

Tabell 7.12 Utfall modell för eftersläpningsersättning, nuvarande och förslag, två exempelregioner

	Stockholm		Uppsala	
	Nu	Förslag	Nu	Förslag
Genomsnitt 4 år	1,03 %	1,03 %	1,61 %	1,61 %
Gräns	1,2 %	1,0 %	1,2 %	1,0 %
Folkmängd 1 nov 2022	–	2 437 158	400 070	400 070
Folkmängd 1 nov 2023	–	2 455 914	404 714	404 714
Senaste året	–	0,77 %	1,16 %	1,16 %
Gräns	–	1,0 %	1,2 %	1,0 %
Antal ersatta	–	0	–	643
Ersättning, kr per inv.	–	0	–	48

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

[22] SCB (2024): *Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 – 2023.* https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningNy/table/tableViewLayout1.

I förslaget ersätts en region med 48 kronor per invånare. Det är en fler än i nuvarande komponent. Avdraget för övriga regioner ökar från 0 kronor till 2 kronor per invånare.

8 Översyn av kostnadsutjämningen för kollektivtrafik

Delmodellen för kollektivtrafik är gemensam för kommuner och regioner. Under 2024 omfördelar delmodellen 3,6 miljarder kronor mellan regionerna och 2,4 miljarder kronor mellan kommunerna. Detta kan jämföras med de sammantagna nettokostnaderna för verksamheten under 2022 på cirka 31 miljarder kronor. I delmodellen omfördelas således cirka 18 procent av de totala nettokostnaderna för verksamheten, vilket är relativt högt jämfört med de flesta andra delmodeller.

I det här kapitlet beskriver kommittén hur den befintliga delmodellen för kollektivtrafik är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av delmodellen. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny delmodell för kollektivtrafik.

8.1 Nuvarande utformning

I samband med de stora förändringarna i den kommunala utjämningen 1996 infördes en delmodell för kollektivtrafik i kostnadsutjämningen. I sina huvuddrag har utjämningen för kollektivtrafik varit relativt stabil, även om variablerna i beräkningen av standardkostnaderna har förändrats.

Den nuvarande utformningen av delmodellen för utjämning av kollektivtrafikkostnader trädde i kraft 2020, efter förslag från Kostnadsutjämningsutredningen.[1] Den är precis som tidigare gemensam för regioner och kommuner. Det innebär att det är de sammantagna kostnaderna för och behoven av kollektivtrafik för regioner och kommuner i länet som delmodellen försöker fånga, oavsett huvudmannaskap för verksamheten.

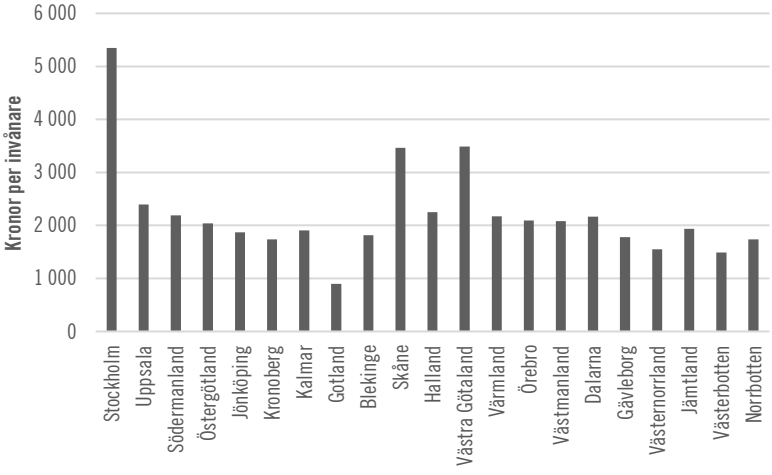
[1] SOU 2018:74 *Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

I ett första steg beräknas en standardkostnad för varje län. Denna standardkostnad inkluderar alltså både kommunernas och regionens förväntade kostnader för kollektivtrafiken inom ett län. I beräkningen av denna standardkostnad nyttjas sambandet mellan de totala kostnader för kollektivtrafiken i länen och ett antal strukturella variabler. Dessa är

- tätortsbefolkningens storlek,
- andel invånare i länet som pendlar över kommungräns, samt
- roten ur invånardistans.

Klart högst länsvis standardkostnad 2024 har Stockholms län med 5 350 kronor per invånare. Tätorts- och pendlingsvariabeln medför att även Skåne och Västra Götaland har höga standardkostnader. I andra änden är standardkostnaden klart lägst för Gotland med 897 kronor per invånare.

Figur 8.1 Länsvis standardkostnad 2024



Källa: SCB.

Den länsvisa standardkostnaden delas sedan 50/50 mellan regionen och kommunerna i länet, förutom i Stockholms län där fördelningen sedan 2005 är 60/40. Regeringen motiverade denna förändring utifrån att andra förslag i delmodellen för kollektivtrafik gav Stockholms län

högre ersättning och att med hänsyn till kollektivtrafikens höga kostnader i Stockholms län och att landstinget har hela finansieringsansvaret borde den ökade ersättningen helt tillfalla landstinget.[2]

I utjämningen mellan regioner får region Stockholm ett tillägg på 1 481 kronor per invånare och Gotland ett avdrag på 1 280 kronor per invånare.

I de län som har växlat över kollektivtrafiken till regionerna har kommunerna i länet samma standardkostnad som regionen, räknat i kronor per invånare. Det vill säga hälften av den länsvisa standardkostnaden, förutom i Stockholm där den utgör 40 procent. Bakgrunden till att det sker en utjämning för kollektivtrafik även mellan kommuner som inte längre har något ansvar för trafiken beskrivs i avsnitt 8.3.2 nedan.

För kommuner i län med delat huvudmannaskap bestäms fördelningen mellan kommunerna sedan 2020 utifrån resultatet av en regressionsanalys.[3] Fördelningen skattas utifrån sambandet mellan kostnaderna för kommunerna i dessa län och följande variabler:

- genomsnittligt pendlingsavstånd,
- logaritmen av tätortsbefolkningen och logaritmen av tätortsbefolkningen i kvadrat (dessa variabler ska ses tillsammans), samt
- roten ur invånardistansen.

Denna statistiska modell bestämmer fördelningen mellan kommunerna i länet för 46 kommuner i 4 län.[4]

I utjämningen mellan kommuner får kommunerna i Stockholms län det största tillägget på 660 kronor per invånare och Oxelösund det största avdraget på 1 201 kronor per invånare.

[2] Prop. 2003/04:155, *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet*, s. 47.
[3] Förutom i Södermanland där fördelningen efter ansökan från länet beslutats av regeringen i särskild ordning.
[4] Det gäller kommunerna i Västmanland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

8.2 Utvärdering av befintlig delmodell

Den allmänna kollektivtrafiken har byggts ut under lång tid.[5] Ansvaret för och finansieringen av kollektivtrafiken var länge delat mellan de tidigare landstingen och kommunerna i nästan alla län. I Stockholms län har landstinget/regionen ansvarat för kollektivtrafiken sedan storlandstinget bildades 1971. Före sammanslagningarna till nuvarande Skåne och Västra Götalands län 1997/1998 ansvarade de så kallade landstingsfria kommunerna Malmö och Göteborg för kollektivtrafiken i sina kommuner.

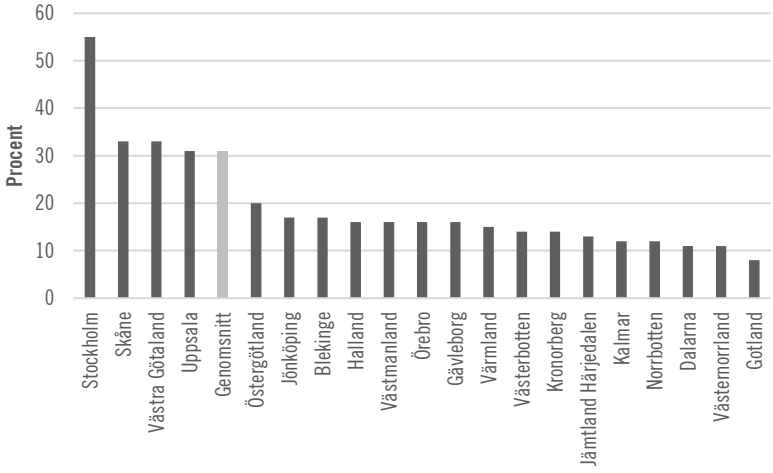
Den nya kollektivtrafiklag (2010:1065) som infördes 2012 bidrog till att regionen nu har hela ansvaret för kollektivtrafiken i flertalet län. I fem län är ansvaret för verksamheten dock fortsatt delat mellan kommuner och region, vilket komplicerar utjämningen (se nedan).

8.2.1 Mycket stora skillnader i resande

Antalet påstigningar i kollektivtrafiken uppgick 2022 till nästan 1,4 miljarder. Resandet med kollektivtrafik ökade länge i snabb takt. Mellan 2007 och 2019 ökade antalet påstigningar med 38 procent. Kollektivtrafiken ökade också kontinuerligt sin andel av det totala motoriserade resandet fram till pandemin. Mellan 2010 och 2019 ökade kollektivtrafikens andel av resorna med motordrivna fordon från 24 till 32 procent. Efter en kraftig svacka under pandemin har andelen ökat igen och uppgick till 31 procent 2023. Pandemin fick dock mycket stor effekt på resandet. Under 2020 och 2021 var resandet cirka 35 procent lägre än 2019. Under 2022 återhämtade sig resandet delvis, men var fortfarande 17 procent lägre än 2019. Det ökade distansarbetet har minskat antalet arbetsresor såväl med kollektivtrafik som med bil.[6]

[5] Den allmänna kollektivtrafiken avser den linje- eller tidtabellsbaserade trafiken. Här ingår inte den särskilda kollektivtrafiken som skolskjuts, färdtjänst och sjukresor.
[6] Uppgifterna i stycket är hämtade från Trafikanalys och Svensk Kollektivtrafik.

Figur 8.2 Kollektivtrafikens andel av motoriserat resande 2023

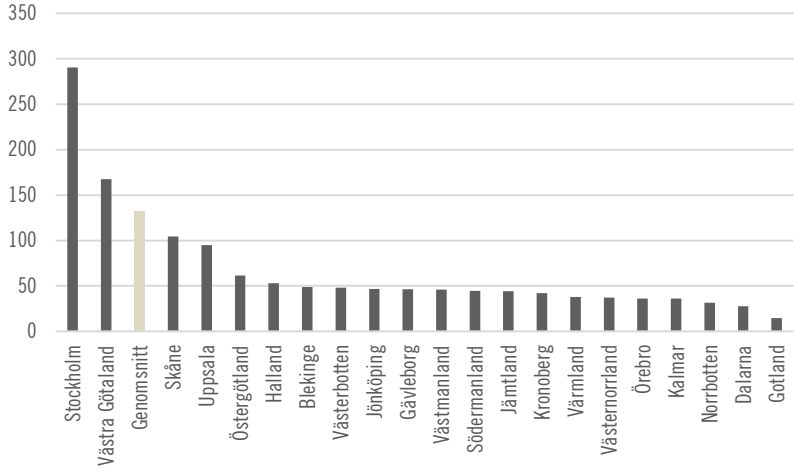


Anm.: Vägt genomsnitt. I figuren saknas uppgifter för Södermanland. Uppgifterna bygger på enkäter och är därför mer osäkra i län med relativt få invånare.
Källa: Svensk Kollektivtrafik, Kollektivtrafikbarometern – Årsrapport 2023.

Som framgår av figur 8.2 är det mycket stora skillnader i kollektivtrafikens marknadsandel. Kollektivtrafiken svarar för mer än hälften av alla resor med motordrivna fordon i Stockholm, men endast för 8 procent på Gotland. Marknadsandelen är klart högst i de tre storstadslänen, samt i Uppsala. I övriga län är marknadsandelen långt under det vägda genomsnittet.

I Stockholms län gjorde en genomsnittlig invånare 290 påstigningar i kollektivtrafiken 2022, vilket är mer än dubbelt så många som riksgenomsnittet. Lägst antal påstigningar hade Gotland med endast 15 per invånare. Rangordningen mellan länen överensstämmer relativt väl med marknadsandelarna i figur 8.2, men skillnaderna i antalet resor med kollektivtrafiken är ännu större. Det förklaras av att det även finns skillnader i hur mycket resor som invånarna gör i olika län, oavsett färdsätt.

Figur 8.3 Antal påstigningar per invånare 2022



Anm.: Vägt genomsnitt.
Källa: Trafikanalys, Regional linjetrafik 2022.

Det bör påpekas att måttet påstigningar har brister. En resa kan innehålla flera registrerade påstigningar. Det gäller till exempel en resa med byte från buss till spårtrafik. I Trafikanalys nationella resvaneundersökning (RVU), som är en enkätbaserad urvalsundersökning, är också antalet resor bara drygt hälften så många som de registrerade påstigningarna i den regionala linjetrafiken. Det förklaras delvis av att anslutningar räknas som en resa i RVU. I en tidigare undersökning för åren 2011–2016 uppgick antalet påstigningar per resa till i genomsnitt 1,37. Flest påstigningar per resa hade Stockholm med 1,5.

Att RVU är en urvalsundersökning gör att antalet resor i de mindre länen inte förefaller tillförlitliga och hoppar mycket mellan åren. Det är anledningen till att de inte redovisas tillsammans med de registrerade påstigningarna i figur 8.3. I resvaneundersökningen minskar Stockholms andel av de totala resorna från 51 procent av påstigningarna till knappt 43 procent. Ett skäl är att resorna innehåller flera påstigningar enligt ovan. Men enkätundersökningen innebär också en underskattning eftersom den bara omfattar invånare i länet. Stockholm och Västra Götaland har många besökare från andra länder och från andra län som också nyttjar länets kollektivtrafik.

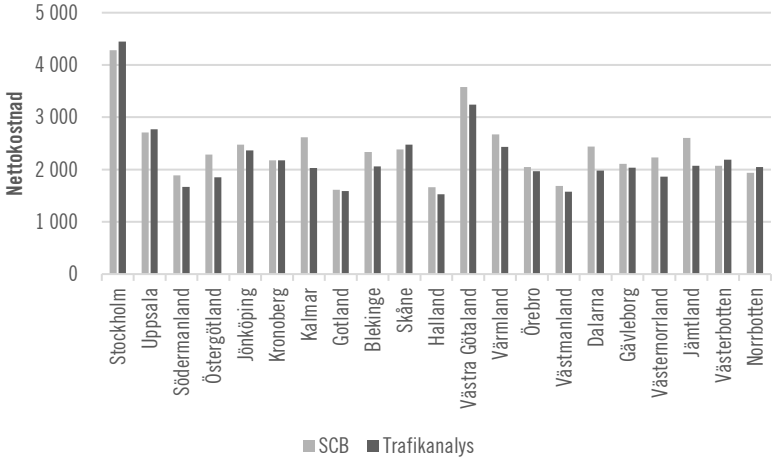
8.2.2 Högst kostnader i storstadsregionerna

Enligt Trafikanalys sammanställning av uppgifter från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) uppgick bruttokostnaderna för kollektivtrafiken sammantaget till 56,5 miljarder kronor 2022.[7] Det är en ökning med cirka 35 miljarder sedan 2003. Kostnadsökningen har varit betydligt snabbare än för andra verksamheter i regionerna och kommunerna. Under 2022 motsvarade bidragen från regioner och kommuner 1,14 procentenheter i skattesats, att jämföra med 0,71 procentenheter 2003. Även SCB:s räkenskapssammandrag (RS) har uppgifter om kollektivtrafikens kostnader för såväl regioner som kommuner.

Det stora resandet i storstadsregionerna visar sig också i kostnadsskillnaderna mellan länen (se figur 8.4).

Figur 8.4 Nettokostnad enligt SCB[8] respektive Trafikanalys 2022

Kronor per invånare



Källa: SCB, Trafikanalys och egna beräkningar.

Stockholms län har klart högst kostnad, räknat i kronor per invånare. Näst högst kostnad har Västra Götaland. Det är alltså länen med stor folkmängd och de största tätorterna som har de högsta kostnaderna.

[7] De gamla länstrafikhuvudmännen (länstrafikbolagen) upphörde 2012 och ersattes av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM).
[8] Uppgifterna är hämtade från SCB:s räkenskapssammandrag (RS) för kommuner och regioner.

Mönstret är relativt likartat oavsett om vi utgår från kostnadsuppgifterna i räkenskapssammandraget eller från Trafikanalys. Men för några län är skillnaderna relativt stora och de olika källorna diskuteras därför mer utförligt nedan (avsnitt 8.2.4).

8.2.3 Hög beläggning ger låga kostnader för tunnelbana och järnväg

Ungefär hälften av alla resor med kollektivtrafiken i landet gjordes i Stockholms län 2022. Regionens andel av de totala kostnaderna för kollektivtrafik var väsentligt lägre än andelen av resandet och uppgick till 34 respektive 37 procent i de två källorna till kostnader.

Resandet ser dock delvis olika ut och till olika kostnad per resa. Gotland är det enda län som inte har någon tågtrafik och Stockholm är det enda länet med tunnelbana. Endast Stockholm, Västra Götaland, Östergötland samt Skåne har spårvagnstrafik. Den stora merparten av denna trafik finns i Västra Götaland.

Tabell 8.1 Trafikeringskostnad för olika trafikslag 2022

Kronor

	Per utbudskilometer	Per påstigning	Per personkilometer
Väg	43	37	4,6
Tunnelbana	236	11	2,0
Spårväg	123	14	3,9
Järnväg	146	48	1,7
Sjötrafik	413	86	15,6

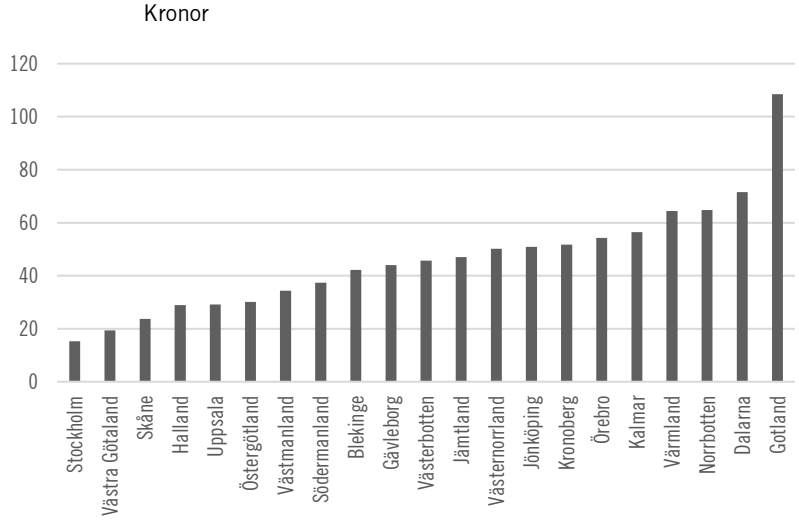
Anm. 1: Utbudskilometer utgörs av antalet körda kilometer med tåg, vägfordon och fartyg.
Anm. 2: Personkilometer utgörs av antalet utbudskilometer multiplicerat med antalet platser, såväl sittande som stående.
Källa: Trafikanalys och egna beräkningar.

I tabell 8.1 framgår kostnaderna för de olika trafikslagen. Oavsett kolumn i tabellen så är sjötrafiken klart dyrast, men den står endast för 1 procent av antalet resor. Räknat per utbudskilometer är tunnelbana klart dyrare än övriga trafikslag, men per påstigning är tunnelbana och därefter spårväg de billigaste trafikslagen. Ser vi på kostnaden per personkilometer så är järnväg och tunnelbana klart billigare än både vägtrafik och spårväg.

Tabellen visar att de investeringstunga trafikslagen som tunnelbana och järnväg blir kostnadseffektiva när det är många resor och resta personkilometer. Det förefaller som att det finns stordriftsfördelar med tunnelbana och järnväg vid en hög beläggning. Tabell 8.1 omfattar dock endast trafikeringskostnader som är de direkta driftskostnaderna för trafiken. Det finns också så kallade övriga kostnader och kostnader för infrastruktur, som framför allt är betydande i Stockholms län och som främst utgörs av kapitalkostnader samt drift- och underhållskostnader för de fasta trafikanläggningarna. Det kan göra att jämförelsen ovan inte är helt rättvisande.

Men även om vi utgår från de totala kostnaderna per län i Trafikanalys ekonomiska sammanställning kan vi se hur kostnaden per påstigning skiljer sig kraftigt mellan länen. Av figuren nedan framgår att det är de stora länen, Stockholm och Västra Götaland, med högst resande som har lägst kostnad per påstigning. Omvänt är det Gotland, med den minsta folkmängden och det lägsta resandet, som har högst kostnad per resa.

Figur 8.5 Nettokostnad per påstigning 2022



Källa: Trafikanalys och egna beräkningar.

Det höga resandet i storstadslänen gör alltså att kostnaden per resa blir relativt låg. Och med det låga resandet i Gotland följer också höga kostnader per resa. Kostnadsskillnaderna är alltså mindre än skillnaderna i resande, men som framgått mycket stora.

8.2.4 Kostnadsunderlag och kostnadsdefinitioner

De kostnader som är grunden för utjämningen är trafikhuvudmännens nettokostnader som täcks av bidrag från regioner och kommuner i form av underskottstäckning. Det finns också en ambition att justera nettokostnaden utifrån skillnader i avgiftsfinansiering, det vill säga biljettpriser. Detta är dock mer komplicerat än det först kan se ut.

Det finns två källor till regioners och kommuners kostnader för kollektivtrafik. Den ena är räkenskapssammandragen (RS) för regioner och kommuner. De sammantagna nettokostnaderna för kommuner och regioner är utgångspunkten för utjämningen av kollektivtrafik. År 2022 uppgick dessa till 31 miljarder kronor. Denna summa uppräknat till 2024 års nivå och dividerat med antalet invånare i landet ger den genomsnittliga standardkostnaden 2024 (i den länsvisa utjämningen) på 3 209 kronor per invånare. I stort bör nettokostnaderna motsvara de bidrag som regioner och kommuner ger som underskottstäckning till trafikhuvudmännen. Nettokostnaderna är dock något högre än de bidrag från regioner och kommuner på 29,8 miljarder kronor som Trafikanalys redovisar.

Trafikanalys ekonomiska sammanställning har en fördel i att den är mer detaljerad än RS, vilket framför allt innebär att både bruttokostnader och bruttointäkter framgår. I RS är regionernas och kommunernas kostnader främst det bidrag som de lämnar till trafikhuvudmännen.

I de statistiska analyser som bestämmer variablerna i delmodellen och deras vikter behöver man utgå från en kostnadsdefinition som utgör den så kallade beroende variabeln i regressionsanalysen. Kostnadsskillnaderna mellan länen fångas sedan med hjälp av variabler som ska spegla de strukturella faktorerna bakom skillnaderna. De tre senaste utjämningsutredningarna har alla tagit sin utgångspunkt i länens trafikeringskostnader per invånare som beroende variabel. Den i riket genomsnittliga andelen som trafikintäkterna motsvarar av trafik-

eringskostnaden har sedan dragits bort från respektive läns trafikeringskostnad.

För det första kan det konstateras att justeringen för genomsnittliga trafikintäkter inte har någon betydelse för analysen. Att reducera trafikkostnaden med samma procentuella andel innebär att kostnadsskillnaderna mellan länen blir desamma, men på en lägre nivå. I praktiken är det därför ett bruttomått på kostnaderna som använts och nivån på den beroende variabeln spelar egentligen ingen roll. Det beror på att nivån på det beräknade utfallet från den statistiska analysen ändå justeras så att den genomsnittliga standardkostnaden motsvarar nettokostnaderna enligt RS ovan.

Det finns också några problem med den definition som valts:

- Trafikeringskostnaden är inte hela kostnaden för kollektivtrafiken. Det finns också kostnader för infrastruktur med mera. Dessa kostnader är ojämnt fördelade mellan länen, men precis som för trafikeringskostnader måste de också täckas med bidrag från regionen/kommunerna i den utsträckning de inte finansieras av trafikintäkter och övriga affärsintäkter.
- Ett problem är att såväl bruttokostnader som bruttointäkter påverkas av faktorer som egentligen inte bör påverka en analys av kostnadsskillnader. Det tydligast exemplet är förekomsten av nettoavtal. Det innebär att operatören, den som bedriver trafiken, tar in biljettintäkter, vilket ger en lägre trafikeringskostnad eftersom avtalet blir billigare (netto). Dessutom ger det trafikhuvudmannen en lägre trafikintäkt. Det finns också fler exempel. Avtal med operatören som till exempel omfattar uthyrning av fordon ger såväl högre trafikeringskostnader som trafikintäkter än om de i stället fritt får nyttjas av operatören.
- En fördel med att utgå från en bruttokostnad skulle kunna vara att denna inte påverkas av vilka biljettpriser som väljs i olika län. Men det bygger på att det främst är biljettpriset som avgör hur stor del av kostnaderna som täcks av trafikintäkterna, vilket – som vi kommer att visa nedan - inte är fallet.

Trafikintäkterna som andel av trafikeringskostnaderna varierade under 2022 från 12 procent i Gotland till 66 procent i Stockholm. Andelen är hög även i Halland och Uppsala. En analys av biljettpriserna i olika län visar dock ingen samvariation med intäktsandelen. Till exempel

har Halland visserligen relativt höga biljettpriser, men det har även Dalarna med den näst lägsta intäktsandelen.

Det är också svårt att tolka prisskillnaderna mellan länen eftersom de kan vara olika för olika typer av biljetter. Uppsala län har till exempel relativt lågt pris för periodbiljett län, men höga priser för periodbiljett tätort och enkelbiljett. En justering av länens kostnader utifrån skillnader i biljettpriser låter sig därför inte göras på något enkelt sätt.

En annan orsak till skillnaderna i intäktsandel är skillnader i beläggning. Kostnaderna för trafiken påverkas endast marginellt av beläggningen. Däremot är det resandet som tillsammans med biljettpriser bestämmer trafikintäkterna. De stora skillnaderna i resande (se figur 8.3) samvarierar också med skillnader i beläggning, till exempel antalet resta personkilometer per utbudskilometer. Dessa skillnader förefaller (med något undantag) ha ett starkt samband med skillnaderna i intäktsandel.

Slutsatsen blir därför att underlaget för den statistiska analysen inte bör justeras för skillnader i intäktsandelar från trafikintäkter.

En annan slutsats av resonemangen ovan är att man bör undvika ett bruttomått som bas för den statistiska analysen. Påverkan av brutto- eller nettoavtal med operatören, som vi har visat ovan, är ett skäl till att undvika bruttomått.

Kommittén har identifierat tre alternativ till nettokostnadsmått:

1. nettokostnaden enligt RS för regionen och kommunerna i länet,
2. bidrag från regioner och kommuner enligt Trafikanalys, samt
3. nettokostnad beräknad utifrån uppgifterna från Trafikanalys, definierat som skillnaden mellan totala kostnader och summan av trafikintäkter, övriga affärsintäkter och bidrag från staten.

Vilket alternativ som bör väljas handlar i huvudsak om kvaliteteten på dataunderlaget. Alternativ 2 väljs bort eftersom det dels förekommer att uppgift saknas (till exempel för Dalarna 2022), dels för att totala kostnader inte alltid sammanfaller med totala intäkter. Eventuella över- eller underskott hos trafikhuvudmännen bör inte vara en del av analysen.

Kommittén har analyserat skillnaderna mellan kostnaderna enligt RS och Trafikanalys och försökt nå en större kunskap om vad dessa beror på. Det har bara delvis lyckats, trots kontakter med regionala

kollektivtrafikmyndigheter (RKM) eller trafikbolag i flera län. Några observationer är:

- I flera län, till exempel Jämtland och Västra Götaland, sker kommunala tillköp. Det rör sig oftast om fria eller rabatterade priser för ungdomar eller äldre. Dessa tillköp redovisar kommunerna normalt i RS som en kostnad. Däremot ingår de inte i Trafikanalys nettokostnader. I dessa fall är Trafikanalys uppgifter mer korrekta eftersom fria resor bör ses som en ambition som inte bör vara en del av kostnadsunderlaget.
- Olika lösningar kan påverka vad som kommer att utgöra kostnad för kollektivtrafik respektive skolskjutskostnader. Inte minst ställer detta till problem för utjämningen mellan kommunerna i berörda län. I Västerbotten beställer en del landsbygdskommuner linjetrafik som i grunden är planerad utifrån elevernas skolgång. Detta kan ge en relativt hög kostnad för kollektivtrafik i små kommuner. Andra kommuner upphandlar i stället själva skolskjuts och får därför mycket låga kostnader för kollektivtrafik.
- Flera regioner redovisar andra kostnader och intäkter under kollektivtrafik i RS än de som rör bidrag till RKM. Exakt vad detta är går inte att svara på generellt, men det bidrar till en viss ryckighet i kostnadsuppgifterna från RS.
- Det finns exempel på län där regionens bidrag till RKM vid en kontroll förefaller vara högre än vad som redovisats i Trafikanalys sammanställning. Vad det beror på har inte gått att få klarhet i. Uppgifterna till Trafikanalys har lämnats från någon i länet, men det är möjligt att uppgiftslämnaren missförstått vad det är som ska redovisas. Samtidigt har det framhållits att Trafikanalys uppgifter normalt inte används i länen, vilket kan påverka kvaliteten negativt. Trafikanalys redovisar också att de har vissa partiella bortfall i sin statistik. Det gäller främst för utbudet, men i några fall gäller det även de ekonomiska underlagen.

Slutsatsen av ovan är att båda källorna har sina problem. Ett alternativ som kommittén har prövat är att använda genomsnittet av nettokostnaden enligt RS och Trafikanalys för respektive år. Detta har då visat sig fungera bättre än att endast använda en av källorna i de statistiska analyserna. Därför har detta blivit den praktiska lösningen för

kommittén. Betydelsen av vilket mått man använder är dock begränsad för utfallen i delmodellen.

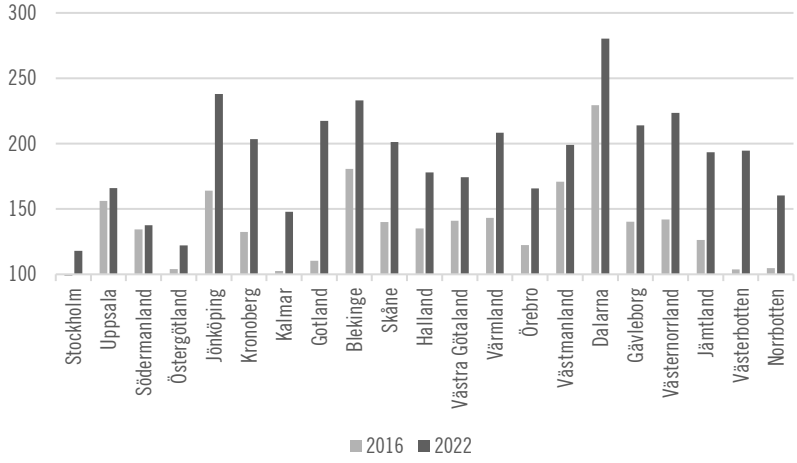
8.2.5 Uppdaterade kostnadsdata har stor betydelse för den statistiska analysen

Kostnadsutjämningsutredningen använde sig av kostnadsdata för fem år, 2012–2016. En fördel med en lång tidsperiod är att det stabiliserar underlaget, särskilt om det finns brister eller bortfall i uppgifterna för enskilda år. Ett problem för kommitténs analyser är att pandemin har haft stor påverkan på nettokostnaderna, och inte alltid på samma sätt i alla regioner. Vi har prövat olika tidsperioder, men valt att använda oss av perioden 2018–2022 i de statistiska analyserna.

Över tid har det varit förvånansvärt stora skillnader i kostnadsutvecklingen mellan länen. Det förklarar också varför det brukar bli förändringar av delmodellen och i utfallet vid översyner av kostnadsutjämningen för kollektivtrafik.

Figur 8.6 Nettokostnad per invånare 2016 och 2022 jämfört med 2011

Index 2011=100



Anm. 1: Genomsnitt av kostnader enligt RS och Trafikanalys.
Anm. 2: Stockholms index för 2016 är mycket nära 100, vilket förklarar att det inte syns någon stapel i figuren för detta år.
Källa: SCB, Trafikanalys och egna beräkningar.

Av figur 8.6 framgår mycket stora skillnader mellan länen i nettokostnadernas utveckling från 2011 till 2016 respektive från 2011 till 2022. Figuren ska tolkas med viss försiktighet. Enskilda år kan i viss mån påverka bilden, inte minst användandet av ett basår, 2011. Det är i flera län också stora kostnadsökningar 2022. Indexeringen i avtalen med operatörerna förefaller ha slagit hårt mot kostnaderna till följd av hög inflation. Även om det berör alla kan det slå lite olika beroende på avtalens konstruktion och fördelningen mellan buss- och spårtrafik.

Men det finns ändå några tydliga slutsatser. Kostnadsutvecklingen har under denna period varit långsammare i Stockholm än i alla andra län. Samtidigt har inte minst Norrlandslänen haft kraftiga kostnadsökningar sedan 2016. Sammantaget har det därför skett en viss utjämning av kostnadsskillnaderna mellan länen, vilket får ett tydligt genomslag i de statistiska analyserna nedan.

8.2.6 Gemensam utjämning för regioner och kommuner, trots skillnaderna i huvudmannaskap

Tidigare utredningar av utjämningssystemet har föreslagit eller hållit fast vid att den länsvist beräknade standardkostnaden ska fördelas med 50 procent till regionen och 50 procent till kommunerna i länet. Undantaget gäller Stockholms län där regionen får 60 procent av standardkostnaden och kommunerna 40 procent sedan 2005.[9] Ingen av de efterföljande utredningarna har föreslagit någon förändring av denna särlösning för Stockholms län.

Utjämningskommittén.08 menade att det kunde övervägas att utjämningen helt skulle ske mellan regionerna när dessa i huvuddelen av länen hade övertagit ansvaret för kollektivtrafiken, vilket nu är fallet. Hur denna förändring praktiskt skulle genomföras diskuteras dock inte av 2008 års utjämningskommittén.[10]

Nuvarande lösning kan upplevas som komplicerad. Trots att flertalet kommuner inte längre har några, eller mycket blygsamma, kostnader för kollektivtrafik har de ändå en standardkostnad i utjämningen för kollektivtrafik och betalar en avgift eller får ett bidrag. Olika huvudmannaskap är mycket svårhanterad i utjämningssammanhang. Men lösningen för kollektivtrafiken skiljer sig från hur till exempel hemsjukvården har hanterats. När hemsjukvården gradvis kommuna-

[9] Prop. 2003/04:155 *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet*.
[10] SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen*.

liserats har kostnaderna succesivt blivit en del av utjämningen för äldreomsorg, efter att tidigare ingått i hälso- och sjukvård. Skillnaden är att hälften[11] av kostnaderna för kollektivtrafik utjämnas mellan kommunerna, trots att kommunerna endast stod för drygt 8 procent av sektorns nettokostnader för kollektivtrafiken 2022.

8.2.7 Utjämningen mellan kommunerna

I fem län är ansvaret för och finansieringen av kollektivtrafiken fortfarande delat mellan regionen och kommunerna.[12] Organisationen ser dock olika ut. I några län är det regionen som utgör regional kollektivtrafikmyndighet (RKM), i andra är det i stället ett kommunalförbund. I dessa län har normalt kommunerna finansieringsansvaret för trafiken inom kommunen och regionerna för inomregional och mellanregional trafik, det vill säga trafik mellan kommuner i länet och till andra län.

I de län där regionerna har övertagit hela ansvaret för kollektivtrafiken är kostnaderna för trafik i kommunerna i praktiken utjämnade. Invånarna i länet betalar trafikens underskott via samma skattesats till regionen, oavsett utbud och resande i den egna kommunen. Det spelar alltså inte längre någon roll för kommunen om det bedrivs stadstrafik eller om trafikkostnaderna är höga på grund av långa avstånd. Det finns dock i flera län möjlighet till tillköp av trafik. Det vanligast tillköpet är fria resor för ungdomar och/eller äldre samt i vissa kommuner helt avgiftsfria resor.

Ambitionen i utjämningen har sedan införandet 1996 varit att utjämna inte bara för skillnader mellan länen, utan även för skillnader mellan kommuner i de län där kommunerna delar finansieringsansvaret med regionen. Det finns tre möjliga varianter för att utjämna dessa kommuners kostnader. Alla utgår från att det som ska fastställas är respektive kommuns andel av standardkostnaden för länets kommuner. Detta görs först i kronor och räknas sedan om till kronor per invånare.

- Mellan 1996 och 2019 fördelades standardkostnaden i berörda län efter kommunernas kostnader. De förefaller oftast ha hämtats från trafikhuvudmännen med vissa korrigeringar för kommuner som bedriver egen trafik.

[11] Andelen är egentligen något lägre på grund av 60/40-lösningen i Stockholm.
[12] Södermanland, Västmanland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

- Sedan 2020 används en regressionsbaserad modell som ska spegla de strukturella skillnaderna mellan kommunerna i länen. I den statistiska analysen användes kommunernas nettokostnader för kollektivtrafik från räkenskapssammandragen.
- Regionen och kommunerna i länet får själv bestämma vilka kommunandelar som ska användas i beräkningarna av standardkostnaden. Så görs det för Södermanland. Efter en hemställan från länet där beslut fattats i regionens respektive alla kommuners fullmäktige har regeringen sedan fastställt kommunernas andelar. Dessa har varit oförändrade sedan 2014.

Som redovisades i avsnitt 8.2.4 finns det stora problem med att använda sig av kostnadsuppgifterna från RS på kommunnivå. Det gäller dels de kommunala tillköpen av avgiftsfria resor, dels att olika lösningar för kommunens skolskjuts ger mycket stora skillnader i redovisade kollektivtrafikkostnader i RS. Detta är orsaken till att en kommun i Västerbottens inland redovisar en kostnad på 89 kronor per invånare, medan en annan redovisar 3 676 kronor per invånare 2022. Just dessa kostnader överensstämmer väl med uppgifterna från Länstrafiken Västerbotten. Det finns dock exempel från andra län där kostnaderna från RS inte överensstämmer med de uppgifter som kommittén erhållit vid kontakt med RKM eller länstrafikbolag.

Sammantaget blir det uppenbart att uppgifterna från räkenskapssammandragen vare sig bör användas för alternativet med faktisk kostnad eller som underlag för en regressionsbaserad modell.

Utjämningskommittén.08 gjorde ett mycket gediget arbete med att få fram korrekta siffror till utjämningen mellan kommunerna genom kontakter med trafikhuvudmännen i länen. Trots att de uppgifter som redovisades i betänkandet inhämtats från länen menade några län redan i remissvaret till kommitténs betänkande att uppgifterna inte stämde. Det visar på svårigheten för en utredning med begränsad tid till sitt förfogande att fastställa en fördelning som sedan kan komma att användas i utjämningen under en relativt lång period.

8.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Delmodellen för kollektivtrafik uppdateras med de tidigare variablerna antal boende i tätort och andelen pendlare över kommungräns. Variabeln invånardistans byts ut mot medeldistansen. Nuvarande fördelning mellan kommun och region behålls. Fördelningen av standardkostnaden för kommuner i län med delat ansvar bestäms inom länet. I de fall länet inte inkommer med en fördelning baseras denna på en uppdaterad statistisk modell. Den uppdaterade statistiska modellen för kommuner baseras på variablerna tätortsbefolkningen och invånardistansen.

8.3.1 Nuvarande delmodell uppdateras

Det finns grundläggande problem med statistiska analyser på så få observationer som antalet län. Det förbättras något av att använda sig av fler år i analysen, så kallad paneldata. De enskilda länen påverkar resultaten i mycket större utsträckning än vid en statistisk analys som omfattar landets 290 kommuner. Det gäller främst så kallade outliers, det vill säga län med särskilt höga eller låga kostnader per invånare. Dessa påverkar regressionsresultaten mer än andra län. Stockholm har hela tiden haft klart högst kostnad per invånare, medan Gotland haft den lägsta. Att outliers påverkar resultatet innebär också att utfallet i någon mening kan sägas vara påverkbart. Det är anledningen till att regressionerna inte görs om årligen, utan modellen är fast till dess en ny utredning ser över delmodellen.

Kommittén har därför sökt andra lösningar än en statistisk analys utifrån kostnaderna i länen. Det har främst handlat om analyser av de stora skillnaderna i resande och kostnaderna per resa.

Alternativa modeller har prövats

En statistisk analys visar att antalet påstigningar per invånare förklarar 83 procent av skillnaderna i genomsnittskostnaderna för åren 2018–2022. Ensamt förklarar alltså skillnaderna i resande lika mycket av kostnadsskillnaderna som nuvarande utjämningsvariabler gör, vilket säger något om vad det är utjämningen för kollektivtrafik i grunden handlar om.

Det går dock inte att direkt använda verksamhetsuppgifter om utbud och resande i utjämningen. Ett skäl är de partiella bortfall som Trafikanalys anger som en kvalitetsbrist. Ett annat är att de kan sägas vara påverkbara, inte minst utbudet av trafik. Vad gäller antalet påstigningar så har det måttet också vissa brister (se avsnitt 8.2.1).

En uppdelning av länens nettokostnader (enligt Trafikanalys) på antalet påstigningar per invånare och nettokostnad per påstigning har prövats i analysen. Det ger en möjlighet att med hjälp av opåverkbara variabler försöka förklara de två centrala komponenterna i länens kostnader. Om resande och kostnad per resa går att förklara med god precision så skulle dessa variabler kunna prediktera länens resande och kostnad per resa, vilket i sin tur skulle kunna användas i en utjämningsmodell.

Det visar sig att antalet påstigningar per invånare 2022 har ett samband, uttryckt som förklaringsgrad, med nuvarande tätortsvariabel på hela 91 procent. Det är alltså skillnaderna i resande som antalet invånare i tätorter med minst 11 000 invånare speglar. Även om Stockholms län exkluderas är sambandet starkt och uppgår till 80 procent.

I de statistiska analyserna av både kostnader och resandet så fungerar antalet invånare i tätorter klart bäst. Andelen som bor i tätorter, roten ur tätortsbefolkningen och liknande variabler har prövats, men uppvisar mycket sämre resultat. Att antalsvariabeln uppvisar ett så starkt samband med resandet gör att tillförligheten stärks för variabeln. Det är inte något mer slumpmässigt samband med kostnaderna som gör att den förklarar stora delar av kostnadsskillnaderna, utan främst att den samvarierar starkt med skillnader i resande.

Det visar sig betydligt svårare att förklara skillnaderna i nettokostnad per påstigning (se figur 8.5). Sambandet mellan antal påstigningar per invånare och kostnaden per resa är tydligt signifikant och negativt, men förklaringsgraden är begränsad till 42 procent. Det innebär också att tätortsvariabeln som i stor utsträckning förklarar skillnaderna i resande i mindre utsträckning förklarar skillnaderna i kostnad per resa. Det har därför funnits anledning att analysera om det finns andra variabler som kan förklara skillnaderna i kostnader per resa.

Ett stort antal variabler har testats som avser gleshet, täthet, pendling med mera för att försöka förklara skillnaderna i kostnader per resa. Flera är signifikanta, som roten ur invånardistansen, men förklarar relativt lite av kostnadsskillnaderna. Den variabel som förklarar mest av kostnadsskillnaderna 2022 är andelen invånare i tätort (med

negativt tecken). Förklaringsgraden uppgår till 44 procent, men koefficienterna ger en del orimliga resultat vid en skattning av kostnaderna. Variabeln fångar helt enkelt inte tillräckligt av det som påverkar kostnaden per resa. Sammantaget innebär ovan att en modell som bygger på en analys av de två komponenterna faller.

En ytterligare komponent i statistiken om verksamheten i kollektivtrafiken är antalet utbudskilometer per invånare. Det visar sig att denna är en bra kompletterande förklaring till tätortsvariabeln och starkt signifikant vad gäller att förklara skillnaderna i så väl resande som kostnader. Den är så klart påverkbar och inte lämplig som en variabel i en utjämningsmodell, men kan ändå ge en indikation på vad det är som i praktiken påverkar länens verksamhet och kostnader.

Högst antal utbudskilometer per invånare har Uppsala län. Därefter följer Jämtlands och Kalmar län – län med väldigt olika struktur. Lägst antal utbudskilometer har Gotland samt Skåne och Västmanland. Det speglar något som är mycket svårt att komma åt med strukturella variabler. Kommittén har inte hittat tydliga samband med någon av de variabler som prövats.

En tanke är att det har att göra med fördelningen av hur trafiken bedrivs i länet. I tabell 8.1 såg vi att kostnaden per personkilometer är väsentligt lägre för tåg- än vägtrafik. Uppsala, Jämtland och Kalmar har alla en relativt hög andel busstrafik som andel av antalet utbudskilometer. Skåne och Västmanland har i stället en relativt hög andel järnvägstrafik. Skillnaderna i utbudskilometer per invånare blir dock en orsak till kostnadsskillnader som vi inte hittar något sätt att inkludera i utjämningsmodellen.

Inget alternativ till regressionsmodellen

Kommittén ser inget trovärdigt alternativ till en regressionsbaserad delmodell som fastställs utifrån länens kostnader. Kommitténs förslag innebär därför en uppdatering utifrån två av de nuvarande variablerna och variabeln medeldistans, som ersätter nuvarande roten ur invånardistans. Det innebär att följande variabler föreslås ingå i modellen för beräkning av den länsvisa standardkostnaden:

- tätortsbefolkningens storlek (i tätorter med minst 11 000 invånare),
- andel invånare i länet som pendlar över kommungräns, samt

- genomsnittligt avstånd för att samla 15 000 invånare.

Sambandet uppgår till 84 procent i den uppdaterade modellen och variablerna är alla signifikanta.

Ett antal andra strukturella variabler har testats i de statistiska analyserna. En modell med de tre variablerna invånare per kvadratkilometer, logaritmen av tätortsbefolkningen och medelavståndet i länet för att samla 15 000 invånare kom närmast. Denna modell valdes dock bort på grund av ett något svagare samband med kostnaderna och för att den gav ett resultat som föreföll mindre rimligt.

8.3.2 Den delade utjämningen behålls

Bakgrunden till den delade utjämningen mellan kommuner och regioner är delvis teknisk. En grundtanke i utjämningen är att skatteväxlingar ska kunna ske på ett neutralt sätt. Med det menas att kommuner och regioner i andra län inte ska påverkas av om regionen i ett län tar över hela ansvaret för kollektivtrafik genom en skatteväxling med kommunerna.

Eftersom utjämningen sedan 1996 är delad mellan kommuner och regioner skulle både kommuner och regioner i andra län påverkas om också kommunernas standardkostnad för kollektivtrafik flyttades till regionen. Regionens standardkostnad skulle öka, vilket skulle ge ett sämre utfall för andra regioner. Och omvänt för kommunerna. Lösningen har varit att inte flytta standardkostnader mellan kommuner och region vid skatteväxlingar. Därför har man inte behövt ta någon hänsyn till förändringar av kostnadsutjämningen i samband med skatteväxlingen, eftersom denna fortsatt har byggt på 50/50 fördelningen.

Om utjämningen var helt mellan regionerna, oavsett faktisk ansvarsfördelning i olika län, skulle det också innebära att utjämningen inte påverkas av om något av de län som i dag har delat ansvar skatteväxlar verksamheten till regionen.

Att skatteväxlingar har gjorts utifrån principen att dessa inte ska påverka kommuner och regioner i andra län har dock en baksida. Denna är att alla kommuner fortsatt har en standardkostnad för kollektivtrafik och att det därför fortsatt sker en utjämning även mellan kommunerna. Om kommunernas utjämning för kollektivtrafik togs bort och hela utjämningen sker mellan regionerna skulle det uppstå

omfördelningseffekter mellan kommunerna och regionen i länen. Dessa skulle slå åt olika håll. Kommuner som i dag erhåller ett bidrag i utjämningen för kollektivtrafik skulle få minskade intäkter, medan kommuner som i dag betalar en avgift skulle få ökade intäkter. Det omvända gäller för regioner.

Som exempel skulle kommunerna i Kronobergs län få ökade intäkter från kostnadsutjämningen med 611 kronor per invånare och regionens intäkter skulle minska med samma belopp. Det motsvarar 20 öre i en skatteväxling som skulle kunna neutralisera utfallet.

Det är dessa omfördelningseffekter som legat bakom att 50/50-fördelningen fått kvarstå. I jämförelse med andra förändringar som sker i samband med översyn av utjämningen är de inte så stora. Problemet är att det inte går att tvinga fram skatteväxlingar, utan de måste överenskommas i länen. Ytterst bestäms varje kommuns och regions skattesats av fullmäktige. Det går dock att argumentera för att skattesatser på sikt anpassar sig till de ekonomiska villkoren, inklusive förändringar i utjämningen.

Kommittén anser att en renodling av utjämningen så att den endast sker mellan regionerna bör övervägas på sikt. Detta gäller särskilt för Stockholms län där kollektivtrafiken varit ett ansvar för landstinget (senare regionen) sedan det bildades 1971 och där någon skatteväxling mellan kommuner och region aldrig skett. Det skulle ge en mer logisk och intuitiv utjämning. Ett problem är att kommunerna i fem län fortfarande har ett betydande finansieringsansvar för kollektivtrafiken. Och i dag sker det en utjämning mellan kommunerna i dessa län. Att fler län växlade över ansvaret till regionen skulle därför underlätta en renodling av utjämningen.

Det kan också vara problematiskt att genomföra en förändring som denna i samband med andra större förändringar som kan bli effekten av kommitténs samlade förslag. Till exempel kan det vara svårare att komma överens om en skatteväxling i fallet där kommunerna i länet får minskade intäkter på grund av andra förslag, men samtidigt förväntas sänka skatten till följd av just denna förändring av utjämningen. Kommittén föreslår därför i nuläget inte en renodling av utjämningen för kollektivtrafik till regionerna som en del av kommitténs samlade förslag.

8.3.3 Fördelningen av standardkostnaden i län med delat huvudmannaskap bestäms inom länet

Kommittén föreslår att de kvarvarande fyra länen använder samma modell för fördelningen som i Södermanland, det vill säga att kommunerna och regionen i länet själva bestämmer fördelningen av standardkostnaden mellan kommunerna. Det gör att fördelningen inte behöver förlita sig på strukturella variabler som har svårt att fånga de faktiska kostnadsskillnaderna eller som baseras på den egna redovisningen. Det är också länen som har kunskapen om vilka kommunala tillköp som bör räknas bort i beräkningen av kommunernas andel av standardkostnaden. De olika lösningarna för skolskjuts i förhållande till kollektivtrafik i Västerbotten behöver också hanteras i förhållande till utjämningen.

Om region och kommuner i berörda län inte är villiga att ta detta ansvar eller inte kan komma överens om fördelningen blir det mer problematiskt. Då finns det egentligen bara två lösningar:

- Alla kommuner i länet får samma standardkostnad räknat i kronor per invånare. Fördelen är att det ökar trycket på länet att komma fram till en rimlig fördelning mellan länets kommuner. Nackdelen är att det uppstår omfördelningseffekter som kan missgynna till exempel kommuner med stadstrafik eller långa avstånd om man inte kommer överens.
- Den andra lösningen är att som i nuvarande system göra en statistisk analys av kommunernas kostnader i berörda län. Det kan som redogjorts för ovan inte göras mot kostnader från räkenskapssammandragen utan måste bygga på uppgifter från länen.

I kontakter med berörda län har kommittén erhållit kostnadsuppgifter för kommunerna som bör hålla högre kvalitet än de från RS och därför vara en bättre grund för en statistisk analys. Samtidigt gör de problem som nämnts angående kollektivtrafik och skolskjuts i Västerbotten att strukturen är svår att fånga. Även i Norrbotten finns det stora skillnader mellan landsbygdskommunerna som försvårar den statistiska analysen.

En statistisk analys av nuvarande utjämningsvariabler och de inhämtade kostnadsuppgifterna för 2022 uppvisar ett samband på drygt 36 procent. Arbetspendlingsvariabeln är inte längre signifikant och

tas därför bort ur den uppdaterade modellen. Övriga variabler är signifikanta och kvarstår därför i modellen.

8.4 Utfalls- och förändringsanalys

De största förändringarna med kommitténs förslag till den nya och uppdaterade länsvisa utjämningsmodellen, alltså för kommuner och regionerna sammantaget, får Gotland med en positiv förändring på 632 kronor per invånare och Stockholm med en negativ förändring på 235 kronor per invånare. Nedan redovisas utfall och förändring uppdelat på utjämningen för regioner respektive kommuner.

8.4.1 Regioner

Tabell 8.2 Standardkostnad, utfall och förändring

Kronor per invånare

	Standardkostnad	Tillägg/ avdrag	Förändring
Stockholm	3 063	1 340	–141
Uppsala	1 187	–537	–6
Södermanland	1 116	–607	27
Östergötland	1 094	–629	82
Jönköping	1 037	–686	109
Kronoberg	994	–729	131
Kalmar	1 049	–674	100
Gotland	759	–964	316
Blekinge	992	–731	90
Skåne	1 667	–56	–58
Halland	1 137	–587	18
Västra Götaland	1 748	25	9
Värmland	1 130	–593	48
Örebro	1 090	–633	50
Västmanland	1 081	–642	46
Dalarna	1 120	–603	43
Gävleborg	993	–730	110
Västernorrland	925	–798	157
Jämtland Härjedalen	1 135	–588	172
Västerbotten	945	–778	206
Norrbotten	1 002	–722	140

Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Stockholm är en av bara två bidragsmottagare i modellen. Stockholm får 1 340 kronor per invånare och den andra bidragsmottagaren Västra Götaland får 25 kronor per invånare. Trots att Stockholm fortsatt är den största bidragsmottagarna har de den största negativa förändringen på 141 kronor per invånare. Orsaken bakom förändringen redovisas i tabell 8.3 nedan.

Tabell 8.3 Orsaken till förändringen

	Uppdatering	Ny gleshetsvariabel	Totalt
Stockholm	–219	78	–141
Uppsala	39	–45	–6
Södermanland	68	–41	27
Östergötland	120	–38	82
Jönköping	137	–28	109
Kronoberg	153	–22	131
Kalmar	121	–21	100
Gotland	303	13	316
Blekinge	122	–32	90
Skåne	–57	–1	–58
Halland	57	–39	18
Västra Götaland	–4	13	9
Värmland	78	–30	48
Örebro	94	–44	50
Västmanland	90	–44	46
Dalarna	91	–48	43
Gävleborg	161	–51	110
Västernorrland	204	–47	157
Jämtland	149	23	172
Västerbotten	235	–29	206
Norrbotten	201	–61	140

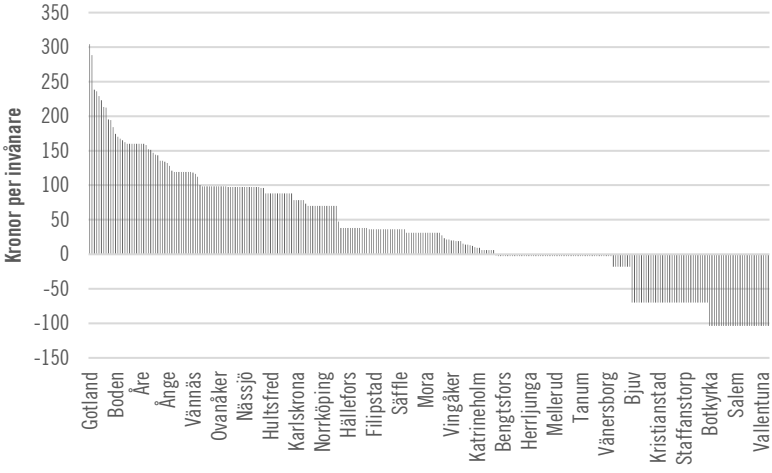
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Som framgår är det uppdateringen av modellen som innebär de största förändringarna, medan valet av ett nytt gleshetsmått har mindre effekter på utfallet.

8.4.2 Kommuner

För kommunerna är kommitténs förslag att i län med delat huvudmannaskap för kollektivtrafiken bestäms fördelningen av standardkostnaden av länen själva. Utfallet och förändringen med avseende på detta är därför inte möjlig att bedöma. Alternativet för kommunerna i länet är att använda sig av en uppdaterad andel enligt alternativt förslag. Eftersom förändringen med anledning av detta inte kan bedömas är hela kommunernas förändring i figur 8.7 orsakad av den uppdaterade länsvisa standardkostnaden.

Figur 8.7 Förändring per kommun



Källa: Egna beräkningar.

Störst positiv förändring får Gotland som erhåller ytterligare 304 kronor per invånare. Störst negativ förändring får kommunerna i Stockholms län som tappar 104 kronor per invånare. Den trappstegsliknande förändringskurvan har att göra med hur förändringen ser ut i den länsvisa modellen.

Tabell 8.4 Utfall per kommungrupp för ersättning i delmodellen för kollektivtrafik

Kronor per invånare

	Standard-kostnad	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	1 819	333	–59
Pendlingskommun nära storstad	1 856	370	–67
Större stad	1 277	–210	46
Pendlingskommun nära större stad	1 239	–247	24
Lågpendlingskommun nära större stad	1 163	–324	64
Mindre stad/tätort	1 181	–305	60
Pendlingskommun nära mindre tätort	1 286	–201	30
Landsbygdskommun	1 050	–437	104
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 305	–182	74

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Trots att pendlingskommuner nära storstad och storstäder förlorar är det enbart dessa kommungrupper som får ett tillägg i delmodellen. Övriga kommungrupper får ett avdrag. Störst positiv förändring får landsbygdskommuner.

9 Översyn av LSS-utjämningen

Under 2024 omfördelar utjämningen av LSS-kostnader 5,8 miljarder kronor. Det kan jämföras med kommunernas nettokostnader för verksamheten under 2022 på 61,5 miljarder kronor. I modellen omfördelas således knappt 10 procent av kommunernas totala nettokostnader för verksamheten.

I det här kapitlet beskriver kommittén hur den befintliga modellen för LSS-utjämning är uppbyggd. Vi presenterar också resultat från en utvärdering av modellen. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till en ny modell för LSS-utjämning.

9.1 Nuvarande utformning

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. Lagen ger personer med utvecklingsstörning eller andra stora och varaktiga funktionshinder rätt till olika stöd- och serviceinsatser.

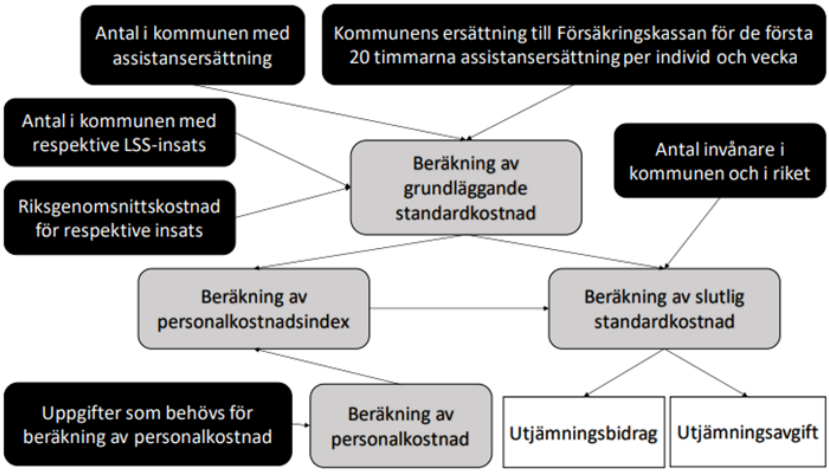
I samband med den nya lagen genomfördes en successiv överföring av huvudmannaskapet (inklusive en skatteväxling) för insatserna enligt denna lag från dåvarande landstingen till kommunerna. I de flesta länen skedde överföringen årsskiftet 1994/1995 eller 1995/1996.

Den tidigare landstingsdrivna verksamheten var ofta koncentrerad till större enheter än i dag. Fördelningen mellan kommunerna inom länen var också mycket ojämn. I flertalet län fanns efter huvudmannaskapsförändringen inledningsvis länsvisa omfördelningar mellan kommunerna. Dessa fasades sedan ut med förhoppningen att personer med behov av LSS-insatser över tid skulle bli mer jämnt spridda mellan kommunerna. Skillnaderna mellan kommuner kvarstod dock i stor utsträckning.

Det är bakgrunden till att det 2004 infördes ett nationellt kostnadsutjämningssystem för kommunernas kostnader för LSS-insatser och assistansersättning avseende de första 20 timmarna per vecka. Införandet motiverades med att det är en obligatorisk verksamhet där det finns stora kostnadsskillnader mellan kommunerna.[1]

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet bygger så långt som möjligt på opåverkbara faktorer som samvarierar med behov och kostnader. För kommunernas LSS-verksamhet har det däremot inte gått att finna sådana faktorer, vilket är den huvudsakliga förklaringen till att LSS-utjämningen hanteras i ett separat system skilt från det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Det innebär också att LSS-utjämningen har en egen lag och förordning.[2]

Figur 9.1 Schematisk bild av systemet för LSS-utjämning



Källa: SOU 2018:88.

Standardkostnaden för LSS har två huvudsakliga beståndsdelar: dels en grundläggande standardkostnad, dels ett personalkostnadsindex. Den förra beräknas utifrån antalet insatser i kommunen och den riksgenomsnittliga kostnaden för insatserna. Den senare beräknas utifrån vissa uppgifter i kommunens räkenskapssammandrag.

[1] SOU 2007:62 *Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag.*
[2] Lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade samt förordningen (2008:776) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

9.1.1 Den grundläggande standardkostnaden

Sammantaget har antalet LSS-insatser ökat sedan i början av 2000-talet. Det är främst daglig verksamhet och boende för vuxna som ökat. Från 2002 till 2022 har antalet personer med daglig verksamhet ökat med cirka 19 000, motsvarande 88 procent. Under samma period har antalet vuxna i den relativt kostsamma insatsen boende med särskild service ökat med cirka 11 000 personer, motsvarande 62 procent. För övriga insatser har utvecklingen varit mindre dramatisk, där vissa insatser har minskat medan andra har ökat.[3]

Antalet personer med respektive insats den 1 oktober 2022 och kostnader för insatserna framgår av tabell 9.1. Kostnader för bostad med särskild service står för 56 procent av de sammantagna kostnaderna för verksamheten. Även kostnaderna för personlig assistans och daglig verksamhet är betydande.

Tabell 9.1 Nettokostnad, antal insatser och kostnad per insats 2022

	Nettokostnad, mdkr	Antal insatser	Kostnad per insats, kr
Bostad med särskild service	34,7		
– vuxna		29 338	1 143 000
– barn		814	1 429 000
– barn, familjehem		41	514 000
Daglig verksamhet	9,4	41 181	229 000
Personlig assistans	7,9		
– enligt LSS		4 811	682 000
– enligt LASS/SFB		13 431	341 000
Övriga insatser	5,1		
– korttidsvistelse		8 702	328 000
– korttidstillsyn		4 784	181 000
– avlösarservice		4 008	82 000
– ledsagarservice		6 427	82 000
– kontaktperson		17 100	33 000
Ersättning till Försäkringskassan	4,4		
Summa	**61,5**		

Anm.: Kolumnen ”Kostnad per insats” avser de prislappar som används i beräkningen av grundläggande standardkostnad. I flertalet fall bygger de på tidigare uppskattningar av till exempel hur stor andel ledsagarservice utgör av kostnaderna för övriga insatser. Därför redovisas inte heller dessa delar i kolumnen för nettokostnader, utan enbart de kostnader som framgår av räkenskapssammandragen.
Källa: SCB (2023): Utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner, utjämningsåret 2024, reviderat utfall.

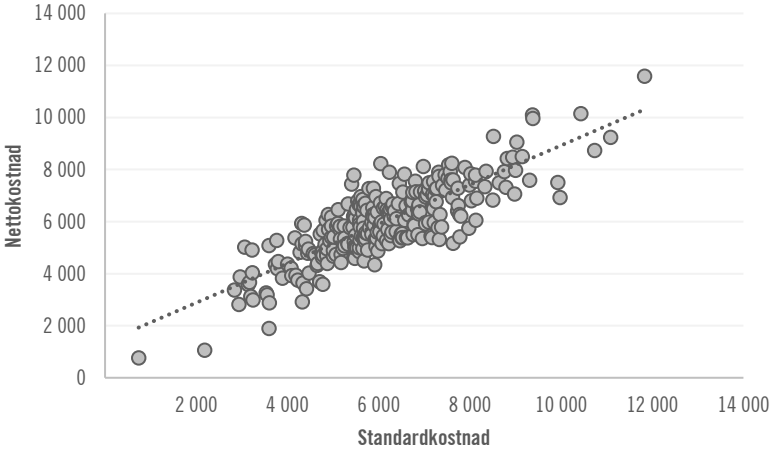
[3] Socialstyrelsen (2024): Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2023.

För att få fram den grundläggande standardkostnaden multipliceras antalet insatser i kommunen med den prislapp för insatsen som framgår av kolumnen för kostnad per insats i tabellen ovan. Att utgå från det faktiska antalet insatser i kommunen är en avvikelse från de principer som normalt präglar utjämningssystemet. Det innebär en påverkbarhet som normalt inte ses som acceptabelt. Som exempel används inte det faktiska antalet brukare i äldreomsorgen i verksamhetens delmodell i kostnadsutjämningen för kommuner. I stället används till exempel en parameter för ohälsa som avser att fånga skillnader i behov av omsorg.

Av detta skäl är inte LSS-utjämningen en del av kostnadsutjämningen. Tanken har varit att markera den avvikande karaktären i LSS-utjämningen. Det förstärks också av användandet av personalkostnadsindex som ytterligare ökar påverkbarheten i modellen. Men det innebär också ett relativt starkt samband mellan den grundläggande standardkostnaden och kommunernas nettokostnader.

Figur 9.2 Sambandet mellan grundläggande standardkostnad och nettokostnad 2022

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Sambandet, uttryckt som förklaringsgrad (R2), uppgår till 68 procent 2022. Det är en förklaringsgrad som är i linje med de större delmodellerna i kostnadsutjämningen.

9.1.2 Personalkostnadsindex

Tanken bakom personalkostnadsindex är att spegla att det finns skillnader i vård- och bemanningsbehov givet samma LSS-insats. Utifrån uppgifter i kommunens räkenskapssammandrag beräknas kommunens personalkostnader för egen regi samt den så kallade dolda personalkostnaden inom köpt verksamhet, som beaktas för att LSS-utjämningen ska vara neutral utifrån val av driftsform och hur kommunen är organiserad. De uppgifter som används i beräkningen av personalkostnadsindex är

- egna *lönekostnader* inklusive personalomkostnadspålägg,[4]
- plus 85 procent av *köp av huvudverksamhet, övriga interna kostnader samt internt fördelade kostnader*,
- minus 85 procent av *ersättning från Försäkringskassan, försäljning till andra kommuner samt interna intäkter*, samt
- plus 85 procent av *köpt verksamhet avseende personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken (SFB)*.

Den beräknade personalkostnaden ställs sedan i relation till en riksgenomsnittlig personalkostnadsandel av kommunens grundläggande standardkostnad. Skillnaden mellan dessa är grunden för personalkostnadsindex. Skillnaden multipliceras med 0.7 för att inte de egna personalkostnaderna ska få fullt genomslag på indexet och utjämningen. Om indexet överstiger 1,0 anses kommunen ha en relativt vårdtung LSS-verksamhet med stort bemanningsbehov, och vice versa. Den grundläggande standardkostnaden multipliceras sedan med personalkostnadsindex, vilket ger kommunens standardkostnad.

I 2024 års utjämning varierar personalkostnadsindex mellan 0,644 i Bjurholm till 1,470 i Storfors. Då är som nämnts ändå genomslaget för den beräknade personalkostnaden begränsat till 70 procent.

De stora skillnaderna i index ger utslag i utjämningen. Särskilt stor betydelse har högt eller lågt index om man samtidigt har en hög grundläggande standardkostnad, det vill säga om man har många brukare, eftersom indexet multipliceras med denna.

Användningen av både faktiska insatser och kommunernas kostnader via personalkostnadsindex ger ett mycket högt samband mellan

[4] PO-pålägget beräknas utifrån den av SKR rekommenderade nivån.

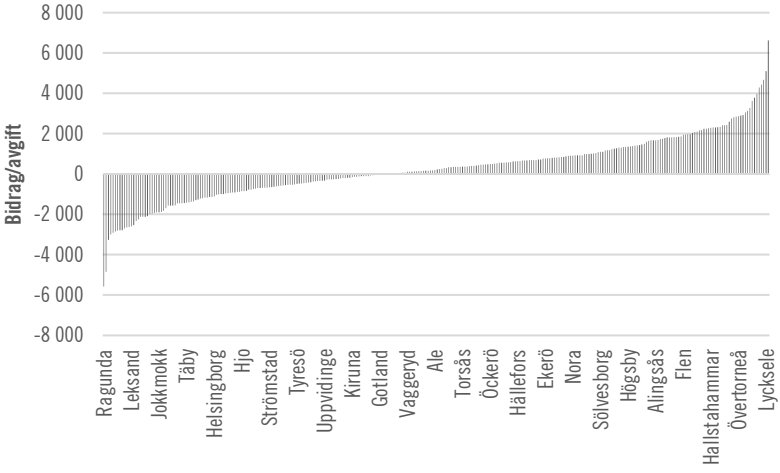
nettokostnad och standardkostnad. Förklaringsgraden uppgår till hela 92 procent 2022.[5]

9.1.3 Utfall 2024

Den genomsnittliga standardkostnaden uppgår 2024 till 6 346 kronor per invånare, men skillnaderna är mycket stora.[6] Högst standardkostnad har Östersund med 12 968 kronor per invånare, vilket ger ett bidrag på 6 621 kronor per invånare. Lägst standardkostnad har grannkommunen Ragunda med endast 768 kronor per invånare. Det ger en avgift i LSS–utjämningen på 5 578 kronor per invånare.

Figur 9.3 Bidrag och avgift i LSS-utjämningen 2024

Kronor per invånare



Källa: SCB (2023): Utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner, utjämningsåret 2024, reviderat utfall.

Storstäder, pendlingskommuner nära storstäder och landsbygdskommuner med besöksnäring är i genomsnitt (ovägt) avgiftsbetalare och de största bidragsmottagarna är lågpendlingskommuner nära större stad och landsbygdskommuner.

[5] Nettokostnaden 2022 har jämförts med standardkostnaden för utjämningsår 2024, exklusive uppräkningen från 2022 till 2024. Det innebär att insatser och kostnader från samma år används i den statistiska analysen.
[6] Den genomsnittliga standardkostnaden motsvarar kommunernas nettokostnader per invånare 2022 uppräknat till 2024 års nivå med KPIF.

9.2 Utvärdering av befintlig modell

Över tid har det framförts kritik mot nuvarande utjämningsmodell för LSS-verksamhet. Den har både varit av teknisk och mer principiell karaktär. År 2018 genomförde Riksrevisionen en granskning av förutsättningarna för kommunerna att redovisa sina så kallade OH-kostnader (indirekta kostnader) så att räkenskapssammandragen blir tillförlitligt för kommunjämförelser, med särskilt fokus på LSS.[7] Riksrevisionen konstaterade att en kommun kan, avsiktligt eller oavsiktligt, påverka sitt utfall i LSS-utjämningen genom fördelningen av OH-kostnader i RS. Myndigheten menade vidare att det finns en risk att kommuner redovisar oskäligt höga OH-kostnader för LSS i syfte att få ett bättre utfall i LSS-utjämningen.

LSS-utredningen återgav i sitt betänkande synpunkter från dåvarande SKL och enskilda kommunföreträdare.[8] Bland annat lyftes då följande delar:

- Se över behovet av personalkostnadsindex.
- Genom att minska eller ta bort personalkostnadsindex minskar risken för att felaktiga uppgifter påverkar utfall.
- Överväg en utjämning som även inkluderar insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453).
- Fördelningsnycklarna som används är i behov av en uppdatering.
- Se över kompensationen för insatsen boende med hänsyn till den stora kostnadsskillnaden mellan gruppboende respektive serviceboende.

Utredningen redovisade också flera potentiella problem med utjämningen. Bland annat ansåg man att den är komplicerad och dessutom påverkbar, eftersom den bygger på faktiska kostnader. Dessutom konstaterades två problem med personalkostnadsindex som innebär att indexet påverkas av vilka lösningar kommunen valt:

[7] Riksrevisionen 2018:7: *Räkenskapssammandraget som underlag för kommunjämförelser – är kostnadsmåtten tillförlitliga?*
[8] SOU 2018:88 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.*

- *Inhyrd personal* räknas inte in i personalkostnader när kommunen anordnar verksamhet i egen regi.
- Om inte *lokalkostnaderna* ingår i köpt verksamhet påverkas personalkostnadsindex negativt.

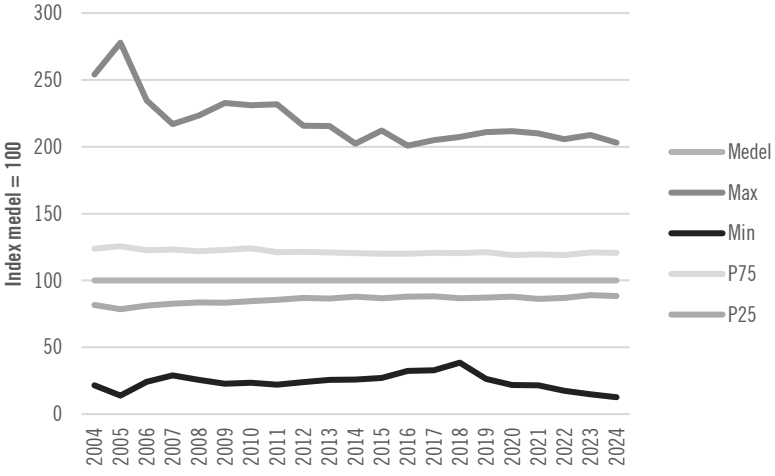
Kommittén delar de synpunkter som presenterats av Riksrevisionen och LSS-utredningen och kommer därför att diskutera dessa nedan tillsammans med ytterligare justeringar som följer av kommitténs analyser. Vår bedömning är dock att det största problemet ligger i användningen av uppgifterna från räkenskapssammandraget och att det är där det finns störst behov av att minska påverkbarheten.

9.2.1 Fortsatt stora skillnader i antal insatser

Förhoppningen om att de stora skillnaderna i kostnader skulle minska betydligt över tid har inte infriats. De har minskat något, men kvarstår i stort. Som framgår av figur 9.4 beror det främst på fortsatt stora skillnader i antalet insatser och därmed i grundläggande standardkostnad. Det behov av ett utjämningssystem som tidigare utredningar konstaterat kvarstår därför.

Figur 9.4 Grundläggande standardkostnad utjämningsår 2004–2024

Index medel = 100, max och min, percentil 25 och 75



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I kommunen med den högsta grundläggande standardkostnaden är denna dubbelt så hög som för medelkommunen. Och i kommunen med den lägsta grundläggande standardkostnaden uppgår denna 2024 till 13 procent av medelkommunen.

I stor utsträckning är det samma kommuner under perioden som har relativt många eller få insatser i förhållande till antalet invånare i kommunen. Det är sex kommuner som över tid har redovisat 68 procent av de högsta värdena för den grundläggande standardkostnaden (plats 1 till 5).

Det finns en uppenbar problematik med påverkbarhet även i den grundläggande standardkostnaden. Fler beslutade insatser betalas av andra kommuner via utjämningen.

En fråga är hur stor påverkan kommunen har på antalet personer med olika insatser. Lagstiftningen innebär mycket starka rättigheter för individerna. Samtidigt finns det säkert skillnader i kommunernas handläggning av olika LSS-beslut. En omdiskuterad skillnad är att vård och omsorg enligt socialtjänstlagen inte ingår vare sig i LSS-utjämningen eller i kommunernas kostnadsutjämning. Det finns därför starka ekonomiska incitament för att fatta beslut enligt LSS i stället för enligt socialtjänstlagen (se avsnitt 9.3).

I översynen av den grundläggande standardkostnaden har kommittén identifierat tre tänkbara förändringar som skulle kunna öka legitimiteten för och träffsäkerheten i beräkningen av den grundläggande standardkostnaden:

- Uppdatera prislapparna för boende med särskild service utifrån uppgifter från RS. Det ger en högre prislapp för barn och en något lägre för vuxna.
- Uppdatera prislapparna avseende personlig assistans enligt LSS respektive kommunala merkostnader för den statliga assistansen. Utifrån uppgifter i Huvudmannaskapsutredningen delas dessutom den senare i två prislappar.[9]
- Uppgifterna avseende kommunernas kostnader för de 20 första timmarna ska inhämtas från Försäkringskassan i stället för – som nu – kommunernas räkenskapssammandrag.

[9] SOU 2023:9 *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet.*

9.2.2 Stora problem med användningen av personalkostnadsindex

Stora omfördelningseffekter till följd av personalkostnadsindex

Av tabell 9.2 framgår de kommuner som får störst tillägg respektive avdrag i LSS-utjämningen till följd av användningen av personalkostnadsindex. Både kommunerna med stora tillägg och stora avdrag är ofta kommuner med en liten folkmängd i norra delarna av Sverige. Av kommunerna med störst avdrag är 4 av 5 landsbygdskommuner. Även om man vidgar gruppen med stora tillägg eller avdrag är det svårt att se något tydligt mönster. Möjligen kan man dra slutsatsen att det främst är kommuner med få invånare. Det är sannolikt att det finns en större slumpmässig variation i vårdtyngd i dessa kommuner.

Tabell 9.2 De fem kommunerna med störst tillägg respektive avdrag på grund av personalkostnadsindex 2024

Kronor per invånare

Kommun	Tillägg	Kommun	Avdrag
Högsby	1 756	Haparanda	–1 670
Åsele	1 572	Övertorneå	–1 609
Storfors	1 449	Kalix	–1 570
Valdemarsvik	1 409	Bollnäs	–1 451
Vindeln	1 383	Nora	–1 429

Källa: SCB och egna beräkningar.

Omfördelningseffekterna skulle alltså bli mycket stora om personalkostnadsindex slopas. Men mest väsentligt är vad skillnaderna i index speglar. Om det mest är vårdtyngd så är skillnaderna så stora att de bör utjämnas för att uppnå likvärdiga förutsättningar. Men om det i första hand är skillnader som beror på ambition och effektivitet så omfördelas i dag stora belopp som egentligen inte ska utjämnas utifrån de grundläggande principerna för utjämningssystemet.

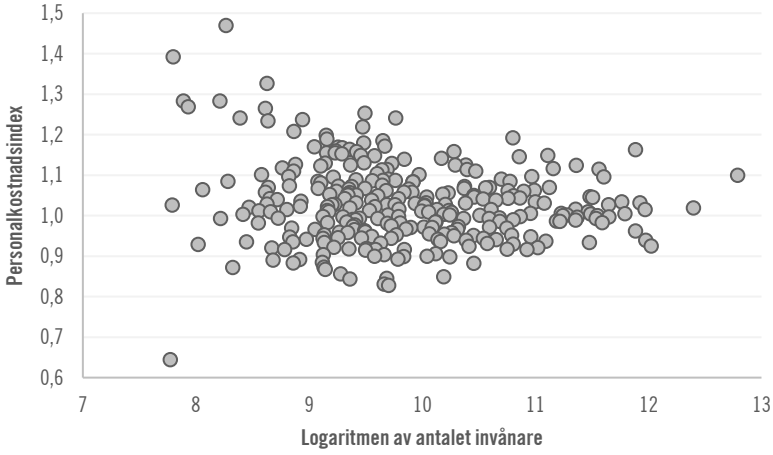
Svaga samband mellan personalkostnadsindex och struktur

De minsta och de största kommunerna har i genomsnitt något högre personalkostnadsindex än övriga kommuner. På kommunsgruppsnivå innebär det storstäder och landsbygdskommuner med besöksnäring.

Men skillnaderna är mycket större inom kommungrupper och i olika intervall för antalet invånare.

Det finns visserligen en tendens till högre index i små kommuner i figur 9.5. Men sambandet är svagt och folkmängden samvarierar endast till 1 procent med skillnaderna i personalkostnadsindex. Variationerna i index är stora både för små och stora kommuner, men störst för de minsta. Framför allt är flertalet kommuner som har höga index kommuner med få invånare. Att variationen i index är störst för de minsta kommunerna kan bero på att det blir större slumpmässiga variationer i vårdtyngd med få brukare, vilket i sin tur påverkar personalkostnader och därmed personalkostnadsindex.

Figur 9.5 Personalkostnadsindex, kommuner sorterat från minsta till största folkmängd



Källa: SCB.

Problem med användningen av kostnadsdata

Användningen av redovisad kostnadsdata i LSS-utjämningen innebär en påverkbarhet som tar bort större delen av de effektivitetsincitament som finns i andra kommunala verksamheter där variablerna i utjämningen är opåverkbara.

Kommitténs analyser har också visat på en lång rad problem med kvalitén i redovisningen av kostnaderna. Ett exempel är att det finns stora skillnader i ”övriga kostnader”, det vill säga kostnader som inte

ingår i beräkningen av personalkostnadsindex. I analyserna har vi upptäckt ett stort antal fel i de uppgifter som lämnats till räkenskapssammandraget. Dessa förefaller normalt vara oavsiktliga och missgynnar ofta kommunen i utjämningen.

Som nämnts ovan uppstår det också skillnader i personalkostnadsindex utifrån om lokalkostnader ingår i avtal med privata utförare eller inte, samt utifrån användandet av inhyrd personal inom den egna regin. För dessa problem ser vi ingen lösning.

Senare i kapitlet föreslår kommittén att personalkostnadsindex tas bort från utjämningen. I det fall regeringen ändå väljer att behålla indexet ser kommittén dock några möjliga förbättringar i beräkningen av personalkostnadsindex:

- Justera för intäkt från återsökt moms vid köp av verksamhet.
- Justera beräkningen av personalkostnadsindex så att det vägda genomsnittet blir 1,0. Det ger mindre effekter på utjämningen, men det är viktigt för systemets transparens.
- Uppdatera andelen kommunerna utför av den personliga assistansen från 20 procent till faktiska andelen utförda timmar.

Dessa förändringar bygger dels på en fortsatt användning av personalkostnadsindex, dels på nuvarande ansvarsfördelning för personlig assistans. Kommitténs utvärdering visar dock på att det finns mycket starka skäl för att undvika användandet av kostnadsuppgifter i utjämningen.

9.2.3 Inget samband mellan vårdtyngd och personalkostnadsindex

Att nuvarande LSS-utjämning använder sig av kommunernas faktiska kostnader (från räkenskapssammandraget) har motiverats med utjämningens träffsäkerhet. Till exempel menade LSS-utjämningskommittén att ”…personalkostnadsindex har en avgörande betydelse för en acceptabel träffsäkerhet”.[10]

En invändning är att träffsäkerheten avser kommunernas kostnader. Nuvarande utjämning bygger därför implicit på antagandet att kostnadsskillnaderna per insats framför allt beror på skillnader i vård-

[10] SOU 2007:62 *Utjämning av kommunernas LSS – kostnader – översyn och förslag*, s. 17.

tyngd, och inte på skillnader i ambition eller effektivitet, även om ingen skulle hävda att det inte finns sådana skillnader.

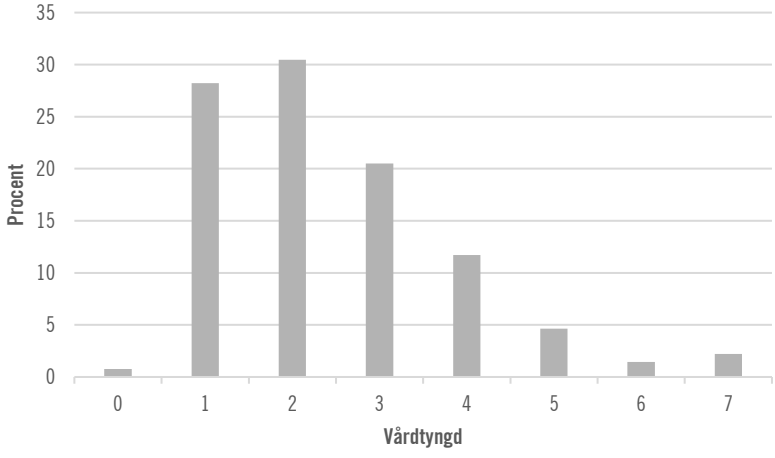
Tidigare utredningar har inte haft tillgång till mätningar av vårdtyngd i kommunerna som kan ställas mot kommunens personalkostnader och personalkostnadsindex. De har därför inte haft något underlag för att analysera i vilken utsträckning kostnadsskillnaderna per brukare beror på vårdtyngd eller på skillnader i ambition och effektivitet.

Kommittén har dock fått tillgång till ett relativt omfattande underlag från företaget Ensolution AB som avser vårdtyngdsmätningar för personer i boende med särskild service. Ensolution använder sig av ett vårdtyngdsinstrument som mäter individernas vårdtyngd i 8 nivåer, från 0 till 7. Nivåerna speglar olika bemanningsbehov och mätningen bygger på ett stort antal frågor/områden om individens funktionstillstånd som avser både kognitiva och fysiska aspekter.

Datamaterialet består av 4 275 vårdtyngdsmätningar från 32 kommuner. Kommunerna är väl spridda över landet och har en stor variation i folkmängd, även om det är en viss överrepresentation för kommuner med en större folkmängd än mediankommunen.

Som framgår av figur 9.6 så är det relativt få personer som har de högsta vårdtyngdsnivåerna. Nästan 80 procent av individerna har vårdtyngd 1–3. Drygt 2 procent av individerna har vårdtyngd 7, vilken innebär mycket stora bemanningsbehov.

Figur 9.6 Fördelning på vårdtyngdsnivåer



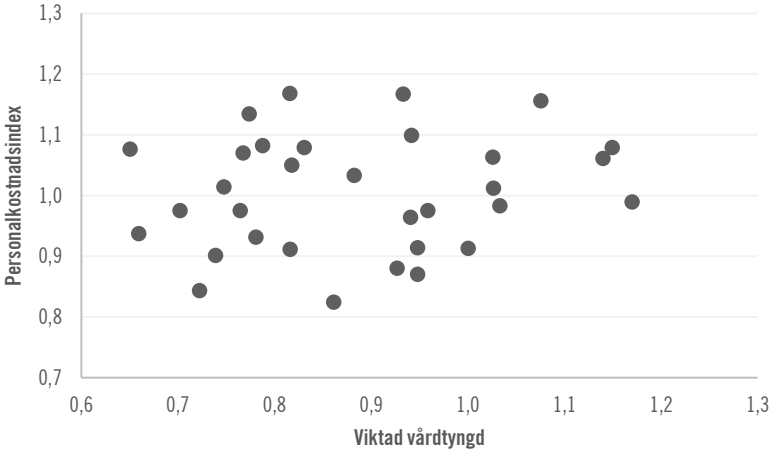
Källa: Ensolution AB.

Skillnaderna i vårdtyngd speglar skillnaderna i bemanningsbehov. Indelningen innebär (i stort sett) att till exempel vårdtyngd 3 har ett 3 gånger så stort bemanningsbehov som vårdtyngd 1. Personer med vårdtyngd 5–7 kan därför konstateras ha ett mycket stort behov av bemanning till en sannolikt mycket hög kostnad.

Vårdtyngd och personalkostnaderna

Skillnaderna i genomsnittlig vårdtyngd mellan kommunerna är relativt stora. I materialet är den högsta genomsnittliga vårdtyngden 3,23 och den lägsta 1,81. I förhållande till genomsnittet på 2,45 innebär det en variation från 32 procent högre vårdtyngd till 26 procent lägre vårdtyngd än genomsnittet Den intressanta frågan är om dessa skillnader samvarierar med kommunernas personalkostnadsindex.

Figur 9.7 Personalkostnadsindex och vårdtyngd



Anm. Vårdtyngden är viktat så att 1 motsvarar en årsarbetare i bemanningsbehov.
Källa: SCB och Ensolution AB.

I figur 9.7 framgår inget samband mellan vårdtyngden och kommunernas personalkostnadsindex. Detta har även bekräftats med regressionsanalys. Vårdtyngden har inget förklaringsvärde för indexet och är inte signifikant i regressionen.

Förvånande nog samvarierar alltså inte alls kommunernas vårdtyngd i boenden med särskild service med kommunens personalkostnadsindex, trots att mätningen av vårdtyngd är utförd med precis samma metod i alla kommuner i underlaget. Figuren ger följaktligen inget stöd till motivet bakom nuvarande utjämning, det vill säga att det behövs en utjämning som tar hänsyn till personalkostnaderna för att kunna fånga skillnader i vårdbehov.

Vårdtyngden i underlaget avser endast boende med särskild service. Personalkostnadsindex fångar även kostnaderna för övriga LSS-insatser, främst personlig assistans och daglig verksamhet. Sambandet mellan vårdtyngden och kommunernas personalkostnad per boende i boenden med särskild service (inklusive 85 procent av köpt verksamhet) är dock också svagt och endast cirka 7 procent av skillnaderna i personalkostnaderna förklaras av skillnaderna i vårdtyngd i underlaget. Utifrån det material som kommittén har tillgång till blir därför slutsatsen att personalkostnaderna och personalkostnadsindexet inte speglar vårdtyngd på ett tillfredsställande sätt.

Skillnaderna i genomsnittlig vårdtyngd är relativt stora och skulle kunna vara föremål för utjämning. Men det finns ingen riksomfattande vårdtyngdsmätning att utgå från.

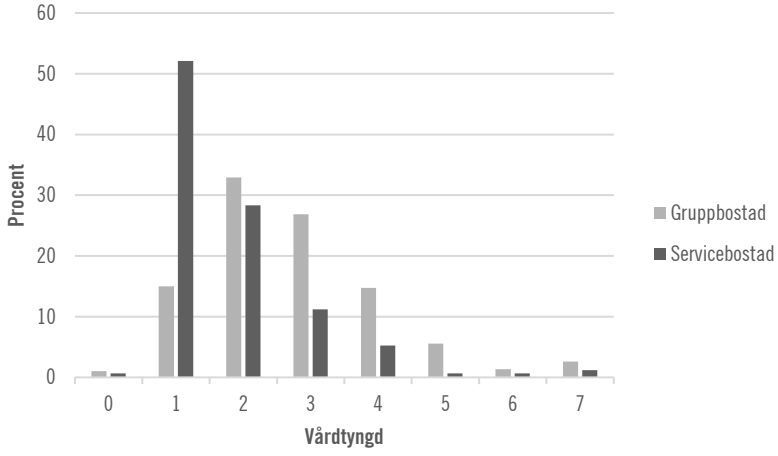
En uppdelning på grupp- respektive serviceboende går inte att använda i utjämningen

I förarbetena till LSS framgår att gruppbostad är tänkt att vara ett bostadsalternativ för personer som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. Med servicebostad avses en bostadsform med visst fast basstöd genom anställd personal för boendet där omfattande service och vård kan ges dygnet runt. Beskrivningen kan tolkas som att det bör vara skillnader i omsorgsbehov och bemanning mellan boendeformerna.[11] Det förefaller också finnas betydande kostnadsskillnader mellan grupp- och serviceboenden i flera kommuner som kommittén varit i kontakt med. En hypotes har därför varit att kunskap om andelen boende i respektive boendeform skulle kunna indikera skillnader i vårdtyngd mellan kommunerna och därmed eventuellt kunna användas i utjämningen.

[11] Prop. 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

I vårt material finns det dock inget samband med andelen boende i gruppboende med vare sig personalkostnadsindex eller genomsnittlig vårdtyngd, vilket är förvånande. Det förefaller som att kommuner arbetar på olika sätt med sina boenden. Kommittén har erfarit att definitionen av grupp- respektive serviceboende inte är enhetlig mellan kommunerna. I figur 9.8 framgår det att den genomsnittliga vårdtyngden är högre i grupp- än i serviceboenden. Men det framgår också att 15 procent av de som bor i gruppboenden endast har vårdtyngd 1 och att drygt 1 procent på serviceboenden har vårdtyngd 7.

Figur 9.8 Fördelning på vårdtyngdsnivåer för grupp- respektive serviceboenden



Källa: Ensolution AB.

Det är troligt att fördelningen delvis är en följd av en praktisk verklighet. Det finns anekdotiska uppgifter om att nya brukare i vissa fall placeras efter var det finns lediga platser och inte efter vårdtyngd. Det skulle till en del kunna förklara att fördelningen efter vårdtyngd för grupp- respektive serviceboenden figur 9.8 inte har ett tydligare mönster.

Slutsatsen är att hypotesen om att det skulle gå att använda sig av skillnader i andel boende i grupp- respektive serviceboende för att spegla skillnader i vårdtyngd därmed faller.

Särskilt stora vårdbehov

I materialet med vårdtyngdsmätningar finns det egentligen inget som talar för att de stora skillnaderna i personalkostnadsindex förklaras av skillnader i vårdtyngd. Men det kan finnas anledning till viss försiktighet. Som framgår av figur 9.6 och 9.8 finns det brukare med ett mycket stort bemanningsbehov. Om dessa återfinns i små kommuner kan den genomsnittliga vårdtyngden bli väsentligt högre än i andra kommuner. I figur 9.5 såg vi också att de allra högsta personalkostnadsindexen finns i några av kommunerna med liten befolkning. Det finns därför anledning att överväga särskilda lösningar för boenden med särskilt stora vårdbehov i främst små kommuner.

9.2.4 Huvudmannaskapsutredningen

Den 1 mars 2023 överlämnade Huvudmannaskapsutredningen sitt betänkande.[12] Utredningen föreslår ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. De bedömer att det är det alternativ som bäst bidrar till långsiktiga och stabila förutsättningar för insatsen personlig assistans.

Förslaget innebär att all personlig assistans i framtiden ska beslutas och finansieras av Försäkringskassan inom ramen för assistansersättningen. Utredningen föreslår dock att kommunerna ska fortsätta att utföra personlig assistans om den enskilde begär det. Utredningen menar att det behövs en yttersta garant för att den enskilde brukaren får den insats som denna har rätt till och att kommunerna har den organisation, kunskap och erfarenhet som krävs för att tillhandahålla och utföra tjänsten.

Betänkandet har remissbehandlats, men ännu har inget förslag lämnats av regeringen. En reform är dock tillräckligt sannolik för att kommittén behöver kommentera effekterna för utjämningen. Detta görs i avsnitt 9.4.2 längre fram i kapitlet.

[12] SOU 2023:9 *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans – Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet.*

9.3 Insatser enligt socialtjänstlagen

9.3.1 Bakgrund

Insatser till personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen (SoL) omfattas i dag inte av utjämning. Nettokostnaderna för dessa insatser uppgick 2022 till 14,4 miljarder kronor.[13] Det innebär att socialtjänstinsatser för personer med funktionsnedsättning är den klart största av de obligatoriska kommunala verksamheterna som inte omfattas av utjämning.

Dessutom är skillnaderna mellan kommunerna mycket stora, från 2 750 kronor per invånare ner till noll. Det finns dock uppenbara brister i kostnadsredovisningen till SCB:s räkenskapssammandrag. Några mindre kommuner rapporterar insatser till Socialstyrelsen, men inga kostnader. Men det finns ändå stor anledning att överväga om inte verksamheten bör omfattas av utjämning. Behovet av detta förstärks också av de incitament som i dag skapas för att fatta LSS-beslut, som utjämnas, i stället för beslut om socialtjänstinsatser, som inte utjämnas.

Sammantaget hade drygt 60 000 personer en eller flera socialtjänstinsatser för personer med funktionsnedsättning den 31oktober 2022. Det kan jämföras med att 77 500 personer hade minst en LSS-insats den 1 oktober samma år. Antalet personer med insatser ökar med stigande ålder och 56 procent av de som får insatser är 45–64 år. Drygt hälften av personerna med insatser har boendestöd, och ungefär en fjärdedel har hemtjänst i ordinärt boende. Även om det bara är knappt 8 procent som har insatsen boende med särskild service är denna mest kostsam med 5,3 miljarder kronor. Därefter kommer hemtjänst i ordinärt boende och boendestöd.[14]

[13] SCB (2023): *Kommunernas finanser. Räkenskapssammandraget 2022.*
[14] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om socialtjänstinsatser till personer med funktionsnedsättning 2022.*

Tabell 9.3 Antal personer med insats 31 oktober 2022 och kostnad 2022

	Kostnad, mdkr	Antal personer	Kostnad per person
Boende med särskild service	5,3	4 685	1 134 000
Hemtjänst	3,8	15 061	251 000
Boendestöd	2,6	30 700	86 000
Korttidsboende	0,8	796	891 000
Daglig verksamhet	0,5	4 809	98 000
Övrigt	1,4	26 138	55 000
Totalt	**14,4**	**60 556**	**237 000**

Anm. 1: Övrigt avser insatserna trygghetslarm, matdistribution, ledsagning, avlösning, kontaktperson/-familj och annat bistånd.

Anm. 2: Totalsumman över antalet personer med insatser är lägre än om man summerar för de olika insatserna. Det beror på att man kan ha en eller flera insatser. Antalet insatser summerar till cirka 82 000.

Källa: Socialstyrelsen och SCB.

Andelen personer med insatser har ökat från 0,63 till 0,73 procent av befolkningen 0–64 år under perioden 2014–2022. Det förklaras främst av att antalet personer med boendestöd har ökat med nästan 50 procent. Även antalet personer som har insatsen bostad med särskild service har ökat under perioden, medan flera av de mindre insatserna har minskat i omfattning.[15]

Precis som för LSS-verksamheten är kostnadsskillnaderna mellan kommunerna mycket stora för insatser enligt socialtjänstlagen. Och inte heller här finns några tydliga strukturella samband. Det finns ett visst samband mellan folkmängd och nettokostnader, där större folkmängd i kommunen samvarierar med högre kostnader per invånare. Men spridningen är mycket stor och förklaringsgraden uppgår endast till 9 procent. Här bör det dock understrykas, som vi har beskrivit ovan, att de redovisade kostnaderna förefaller ha stora brister.

9.3.2 Det går att beräkna en grundläggande standardkostnad

Genom att multiplicera antalet personer med respektive insats i kommunen med genomsnittskostnaden per person i tabell 9.3 kan man få fram en standardkostnad på motsvarande sätt som den grundläggande standardkostnaden i LSS-utjämningen.

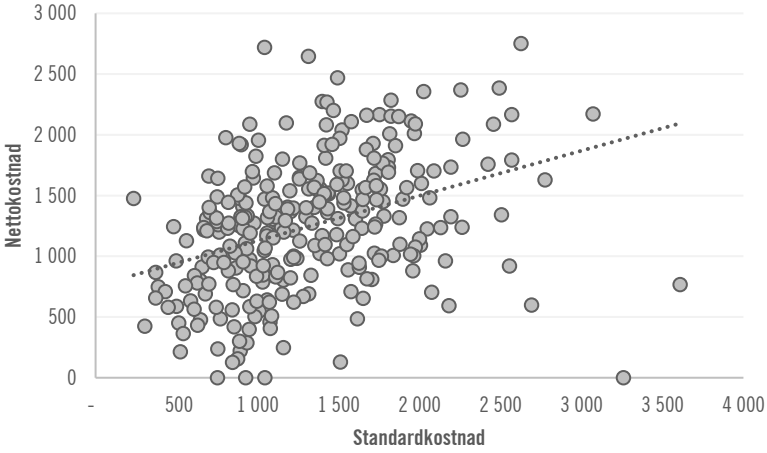
Den beräknade standardkostnaden varierar från 234 kronor per invånare i Alingsås till 3 609 kronor per invånare i Degerfors. Sprid-

[15] Socialstyrelsen (2023): *Statistik om socialtjänstinsatser till personer med funktionsnedsättning 2022.*

ningen mellan maximum och minimum är alltså stor. I redovisningen hade dock Alingsås högre nettokostnader 2022 än Degerfors – 1 474 mot 766 kronor per invånare. Kommunen med den näst högsta standardkostnaden, Hällefors, redovisade ingen kostnad alls för verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning är detta att betrakta som anmärkningsvärt.

Figur 9.9 Nettokostnader 2022 och beräknad standardkostnad

Kronor per invånare



Källa: Socialstyrelsen, SCB och egna beräkningar.

Som framgår av figur 9.9 är sambandet mellan den beräknade standardkostnaden och kommunens kostnader förvånansvärt svagt och förklaringsgraden är endast 14 procent. Ovan framgick att den grundläggande standardkostnaden för LSS förklarar hela 67 procent av kostnadsskillnaderna.

Det är svårt att hitta någon annan rimlig förklaring till att sambandet är så mycket svagare för socialtjänstinsatserna än att kvaliteten på data är väsentligt sämre. Ett skäl till en bättre redovisning av såväl insatser som kostnader för LSS är att de ju används för utjämningen. Det ger starka incitament till att inte missa vare sig några insatser eller kostnader i inrapporteringen, vilket har konstaterats av Socialstyrelsen.

9.4 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: *Personalkostnadsindex* tas bort från utjämningsmodellen.

En särskild ventil för *stora vårdbehov* i främst små kommuner införs.

Prislapparna för boende med särskild service och för personlig assistans uppdateras. Prislappen för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) delas upp i två olika prislappar.

Beräkningen av kostnaden för *de 20 första timmarna personlig assistans* ändras så att uppgifter från Försäkringskassan ska användas.

Merkostnadskomponenter för *högt strukturellt löneläge* och *övergripande administration* införs.

Beräkningen för antalet insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ändras och ska beräknas som ett genomsnitt av minst två mättillfällen under året.

Beräkningen av kommunens bidrag eller avgift i den grundläggande standardkostnaden ändras och ska divideras med *folkmängden* den 31 december två år före utjämningsåret.

Regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att säkerställa kvaliteten på uppgifterna avseende insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) för personer under 65 år för att en modell på sikt ska kunna införas. Modellen ska bygga på antalet insatser i kommunen och den riksgenomsnittliga kostnaden för insatserna.

9.4.1 Utvärderingen av dagens modell pekar på flera brister

Kommittén anser att det fortsatt behövs en utjämning för LSS-kostnader. Det är alltjämt mycket stora skillnader mellan kommunerna i antal insatser och grundläggande standardkostnad (se figur 9.4). Vi ser inte heller något alternativ till att utjämningen tar sin utgångspunkt i beslutade insatser. Påverkbarheten är olycklig, men det har inte varit möjligt att hitta strukturella variabler som samvarierar tydligt med insatserna. Även incitamentsproblemet utifrån att insatser enligt LSS utjämnas, men inte insatser enligt SoL, är problematiskt enligt kommitténs uppfattning.

Kommittén ser dock användandet av personalkostnadsindex och därmed redovisade kostnader som det allra största problemet. Det

förstärks också av de problem med kostnadsdata som beskrivits ovan. Det finns dessutom inget som stöder att skillnader i personalkostnadsindex i stort speglar skillnader i vårdtyngd.

Grundläggande standardkostnad föreslås kvarstå med vissa justeringar

Kommittén föreslår tre förändringar i beräkningen av grundläggande standardkostnad. Dessa är:

- För det första ska prislapparna för boende med särskild service revideras utifrån uppgifter från RS. Skälet till det är att det sedan en tid finns uppgifter fördelat på vuxna respektive barn. Det ger en högre prislapp för barn och något lägre prislapp för vuxna.
- För det andra ska prislapparna avseende personlig assistans enligt LSS respektive kommunala merkostnader för den statliga assistansen förändras. Skälet är relativt nya uppgifter från en enkätundersökning genomförd av Huvudmannaskapsutredningen. Utifrån uppgifter från denna delas dessutom den senare i två prislappar.
- Slutligen ska uppgifterna avseende kommunernas kostnader för de 20 första timmarna inhämtas från Försäkringskassan i stället för – som nu – kommunernas räkenskapssammandrag. Skälet är att undvika den problematik som kan finnas med periodisering i samband med kommunernas bokslut.

Personalkostnadsindex bör tas bort från utjämningen

Kommittén föreslår att personalkostnadsindex tas bort från LSS-utjämningen. Det finns tre huvudsakliga skäl till detta förslag:

- De incitamentsproblem som indexet innebär är mycket svåra att förena med den opåverkbarhet som bör vara grunden i utjämning. Kommittén har också i uppdrag att föreslå åtgärder som bidrar till ökad effektivitet i sektorn. Incitamenten till en effektiv verksamhet stärks kraftigt med förslaget.
- Det finns stora problem med kostnadsdata. Förutom att kostnaderna i sig kan påverkas ser vi stora brister vid granskningen av kommunernas räkenskapssammandrag. Bristerna behöver inte vara

avsiktliga, men leder ändå till skillnader i utfall som inte är rättvisande.

- I den analys av vårdtyngden som redovisats ovan framgår inget samband mellan genomsnittlig vårdtyngd i kommunen och personalkostnadsindex.

Vad gäller den sista punkten är kommitténs bedömning att tillförligheten i kartläggningen av vårdtyngd är hög. Mätningarna är gjorda på ett tydligt standardiserat och likvärdigt sätt. Lite drygt 10 procent av kommunerna ingår. Med tanke på spridningen mellan kommuner såväl i storlek, geografi som personalkostnadsindex menar vi att det är sannolikt att det speglar situationen i stort relativt väl. Vi gör bedömningen att underlaget är tillräckligt omfattande för att kunna dra rimliga slutsatser för sektorn i stort.

Den kraftigt ökade överenstämmelsen mellan utjämningen och kommunernas kostnader som följer av personalkostnadsindex är svår att förena med att det också, som i alla andra verksamheter, finns och bör finnas skillnader i ambitioner och effektivitet. Vi har inte kunnat hitta något belägg för att dessa skillnader är särskilt små just vad gäller LSS-verksamheten.

Kommittén är medveten om att borttagandet av personalkostnadsindex får stora negativa effekter för flera kommuner och att dessa därför kan komma behöva minska sina kostnader. Vi vill dock påpeka att denna anpassning kommer att behöva göras av *kostnaden per insats* och inte i antalet insatser. Skälet är att beslutade insatser fortsatt är grunden för LSS-utjämningen och att utjämningen även fortsatt ska möjliggöra att individer får insatser efter behov. Kommittén är också medveten om att anpassningen av kostnaderna behöver göras i en rimlig takt och föreslår därför särskilda införanderegler för LSS-utjämningen (se kapitel 11). Vi föreslår också att det ska vara möjligt att söka bidrag för särskilt stora vårdbehov (se nästa delavsnitt).

Det behövs en möjlighet till att söka särskilt bidrag för stora vårdbehov

Kommittén är medveten om att det finns stora skillnader i vårdbehov, givet samma insats. Det framgår tydligt i figur 9.8 som visar vårdtyngd i boenden med särskild service. Figur 9.5 visar också på större variation i personalkostnadsindex för kommuner med liten befolkning.

Det finns därför anledning att överväga ett riktat statsbidrag för att finansiera brukare/boenden med särskilt stora vårdbehov. Bidraget bör i första hand begränsas till kommuner med en mindre folkmängd, till exempel under 10 000 invånare. Det begränsar också omfattningen på bidraget, som kan finansieras via en minskning av anslaget till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och därmed vara statsfinansiellt neutral.

Det behöver också finnas en ventil för vissa boenden som är särskilt inriktade på en specifik och kostsam funktionsnedsättning, som till exempel boenden för dövblinda. Eftersom dessa boenden i dag till stor del kan finansieras av högre utfall i utjämningen via personalkostnadsindex bör inte begränsningen i folkmängd gälla.

Kommittén föreslår att i samband med borttagande av personalkostnadsindex bör Socialstyrelsen få i uppdrag att ta fram kriterier för ett sådant statsbidrag.

Utjämning för högt strukturellt löneläge och administration

Personalkostnadsindex kan antas ha fångat upp skillnader i löneläge och även merkostnader inom administrationen på grund av småskalighet. Ett borttagande av indexet innebär att det är rimligt att dessa komponenter tillförs utjämningsmodellen på samma sätt som i till exempel delmodellerna för äldreomsorg och grundskola.

I dag används fel befolkningsuppgift i beräkningen

Kommittén har i analysen av utjämningsmodellen funnit att beräkningen av standardkostnaden i kronor per invånare görs på ett annat sätt än för modellerna i kostnadsutjämningen.

Först beräknas den grundläggande standardkostnaden i kronor genom att multiplicera antalet insatser med prislapparna och (i dag)

multipliceras sedan denna med personalkostnadsindex. Standardkostnaden divideras sedan med befolkningen den 1 november året för utjämningsåret för att få fram bidraget eller avgiften i kronor per invånare. I kostnadsutjämningen beräknas standardkostnaden per invånare utifrån befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret. Tanken är att tillägget eller avdraget ska beräknas på samma års befolkning som de variabler som bestämmer utfallet.

Skillnaden innebär i LSS-utjämningen att en kommun med kraftig befolkningsökning får ett lägre utfall, räknat i kronor per invånare, och omvänt vid till exempel befolkningsminskning. Vi ser detta som en icke avsedd effekt i LSS-utjämningen och föreslår därför samma förfarande som i kostnadsutjämningen.

Det behövs fler insatsmätningar

Analysen har visat att det i flera fall har skett stora hopp mellan åren i antalet insatser. Det gäller särskilt de allra minsta kommunerna, där det uppenbart finns en viss slumpmässighet vid enbart en mätning under året. Det finns därför anledning att utöka antalet mätningar till minst två under året.

Det behövs en utjämning för SoL-insatser

Kommittén anser att det behövs en utjämning även för insatser till personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen. Det är en relativt stor obligatorisk verksamhet med stora skillnader mellan kommunerna i antal insatser och kostnader. Dessutom är det olyckligt att det i dag finns incitament att välja insatser enligt LSS i stället för SoL, även om det inte alltid är det bästa alternativet ur ett brukarperspektiv.

Samtidigt är som framgått ovan statistiken över kommunernas kostnader och SoL-insatser mycket osäkra. När det gäller såväl redovisningen av kostnaderna som insatsstatistiken för socialtjänstinsatserna finns inte samma incitament till noggrannhet och kontroll för kommunerna som inom LSS. Att föreslå en ny utjämning för socialtjänstinsatser måste i så fall bygga på en övertygelse om att underlaget för utjämningen avsevärt skulle förbättras, just på grund av att det utjämnas. Det är inte otänkbart att så delvis skulle ske. Men

kommittén anser att problematiken är så stor att ett införande måste föregås av att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att säkerställa högre kvalitet på statistiken.

Det viktigaste för en ny utjämningsmodell är kvaliteten på insatsstatistiken. Det svaga sambandet med kostnaderna och exempel på kommuner som redovisar ”normala” kostnader men få insatser gör att även denna statistik förefaller osäker. I beräkningarna av standardkostnaden ovan ingår alla insatser. Inför införandet av en ny modell bör det övervägas att begränsa utjämningen till de insatser som har störst betydelse för kostnaderna – boende med särskild service, hemtjänst och boendestöd.

Socialtjänstinsatserna är en betydligt mindre verksamhet än LSS. Att utgå från antalet insatser ett enskilt datum skulle därför kunna uppvisa ännu större slumpmässiga skillnader än för LSS. Vid införandet av en ny modell bör det därför övervägas om antalet insatser kan beräknas utifrån ett genomsnitt för fler datum.

9.4.2 Statligt huvudmannaskap för personlig assistans

Huvudmannaskapsutredningen föreslog ett genomförande av statligt huvudmannaskap 2026 och att reformen regleras genom en minskning av anslaget för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner med 10,3 miljarder kronor (2021 års nivå). Cirka 1,4 miljarder av kommunernas kostnader 2021 föreslogs dock inte regleras. De avser främst merkostnader för utförandeansvaret som föreslås kvarstå hos kommunerna.

Kommittén kan inte förekomma ett eventuellt förslag från regeringen genom att lämna förslag till en justerad LSS-utjämning vid en reform. Vi kan inte utgå från att utredningens förslag i alla delar också blir regeringens. Men vi konstaterar att ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans skulle innebära att kommunernas kostnader kopplat till personlig assistans skulle begränsas kraftigt och troligen främst vara kopplade till utföraransvaret. I så fall skulle antalet insatser personlig assistans som kommunerna utför kunna vara en rimlig utgångspunkt för utjämning.

Den uppdelning av prislappen för personlig assistans enligt SFB som föreslagits ovan underlättar också en eventuell reform eftersom

den innebär en mer träffsäker beräkning av den grundläggande standardkostnaden.

9.5 Utfalls- och förändringsanalys

I kommitténs förslag till ny modell för LSS-utjämning ingår följande ersättningsposter:

- grundläggande standardkostnad,
- ersättning för strukturellt löneläge, samt
- ersättning för övergripande administration.

Störst betydelse för utfallet har borttagandet av personalkostnadsindex. Ersättningarna för strukturellt löneläge och administration är nya komponenter i LSS-utjämningen. Uppbyggnaden av den grundläggande standardkostnaden är i stort den samma som i dag, men vissa prislappar har uppdaterats vilket får relativt stor betydelse för enskilda kommuner.

Sambandet mellan nettokostnad och standardkostnad minskar kraftigt på grund av borttagandet av personalkostnadsindex och uppgår till 68 procent. Detta ligger dock i nivå med flera delmodeller för verksamheter som omfattas av kostnadsutjämningen.

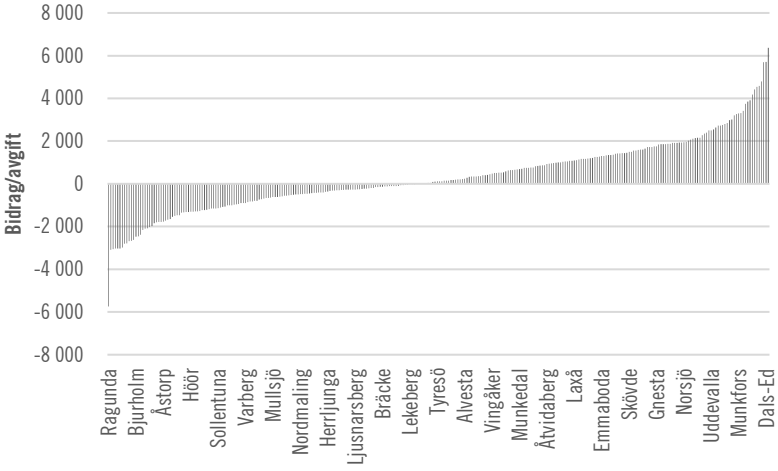
Förändringarna får tämligen stor påverkan på utfallen i modellen. Med förslaget skulle det utjämningsåret 2024 vara 154 kommuner som är bidragstagare och 136 kommuner som är avgiftsbetalare, att jämföra med 165 bidragstagare och 125 avgiftsbetalare i dag.

Den största avgiftsbetalaren skulle alltjämt vara Ragunda, som dock skulle få se sin avgift öka något till 5 747 kronor per invånare. Även i toppen skulle det vara oförändrat med Östersund som största bidragsmottagare på 6 367 kronor per invånare. Det är drygt 250 kronor per invånare lägre än vad Östersund får i dag.

Den största positiva förändringen jämfört med i dag skulle ske i Bjurholm, där utfallet förstärks med 2 376 kronor per invånare. I andra änden återfinns Högsby med en förändring på –1 637 kronor per invånare. Totalt får 150 kommuner en förstärkning av sitt utfall med förslaget, medan 140 kommuner får en minskning. I figur 9.10 och 9.11 redovisar vi utfall och förändring för alla kommuner.

Figur 9.10 Nytt utfall per kommun för LSS-utjämningen 2024

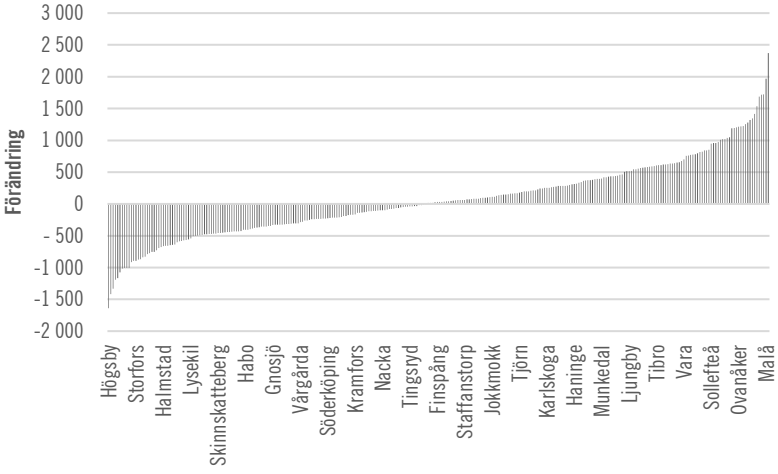
Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Figur 9.11 Förändring per kommun för LSS-utjämningen 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

För att bringa klarhet i vilken typ av kommuner det är som får en positiv respektive negativ förändring i det nya förslaget till kostnadsutjämning för skolan redovisar kommittén i tabell 9.4 utfall och förändring per kommungrupp i genomsnitt.

Tabell 9.4 Utfall och förändring per kommungrupp för LSS-utjämningen 2024

Kronor per invånare

	Tillägg/avdrag	Förändring
Storstäder	–991	–318
Pendlingskommun nära storstad	–977	10
Större stad	707	–55
Pendlingskommun nära större stad	38	42
Lågpendlingskommun nära större stad	964	–69
Mindre stad/tätort	1 125	172
Pendlingskommun nära mindre tätort	604	22
Landsbygdskommun	1 412	402
Landsbygdskommun med besöksnäring	–636	–12

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Förändringarna leder till en ökad omfördelning från storstäder till landsbygdskommuner och mindre städer/tätorter. Det förklaras främst av att personalkostnadsindex tas bort. Samtidigt visar skillnaden i både utfall och förändring mellan grupperna landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring på en viss slumpmässighet i små kommuner.

Med kommitténs förslag minskar den totala omfördelningen i modellen med cirka 75 miljoner kronor.

10 Översyn av strukturbidragen

Strukturbidrag utgår 2024 till 61 kommuner med sammantaget drygt 1 miljard kronor och till 6 regioner med totalt knappt 550 miljoner kronor. Bidraget betalas ut med ett fast belopp per kommun respektive per region i kronor per invånare. Strukturbidragen finansieras genom att regleringsposten minskas med 99 kronor per invånare för kommuner och 52 kronor per invånare för regioner.

I det här kapitlet beskriver kommittén bakgrunden till och uppbyggnaden av dagens strukturbidrag. Kommittén presenterar också en utvärdering av bidraget i förhållande till övriga förslag. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag om hanteringen av strukturbidraget framgent.

10.1 Nuvarande utformning

10.1.1 Bakgrund

Strukturbidraget infördes 2005 och avsåg att kompensera kommuner och regioner (dåvarande landsting) för att vissa delmodeller i kostnadsutjämningen togs bort från och med 2005, samt för större bidragsminskningar till följd av övriga förändringar som genomfördes vid samma tillfälle.

De delmodeller som togs bort 2005 var de som avsåg

- näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder (kommuner),
- svagt befolkningsunderlag (kommuner),
- små landsting (regioner),
- vatten och avlopp (kommuner), samt
- kallortstillägg (kommuner och regioner).

För de tre första av dessa delmodeller gjordes bedömningen att kompensationen skulle överföras till det nya strukturbidraget. Regeringen menade att kostnadsutjämningen endast ska omfatta strukturella kostnadsskillnader för olika verksamheter och kostnadsslag, men föreslog en överföring till strukturbidraget eftersom de förhållanden som hade motiverat delmodellerna kvarstod.[1] Delmodellerna för vatten och avlopp och kallortstillägg togs bort helt. Ovanpå dessa förändringar togs även de så kallade fasta införandetilläggen bort vid samma tillfälle.

Regeringen konstaterade att förändringarna i systemet, framför allt borttagandet av kallortstillägget, skulle innebära ett betydande intäktsbortfall för ett antal kommuner och regioner. Därför lades ytterligare en del in i strukturbidraget, som avsåg att kompensera de kommuner och regioner som fick intäktsbortfall över en viss gräns som följd av de totala förändringarna.

Genom åren har vissa förändringar av strukturbidraget skett till följd av olika utredningar. Bland annat reducerades strukturbidraget något 2014 utifrån att den del som avsåg att kompensera borttagandet av delmodellen för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder togs bort från strukturbidraget.

I sina övergripande beståndsdelar har dock strukturbidraget varit hyfsat intakt. Sedan 2016 består strukturbidraget av två övergripande komponenter:

- en kompensation för delmodeller som tagits bort från kostnadsutjämningen, men där det bedömts finnas skäl för att kompensationen ska kvarstå. Dessa delmodeller avser svagt befolkningsunderlag för kommuner och små landsting (regioner),
- en kompensation för större bidragsminskningar till följd av tidigare förändringar i utjämningssystemet, det vill säga en form av permanenta införandebidrag.

10.1.2 Utfall 2024

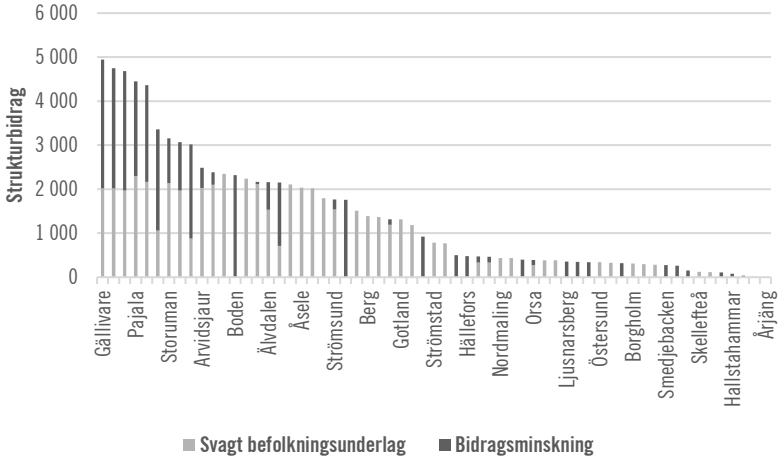
Figur 10.1 visar strukturbidraget för kommuner uppdelat på svagt befolkningsunderlag och tidigare bidragsminskning. Tre kommuner – Gällivare, Kiruna och Övertorneå – har ett strukturbidrag som överstiger 4 500 kronor per invånare. Totalt är det nio kommuner – varav

[1] Prop. 2003/04:155 *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet*.

åtta i Norrbottens län – som har ett strukturbidrag över 3 000 kronor per invånare. För flera av dessa kommuner så utgör den del som inte avser svagt befolkningsunderlag den större delen, vilket till stor del förklaras av borttagandet av kallortstillägget.

Figur 10.1 Kommuner med strukturbidrag 2024

Kronor per invånare

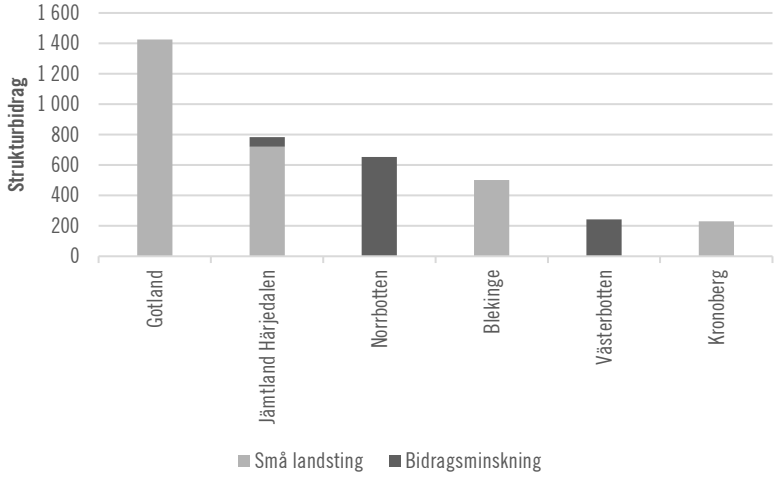


Källa: SCB.

Vidare är det i nuvarande system sex regioner som har strukturbidrag. Störst strukturbidrag har Gotland med 1 426 kronor per invånare, vilket härrör från den tidigare delmodellen för små landsting. För Norrbotten och Västerbotten så består strukturbidraget endast av den del som kan beskrivas som ett permanent införandebidrag, vilket främst beror på borttagandet av kallortstillägget (se figur 10.2).

Figur 10.2 Regioner med strukturbidrag år 2024

Kronor per invånare



Källa: SCB.

10.2 Utvärdering av befintligt strukturbidrag

De två delarna av strukturbidraget har tydligt olika karaktär. Överväganden om strukturbidragets framtid behöver därför göras separat för de olika beståndsdelarna.

Det har av tidigare utredningar ansetts finnas särskilda skäl att behålla ersättningarna för svagt befolkningsunderlag och små landsting. Det har bedömts vara svårt att fånga dessa förutsättningar på ett tillfredställande sätt inom kostnadsutjämningen. Den utjämningskommitté som arbetade under 2000-talets början betonade vikten av att kostnadsutjämningen endast hanterar strukturellt betingade kostnadsskillnader, men pekade samtidigt på möjligheten att ge ekonomiskt stöd till kommuner som ”står inför stora ekonomiska problem orsakade av annat än strukturellt, och förutsägbara, betingade kostnader”.[2]

När det gäller den del av strukturbidraget som består av permanenta införandebidrag till följd av tidigare bidragsminskningar, så var regeringens bedömning när strukturbidraget infördes att genomslaget av de då föreslagna förändringarna i systemet behövde be-

[2] Utjämningskommittén (Fi 2001:14), SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*

gränsas för att undvika ”drastiska effekter” för enskilda kommuner och regioner. Vid nästkommande ändring av systemet gjordes en minskning av denna del av strukturbidraget, men det togs inte bort i sin helhet. Det innebär att de ändringar som gjordes i utjämningssystemet 1996 fortfarandet inte har tillåtits att slå igenom helt.

10.2.1 Tidigare bidragsförändringar

Det är 35 kommuner som får strukturbidrag som kompensation för tidigare bidragsminskningar. För 12 av dessa kommuner uppgår summan till över 1 000 kronor per invånare.

Tre regioner får strukturbidrag som kompensation för tidigare bidragsminskningar: Norrbotten med 652 kronor per invånare, Västerbotten med 242 kronor per invånare och Jämtland Härjedalen med 63 kronor per invånare.

Det förefaller rimligt att reducera den del av strukturbidraget som avser permanenta införandebidrag. Flertalet kommuner och regioner med strukturbidrag för tidigare bidragsminskningar får relativt stora intäktsökningar med kommitténs förslag. Det kan därför ifrågasättas om dessa samtidigt ska få behålla hela det strukturbidrag som bygger på intäktsminskningar vid införandet av 1996 års utjämningssystem och vid efterföljande revideringar i början av 2000-talet.

10.2.2 Ny komponent för små regioner gör att strukturbidrag för små landsting kan tas bort

I kommitténs förslag till ny delmodell för utjämning av hälso- och sjukvård finns en särskild kompensation för små regioner. Bidraget ingår i den samlade kompensationen för gleshet, som utöver små sjukhus också kompenserar för resor och mindre enheter på grund av gles bebyggelse. Den nya komponenten för gleshet ger exempelvis Gotland ett bidrag som ökar med 1 846 kronor per invånare. Det innebär att det är svårt att också motivera ett bibehållet strukturbidrag för små regioner.

En viktig skillnad mot strukturbidraget är att den föreslagna kompensationen för små regioner utformas som ett index, vilket multipliceras med det årligt beräknade vårdbehovet. Denna ökar över tid när regionernas kostnader för hälso- och sjukvård ökar till följd av

förändrade priser och löner. Det innebär att även den föreslagna kompensationen för små regioner, till skillnad från strukturbidraget, kommer att följa kostnadsutvecklingen.

10.2.3 Ersättning för svagt befolkningsunderlag kan övervägas

Det är 45 kommuner som får strukturbidrag som kompensation för borttagandet av delmodellen för svagt befolkningsunderlag. För 25 av dessa kommuner uppgår summan till över 1 000 kronor per invånare.

Även om lokalt befolkningsunderlag ingår i kommitténs förslag till delmodeller för räddningstjänst och merkostnader för administration i små kommuner kan det inte sägas fånga de särskilda förhållanden som var motivet till införandet av delmodellen.

Kommittén har därför i sina analyser inte velat utesluta en fortsatt kompensation för svagt befolkningsunderlag.

Motiv för delmodellen

En delmodell för svagt befolkningsunderlag infördes 1996 efter förslag från Statsbidragsberedningen.[3] Utifrån att flera remissinstanser till Strukturkostnadsutredningen[4] menade att strukturella kostnadsskillnader, som beror på svagt befolkningsunderlag och långa avstånd inte beaktats av utredningen, motiverade beredningen förslaget till en ny modell enligt följande:

> Beredningen instämmer i att kommuner med ett litet regionalt befolkningsunderlag kan tvingas att ta på sig ansvaret för vissa servicenäringar som i befolkningstäta områden sköts av det privata näringslivet på kommersiella grunder. Med en liten marknad (befolkningsunderlag) ställer det privata näringslivet större anspråk på kommunen för att över huvud taget etablera sig på orten. Förutsättningarna för ett mellankommunalt samarbete försämras också i takt med att avståndet mellan kommunerna ökar.

Beredningen var dock tydlig med att grunderna för en sådan ersättning blir subjektiva, eftersom det inte går att visa hur kostnaderna mer precist påverkas av skillnader i befolkningsunderlag. Även den

[3] SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*.
[4] SOU 1993:53, *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*.

tekniska konstruktionen framhölls som rena bedömningar av vilka gränsvärden som kan vara rimliga (se nedan).[5]

En komplex ersättningsmodell

Den delmodell som infördes 1996 utgick från två variabler:

- regionalt befolkningsunderlag, vilket avsåg antalet invånare inom en radie på 9 mil (mätt som fågelavstånd) från kommunens centralort,
- lokalt befolkningsunderlag, vilket avsåg antalet invånare inom en radie på 3 mil från kommunens centralort.

Om det regionala befolkningsunderlaget översteg 250 000 invånare utgick inte något tillägg i delmodellen. För kommunerna under gränsvärdet ansågs behovet av tillägg öka med ett lägre regionalt befolkningsunderlag, såvida det inte fanns ett stort lokalt befolkningsunderlag som i viss mån uppvägde effekterna av ett litet regionalt underlag.

Det innebar en relativt komplex modell för beräkning av ersättning för svagt befolkningsunderlag. Beräkningen gjordes i två steg där det första är ett tillägg och det andra ett avdrag, räknat i kronor per invånare:

Tillägg = (250 000–regionalt befolkningsunderlag)/100
Avdrag = (lokalt befolkningsunderlag/100) × (1+(folkmängd–20 000)/100 000)

Tillägget för regionalt befolkningsunderlag är skillnaden mellan gränsvärdet och kommunens underlag, dividerat med 100. Avdraget består av två delar. Den första delen är det lokala befolkningsunderlaget dividerat med 100. Det innebär att ju större lokalt befolkningsunderlag desto större avdrag. Detta avdrag multipliceras sedan i den andra delen med en korrigeringsfaktor utifrån kommunens folkmängd. Ju större folkmängd desto större blir denna faktor och därmed också avdraget, allt annat lika.

Kommunala utjämningsutredningen konstaterade att delmodellen bygger på skönsmässiga bedömningar och att det därför inte var möjligt

[5] SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, s. 74.

att följa upp hur väl ersättningen för svagt befolkningsunderlag följt utvecklingen av kommunernas merkostnader.[6] Utredningen föreslog att beräkningsmetoden skulle behållas oförändrad, men att befolkningens bosättningsmönster skulle uppdateras. Dessutom föreslogs befolkningsunderlaget beräknas utifrån det faktiska vägavståndet i stället för fågelvägsavståndet. Ett avstånd mätt som fågelvägen motsvarar ett längre faktiskt vägavstånd med i genomsnitt 25 procent. Omräkningen till vägavstånd innebar därför att avstånden om 9 och 3 mil räknades upp med 1,25. Det regionala befolkningsunderlaget beräknades således inom en radie av 112,5 kilometer vägavstånd och det lokala befolkningsunderlaget inom 37,5 kilometer vägavstånd.

Den uppdaterade delmodellen för svagt befolkningsunderlag infördes 2000 och efter en mindre uppdatering 2001 har beloppet i kronor per invånare varit oförändrat sedan dess, men numera är det inte en del av kostnadsutjämningen utan av strukturbidraget.

10.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Strukturbidraget tas bort.

Den del av strukturbidraget för kommuner som avser svagt befolkningsunderlag uppdateras med aktuella uppgifter om lokalt och regionalt befolkningsunderlag och införs som ett bidrag till kommuner för svagt befolkningsunderlag som en egen del under anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner.

Den del av strukturbidraget för kommuner som inte avser svagt befolkningsunderlag minskas med högst 500 kronor per invånare. Kvarstående bidrag blir en del av det fasta införandebidraget.

Den del av strukturbidraget för regioner som avser små regioner tas bort. Den del av strukturbidraget som inte avser små regioner minskas med högst 250 kronor per invånare Kvarstående bidrag blir en del av det fasta införandebidraget.

[6] SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting, en översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet*.

10.3.1 Bidrag för svagt befolkningsunderlag kvarstår och uppdateras

Mindre effekter av en uppdatering

Kommittén har hämtat in mer aktuella uppgifter över det regionala och lokala befolkningsunderlaget för 2022. Vi har ansett att överväganden kring ersättning för svagt befolkningsunderlag behöver bygga på mer aktuella uppgifter än från den senaste uppdateringen av delmodellen som genomfördes 2001 baserat på befolkningsunderlagen 1999.

Kommittén har beräknat en uppdaterad ersättning för svagt befolkningsunderlag utifrån de nya uppgifterna, men med samma beräkningsmetod som användes tidigare, vilket innebär att nivån på ersättningen inte har räknats upp.

En uppdaterad beräkning med samma metodmässiga ansats ger sammantaget ett likartat utfall. 42 kommuner får ett tillägg i den uppdaterade beräkningen, jämfört med nuvarande 45 kommuner. Det är de tre kommunerna i Värmland, Eda, Torsby och Årjäng, som inte längre får någon ersättning. För Torsby och Årjäng rör det sig om mycket små ersättningar som försvinner. Eda är däremot den kommun som får allra störst intäktsminskning vid en uppdatering, –294 kronor per invånare. Förklaringen till dessa tre kommuners intäktsminskning är att det regionala befolkningsunderlaget har ökat (framför allt är det Karlstad som har vuxit) så att det regionala tillägget inte längre överstiger avdraget för lokalt befolkningsunderlag.

Närheten till en växande större stad är det som förklarar den lägre ersättningen för de kommuner som får störst intäktsminskning vid en uppdatering. Som framgår av tabell 10.1 är det tre kommuner i Västerbotten som får en intäktsminskning på grund av att Umeå ingår i det regionala befolkningsunderlaget.

Tabell 10.1 De fem kommuner med störst ökning eller minskning av ersättningen vid en uppdatering

Kronor per invånare

Kommun	Ökning	Kommun	Minskning
Malung	110	Eda	–294
Dorotea	109	Robertsfors	–289
Vilhelmina	107	Nordmaling	–247
Arvidsjaur	104	Bjurholm	–246
Åsele	104	Östersund	–173

Källa: SCB och egna beräkningar.

Kommuner med intäktsökningar ligger också i norra Sverige. Skillnaden här är främst att det regionala befolkningsunderlaget har minskat. Anledningen är att dessa kommuner saknar närhet till någon större och växande stad.

Finansieringen av ersättningen för svagt befolkningsunderlag har minskat över tid. Den uppgick till 64 kronor per invånare för alla kommuner 2000 och blir nu (med uppdateringen) 46 kronor per invånare. Förklaringen är att folkmängden har minskat i flertalet kommuner med ersättning för svagt befolkningsunderlag, samtidigt som folkmängden i landet i stort har ökat kraftigt.

Svårt att fastställa hur svagt befolkningsunderlag påverkar kommunernas kostnader

Kommittén anser att det inte är helt tillfredställande med ersättningar för förhållanden där det inte går att urskilja vilka merkostnader det medför. Det gäller oavsett om det är en delmodell inom kostnadsutjämningen eller som nu inom ramen för strukturbidraget.

Samtidigt menar kommittén att de grundläggande förhållanden som delmodellen har avsett att ersätta kvarstår. Ett motiv som framförts är att kommuner med ett litet regionalt befolkningsunderlag kan tvingas ta på sig ett större åtagande genom att marknadsförutsättningarna är sämre för privata företag. Det kan innebära en brist på konkurrens som bidrar till högre kommunala kostnader. De långa avstånden kan också bidra till högre kostnader vid olika inköp på grund av högre transportkostnader. Dessutom är förutsättningarna för samarbete och samverkan mellan kommuner sämre i områden med ett

begränsat befolkningsunderlag på en stor yta. Det har sannolikt betydelse för dessa kommuners sammantagna kostnader.

På samma sätt som i tidigare utredningar har dock kommittén inte kunnat fastställa i vilken omfattning svagt befolkningsunderlag påverkar kommunernas kostnader. Kommittén har gjort en översiktlig analys av de kommuner som i dag har störst ersättning för svagt befolkningsunderlag med samma metodik som används i kapitlet om skattesatsskillnader (kapitel 14).

Analysen visar att dessa kommuner har en genomsnittlig skattesats som överstiger riksgenomsnittet med 2,28 procentenheter. Tillsammans med strukturbidrag och i flera fall höga intäkter från fastighetsavgiften har kommunerna i genomsnitt högre intäkter än riksgenomsnittet motsvarande 4,50 procentenheter i skattesats. Merparten av detta går till väsentligt högre kostnader för den obligatoriska utjämnade verksamheten än kostnadsutjämningens standardkostnader. I mindre utsträckning används de högre intäkterna till frivillig verksamhet. Mer än motsvarande 1 procentenhet går i genomsnitt till övriga kostnader och intäkter, vilket är något mindre än intäkterna av strukturbidraget. Framför allt beror det på höga pensionskostnader och låga eller inga intäkter av exploateringsverksamhet.

Svårigheten i analysen är att bristande konkurrens och möjligheter till samverkan kan påverka alla områden. Vi kan därför inte skilja ut vad som är strukturella merkostnader och skillnader i ambition och effektivitet. Det gör det svårt att dra några tydliga slutsatser av analysen.

Samtidigt har kommittén i analysen av olika delmodeller försökt fånga de förhållanden som svagt befolkningsunderlag innebär. Framför allt genom att det lokala befolkningsunderlaget ingår i delmodellen för räddningstjänst och i merkostnadskomponenten för övergripande administration i små kommuner, samt att det regionala befolkningsunderlaget är en variabel i gleshetsersättningen för gymnasieskolan. Avstånd och gles bebyggelsestruktur är också grunden för de gleshetsindex som används i flera modeller. Men det går ändå inte att utesluta förekomsten av mer generella merkostnader på grund av geografisk utsatthet.

Problemet är främst det skönsmässiga i ersättningens storlek. Denna har legat fast sedan införandet 1996 och samma beräkningsmodell användes vid senaste uppdateringen 2001. Räknat som andel av kommunernas kostnader eller vad det motsvarar i utdebitering har bidraget minskat kraftigt sedan införandet.

Kommittén har övervägt flera möjliga alternativ vad gäller ersättning för svagt befolkningsunderlag. Å ena sidan finns det skäl att slopa ersättningen eftersom det inte går att fastställa tydliga merkostnader för svagt befolkningsunderlag. Å andra sidan finns det skäl att höja ersättningen eftersom det, trots avsaknaden av empiri, troligen är förhållanden som innebär merkostnader och där ersättningen har stått stilla under ett stort antal år. Ett tredje spår är att uppdatera delmodellen med aktuella uppgifter, men behålla nivån på ersättningen utifrån den beräkningsmetod som använts tidigare.

På grund av osäkerheten kring merkostnaderna för svagt befolkningsunderlag väljer kommittén att föreslå alternativet med en uppdatering av ersättningen utifrån aktuella förhållanden och med den tidigare beräkningsmetoden.

Kommittén föreslår också att bidraget för svagt befolkningsunderlag ska utgöra en egen del under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner. Det ökar transparensen i den kommunalekonomiska utjämningen när olika bidrag inte klumpas ihop, som det tidigare strukturbidraget.

10.3.2 Ersättning för tidigare bidragsförändring reduceras och blir fast införandebidrag

Kommittén anser att det inte är rimligt att kommuner och regioner ska få behålla hela det strukturbidrag som bygger på intäktsminskningar vid införandet av 1996 års utjämningssystem och vid efterföljande revideringar i början av 2000-talet. Dessutom får flertalet kommuner och regioner med strukturbidrag för tidigare bidragsminskningar relativt stora intäktsökningar med kommitténs förslag till kostnadsutjämning. Detta gäller dock inte alla kommuner och regioner. Kommittén föreslår därför att denna del av det tidigare strukturbidraget reduceras, men med högst 500 kronor per invånare för kommuner och 250 kronor per invånare för regioner. Kvarstående bidrag blir en del av det fasta införandebidraget.

10.3.3 Strukturbidraget för små regioner tas bort

Som redovisats ovan i avsnitt 10.2.2 anser kommittén att den del av strukturbidraget till regionerna som avser små regioner bör tas bort. I kommitténs förslag till ny delmodell för utjämning av hälso- och sjukvård finns en särskild kompensation för små regioner. Bidraget ingår i den samlade kompensationen för gleshet, som utöver små sjukhus också kompenserar för resor och mindre enheter på grund av gles bebyggelse. Den nya komponenten för gleshet ger exempelvis Gotland ett bidrag för gleshet som ökar med 1 846 kronor per invånare.

10.4 Utfalls– och förändringsanalys

Kommitténs förslag är att dagens strukturbidrag tas bort och ersätts med två delar:

- ett bidrag för svagt befolkningsunderlag som riktar sig till kommunerna,
- ett fast införandebidrag som begränsar genomslaget av borttagandet av den del i strukturbidraget som avser tidigare bidragsminskningar till högst 500 kronor per invånare för kommunerna och högst 250 kronor per invånare för regionerna.

För regionerna innebär förslaget att det enbart är Region Norrbotten som skulle ha ett kvarvarande bidrag i form av ett fast införandebidrag. Norrbottens nuvarande strukturbidrag för tidigare bidragsförändringar uppgår till 652 kronor per invånare. Med kommitténs förslag får regionen därför 402 kronor per invånare i fast införandebidrag.

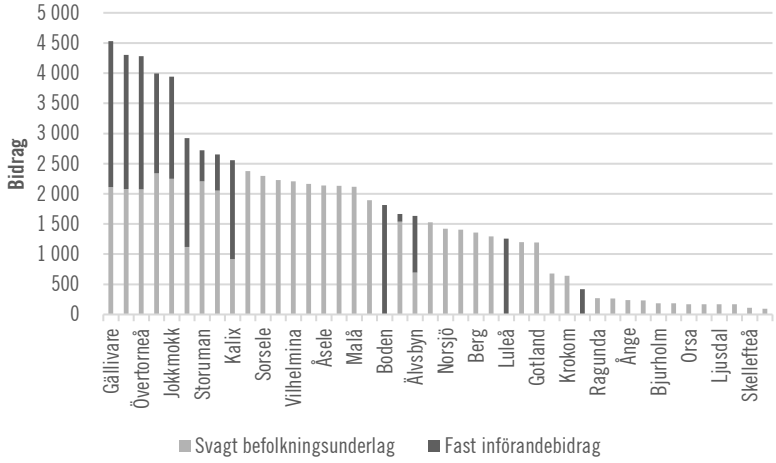
Övriga fem regioner som i dag har strukturbidrag tappar detta bidrag. Dessa regioner, samt storleken på förändringen, framgår av figur 10.2. Störst intäktsminskning får Gotland med –1 426 kronor per invånare.

För kommunerna utgörs utfallet av den uppdaterade ersättningen för svagt befolkningsunderlag och det nya fasta införandebidraget som framgår av figur 10.3. Med kommitténs förslag får Gällivare störst sammantagen ersättning 4 531 kronor per invånare. Det är 17 kommuner som får en ersättning som överstiger 2 000 kronor per invånare.

Av dessa är det endast Härjedalen som inte återfinns i Norrbottens eller Västerbottens län.

Figur 10.3 Nytt utfall per kommun för svagt befolkningsunderlag och fast införandebidrag 2024

Kronor per invånare



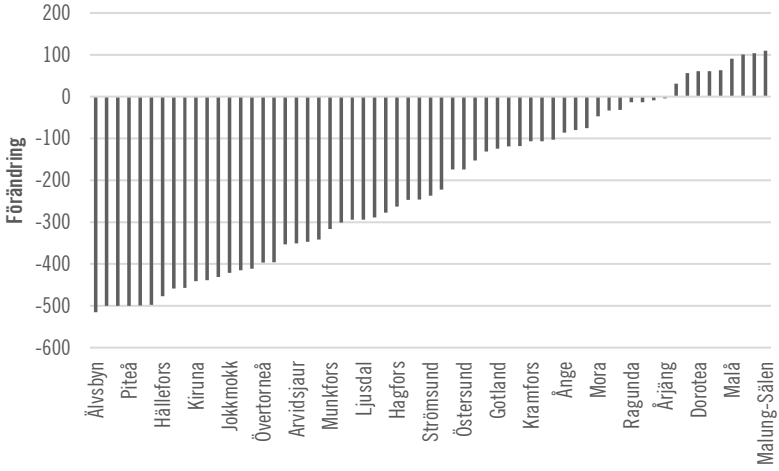
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Det tidigare strukturbidraget minskar från drygt en miljard kronor i dag till 818 miljoner kronor, motsvarande 77 kronor per invånare. Antalet bidragstagare minskar från 61 till 45 kommuner.

Förändringarna av bidraget i figur 10.4 beror till allra största delen på att den del av strukturbidraget som avsåg tidigare bidragsminskningar reduceras. Även uppdateringen av delmodellen för svagt befolkningsunderlag har viss betydelse för utfallet och förklarar att några kommuner får en positiv förändring.

Figur 10.4 Förändring per kommun av det tidigare strukturbidraget 2024

Kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Med förslaget får 52 kommuner ett minskat bidrag och 9 kommuner ett ökat bidrag. Till detta ska läggas ett minskat behov av finansiering på 22 kronor per invånare för alla kommuner.

Den största negativa förändringen jämfört med i dag får Älvsbyn, där bidraget minskar med 515 kronor per invånare.[7] Den största positiva förändringen får Malung-Sälen med en förändring på 110 kronor per invånare.

På kommungruppsnivå är det landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring som får de största negativa förändringarna av förslaget.

[7] Att den negativa förändringen överstiger 500 kronor per invånare beror på ett något sämre utfall vid uppdateringen av bidraget för svagt befolkningsunderlag.

11 Införandebidrag

Förändringar i det kommunalekonomiska utjämningssystemet leder alltid till omfördelningseffekter mellan kommuner respektive mellan regioner. För vissa kommuner och regioner kan förändringarna bli stora. Införandebidrag har vid tidigare omläggningar av utjämningssystemet använts för att mildra större negativa intäktsförändringar. Införandandebidrag innebär att kommuner och regioner som sammantaget drabbas av intäktsminskningar över en angiven nivå ges en viss tid att anpassa sina kostnader till förändringarna. Införandebidragen finansieras genom att regleringsposten minskar med den totala kostnaden i kronor per invånare för respektive år.

I det här kapitlet beskriver kommittén hur införandebidraget historiskt har utformats. Vi presenterar också kommitténs överväganden och förslag till införandebidrag. För analyser av de årliga förändringarna på regionnivå och kommungruppsnivå hänvisas till kapitel 13. För förändringar på kommunnivå hänvisas till bilaga 4.

11.1 Införandebidraget över tid

I nuvarande lagstiftning finns en reglering som innebär rätt till ett årligt införandebidrag för en kommun eller region som fick en bidragsminskning eller avgiftsökning som följd av ändringarna i kostnadsutjämningen 2020 som översteg 250 kronor per invånare, inklusive finansiering av införandebidraget. Införandebidraget minskade årligen med 250 kronor per invånare till dess det upphörde. Dessa införandebidrag fördelades till och med 2022 för regionerna och till och med 2023 för kommunerna. Från och med 2024 har inga kommuner eller regioner införandebidrag.

11.1.1 Tidigare regelverk

Vid de senaste ändringarna av utjämningssystemet har införandebidrag som successivt trappas ner använts. Det har också förekommit införandebidrag som ligger kvar tills vidare, det vill säga utan en angiven avtrappning eller ett angivet slutår. Detta har förekommit när det gjorts mer omfattande ändringar i utjämningssystemet, där det har ansetts att konsekvenserna för vissa kommuner och regioner blivit för stora för att kunna hanteras under en överskådlig framtid. Dessa har i stället i vissa fall trappats ner när systemet har setts över och ändrats på nytt.

11.1.2 Nivån på införandebidraget

Vid den senaste ändringen i utjämningssystemet begränsades de negativa effekterna till 250 kronor per invånare och år. När ändringarna i kostnadsutjämningen infördes 2020 motsvarade det en utdebitering på cirka 0,12 procentenheter av det riksgenomsnittliga skatteunderlaget per invånare. Kostnadsutjämningsutredningen hade föreslagit att gränsen skulle vara 300 kronor per invånare, vilket i stället hade motsvarat cirka 0,15 procent.[1] Men regeringen föreslog en lägre årlig intäktsminskning, vilket innebar en längre anpassningsperiod.[2]

Vid de ändringar som gjordes i utjämningssystemet 2014 och 2016 begränsades den årliga negativa effekten också till 250 kronor per invånare. År 2014 motsvarade det cirka 0,14 och 2016 cirka 0,13 procent av det riksgenomsnittliga skatteunderlaget per invånare.

Vid tidigare ändringar har i stället den årliga maximala gränsen för negativa förändringar fastlagts genom att det angetts vilken utdebitering den ska motsvara. År 2005 sattes till exempel gränsen till en utdebitering på 0,08 procent per år för kommuner och 0,04 procent per år för regionerna.

Om den maximala gränsen ska bestämmas i kronor per invånare eller i utdebitering bör ses som olika synsätt på hur anpassningen till de lägre intäkterna ska ske. Kronor per invånare speglar en anpassning av kostnaderna. Om gränsen sätts i utdebitering kan det ses som att det är skattesatsen som ska anpassas till lägre intäkter.

[1] SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.
[2] Prop. 2019/20:11 *Proposition från Finansdepartementet. Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*

11.1.3 Stora ändringar i utfall mellan åren även utan förändringar i systemet

Även mellan år då det inte sker några ändringar i utjämningssystemet förändras utfallet för enskilda kommuner och regioner till följd av förändringar i kostnadsutjämningens variabler. Dessa förändringar slår igenom utan begränsningar, trots att de kan innebära relativt stora bidragsminskningar eller avgiftsökningar för vissa kommuner. Ser man till exempel till förändringarna i kostnadsutjämningen mellan 2022 och 2023 förändrades det sammantagna beloppet från utjämningssystemet för den kommun som fick störst negativ förändring med mer än 1 600 kronor per invånare. För tre kommuner var den negativa förändringen större än 1 000 kronor per invånare. Den genomsnittliga förändringen för de kommuner som hade en negativ förändring var cirka –350 kronor per invånare. Även om förändringar av detta slag kan orsakas av förändringar i de strukturella förutsättningarna, där exempelvis andelen barn kan ha minskat så behöver detta inte vara fallet. Kostnadsutjämningen är ett relativt system, vilket innebär att kommunen kan ha samma strukturella förutsättningar och ändå få ett sämre utfall om riket som helhet får en ökad andel barn.

11.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Ett fast införandebidrag införs i det kommunalekonomiska utjämningssystemet för kommuner som har negativa förändringar som överstiger 1 500 kronor per invånare. Införandebidraget ska vara inklusive finansiering.

Ett fast införandebidrag införs i det kommunalekonomiska utjämningssystemet för regioner som har negativa förändringar som överstiger 750 kronor per invånare. Införandebidraget ska vara inklusive finansiering.

En kommuns rätt till införandebidrag i det kommunalekonomiska utjämningssystemet ändras så att den maximala förändringen per år uppgår till 300 kronor per invånare, inklusive finansiering. För regioner ligger beloppet på 250 kronor per invånare och år, inklusive finansiering.

Ett införandebidrag till kommuner för förändringar i utjämningen för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till

vissa funktionshindrade införs. Införandebidraget ska vara inklusive finansiering. En kommun som får en bidragsminskning i systemet för utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha rätt till ett årligt införandebidrag så att den maximala förändringen per år uppgår till 250 kronor per invånare, inklusive finansiering.

En begränsning införs så att den maximala årliga förändringen av de båda bidragsminskningarna ovan bestäms till 400 kronor per invånare och år för kommunerna.

11.2.1 Separata införanderegler för utjämningssystemet och LSS-utjämningen föreslås

Trots ett samtidigt införande av ändringar i båda utjämningssystemen föreslår kommittén separata införanderegler. Det kan uppfattas som enklare med ett införandebidrag i stället för två och dessutom kan det minska antalet kommuner som får införandebidrag (i de fall man förlorar i det ena systemet och vinner i det andra skulle förändringarna kunna ta ut varandra). Det finns dock nackdelar med ett sådant system. Det handlar dels om att systemen regleras i separata lagar, vilket komplicerar ett gemensamt införandebidrag. Det kan dels vara krångligt med ett gemensamt införandebidrag om det görs ändringar i ett av systemen när det fortfarande betalas ut införandebidrag. Det är dock viktigt att kunna begränsa den samlade effekten av föreslagna förändringar. Därför föreslår kommittén två separata system för införande, ett för det kommunalekonomiska utjämningssystemet och ett för LSS-utjämningen. För att begränsa den totala förändringen i de båda systemen införs en begränsning där den maximala årliga förändringen får uppgå till 400 kronor per invånare. Även om detta nu inkluderar båda systemen blir införandeperioden för denna del enbart tre år.

11.2.2 Stora förändringar för enskilda kommuner

De samlade ekonomiska effekterna av kommitténs förslag är betydande för vissa kommuner och regioner. Det har som beskrivits ovan förekommit införandebidrag som ligger kvar tills vidare, det vill säga utan en angiven avtrappning eller ett angivet slutår.

Detta har förekommit när det gjorts mer omfattande ändringar i utjämningssystemet, där det ansetts att konsekvenserna för vissa kommuner och regioner blivit för stora för att kunna hanteras under en rimlig tidsperiod. Kommittén anser att förändringar över 1 500 kronor per invånare för kommuner och 750 kronor per invånare för regioner skulle innebära en för lång tid med kontinuerliga effektiviseringar för att hantera förändringar i utjämningssystemet. Därför föreslår kommittén ett fast införandebidrag så att den maximala förändringen begränsas till 1 500 kronor per invånare för kommuner och 750 kronor per invånare för regioner. Det innebär att följande kommuner och regioner får ett fast införandebidrag på grund av stora förändringar i systemet.

Tabell 11.1 Del av det fasta införandebidraget

Kronor per invånare

Kommun	Bidrag	Region	Bidrag
Lomma	1 310	Stockholm	438
Knivsta	460	Uppsala	208
Håbo	425		
Danderyd	387		
Österåker	293		
Vaxholm	239		
Staffanstorp	234		
Stockholm	168		
Nykvarn	148		
Trosa	123		
Värmdö	119		
Vellinge	117		
Svedala	86		
Övertorneå	43		
Härryda	3		

Källa: Egna beräkningar.

Finansieringen av det fasta införandebidraget fördelas lika i kronor per invånare och motsvarar 26 kronor per invånare för kommunerna och 110 kronor per invånare för regioner.

11.2.3 Samma utformning av införanderegler som vid de senaste ändringarna

Kommittén föreslår att införandereglerna utformas på samma sätt som vid de senaste förändringarna av systemet. Det innebär att man begränsar de negativa effekterna för enskilda kommuner och regioner till en viss summa i kronor per invånare per år. Utgångspunkten för beräkningen av införandebidragen är den intäktsförändring som uppstår för kommunerna respektive regionerna uträknad genom att jämföra utfallet i det nuvarande systemet för ett givet år med utfallet i det föreslagna systemet för samma år. Denna beräkning ligger sedan fast under hela införandeperioden. Införandebidragen ska finansieras av samtliga kommuner respektive regioner med ett lika stort belopp i kronor per invånare. Det maximala beloppet för förändring fastställs inklusive finansieringen av införandebidraget.

11.2.4 Nivån på införandebidragen

Kommittén föreslår en nivå när det gäller den maximala årliga förändringen i systemet för kommunalekonomisk utjämning för kommunerna på 300 kronor per invånare.

Kommittén föreslår att nivån för den maximala förändringen i LSS-utjämningen uppgår till 250 kronor per invånare.

För att begränsa den sammanlagda årliga förändringen av det kommunalekonomiska utjämningssystemet och LSS-utjämningen införs en maximal gräns på 400 kronor per invånare. Den maximala förändringen på 400 kronor per invånare som en kommun kan få ett enskilt år motsvarar 0,15 procent av det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare 2024. Vid de senaste förändringarna, då den maximala gränsen sattes till 250 kronor per invånare, motsvarade det en utdebitering på cirka 0,12–0,14 procent av genomsnittligt skatteunderlag per invånare Vid ett införandebidrag i det kommunalekonomiska utjämningssystemet på 300 kronor per invånare innebär det att en förändring på 1 500 kronor per invånare tar fem år att föra in.

Kommunernas strukturkostnad för både det kommunalekonomiska utjämningssystemet och LSS-utjämningen uppgår i genomsnitt till 57 900 kronor per invånare. En förändring på 400 kronor per invånare innebär således en effektivisering på 0,70 procent.

För regionerna föreslår kommittén samma nivå på den maximala förändringen som tidigare, det vill säga 250 kronor per invånare. Regionernas strukturkostnad är 30 500 kronor per invånare, vilket innebär en årlig effektivisering på 0,80 procent.

Vid de senare ändringarna i utjämningssystemet har införandeperioden varit maximalt sex år. De negativa förändringar av kommitténs förslag gällande det kommunalekonomiska utjämningssystemet uppgår till maximalt –1 500 kronor per invånare på grund av förslaget om ett fast införandebidrag. Vid de ändringarna som genomfördes 2014 var den maximala negativa förändringen –1 200 kronor per invånare. Det har förekommit införandeperioder på 10 år. Detta är enligt kommittén en för lång införandeperiod. Den skulle med stor sannolikhet överlappa en framtida översyn av utjämningssystemet. Detta innebär i sin tur att nuvarande förslag inte fått fullt genomslag innan nästa förslag. Kommitténs förslag innebär en införandeperiod på fem år i det kommunalekonomiska utjämningssystemet och sju år för LSS-utjämningen.

11.2.5 Konsekvenserna av införandebidraget

Ett införandebidrag innebär att de maximala årliga negativa förändringarna begränsas till 300 kronor per invånare för kommuner och 250 kronor per invånare för regioner. Men det innebär också att de positiva förändringarna inte slår igenom fullt ut eftersom införandebidraget måste finansieras med en avgift.

I tabellen nedan framgår antalet kommuner och regioner som får införandebidrag varje enskilt år samt kostnaden för övriga för att finansiera detta.

Tabell 11.2 Det årliga införandebidraget för det kommunalekonomiska utjämningsystemet

	Kostnad i kronor per invånare	Antal med införandebidrag
Kommuner		
År 1	621	105
År 2	267	61
År 3	138	37
År 4	57	26
År 5	0	0
Regioner		
År 1	189	4
År 2	93	2
År 3	0	0

Källa: Egna beräkningar.

För LSS-utjämningen begränsas den negativa årliga förändringen till 250 kronor per invånare. Det innebär även här att de positiva förändringarna inte slår igenom fullt ut eftersom införandebidraget måste finansieras.

I tabellen nedan framgår antalet kommuner som får införandebidrag varje enskilt år och kostnaden för övriga kommuner för att finansiera detta.

Tabell 11.3 Det årliga införandebidraget för LSS-utjämningen

	Kostnad i kronor per invånare	Antal med införandebidrag
År 1	136	115
År 2	40	48
År 3	7	21
År 4	1	10
År 5	0	3
År 6	0	1
År 7	0	0

Källa: Egna beräkningar.

Den största negativa förändringen i LSS-utjämningen uppstår i Högsby kommun och uppgår till 1 637 kronor per invånare. Med ett införandebidrag som begränsar den årliga negativa förändringen till 250 kronor per invånare tar det sju år innan förändringen fått fullt genomslag.

Det finns också ett bidrag som går till kommuner som har en samlad förändring med de två införandebidragen som överstiger 400 kronor per invånare. I tabellen nedan framgår antalet kommuner som får detta bidrag varje enskilt år och kostnaden för övriga kommuner för att finansiera detta.

Tabell 11.4 Det årliga införandebidraget för de samlade ekonomiska effekterna

	Kostnad i kronor per invånare	Antal med införandebidrag
År 1	65	75
År 2	5	14
År 3	1	2

Källa: Egna beräkningar.

Införandebidraget för att begränsa de samlade ekonomiska effekterna till 400 kronor tillfaller 75 kommuner år ett. År två är det 14 kommuner som tar del av införandebidraget. År tre har enbart två kommuner detta införandebidrag.

De årliga införandebidragen per kommun respektive region redovisas i bilaga 4.

12 Effekter vid sammanläggningar

Kommittén ska enligt direktiven bedöma om utjämningssystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga och vid behov föreslå förändringar av systemet.

I det här kapitlet beskriver kommittén den lagstiftning som gäller vid sammanläggningar av kommuner och regioner. Kommittén beskriver också de effekter i utjämningssystemet som uppstår vid sammanläggningar. Vi presenterar också resultat från en utvärdering. Utifrån utvärderingen redovisas slutligen kommitténs förslag till förändringar av lagstiftningen vid sammanläggningar.

12.1 Indelningsändringar

12.1.1 Indelningslagen

Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, den så kallade indelningslagen. Det finns tre huvudtyper av indelningsändringar:

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

I 1 kap. i indelningslagen framgår att

> Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt.

Motsvarande beskrivning för regioner finns i 2 kap. indelningslagen.

Det är endast sammanläggning som är utpekat i kommitténs direktiv. Det innebär att effekter vid en delning av en kommun eller region inte är en del av uppdraget, trots att en delning också kan tänkas påverka utfallet i utjämningen. Den tredje huvudtypen, överföring av ett område, är relativt vanlig, men omfattar normalt en mindre areal och har oftast ingen eller mycket begränsad ekonomisk effekt.

12.1.2 Indelningsändringar de senaste 50 åren

Efter kommunblocksreformen i början av 1970-talet hade Sverige 278 kommuner. År 1977 genomfördes den senaste kommunsammanläggningen då Bara kommun gick upp i Svedala kommun. Efter det hade Sverige under några år 277 kommuner, vilket är det lägsta antalet kommuner hittills. Sedan dess har totalt 13 nya kommuner tillkommit genom delningar.[1] Den senaste är Knivsta kommun som bildades 2003. Sedan drygt 20 år finns det alltså 290 kommuner i Sverige.

Fler initiativ till delningar har tagits och 11 folkomröstningar har genomförts, men där kommunindelningen inte har ändrats. Två sammanläggningar har också diskuterats. År 2004 genomfördes en folkomröstning i Ragunda och Bräcke kommuner. År 2009 och 2018 genomfördes folkomröstningar i Borgholms och Mörbylånga kommuner. En majoritet röstade dock nej till sammanläggning i alla tre omröstningarna.

Däremot genomfördes en relativt omfattande sammanläggning av dåvarande landsting 1999 när Skåne och Västra Götalands landsting bildades.

12.1.3 Kommunsammanläggningar diskuteras

Regeringen framhåller i direktiven att frivilliga kommunsammanläggningar har pekats ut som en möjlig väg att hantera framtida utmaningar för kommuner, bland annat av Kommunutredningen.[2]

Regeringen hänvisar även till att Kommunutredningen konstaterade att utformningen av utjämningssystemet kan utgöra ett hinder

[1] De nya kommunerna är Dorotea, Vadstena, Bjurholm, Essunga, Malå, Salem, Vaxholm, Trosa, Gnesta, Bollebygd, Lekeberg, Nykvarn och Knivsta.
[2] SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

mot frivilliga sammanläggningar av kommuner och regioner. Dessutom konstaterade Kommunutredningen utifrån bland annat analyser av den danska kommunreformen att besparingspotentialen kan vara begränsad, särskilt vad gäller kärnverksamheten. Det är främst inom administrationen som det kan göras större effektiviseringar, men denna utgör en mindre del av kommunernas kostnader. Det innebär också att det kan vara svårt att kompensera negativa intäktsförändringar vid sammanläggningar genom större effektiviseringar av verksamheten.

Det förefaller dock som att intresset för sammanläggningar för närvarande är svagt i kommunerna. I januari 2024 överlämnade Kommunperspektivutredningen sitt betänkande.[3] Utredningens uppdrag var att undersöka kommuners intresse för att inleda ett arbete med frivilliga sammanläggningar, och lämna förslag till åtgärder som bedömdes kunna bidra till att processer om sammanläggningar påbörjas.

Utredningen genomförde dialogmöten med 130 kommuner i 11 län. I dialogmötena mötte utredningen en utbredd skepsis mot att bilda större kommuner genom sammanläggning. Kommunföreträdarna var väl medvetna om kommunens utmaningar men såg inte sammanläggningar som en lösning. Det kan handla om att de inte ser att en sammanläggning skulle öka kommunens kapacitet, men det kan också handla om att invånarna är negativa till en sammanläggning. Kommunperspektivutredningen menade dock att det behövs en statlig beredskap för att kommuner på sikt kan komma att ändra sig och lämnar därför förslag om statligt stöd till förberedelser och till långsiktiga kapacitetsanalyser.

En del av en statlig beredskap bör vara ett genomtänkt regelverk vid sammanläggningar. Även Kommunperspektivutredningen pekar på effekter av utjämningen och inte minst oklarheten kring strukturbidrag, men hänvisar dessa frågor till denna kommitté.

12.2 Nuvarande lagstiftning vid sammanläggningar

12.2.1 Bakgrund

Den första utredning som uppmärksammade att en sammanläggning av små kommuner kan ge minskade intäkter i utjämningssystemet var Ansvarskommittén.[4] Det byggde på analyser och beräkningar från

[3] SOU 2024:6, *Steg mot stärkt kapacitet*.
[4] SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

en underlagsrapport till kommittén.[5] I rapporten redovisades bland annat ett beräkningsexempel vid en sammanläggning av Dorotea, Vilhelmina och Åsele kommun. Intäkterna i den nya kommunen skulle sjunka med 6,2 miljoner kronor, motsvarande 440 kronor per invånare vid en sammanläggning. Det förklarades med lägre standardkostnad för bebyggelsestruktur, administration och räddningstjänst på grund av en större befolkning. Beräkningen byggde på att den nya kommunen fick behålla de tidigare kommunernas strukturbidrag. Annars skulle intäktsminskningen uppgå till sammantaget 43 miljoner kronor. Några beräkningsexempel med sammanläggning i Syd- och Mellansverige gav endast marginella intäktsförändringar.

Ansvarskommittén konstaterade att konstruktionen av utjämningssystemet innebär att många små kommuner kan få minskade intäkter efter en sammanläggning. Kommittén föreslog därför att regeringen skulle låta utreda hur utjämningen kan modifieras eller kompletteras så att det inte motverkar samgående mellan kommuner som själva anser att detta vore rationellt.

Regeringen gav uppdraget till Utjämningskommittén.08.[6] Enligt direktiven skulle kommittén överväga om och i så fall hur hinder för sammanläggning ska hanteras i utjämningssystemet eller hur de kan lösas på annat sätt. Kommittén konstaterade att liten folkmängd i kombination med gles bebyggelse ger stora bidrag i utjämningen. Kostnadsutjämningen och det statliga strukturbidraget gav ett sammantaget bidrag på närmare 10 000 kronor per invånare till de befolkningsmässigt små norrländska inlandskommunerna. Kommittén hänvisade också till ovan nämnda rapport till Ansvarskommittén angående negativa effekter vid en sammanläggning för dessa kommuner. Medan intäktseffekterna blir marginella i Syd- och Mellansverige vid eventuella sammanläggningar bedömdes samtidigt rationaliseringsmöjligheterna som större där än i Norrland, eftersom avstånden är mindre.

Vad gäller de dåvarande landstingen diskuterades den ersättning till landsting med färre än 200 000 invånare som hade överförts till strukturbidraget. Kommittén menade att intäktsbortfallet skulle bli märkbart om ersättningen togs bort vid en sammanläggning där något av de fyra berörda landstingen ingick. Kommittén gjorde bedömningen att det var rimligt att tillägget för små landsting togs bort vid

[5] Sundström, B. och Tingvall, L. (2006) *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*.
[6] SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*.

en eventuell sammanläggning, men först efter de fyra närmast följande åren från indelningsändringen. Att kommittén gjorde en bedömning i stället för att lämna ett förslag förklarades med att det var svårare att förutse effekterna av en landstingssammanläggning eftersom de inte visste vilken struktur som blir resultatet av eventuella sammanläggningar. Vid denna tid diskuterades större förändringar av strukturen för landsting/regioner än bara enskilda sammanläggningar.

12.2.2 Ny paragraf i lagen om kommunalekonomisk utjämning

Efter förslaget från Utjämningskommittén.08 tillkom 2014 en paragraf (17 a §) i lagen om kommunalekonomisk utjämning i syfte att mildra eventuella negativa effekter i utjämningssystemet av en kommunsammanläggning under en övergångsperiod. Paragrafen avser endast kommuner. I sin helhet ser paragrafen ut som följer

> 17 a § Beräkningen av strukturbidrag, standardkostnader för infrastruktur och skydd[7] och verksamhetsövergripande kostnader[8] samt faktorer som avser förändringar i befolkningen som görs i beräkningen av övriga standardkostnader för en kommun som sammanläggs med en annan kommun eller flera andra kommuner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, ska göras enligt följande.
>
> Den nya kommunens strukturbidrag och standardkostnader ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på det högsta värdet på strukturbidrag, standardkostnader för infrastruktur och skydd och verksamhetsövergripande kostnader samt faktorer som avser förändringar i befolkningen i övriga standardkostnader beräknade på grundval av den indelning av kommuner
>
> 1. som gäller den 1 januari utjämningsåret, eller
> 2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från de i sammanläggningen ingående kommunernas strukturbidrag samt standardkostnader för respektive verksamhet eller kostnadsslag. Lag (2019:916).

[7] Avser komponenterna för gator och vägar samt räddningstjänst.
[8] Avser komponenterna för befolkningsminskning, eftersläpning, uppvärmning, byggkostnader och administration.

12.3 Utvärdering av lagstiftningen

12.3.1 Paragrafen kan ge orimliga utfall

I kommitténs direktiv framhålls att paragraf 17 a § ovan innebär att i de fall en mindre kommun med ett stort bidrag per invånare slås samman med en avsevärt större kommun kan kompensationen bli alltför stor.

Det menade också Indelningskommittén, som hade i uppgift att föreslå en ny indelning i län och landsting.[9] Indelningskommittén skulle enligt sina direktiv också analysera och vid behov lämna förslag på författningsändringar som innebär att landsting kan kompenseras vid sammanläggning på motsvarande sätt som för kommunerna.

Indelningskommittén tolkade lagstiftningen vid en sammanslagning av kommuner som att den nya kommunen får det högsta värdet för strukturbidrag och delar av kostnadsutjämningen för de tidigare kommunerna, räknat i kronor per invånare. Med samma regelverk för regioner skulle det uppstå mycket stora effekter om en liten region med strukturbidrag skulle gå ihop med en stor region utan strukturbidrag, till exempel Gotland och Stockholm. Det vill säga att Gotlands strukturbidrag, räknat i kronor per invånare, skulle gälla för hela den nya regionen. Det skulle ge över 3 miljarder kronor i strukturbidrag per år under fyra år. Indelningskommittén föreslog därför att den nya regionen i stället skulle få behålla summan av de tidigare regionernas strukturbidrag.

Eftersom det inte har skett någon kommunsammanläggning sedan 1977 har inte paragrafen tolkats i praktiken. Det finns inte heller någon beskrivning av hur beräkningen ska genomföras i förordningen om kommunalekonomisk utjämning.[10]

Men det är svårt att se hur paragrafens skrivning om att den nya kommunen ska få det högsta värdet för de ingående kommunerna vad gäller till exempel strukturbidrag kan tolkas på annat sätt än vad Indelningskommittén gjorde. Det är däremot inte i linje med lagens förarbeten, vilket vi visar i nästa avsnitt.

[9] SOU 2018:10, *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*.
[10] Förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

12.3.2 Förarbeten

Utjämningskommittén.08:s förslag var följande:

> 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.

Även kommitténs lagförslag har en liknande lydelse.

Utjämningskommittén.08:s skrivning är väsentligt tydligare än nuvarande lagparagraf och tolkningen blir en annan. Av den kursiverade texten framgår att det är summan för de ingående kommunerna som under övergångsperioden ska utgöra den nya kommunens standardkostnad eller strukturbidrag. Det är alltså inte den högsta standardkostnaden eller strukturbidraget, i kronor per invånare, för de ingående kommunerna som ska gälla för hela den nya kommunen. Med andra ord så var tanken att värdena för de ingående kommunerna viktas ihop. Utifrån denna skrivning så skulle inte den effekt som nämns i direktiven när en liten kommun slås ihop med en stor uppstå.

I propositionen med förslaget till kompensation vid indelningsändringar som infördes 2014 och som överensstämmer med Utjämningskommitténs förslag står det

> En kommun som bildas genom sammanläggning och som skulle få lägre intäkter jämfört med *vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått sammantaget* om sammanläggningen inte hade genomförts …[11]

Det innebär att även regeringen menade att de ingående kommunernas standardkostnader och strukturbidrag ska viktas samman.

Slutsatsen är att ordalydelsen i lagen inte överensstämmer med vad som avsetts i förarbetena.

[11] Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*.

12.3.3 Oklart vad som händer efter anpassningsperioden

Utöver behovet av att förtydliga vad som gäller år 1–4 efter en sammanläggning är det i delar oklart vad som gäller efter anpassningsperioden på fyra år. Det är inte otydligt i kostnadsutjämningen där en ny, sammanlagd kommun skulle få sin kostnadsutjämning beräknad efter sin struktur på samma sätt som alla andra kommuner. Men däremot är det oklart vad som skulle hända med nuvarande strukturbidrag, vilket gäller såväl kommuner som regioner. Strukturbidragen kan för små kommuner och regioner uppgå till betydande belopp och det är därför viktigt att detta klarläggs i förhållande till indelningslagens skrivning om att en sammanläggning ska ge bestående fördelar.

De långsiktiga förutsättningarna vid en sammanläggning uppmärksammades av Indelningskommittén. Såväl Indelningskommittén som SKR har utgått från att den nya kommunen eller regionen skulle mista hela strukturbidraget år 5.[12] Indelningskommittén föreslog därför att den nya kommunen/regionen skulle få behålla summan av de ingåendes strukturbidrag, det vill säga i kronor, inte det högsta bidraget i kronor per invånare, och att det inte bör vara tidsbegränsat. Indelningskommitténs förslag ledde dock inte till att regeringen lade fram något sådant förslag.

Även Kommunutredningen pekade på de stora intäktsförluster som skulle kunna uppstå om kommuner vid en sammanläggning förlorade strukturbidraget.

Utjämningsommittén.08 menade att efter perioden på fyra år bör standardkostnaderna och strukturbidraget beräknas enligt den nya kommunindelningen. Det är tydligt vad gäller standardkostnaderna i kostnadsutjämningen. Exempelvis ska den nya kommunens folkmängd och bebyggelsestruktur användas i modellerna på samma sätt som för alla andra kommuner. Men eftersom nuvarande strukturbidrag bygger på svagt befolkningsunderlag (som inte uppdateras) och tidigare intäktsminskningar ger det inte någon vägledning om hur detta skulle beräknas för den nya kommunen.

Sammantaget är slutsatsen att det är oklart vad som händer med nuvarande strukturbidrag efter anpassningsperioden och att detta rimligen har stor betydelse för berörda kommuners och regioners intresse av en sammanläggning.

[12] Se till exempel SKR:s remissvar till Kommunutredningens betänkande.

12.4 Ekonomiska effekter av sammanläggningar

Det är svårt att utforma en utjämning så att den inte alls påverkas av sammanläggningar av kommuner eller regioner. Så har det varit sedan länge utifrån hur delmodellerna byggts upp. Det gäller för nuvarande utjämningssystem och även med de förslag till nya delmodeller som kommittén lägger fram.

Det beror främst på att en liten och utspridd befolkning anses leda till merkostnader som utjämningen bör ta hänsyn till. Användandet av folkmängd eller lokalt befolkningsunderlag i utjämningen innebär att en sammanläggning av vissa mindre kommuner ger ett sämre utfall i kostnadsutjämningen. Det gäller främst merkostnadskomponenterna för administration och räddningstjänst. I några andra fall beror det på specifika variabler för tätortsbefolkningen. Det gäller främst för utjämningen av kollektivtrafik, men även för utjämningen av individ- och familjeomsorg. Även om det skulle vara önskvärt att undvika denna sorts variabler har det visat sig svårt när man samtidigt försöker nå en hög precision i delmodellerna.

12.4.1 Effekter av en kommunsammanläggning

En sammanläggning av kommuner inom samma län påverkar inte bidragen eller avgifterna i inkomstutjämningen. Utfallet för den nya kommunen motsvarar summan av vad de ingående kommunerna hade haft. En mindre effekt uppstår om sammanläggningen innebär ett länsbyte för någon av de kommuner som går samman, men det bör vara relativt sällsynt.

Merparten av kostnadsutjämningen påverkas inte heller av en sammanläggning. Utfallet för den nya kommunen motsvarar summan för de ingående kommunerna. Det beror på att åldersstrukturen och de stora verksamheternas åldersersättningar, där antalet barn eller äldre multipliceras med en genomsnittlig kostnad, är den dominerande delen av kostnadsutjämningen. Även andra variabler som multipliceras med en viss ersättning eller koefficient är oproblematiska. Det gäller som exempel andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 i modellen för individ- och familjeomsorg.

Som nämndes ovan uppstår de största effekterna vid en sammanläggning i modeller där kommunens folkmängd, befolkningsunderlag eller tätortsbefolkning är variabler i utjämningen.

Effekter med nuvarande kostnadsutjämning

I den nuvarande kostnadsutjämningen pekas ett antal delmodeller och komponenter ut i lagen (17a§) för vilka särskilda regler skulle gälla vid en kommunsammanläggning. Det gäller delmodellerna för infrastruktur och skydd (som innehåller komponenterna räddningstjänst samt gator och vägar) och verksamhetsövergripande kostnader (som innehåller komponenterna administration, befolkningsminskning, eftersläpning, uppvärmning och byggkostnader) samt komponenter som avser förändringar i befolkningen i beräkningen av standardkostnad i andra delmodeller. Även delmodellerna för individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik skulle komma att påverkas vid kommunsammanläggningar.

Delmodellerna påverkar den sammanslagna kommunens kostnadsutjämning på olika sätt. Användningen av tätortsbefolkningen i utjämningen för individ- och familjeomsorg innebär att varje sammanläggning ger ett högre utfall för den nya kommunen. Kollektivtrafiken använder sig också av tätortsvariabler med motsvarande effekt, men det är dock för kommunerna begränsat till de fyra län där standardkostnaden beräknas utifrån en statistisk modell.

De stora effekterna uppstår vid sammanläggningar av små och glesa kommuner. Det beror på användningen av kommunens folkmängd i delmodellen för administration och det lokala befolkningsunderlaget i delmodellen för räddningstjänst. Dessa modeller är i nuvarande system klassindelade, vilket innebär att det kan uppstå stora effekter om den nya kommunen hamnar i en ny klass (till exempel vad gäller folkmängd) än de ingående kommunerna.

Det innebär också att effekterna blir olika beroende på vilka kommuner som går samman. Till exempel skulle en tänkt sammanläggning av Dorotea, Vilhelmina och Åsele kommun ge en halvering av den tidigare ersättningen för administration. Det motsvarar drygt 1 200 kronor per invånare. En tänkt sammanläggning mellan Övertorneå och Överkalix skulle däremot inte ge upphov till någon förändring i samma delmodell eftersom de fortsatt skulle befinna sig inom samma klass.

Betydligt större effekter för exemplen ovan skulle uppstå om kommunerna blev av med strukturbidraget. Det skulle minska intäkterna vid en sammanläggning av Överkalix och Övertorneå med cirka 4 000 kronor per invånare vilket motsvarar drygt 29 miljoner kronor. För de tre kommunerna i Västerbotten skulle en sammanläggning minska intäk-

terna med 25 miljoner kronor, motsvarande cirka 2 150 kronor per invånare.

Effekter med kommitténs förslag till ny kostnadsutjämning

Kommittén föreslår flera förändringar i kostnadsutjämningen som särskilt berör kommuner med liten folkmängd och gles bebyggelsestruktur. De viktigaste förändringarna i förhållande till eventuella sammanläggningar för dessa kommuner är förändringarna i komponenterna för administration och räddningstjänst.

Den del av nuvarande administrationskomponent som avser den politiska verksamheten föreslås bli en egen delmodell. Den baseras på en regressionsanalys som utgår från skillnader i folkmängdens storlek och medeldistansen.

Den föreslagna ersättningen för övergripande administration i små och geografiskt utsatta kommuner beräknas utifrån kommunens folkmängd och det lokala befolkningsunderlaget.

Både komponenten för administration och delmodellen för räddningstjänst föreslås bli så kallade kontinuerliga modeller. Det vill säga standardkostnaden bestäms inte efter en klassindelning som i nuvarande utjämning, utan beräknas utifrån kommunens värden på de variabler som används i modellerna. I exemplen på sammanläggningar utifrån nuvarande system ovan ändrades inte ersättningsgruppen i komponenten för räddningstjänst. I den kontinuerliga modellen innebär en sammanläggning alltid lägre ersättning vid en uppdatering.

Den kontinuerliga modellen innebär också att ersättningen för de allra minsta kommunerna har stärkts. De får sammantaget en högre kompensation för liten folkmängd. Det innebär också att effekterna i form av lägre ersättning vid en kommunsammanläggning kommer bli större än i nuvarande system vid en uppdatering för just dessa kommuner. Som exempel utifrån de tänkta sammanläggningarna ovan:

- En sammanläggning av Dorotea, Åsele och Vilhelmina skulle vid en uppdatering minska bidraget i administrationskomponenten med 21 miljoner kronor, motsvarande cirka 1 850 kronor per invånare. Förändringen i delmodellen för räddningstjänst blir väsentligt mindre vid en uppdatering och uppgår till knappt 0,5 miljoner kronor.

- En sammanläggning av Övertorneå och Överkalix skulle minska bidraget i administrationskomponenten vid en uppdatering med 10 miljoner kronor, motsvarande cirka 1 400 kronor per invånare. I delmodellen för räddningstjänst är förändringen med kommitténs förslag nära noll.

En annan effekt av kommitténs förslag är att den positiva effekt som skulle uppstå av en sammanläggning i delmodellen för individ- och familjeomsorg nästan skulle halveras. Det beror på att variabeln roten ur tätortsbefolkningen nu enbart föreslås användas i delmodellen för övrig IFO och med ett lägre genomslag än i dag.

Kommittén har också dels föreslagit att ersättningen för svagt befolkningsunderlag ska uppdateras men kvarstå, dels att den del av nuvarande strukturbidrag som avser tidigare bidragsförändringar som överstiger 500 kronor per invånare ska kvarstå och benämnas fast införandebidrag. Benämningen strukturbidrag föreslås tas bort.

Hur ersättningen för svagt befolkningsunderlag och ett fast införandebidrag ska hanteras vid en sammanläggning behöver övervägas.

12.4.2 Effekter av en regionsammanläggning

Tidigare utredningar som Indelningskommittén och Utjämningskommittén.08 har ansett att en sammanläggning av regioner inte får några större effekter på kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvård. Indelningskommittén konstaterade till exempel att glesbygdskomponenten i hälso- och sjukvårdsmodellen och löneutjämningen kunde vägas ihop efter befolkningsantal i de ingående landstingen. Bedömningen var därför att det inte behövdes någon särskild kompensation avseende förändringar i standardkostnader vid sammanläggningar på motsvarande sätt som för kommunerna. Kommittén delar denna bedömning.

Däremot, vilket uppmärksammades av Utjämningskommittén.08, kan utjämningen för kollektivtrafik bli mycket problematisk vid mer omfattande regionsammanläggningar, eftersom den bygger på en länsvis beräknad utjämning utifrån nuvarande länsindelning.

En ny beräkning av gleshetsindex inom hälso- och sjukvårdsmodellen vid regionsammanläggningar skulle skapa relativt stora omfördelningseffekter. Om någon av de minsta regionerna skulle gå ihop med en annan region så skulle ersättningen för små regioner för-

svinna. Det rör sig för Gotland om cirka 125 miljoner kronor och för Jämtland om drygt 80 miljoner kronor. Delmodellen för resor går åt andra hållet. Den innehåller variabeln area som skulle öka ersättningen för resor vid varje sammanläggning. Vid mindre förändringar i regionstrukturen är det rimligt att i stället för nya beräkningar av gleshetsindex vikta ihop nuvarande index för de ingående regionerna. I samband med en mer omfattande regionreform skulle det dock krävas en översyn av utjämningen för hälso- och sjukvård.

Indelningskommittén fokuserade sin analys på vad som händer med strukturbidraget vid en sammanläggning. Skälet var att modellen för små landsting överfördes till strukturbidraget 2005 och inte längre var en del av kostnadsutjämningen. Med kommitténs förslag till ny modell för hälso- och sjukvård har förutsättningarna ändrats. Små regioner är en del av det nya gleshetsindexet som består av tre delmodeller. Utöver små regioner är det en delmodell för resor samt en modell för små enheter på grund av gles bebyggelse.

Däremot behöver kommitténs förslag till fast införandebidrag beaktas vid regionsammanläggningar.

12.5 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: För att säkerställa långsiktiga incitament för sammanläggning bör regeringen införa en särskild lösning, där en del av intäktsminskningen överförs till det föreslagna fasta införandebidraget.

I samband med mer omfattande regionsammanläggningar behöver utjämningsmodellerna för hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik ses över.

Vid en kommunsammanläggning ska glesbygds- och löneindex viktas ihop efter åldersstruktur respektive folkmängd för att undvika omfördelningseffekter.

Vid en regionsammanläggning ska de ingående regionernas glesbygds- och löneindex viktas ihop efter regionernas folkmängd.

Kommitténs förslag: Nuvarande lagstiftning ändras så att det framgår att beräkningen av bidrag ska grundas på summan av de ingående kommunernas bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag, standardkostnader för räddnings-

tjänst, befolkningsminskning och politisk verksamhet samt merkostnadskomponenten för administration, räknat i kronor.

Det införs en bestämmelse om att den nya kommunen, efter de fyra närmast följande åren från och med indelningsändringen trädde i kraft, får behålla summan, räknat i kronor, av de ingående kommunernas bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag.

Det införs en bestämmelse om hur beräkningen av fast införandebidrag och införandebidrag ska göras när en region sammanläggs med en region eller flera andra regioner. Den nya regionens fasta införandebidrag och införandebidrag ska, det utjämningsår då indelningen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på summan, räknat i kronor, av de ingående regionernas fasta införandebidrag och införandebidrag.

Det införs en bestämmelse om att den nya regionen, efter de fyra närmast följande åren från och med indelningsändringen trädde i kraft, får behålla summan, räknat i kronor, av de ingående regionernas fasta införandebidrag.

Kommittén konstaterar, som flera tidigare utjämningsutredningar, att det i vissa fall uppstår intäktsminskningar i utjämningssystemet vid sammanläggningar av kommuner. Det gäller särskilt för kommuner med liten folkmängd. Kommittén menar därför att det fortsatt finns skäl för en lagstiftning som ger en anpassningsperiod vid kommunsammanläggningar, där den nya kommunen inte får mindre intäkter än de ingående kommunerna skulle ha fått om sammanläggningen inte genomförts. De potentiella rationaliseringar som sammanläggningar innebär behöver en tid för att verka.

12.5.1 Nuvarande lagstiftning behöver ändras

Kommittén konstaterar att den nuvarande ordalydelsen i bestämmelsen som reglerar beräkningen av vissa bidrag vid en kommunsammanläggning kan leda till stora och märkliga effekter, som inte heller förefaller vara det som avsågs i vare sig utredningens eller regeringens förslag. Lagen bör därför ändras så att det framgår att det är summan av de ingående kommunernas standardkostnader samt ersättning för

svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag och införandebidrag räknat i kronor som avses.

12.5.2 Nuvarande lagstiftning behöver kompletteras så att det framgår vad som händer efter fyra år

Det är i delar oklart vad som gäller efter anpassningsperioden på fyra år. I kostnadsutjämningen får en ny, sammanlagd kommun sin kostnadsutjämning beräknad efter sin struktur på samma sätt som alla andra kommuner. Vad som skulle hända med nuvarande strukturbidrag eller införandebidrag är däremot oklart. Dessa kan för små kommuner och regioner uppgå till betydande belopp och det är därför viktigt att detta klarläggs, i synnerhet mot bakgrund av indelningslagens skrivning om att en sammanläggning ska ge bestående fördelar.

Kommittén gör samma bedömning som Indelningskommittén tidigare har gjort, nämligen att den nya kommunen/regionen skulle få behålla summan av de ingåendes strukturbidrag, det vill säga i kronor, inte det högsta bidraget i kronor per invånare. Kommittén menar att eventuella strukturbidrag eller införandebidrag inte automatiskt ska tas bort vid en sammanläggning. Utifrån kommitténs övriga förslag skulle det för kommunerna innebära att ersättning för svagt befolkningsunderlag och det fasta införandebidraget skulle få behållas. Det är rimligare att dessa bidrag hanteras med övriga kommuners i samband med en översyn av utjämningen. Den nya kommunen bör därför behålla bidraget, räknat i kronor.

Även regionerna bör få behålla det fasta införandebidraget vid en sammanläggning. Däremot ser vi inte samma skäl som för kommunerna att hantera kostnadsutjämningen på samma sätt under en anpassningsperiod eftersom en sammanläggning får väsentligt mindre påverkan på kostnadsutjämningen än för kommunerna. Men kommittén gör bedömningen att vid en regionsammanläggning ska de ingående regionernas glesbygds- och löneindex viktas ihop efter regionernas folkmängd.

12.5.3 Långsiktiga incitament för sammanläggning bör övervägas

En central fråga är hur en sammanläggning påverkar intäkterna på längre sikt och hur det i sin tur påverkar incitamenten och viljan till en sammanläggning. En sammanläggning ska leda till bestående fördelar, även om det inte enbart avser ekonomi. I det bästa scenariot överstiger möjligheterna till rationalisering de lägre intäkterna från kostnadsutjämningen. Rationaliseringspotentialen är dock svår att uppskatta. Dessutom kan det upplevas som negativt att en fördel förknippad med sammanläggning ”äts upp” av utjämningssystemets konstruktion.

Kommittén menar att det ändå inte går att långsiktigt upprätthålla olika utfall i kostnadsutjämningen vid likartade strukturella förutsättningar. Det talar för särskilda lösningar i det fall att staten ser kommunsammanläggningar som särskilt önskvärt för kommuner med liten befolkning och gles bebyggelse. Kommittén bedömer att regeringen bör införa en särskild lösning, där en del av intäktsminskningen överförs till det föreslagna fasta införandebidraget för att säkerställa långsiktiga incitament för sammanläggning.

12.5.4 Utjämningen för regioner har svårt att klara större sammanläggningar

Det finns grundläggande problem med statistiska analyser på så få observationer som antalet län. De enskilda länen påverkar resultaten i mycket större utsträckning än vid en statistisk analys som omfattar landets 290 kommuner.

I utjämningen för kollektivtrafik är dessutom en av variablerna antalet invånare i tätorter. Kommittén gör därför bedömningen att en reform som medför väsentligt färre regioner innebär att det skulle vara nödvändigt med en samtida översyn av modellen för utjämning av kollektivtrafik. Detta gäller även i delmodellen för hälso- och sjukvård, eftersom det föreslagna gleshetsindexet är framtagna utifrån nuvarande regionindelning.

12.5.5 Glesbygds- och löneindex bör viktas ihop vid en sammanläggning

I vissa fall uppstår mindre effekter på grund av variabler som gleshetsindex vid en sammanläggning. Gleshetsindex multipliceras med åldersersättningen i till exempel modellen för grundskolan. Det innebär ett högre värde per elev i glesa kommuner än i mindre glesa kommuner. Den sammanlagda kommunens nya gleshetsindex kan därför ge upphov till vissa omfördelningseffekter beroende på hur det beräknas. Variabler som gleshetsindex uppdateras normalt enbart i samband med en översyn av utjämningen. Kommittén menar därför att variabler som gleshetsindex och löneindex bör vägas ihop utifrån de samgående kommunernas värden på åldersersättningen, räknat i kronor, i avvaktan på en ny översyn. Det vill säga även efter anpassningsperioden på fyra år.

De statistiska analyserna bakom förslaget till gleshetsindex inom hälso- och sjukvården bygger på nuvarande regionindelning. Samtidigt fångar gleshetsindex strukturella förhållanden som inte skulle ändras av en regionsammanläggning. Gotland skulle fortfarande behöva ett litet sjukhus och en gles bebyggelsestruktur i norra Sverige skulle inte ändras av att regioner slås samman. Kommittén menar därför att vid en eventuell sammanläggning bör de ingående regionernas gleshetsindex viktas ihop utifrån befolkningens storlek. Detsamma gäller löneindex. Detta bör ändras först vid en ny översyn av utjämningssystemet på samma sätt som för kommunerna.

13 Samlade ekonomiska effekter

13.1 Inledning

I detta kapitel redovisas de samlade ekonomiska effekterna av kommitténs förslag beträffande inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidraget och LSS-utjämningen. De föreslagna förändringarna kan tidigast träda i kraft 2026.

Kapitlet är disponerat enligt följande. I avsnitt 13.2 redovisas de samlade förändringarna för kommunerna. Avsnittet inleds med en redovisning av förändringarna exklusive LSS-utjämningen (avsnitt 13.2.1). Därefter redovisas förändringarna när det gäller LSS-utjämningen (avsnitt 13.2.2). Slutligen redovisas de årliga sammantagna förändringarna i bägge systemen (avsnitt 13.2.3).

När det gäller regionerna redovisas de samlade förändringarna för dessa i avsnitt 13.3. En mer detaljerad sammanställning av förändringarna på kommun- och regionnivå finns i bilaga 4.

13.2 Samlade ekonomiska effekter för kommunerna

För kommunerna föreslås separata införandebidrag för LSS-utjämningen och den kommunalekonomiska utjämningen, men med en begränsning för den maximala årliga förändringen i de olika systemen. Därför delas förändringsanalysen upp i tre delar:

- förändringarna exklusive LSS-utjämningen,
- förändringarna inom LSS-utjämningen, samt
- de samlade årliga förändringarna för kommuner.

13.2.1 Förändringar exklusive LSS-utjämningen

Kommunernas totala förändring varierar från 4 504 kronor per invånare i Dorotea till –1 500 kronor per invånare i samtliga kommuner som erhåller ett fast införandebidrag.

Förändringar exklusive årligt införandebidrag

Tabell 13.1 Totala förändringar per kommungrupp

	Kostnads-utjämning	Inkomst-utjämning	Struktur-bidrag	Fast införande-bidrag	Total
Storstäder	–531	–36	11	31	–525
Pendlingskommun nära storstad	–960	–51	13	49	–948
Större stad	–48	35	–8	–27	–48
Pendlingskommun nära större stad	536	50	–2	–15	569
Lågpendlingskommun nära större stad	1 432	57	–45	–27	1 417
Mindre stad/tätort	1 106	36	–24	–27	1 090
Pendlingskommun nära mindre tätort	1 589	55	1	–27	1 618
Landsbygdskommun	1 387	74	–105	–26	1 331
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 210	57	–90	–27	1 150

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.

Anm.: Förändringen i kostnadsutjämningen inkluderar förändringen i delmodellen för eftersläpning.

Anm.: Förändringen för strukturbidrag avser nuvarande strukturbidrag jämfört med den uppdaterade modellen för svagt befolkningsunderlag och det fasta införandebidraget för tidigare bidragsminskningar.

Anm.: Kolumnen fasta införandebidrag avser det bidrag som begränsar den negativa effekten av kommitténs förslag till 1 500 kronor per invånare.

Anm.: Här redovisas förändringarna med befolkning 31 december 2022 i stället för 1 november 2023 varvid små differenser kan förekomma.

Källa: Egna beräkningar.

Pendlingskommuner nära storstad är den kommungrupp som har den största negativa förändringen med –947 kronor per invånare i genomsnitt. Största positiva förändringen på 1 618 kronor per invånare i genomsnitt har kommungruppen pendlingskommun nära mindre tätort. Förändringen har strukturen att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd samt de socioekonomiskt svagare

kommunerna får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får ett något försämrat utfall. Det är förändringarna i kostnadsutjämningen som är den främsta orsaken bakom förändringar på kommungruppsnivå. I tabell 13.2 nedan redovisas förändringarna i kostnadsutjämningen per delmodell.

Tabell 13.2 Genomsnittlig förändring per delmodell i kostnadsutjämningen

Kronor per invånare

Delmodell/komponent	Medel	Max	Min
Förskolan	–91	291 (Älmhult)	–427 (Älvkarleby)
Grundskolan	162	1 858 (Åsele)	–1 109 (Svedala)
Gymnasieskolan	200	1 021 (Älvdalen)	–428 (Upplands-Bro)
Komvux	–2	39 (Filipstad)	–202 (Eda)
Individ- och familjeomsorg	300	1 299 (Eda)	–1 004 (Stockholm)
Äldreomsorg	132	1 034 (Munkfors)	–1 299 (Pajala)
Kollektivtrafik	32	304 (Gotland)	–104 (Botkyrka m.fl)
Befolkningsminskning	–28	933 (Högsby)	–1 520 (Arjeplog)
Eftersläpning	–29	995 (Skellefteå)	–43 (Botkyrka m.fl.)
Uppvärmning	–9	28 (Höganäs)	–114 (Gällivare)
Byggkostnader	26	248 (Avesta)	–96 (Karlshamn)
Administration	–27	1 877 (Munkfors)	–1 579 (Orsa)
Gator och vägar	48	330 (Solna)	–301 (Stockholm)
Räddningstjänst	5	662 (Arjeplog)	–300 (Norsjö)
Totalt	**721**	**4 354 (Dorotea)**	**–2 325 (Lomma)**

Anm.: Medel *a*vser ett aritmetiskt genomsnitt.

Anm.: Här redovisas förändringarna med befolkning 31 december 2022 i stället för 1 november 2023 varvid små differenser kan förekomma.

Källa: Egna beräkningar.

Utifrån tabellen kan man bland annat konstatera följande:

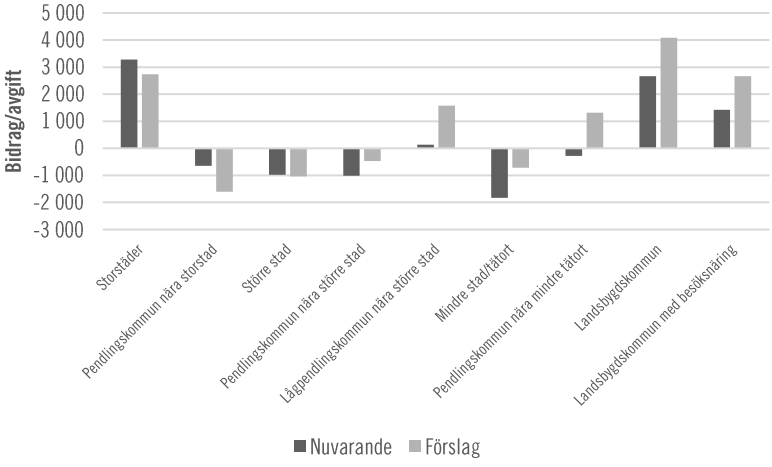
- Den genomsnittliga förändringen i standardkostnad är störst i delmodellen individ- och familjeomsorg. Detta beror främst på hur verksamheten har utvecklats (se kapitel 6).
- Arjeplog har en stor negativ förändring för befolkningsminskning. Det beror på att delmodellen nu utgår från befolkningsminskning de senaste fem åren i stället för, som i dag, de senaste tio åren.

- Både den största positiva och negativa förändringen i komponenten för administration är mycket stor. Komponenten avser nu att utjämna för att små kommuner har mer administrativ personal per invånare än större kommuner. Komponenten har också gjorts kontinuerlig, vilket ger större förändringar till kommuner som legat nära de olika klassindelningarnas gränser.
- Lomma är den kommun som har den största negativa förändringen i kostnadsutjämningen – detta trots att kommunen inte har den största negativa förändringen i någon enskild del i tabellen. Detta beror på att förändringarna går åt samma håll i flera delmodeller. Förklaringen bakom förändringen i de olika delmodellerna finns att hitta i respektive avsnitt i kapitel 6.

För att bedöma om förändringarna är rimliga behöver också hänsyn tas till utgångspunkten. Detta kan göras genom att ställa dagens system för kostnadsutjämning och det föreslagna systemet mot ett fiktivt system som enbart utjämnar för ålder. Detta görs i figur 13.1.

Figur 13.1 Utfallet i kostnadsutjämningen i jämförelse med en utjämning för enbart ålder

Kronor per invånare



Källa: SCB och egna beräkningar.

När det enbart utjämnas för ålder så får varje kommun samma ersättning per invånare i en viss åldersgrupp oavsett vilken typ av merkostnad kommunen kan tänkas ha. Kostnaden per barn i grundskolan eller per äldre över 80 år utgår helt enkelt från rikets genomsnittliga kostnad. I figuren jämförs således dagens system och det föreslagna systemet med ett system som enbart utjämnar för andel barn och andel äldre. Detta illustrerar vilka merkostnader som de olika systemen kompenserar vid sidan av demografi.

I jämförelse med nuvarande system minskar den beräknade merkostnaden som storstäder bedöms ha. Kommungruppen går från att ha den högsta beräknade merkostnaden, utöver demografi, till den näst högsta. Fortsatt beräknas alltså storstäderna ha en merkostnad på 2 740 kronor per invånare i genomsnitt för att ge sina invånare likvärdig välfärd. Med de föreslagna förändringarna är det i stället landsbygdskommunerna som bedöms ha den högsta merkostnaden, utöver demografi, motsvarande 4 080 kronor per invånare. Dessa får således en uppvärderad merkostnad med förslaget.

På andra sidan spannet sker också förändringar jämfört med i dag. Den kommungrupp som med förändringarna anses ha den mest gynnsamma strukturen, utöver demografi, är pendlingskommuner nära storstäder. Detta skiljer sig mot dagens system, där det är kommungruppen mindre stad/tätort som – utöver demografi – bedöms ha den mest gynnsamma strukturen.

Med de föreslagna förändringarna tecknas alltså bilden av något annorlunda profil i kostnadsutjämningen, där framför allt merkostnader relaterade till gleshet, liten befolkning och socioekonomi får en tydlig uppvärdering. Samtidigt är det tydligt att kostnadsutjämningen fortfarande, jämfört med ett system som endast kompenserar för demografi, har en fördelningsprofil som svarar mot den särskilda problematik som storstäderna möter.

Årliga förändringen inklusive införandebidrag

Införandebidraget ska ge kommuner möjlighet att anpassa sin verksamhet efter förändringarna i utjämningssystemet. Införandebidraget innebär att den maximala negativa förändringen ett enskilt år i det kommunalekonomiska utjämningsystemet uppgår till 300 kronor per invånare.

Tabell 13.3 Förändring per kommungrupp per år inklusive införandebidrag

Kronor per invånare

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	Total effekt
Storstäder	–300	–111	–9	–44	–61	–525
Pendlingskommun nära storstad	–299	–255	–196	–126	–72	–948
Större stad	–273	5	88	72	59	–48
Pendlingskommun nära större stad	162	217	90	58	42	569
Lågpendlingskommun nära större stad	758	379	136	84	59	1 417
Mindre stad/tätort	478	333	136	84	59	1 090
Pendlingskommun nära mindre tätort	982	358	135	84	59	1 618
Landsbygdskommun	846	289	91	61	43	1 331
Landsbygdskommun med besöksnäring	569	327	116	79	59	1 150

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.

Anm.: Små differenser kan förekomma då förändringarna beräknas med befolkning 1 november 2023 i stället för 31 december 2022 som nyttjas i tabell 13.1.

Källa: Egna beräkningar.

Med ett införandebidrag som begränsar den maximala negativa förändringen till 300 kronor per invånare är förändringen år 1 störst i storstäder. Den positiva förändringen i pendlingskommuner nära mindre tätort minskar också. Detta beror på att införandebidraget finansieras av samtliga kommuner. Finansieringen år ett uppgår till 621 kronor per invånare och minskar därefter till 267 år 2. År 5 är det ingen kommun som erhåller ett införandebidrag.

13.2.2 Förändringar LSS-utjämningen

Förslagen i LSS-utjämningen innebär relativt omfattande förändringar. Dessa drivs framför allt av förslaget om att ta bort personalkostnadsindex. Personalkostnadsindex var tänkt att spegla skilda behov av personal bland brukarna. Analysen visar dock inget samband mellan personalbehovet och kommunernas personalkostnader. Indexet bedöms därför främst spegla ambition och effektivitet och bör således inte ingå i utjämningen. Nedan redovisar kommittén förändringarna för de olika kommungrupperna.

Förändringar exklusive införandebidrag

Tabell 13.4 Förändring per kommungrupp för LSS utjämningen

Kronor per invånare

	Medel	Max	Min
Storstäder	–318	193 (Stockholm)	–679 (Göteborg)
Pendlingskommun nära storstad	10	611 (Tyresö)	–870 (Kungälv)
Större stad	–55	588 (Linköping)	–789 (Jönköping)
Pendlingskommun nära större stad	42	2 376 (Bjurholm)	–1 416 (Nordmaling)
Lågpendlingskommun nära större stad	–69	823 (Älvsbyn)	–1 163 (Vindeln)
Mindre stad/tätort	173	956 (Örnsköldsvik)	–917 (Karlskrona)
Pendlingskommun nära mindre tätort	22	1 716 (Töreboda)	–1 637 (Högsby)
Landsbygdskommun	402	1 972 (Malå)	–825 (Åsele)
Landsbygdskommun med besöksnäring	–12	1 205 (Strömstad)	–1 192 (Gällivare)

Anm.: Medel avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: SCB och egna beräkningar.

I LSS-utjämningen finns inget tydligt strukturellt mönster i förändringarna. Därför framstår förändringarna som små när genomsnittet för kommungruppen analyseras. Om i stället den minsta och största förändringen i respektive kommungrupp analyseras syns en spridning från –1 673 kronor per invånare i Högsby till 2 376 kronor per invånare i Bjurholm. Dessa förändringar kommer dock inte slå igenom på en gång, utan komma gradvis tack vare införandebidraget.

Årliga förändringen inklusive införandebidraget

För LSS-utjämningen föreslås ett separat införandebidrag som innebär att den maximala årliga negativa förändringen begränsas till 250 kronor per invånare.

Tabell 13.5 Årlig förändring per kommungrupp för LSS utjämningen inklusive införandebidrag

Kronor per invånare

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	Total effekt
Storstäder	–148	–135	–43	6	1	0	0	–318
Pendlingskommun nära storstad	–32	26	11	3	1	0	0	10
Större stad	–93	21	12	4	1	0	0	–55
Pendlingskommun nära större stad	103	–33	–6	–11	–7	–4	0	42
Lågpendlingskommun nära större stad	–27	–12	–9	–15	–6	0	0	–69
Mindre stad/tätort	107	48	18	0	1	0	0	173
Pendlingskommun nära mindre tätort	63	–4	–5	–19	–6	–5	–3	22
Landsbygdskommun	384	2	12	4	1	0	0	402
Landsbygdskommun med besöksnäring	51	–50	2	–7	–8	0	0	–12

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar.

Med en maximal förändring på –250 kronor per invånare tar det sju år för förändringarna att få fullt genomslag. En positiv effekt för exempelvis kommungruppen större stad år 2 beror på att finansieringen av systemet minskar. Finansieringen av införandebidraget är 136 kronor per invånare år 1, och 40 kronor per invånare år 2. För att sedan minska till under 10 kronor per invånare.

13.2.3 Samlade årliga ekonomiska effekter

För att ingen kommun ska uppleva större samlade negativa effekter per år än 400 kronor per invånare införs också ett samlat införandebidrag för LSS-utjämningen och det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Det innebär följande årliga ekonomiska effekter.

Tabell 13.6 Årliga förändringar per kommungrupp inkl. det gemensamma införandebidraget

Kronor per invånare

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Storstäder	–374	–249	–53	–38	–60	1
Pendlingskommun nära storstad	–311	–212	–181	–123	–71	0
Större stad	–347	23	100	76	60	0
Pendlingskommun nära större stad	245	194	83	47	34	–4
Lågpendlingskommun nära större stad	668	364	127	69	53	0
Mindre stad/tätort	515	378	153	84	60	0
Pendlingskommun nära mindre tätort	979	351	129	65	54	–5
Landsbygdskommun	1 169	292	102	65	44	0
Landsbygdskommun med besöksnäring	587	273	117	73	51	0

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar.

Under tre år fördelas det samlade införandebidraget till kommuner som upplever en samlad förändring som överstiger 400 kronor per invånare. Finansieringen är år ett 75 kronor per invånare, år två är finansieringen 5 kronor per invånare. År tre är sista året någon kommun erhåller detta införandebidrag och finansieringen är på 1 krona per invånare.

13.3 Samlade ekonomiska effekter för regionerna

Här redovisas de samlade ekonomiska effekterna för regionerna. Avsnittet inleds med de totala förändringarna för att sedan redovisa de årliga förändringarna inklusive införandebidrag.

Förändringar exklusive införandebidrag

Tabell 13.7 Total förändring regioner

Kronor per invånare

	Kostnads-utjämning	Inkomst-utjämning	Struktur-bidrag	Fast införande-bidrag	Totala förändring
Stockholm	–405	–716	42	329	–750
Uppsala	–1 016	124	42	100	–750
Södermanland	–153	375	42	–113	152
Östergötland	170	258	42	–113	358
Jönköping	–70	294	42	–113	154
Kronoberg	93	368	–188	–113	161
Kalmar	403	396	42	–113	728
Gotland	2 063	611	–1 384	–113	1178
Blekinge	271	349	–459	–113	48
Skåne	–7	275	42	–113	198
Halland	–105	51	42	–113	-124
Västra Götaland	243	24	42	–113	197
Värmland	433	418	42	–113	781
Örebro	186	358	42	–113	474
Västmanland	–28	219	42	–113	121
Dalarna	–100	370	42	–113	200
Gävleborg	173	348	42	–113	451
Västernorrland	366	202	42	–113	498
Jämtland Härjedalen	1 725	408	–742	–113	1279
Västerbotten	509	212	–200	–113	408
Norrbotten	266	–38	–208	–113	–92

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.

Anm.: Förändringen i kostnadsutjämningen inkluderar förändringen i delmodellen för eftersläpning.

Anm.: Förändringen för strukturbidrag avser nuvarande strukturbidrag jämfört med det fasta införandebidraget för tidigare bidragsminskningar.

Anm.: Kolumnen fasta införandebidrag avser det bidrag som begränsar den negativa effekten av kommitténs förslag till 750 kronor per invånare.

Anm.: Här redovisas förändringarna med befolkning 31 december 2022 i stället för 1 november 2023 varvid små differenser kan förekomma.

Källa: Egna beräkningar.

De största negativa förändringarna får Uppsala och Stockholm, men av lite olika orsaker. Den totala negativa förändringen för båda uppgår till 750 kronor per invånare, inklusive fast införandebidrag. I Region Uppsala är det främst förändringar i kostnadsutjämningen som är orsaken. Det främsta skälet är att bidraget för befolkningstillväxt tas bort från systemet. Detta gäller dock för 2024. Förändringen kan bli en annan utifrån befolkningsutvecklingen fram tills det nya systemet införs. För Region Stockholm är det i stället förändringarna i inkomstutjämningen som har störst påverkan. Även Region Norrbotten och Region Halland har negativa förändringar, men under 130 kronor per invånare.

De positiva förändringarna är störst för Jämtland Härjedalen och Gotland. Detta beror på att smådriftsnackdelar nu lyfts in i kostnadsutjämningen och uppdaterats. Detta har tidigare ingått i strukturbidraget men med ett fast belopp, vilket innebär att ersättningen urholkats.

Årliga förändringen inklusive införandebidraget

För regionerna föreslås ett införandebidrag som innebär att den negativa effekten begränsas till 250 kronor per invånare och år. Nedan redovisas de årliga förändringarna per region.

Tabell 13.8 Årlig och total förändring regioner

Kronor per invånare

	År 1	År 2	År 3	Total effekt
Stockholm	–250	–250	–250	–750
Uppsala	–250	–250	–250	–750
Södermanland	–38	97	93	152
Östergötland	168	97	93	358
Jönköping	–36	97	93	154
Kronoberg	–29	97	93	161
Kalmar	539	96	93	728
Gotland	988	97	93	1 178
Blekinge	–141	96	93	48
Skåne	8	97	93	198
Halland	–250	33	93	-124
Västra Götaland	7	97	93	197
Värmland	591	97	93	781
Örebro	284	97	93	474
Västmanland	–69	97	93	121
Dalarna	10	97	93	200
Gävleborg	261	97	93	451
Västernorrland	308	97	93	498
Jämtland Härjedalen	1 089	97	93	1 279
Västerbotten	219	96	93	408
Norrbotten	–250	65	93	-92

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.
Källa: Egna beräkningar.

Västmanland som har en positiv förändring totalt sett får ändå en negativ förändring år ett på grund av att införandebidragets finansiering överstiger den positiva förändringen i systemet. Finansieringen av införandebidraget år 1 är 189 kronor per invånare. År 2 är finansieringen av införandebidraget 93 kronor per invånare. År 3 finns inte längre något införandebidrag och hela förändringen har då slagit igenom.

14 Orsakerna till skattesatsskillnaderna

14.1 Inledning

Det har under de senaste åren pågått en diskussion om skillnaderna i skattesats, framför allt mellan kommunerna. De stora skillnaderna i skattesatser är dock inget nytt – tvärtom har de minskat något över en längre tidsperiod. Oavsett detta kan skillnaderna i kommunalskatt innebära att lönen efter skatt skiljer sig med över 1 000 kronor per månad för normalinkomsttagare i olika kommuner.

Det har i debatten påståtts att den högre skattesatsen samvarierar med sämre – eller i alla fall inte bättre – service. Kommittén har inte funnit några belägg för detta i form av några aktuella studier. De undersökningar som har gjorts av geografiskt utsatta kommuner pekar ofta ut en negativ förändring av utbudet av kommersiell service, som dagligvaruhandel och drivmedel, samt minskad närvaro av statliga verksamheter som polis, arbetsförmedling och försäkringskassa. Om de kommunala verksamheterna har analyserats är det avståndet till skolor och vårdcentraler man fokuserat på.

Kommunerna och regionerna väljer fritt sin skattesats. Grundtanken med dagens system för kommunalekonomisk utjämning är att skillnaderna i skattesats endast ska vara ett uttryck för skillnader i ambition och effektivitet. Skillnader i strukturella förutsättningar ska hanteras av utjämningssystemet. Det är därför intressant att analysera vad som förklarar de relativt stora skillnaderna i skattesats mellan kommunerna respektive regionerna.

I detta kapitel gör vi en genomgång av skattesatsskillnaderna över tid och mellan olika typer av kommuner och regioner. Detta för att se om det finns något mönster i valet av skattesats. Dessutom görs en genomgång av hur skattesatsen hanteras i systemet för kommunalekonomisk utjämning. Den period som analyseras är åren 1996 till

2024. Från 1996 gäller i stora drag det system vi fortfarande har i dag för kommunalekonomisk utjämning. En av de stora förändringar som infördes 1996 var att kommuner med en hög skattekraft fick betala en avgift i inkomstutjämningen. I tidigare system var flertalet av dessa kommuner exkluderade.

Kommittén har tagit fram en modell där en enskild kommuns skattesats och prioriteringar kan jämföras med genomsnittet. Modellen redovisar på ett överskådligt sätt hur skillnaden i skattesats fördelas på verksamhetskostnader, ekonomiskt resultat och så vidare. I detta kapitel analyseras kommunerna med lägst respektive högst skatt.

14.2 Kommunernas beskattningsrätt

14.2.1 Grundlagen

Kommunernas rätt att ta ut skatt regleras i regeringsformen. I 4 § 14 kapitlet fastslås att: ”Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.”[1]

Enligt kommunallagen ska varje kommun upprätta en budget med skattesats innan november månads utgång.[2] Till skillnad från i vissa andra nordiska länder finns inga restriktioner i valet av nivån på skattesatsen. Det är dock staten som definierar vad som ska ingå i skattebasen och som, via Skatteverket, tar in skatteintäkterna. Skatteverket betalar sedan ut respektive kommuns kommunalskattemedel löpande under budgetåret.

14.2.2 Det kommunala skatteunderlaget

Basen för kommunalskatten är invånarnas förvärvsinkomster. Till förvärvsinkomsterna räknas förutom löneinkomster även löneförmåner, sjukpenning, a-kassa och pensioner. Dessutom ingår inkomst av näringsverksamhet för de företagare som inte bedriver verksamheten i aktiebolagsform.

År 2022 uppgick skatteunderlaget till 2 646 miljarder kronor motsvarande 251 437 kronor per invånare. Skatteunderlaget har igenomsnitt ökat med drygt 4 procent per år de senaste 30 åren.

[1] Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
[2] 11 kap. 6 § kommunallagen (2017:725).

Lönerna är den dominerande delen av skattebasen. Därefter kommer pensioner och andra skattepliktiga ersättningar från staten (transfereringarna).

Lönernas dominerande roll i skattebasen gör att utvecklingen av sysselsättning och lönenivåer är av avgörande betydelse för hur skattebasen utvecklas. Löneökningar i sig ger inte så mycket mer reala resurser till den kommunala verksamheten. Ökade skatteintäkter till följd av löneökningar i samhället motsvaras normalt av ungefär lika stora kostnadsökningar från löneökningar för anställda i kommuner och regioner. Det är därför sysselsättningen, räknat i antalet arbetade timmar, som i praktiken bestämmer vad löneinkomsterna i skattebasen ger för realt resurstillskott till den kommunala och regionala verksamheten.

Längre arbetsliv (tidigare inträde och senare utträde) bedöms vara av stor vikt för den framtida försörjningsbördan. Även högre förvärvsfrekvens för utrikes födda har ansetts vara av vikt för skattebasens utveckling.[3]

Kommunalskatten är proportionell – det vill säga den utgår med samma procent oavsett inkomst. Däremot kan olika former av avdrag och reduktioner ge olika nettoutfall för den enskilda inkomsttagaren, vilket diskuteras mer i avsnitt 14.9.

14.3 Utvecklingen av den kommunala skattesatsen

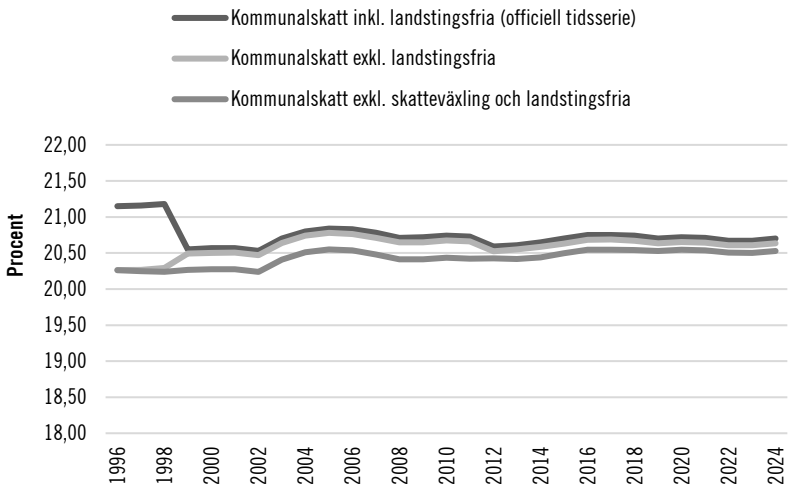
14.3.1 Riksgenomsnittet

Den genomsnittliga kommunalskatten uppgår 2024 enligt statistikmyndigheten SCB till 20,70 procent.[4] Exkluderas Gotland uppgår genomsnittet till 20,67 procent.[5] Sedan 1996 har skattesatsen minskat med 0,44 procent enligt SCB:s officiella tidsserie.

[3] Se exempelvis; Sveriges Kommuner och Regioner (2010): *Framtidens utmaning. Välfärdens långsiktiga finansiering.*
[4] Uppgiften avser det vägda genomsnittet. Vikten utgörs av respektive kommuns skatteunderlag.
[5] Gotland har det samlade ansvaret för båda kommunala och regionala frågor, men har ”bara” en skattesats.

Figur 14.1 Genomsnittlig kommunalskatt 1996–2024

Procent



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

I början av perioden ingår den skatt som var kopplad till det tidigare landstingsuppdraget i de dåvarande så kallade landstingsfria kommunerna (Malmö och Göteborg). Det höjde genomsnittet med knappt 1 procentenhet fram till och med det år som dessa kommuner gick upp i de nybildade landstingen Skåne och Västra Götaland (1999). I denna tidserie ingår även hela Gotlands skattesats vilket höjer genomsnittet med 0,03 procentenheter.

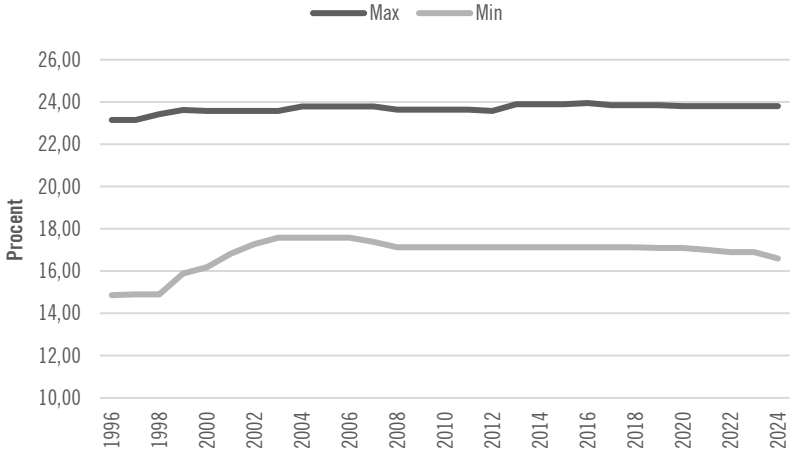
Under perioden sedan 1996 har det skett en del skatteväxlingar mellan kommunerna och regionerna. Verksamheter som varit föremål för förändrat huvudmannaskap är bland annat delar av gymnasieskolan, hemsjukvård och kollektivtrafik. Sammantaget har dessa förändringar ökat den genomsnittliga kommunala skattesatsen med 0,11 procent. Exklusive skatteväxlingar och landstingsfria kommuner har genomsnittet ökat med 0,30 procent sedan 1996.

14.3.2 Högst och lägst

Den högsta kommunalskatten uppgår 2024 till 23,80 procent och den lägsta till 16,60 procent. Skillnaden är således 7,20 procentenheter. Den lägsta skattesatsen har ökat med 1,74 procentenheter medan den högsta har ökat med 0,65 procentenheter sedan 1996. Skillnaderna har alltså minskat över tid, även om den ökat något igen de senaste åren. Att skillnaderna minskat över tid beror främst på att kommuner med låg skatt höjt sin skatt. Detta är särskilt tydligt för åren 1998–2003.

Figur 14.2 Högst och lägst kommunalskatt 1996–2024

Procent



Anm.: Inklusive eventuella skatteväxlingar.
Källa: SCB.

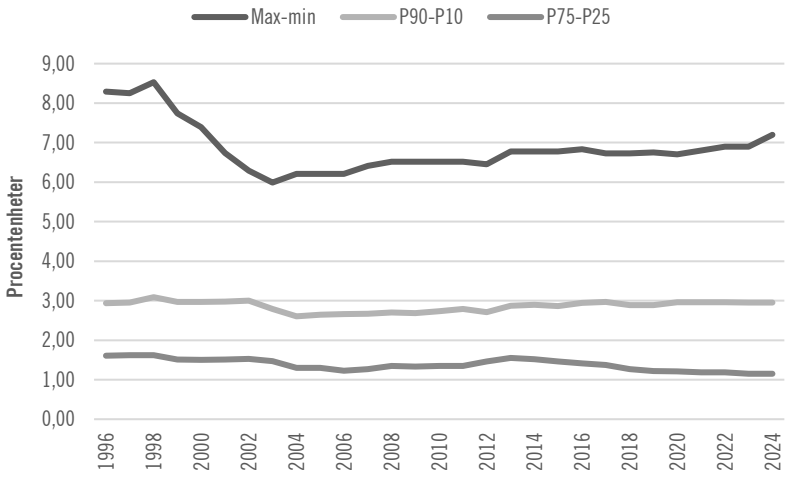
Skillnaden mellan högsta och lägsta kommunalskatt är stor under hela perioden. Om man exkluderar de allra högsta och lägsta skattesatserna och i stället ser på skillnaden mellan percentil 10 och percentil 90 har skillnaden legat mellan 2,6 och 3,0 procentenheter under perioden.[6] Studerar vi percentil 25 till 75 kan vi konstatera att den mittersta hälften av alla kommuner har en skattesats inom ett spann på knappt 1,15 procentenheter.

[6] Detta avser skillnaden mellan 29:e lägsta och 29:e högsta skattesatsen.

Den relativt stora spridningen i skattesats förklaras av en handfull kommuner med en mycket låg skatt. Skillnaden mellan lägsta värdet och percentil 10 är 3,37 procentenheter. Motsvarande skillnad mellan högsta värdet och percentil 90 uppgår till 0,88 procentenheter.

Figur 14.3 Skillnader i kommunalskatt, 1996–2024 (P75–P25, Max–min, P90–P10)

Procentenheter

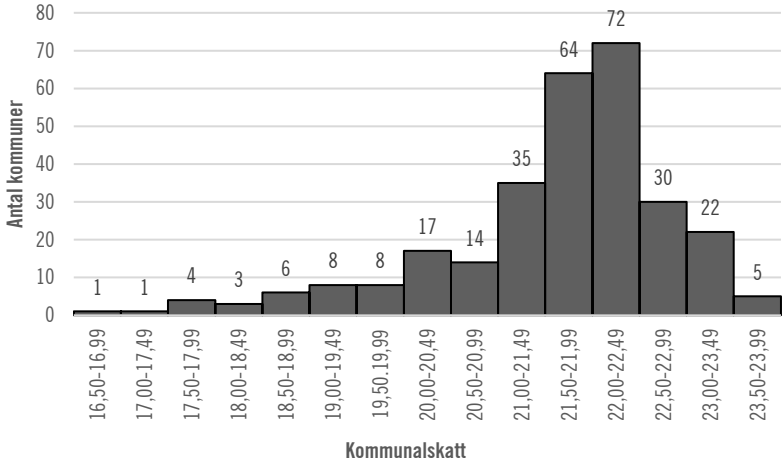


Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

De åtta kommuner som har lägst skattesats ligger alla i Stockholms län. Ansvarsfördelningen mellan kommunerna och regionen skiljer sig något i Stockholm mot hur det ser ut i övriga län. Skillnaden består av att kommunerna inte tagit över det fulla ansvaret för hemsjukvården. Dessutom har kommunerna aldrig haft det finansiella ansvaret för kollektivtrafiken. Det låg på det dåvarande landstinget redan från dess bildande 1971.

Figur 14.4 Spridning i kommunalskatt 2024 histogram

Antal kommuner

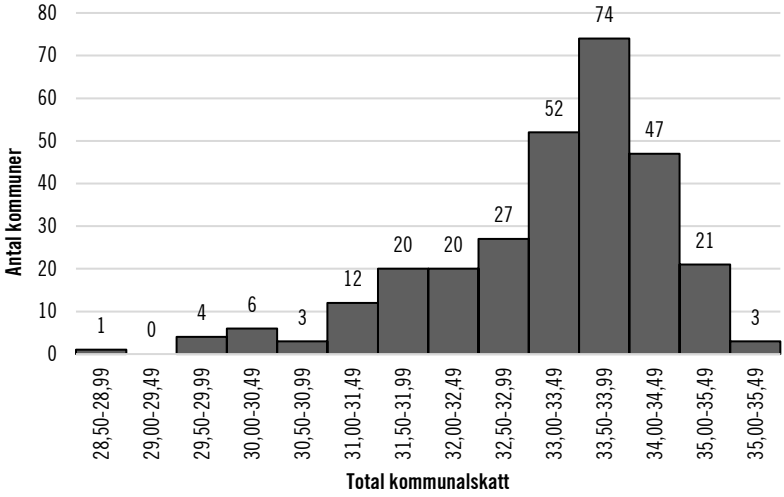


Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

En analys av den totala kommunalskatten (kommun plus region) påverkas inte av skillnader i huvudmannaskap. Skillnaden i total kommunalskatt är mindre än för kommunalskatten och uppgår till 6,32 procentenheter. Dessutom är antalet kommuner med mycket låg skatt färre. Framför allt är det flera kommuner i Stockholms län som inte längre hamnar i gruppen med lägst skatt när skillnaderna i gränssnittet elimineras. Det beror också på att Region Stockholm har en relativt hög skatt, även om man justerar för skillnader i huvudmannaskap.

Figur 14.5 Spridning i total kommunalskatt 2024

Antal kommuner



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

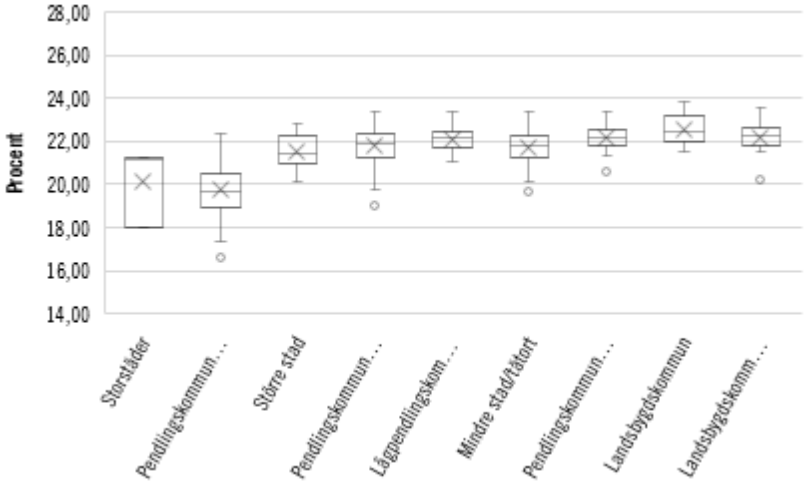
14.4 Skillnader i kommunalskatt mellan olika grupper av kommuner

14.4.1 Kommungrupp

Skattesatsen skiljer sig åt mellan kommungrupperna. Som grupp har pendlingskommunerna nära storstad lägst skatt, medan landsbygdskommunerna har högst. Det är också inom dessa grupper som kommunen med lägst respektive högst skattesats återfinns. Även i landsbygdskommuner med besöksnäring, lågpendlingskommuner nära storstad och pendlingskommuner nära mindre stad/tätort är medelvärdet tydligt över genomsnittet (ovägt).

Figur 14.6 Kommunalskatt per kommungrupp

Procent



Anm.: Värdena redovisas i s.k. boxplot. En boxplot (även lådagram) är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda, som rymmer den mittersta hälften av materialet. Boxploten sammanfattar materialet med hjälp av fem värden: medianvärdet, undre och övre kvartilen samt minimum och maximum. Eventuella extremvärden betraktas som s.k. outliers och med egna symboler. Kvartilavståndet kallas avståndet mellan övre och undre kvartilen, det vill säga längden på lådan. Den undre kvartilen markerar värdet vid den 25:e percentilen, och den övre kvartilen markerar värdet vid den 75:e percentilen. Lådan (”boxen”) innehåller alltså 50 procent av värdena.

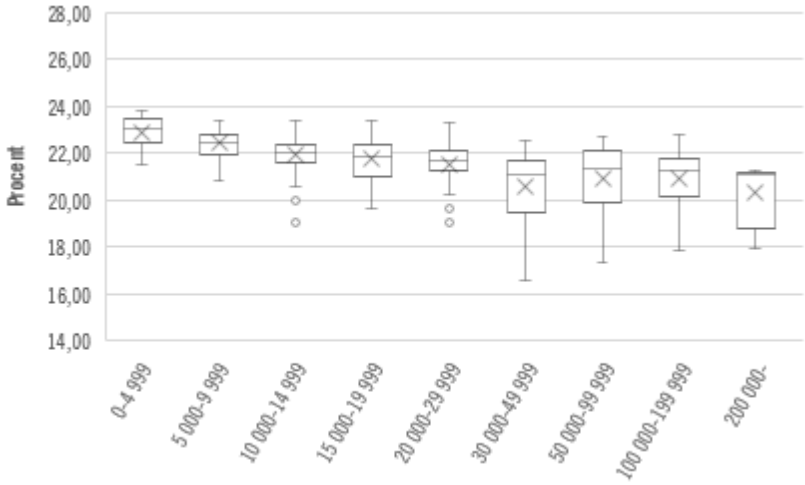
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

14.4.2 Folkmängd

Även vid en indelning av kommunerna efter folkmängd finns det tydliga skillnader i skattesats. De riktigt små kommunerna (<5 000 invånare) har alla en skattesats över det ovägda riksgenomsnittet. För de största kommunerna (>200 000 invånare) gäller att alla kommuner ligger under det ovägda genomsnittet. I övriga grupper finns det kommuner med en skattesats som är både lägre och högre än det ovägda genomsnittet.

Figur 14.7 Kommunalskatt efter folkmängd

Procent



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

14.4.3 Lokalt befolkningsunderlag

Ett sätt att dela in kommunerna som fångar både storleken och den geografiska utsattheten är det lokala befolkningsunderlaget. Det definieras här som antalet personer som bor inom en radie på 37,5 kilometer (mätt som vägavstånd) från kommunens centralort.

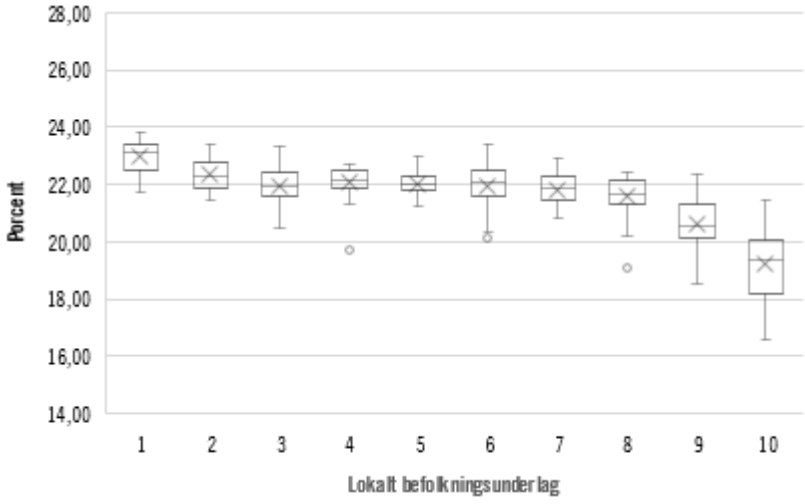
I en liten kommun med ett utsatt geografiskt läge sammanfaller ofta det lokala befolkningsunderlaget med kommunens befolkning. I en liten kommun i mer tätbefolkade delar av landet kan däremot det lokala befolkningsunderlaget vara 10 till 20 gånger större än den egna kommunens befolkning.

Ett geografiskt utsatt läge kan försvåra samverkan med andra kommuner. Det kan också vara så att kommunen får ta ett ansvar för viss service som i mer tätbefolkade områden kan ske på kommersiella grunder. Kostnadsutjämningen kompenserar för geografiska merkostnader i den obligatoriska verksamheten. Någon direkt kompensation avseende frivillig verksamhet utgår inte. För flertalet av de ”utsatta” kommunerna utgår i dag ett så kallat strukturbidrag som till stor del utgörs av utfallet i den före detta delmodellen ”svagt befolkningsunderlag”. Bidraget kan motsvara en skattesats på mellan 1 och 2 procent.

Alla de 29 kommuner med minst lokalt befolkningsunderlag har en skattesats som ligger långt över genomsnittet för samtliga kommuner (ovägt). Av de 29 kommuner med störst lokalt befolkningsunderlag har alla utom en kommun en skattesats som tydligt understiger genomsnittet för samtliga kommuner (ovägt). För övriga grupper är utfallet lite mer blandat.

Figur 14.8 Skattesats och lokalt befolkningsunderlag (10 lika stora klasser)

Procent



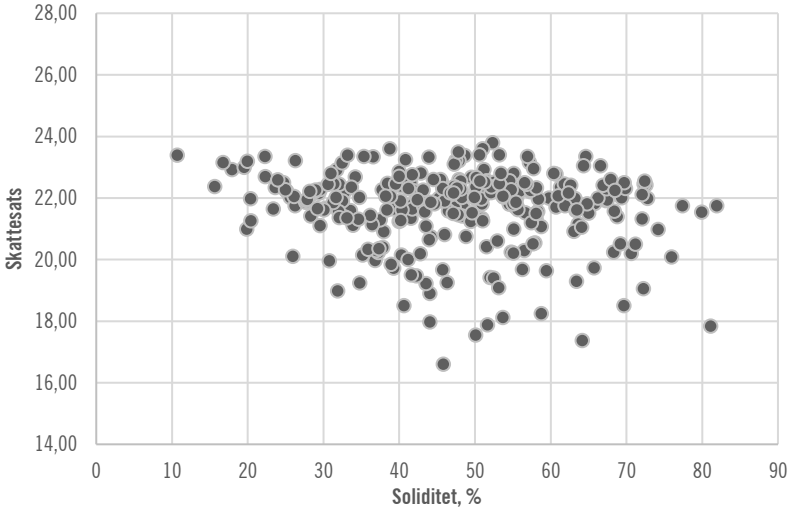
Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

14.4.4 Ekonomisk kapacitet

Soliditet är ett mått som används för att beskriva en kommuns finansiella ställning. Den definieras som den andel av kommunens tillgångar som finansierats med egna medel.

En hypotes är att en kommun med svag soliditet har en stor låneskuld (och höga räntekostnader) och därmed ett behov av en högre skattesats för att finansiera detta. Som redovisas i figur 14.9 är dock sambandet svagt. Kommunerna med svag soliditet (till vänster i figuren) kan inte sägas ha en tydligt högre skattesats än övriga. Kommuner med låg skatt har dock oftast en soliditet som överstiger genomsnittet.

Figur 14.9 Skattesats och soliditet



Anm.: Soliditet = Eget kapital/Tillgångar.
Källa: SCB.

Skatteintäkterna ska finansiera driftskostnader som löner, köpt verksamhet, förbrukningsmaterial samt avskrivnings- och räntekostnader. Utöver detta bör kommunen i enlighet med god ekonomisk hushållning ha en så pass hög skattesats att kommunen kan redovisa ett överskott och värdesäkra det egna kapitalet.

Överskottet behöver vara olika stort beroende på kommunens finansiella situation. I normalfallet motsvarar det ett resultatbehov på 1 till 3 procent av årets intäkter från skatter, generella statsbidrag och utjämning. En kommun med stora investeringar och hög skuldsättning behöver ett högre resultat än en kommun med investeringar i nivå med avskrivningarna och låga eller inga skulder. Allt annat lika behöver alltså den första kommunen hålla en högre kommunalskatt.

14.4.5 Strukturella kostnader

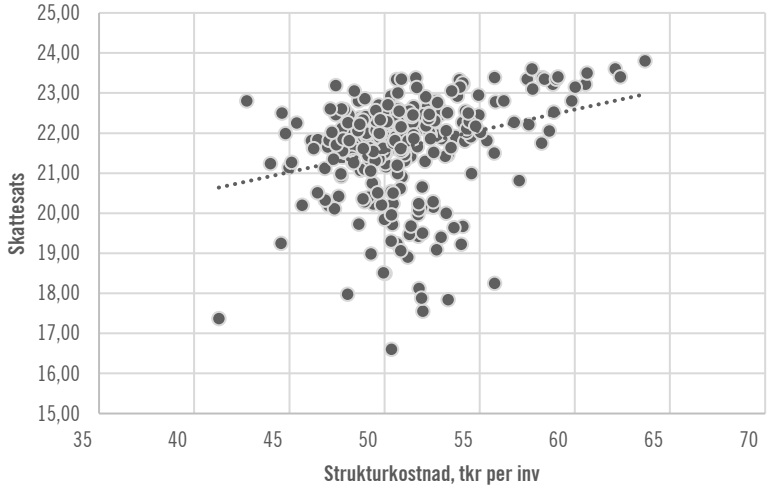
Inom ramen för kostnadsutjämningen beräknas varje kommuns strukturella kostnad. Beräkningen görs för varje verksamhet eller del av verksamhet för sig genom en så kallad standardkostnad.

Standardkostnaden är den kostnad kommunen skulle ha om man bedrev den aktuella verksamheten med en genomsnittlig ambition och effektivitet, men med hänsyn till kommunens strukturella förutsättningar. Summeras alla standardkostnader erhålls strukturkostnaden.

En kommun med en hög strukturkostnad har således en tung struktur och kan förväntas ha höga kostnader. För en kommun med låg strukturkostnad gäller det motsatta. Kommunen får ett bidrag eller en avgift som motsvarar skillnaden mellan den egna strukturkostnaden och den riksgenomsnittliga.

Som framgår i figur 14.10 är sambandet relativt svagt mellan skattesats och strukturkostnad. Det är förväntat eftersom vi har en långtgående utjämning på både intäkts- och kostnadssidan. Sedan finns det, vilket konstaterats i kommittén övriga arbete, många delar i kostnadsutjämningen som kan behöva förbättras och uppdateras.

Figur 14.10 Skattesats och strukturkostnad



Källa: SCB.

14.5 Kostnadsläge

14.5.1 Utjämnad obligatorisk verksamhet[7]

Att rakt av jämföra en kommuns kostnader med en annans utan att ta hänsyn till varje kommuns strukturella förutsättningar ger en begränsad indikation på om en kommun är ”dyr” eller inte. Ett bättre mått är att jämföra kommunens faktiska nettokostnader i olika verksamheter med kommunens standardkostnad enligt kostnadsutjämningssystemet.

Sedan 1997 jämför Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kommunernas faktiska kostnader för kärnverksamheterna med motsvarande standardkostnad. I denna jämförelse (”nettokostnadsavvikelsen”) används standardkostnaden för att räkna ut en så kallade referenskostnad. Eventuella skillnader mot referenskostnaden kan förklaras av den relativa ambitions- och effektivitetsnivån i verksamheten. Om kommunen bedriver verksamheten mer kostnadseffektivt än genomsnittet (men till samma standard) visar det sig i en nettokostnad som är lägre än referenskostnaden. Det omvända gäller om verksamheten bedrivs ineffektivt ur ett kostnadsperspektiv.

Kommunen kan också göra en annan prioritering i budgettilldelningen än genomsnittet. Det kan handla om att medvetet hålla en högre ambitionsnivå i alla verksamheter (och finansiera detta med högre skatt än genomsnittet) eller att medvetet tilldela en viss verksamhet mer resurser på bekostnad av andra verksamheter. Denna prioritering kommer att visa sig som en positiv nettokostnadsavvikelse för den prioriterade verksamheten vid samma relativa effektivitet.

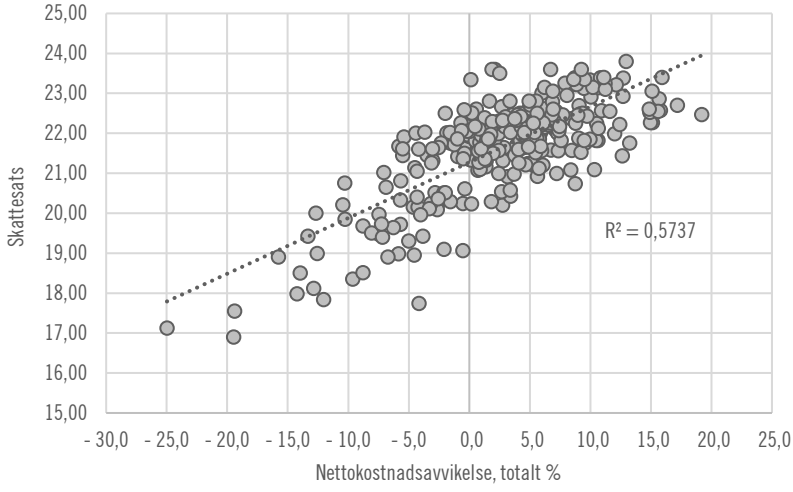
Skillnader i tilldelning av resurser kan spegla en intern resursfördelningsmodell med svaga kopplingar till den demografiska situationen och till de strukturella behoven. Kostnadsutjämningssystemet (och referenskostnaden) anpassar sig till hur de strukturella förhållandena ser ut i kommunen. Om resursfördelningen inte ”hänger med” kan det resultera i en nettokostnadsavvikelse (uppåt eller nedåt).

En sammantaget positiv nettokostnadsavvikelse borde visa sig i ett högre skatteuttag och vice versa. Som vi kan se i figur 14.11 är sambandet det förväntade. Samvariationen mellan skattesats och det

[7] Obligatorisk verksamhet är sådan verksamhet som kommunerna är ålagda att bedriva genom en rad speciallagar. Hit hör verksamhet som följer av speciallagstiftning såsom socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), miljöbalken (1998:808) och skollagen (2010:800).

relativa kostnadsläget inom kärnverksamheten uppgår till knappt 60 procent. Huruvida ett högre kostnadsläge beror på ineffektivitet eller höga ambitioner kräver en djupare analys av den enskilda kommunen.

Figur 14.11 Skattesats och nettokostnadsavvikelse



Källa: SCB och SKR.

14.5.2 Ej utjämnad obligatorisk verksamhet

Det finns ett antal verksamheter som är obligatoriska för kommunerna att utföra, men där det inte utjämnas för eventuella strukturella skillnader.

Det finns i dag inga delmodeller i kostnadsutjämningen för följande skattefinansierade obligatoriska verksamheter (nettokostnad 2022 inom parentes):

- miljö- och hälsa samt fysisk planering (9 miljarder kronor),
- biblioteksverksamhet (5 miljarder kronor),
- anpassad grund- respektive gymnasieskola (10 miljarder kronor),
- insatser enligt socialtjänstlagen för personer under 65 år med funktionsnedsättning (14 miljarder kronor), samt
- färdtjänst (2 miljarder kronor).

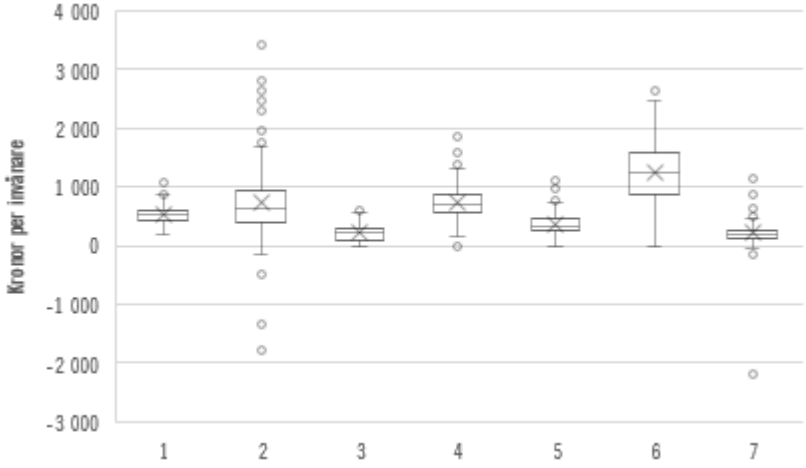
Spännvidden i kommunernas kostnader för dessa verksamheter är stor. Inom alla verksamheter finns flera så kallade outliers. De största skillnaderna mätt som kronor per invånare finns inom verksamhetsområdet fysisk och teknisk planering. Inom denna verksamhet finns det stora engångsintäkter som kan vara redovisade på fel konto (och verksamhet).

Huruvida dessa skillnader är av strukturell karaktär för vissa verksamheter har analyserats av kommittén. Det gäller främst insatser till personer med funktionsnedsättning enligt SoL, och i viss mån myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd. I det första fallet finns det fog för att överväga en utjämning, men underlaget är enligt kommittén av allt för låg kvalitet för att det ska vara praktiskt genomförbart (se kapitel 9). I det andra fallet finns det vissa merkostnader för små och glesa kommuner avseende myndighetsutövning inom miljö och hälsa. Dessa merkostnader är dock av mindre storlek, varför det inte är relevant att beakta dessa.

Oavsett struktur eller inte kan kostnadsskillnader i dessa verksamheter skapa behov av eller ge möjlighet till en annan skatt än genomsnittet.

Figur 14.12 Obligatorisk ej utjämnad verksamhet, per verksamhet

Kronor per invånare



Anm. 1: Bibliotek,2: Fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring, 3: Färdtjänst/riksfärdtjänst, 4: Anpassad grundskola, 5: Anpassad gymnasieskola, 6: Insatser till personer under 65 år med funktionsnedsättning (SoL) samt 7: Miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning.
Källa: SCB.

14.5.3 Frivillig verksamhet

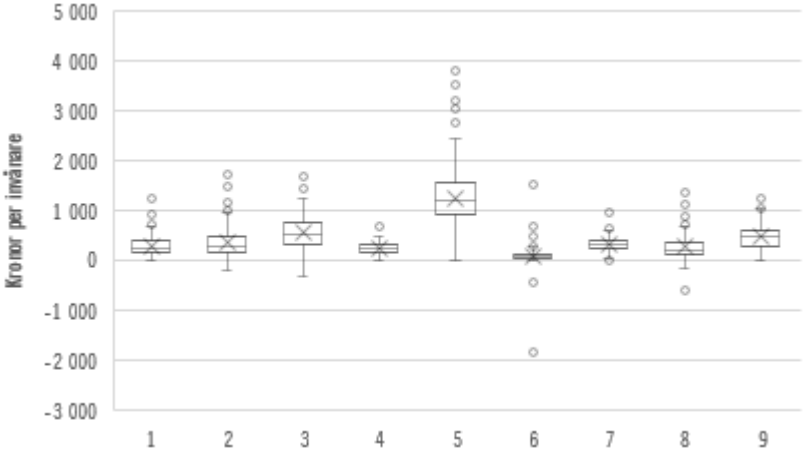
Skatteintäkterna ska även finansiera så kallad frivillig verksamhet. Denna består bland annat av icke obligatorisk verksamhet inom kultur och fritid, vissa delar inom det kommunaltekniska området samt arbetsmarknadsåtgärder. Sammantaget kostade dessa verksamheter 44 miljarder kronor 2022.

De största verksamheterna är

- idrotts- och fritidsanläggningar (12,5 miljarder kronor),
- parker (6,0 miljarder kronor),
- arbetsmarknadsåtgärder (5,8 miljarder kronor),
- allmän kulturverksamhet, övrigt (5,0 miljarder kronor),
- musikskola/kulturskola (2,9 miljarder kronor),
- allmän fritidsverksamhet, exempelvis stöd till fritidsföreningar (2,9 miljarder kronor),
- fritidsgårdar (2,8 miljarder kronor),
- näringslivsfrämjande åtgärder (2,3 miljarder kronor), samt
- miljö, hälsa och hållbar utveckling (1,4 miljarder kronor).

Även för dessa verksamheter är spännvidden i kostnader inom respektive verksamhet stor. Inom alla verksamheter finns flera outliers och kommuner som redovisar noll eller negativ nettokostnad. De största skillnaderna mätt som kronor per invånare finns för verksamhetsområdet idrotts- och fritidsanläggningar.

Figur 14.13 Frivillig verksamhet



Anm. 1: Allmän fritidsverksamhet, 2: Allmän kulturverksamhet, övrigt, 3: Arbetsmarknadsåtgärder, 4: Fritidsgårdar, 5: Idrotts- och fritidsanläggningar, 6: Miljö- hälsa och hållbar utveckling, 7: Musikskola/kulturskola, 8: Näringslivsfrämjande åtgärder samt 9: Parker.
Källa: SCB.

14.6 Andra intäkter

I den kommunala redovisningen och statistiken skiljer man på intäkter som kan härledas till en specifik verksamhet eller en specifik händelse och de intäkter som utgör en mer generell finansiering.[8]

De förra redovisas under verksamhetens intäkter på resultaträkningen. De senare återfinns under skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning. Indelningen i olika typer av intäkter bygger på SCB:s gruppering i räkenskapssammandraget.

14.6.1 Intäkter knutna till verksamhet

De intäkter som är knutna till verksamheten uppgår till 158,6 miljarder kronor 2022. För kommuner är den största posten ”bidrag” följt av ”taxor och avgifter”. För denna typ av intäkter gäller generellt att mer verksamhet ger mer intäkter (givet samma grad av intäktsfinansiering). Dessa intäkter ingår i den nettokostnad som ligger till grund för omfördelningen i kostnadsutjämningen för flertalet verksamheter.

[8] Rådet för kommunal redovisning (2023): *Rekommendation 2. Intäkter.*

14.6.2 Intäkter knutna till en specifik händelse

Dessa intäkter härrör från specifika händelser, som en försäljning eller ett exploateringsprojekt. Dessa ska vanligtvis inte vara en del av finansieringen av kommunens verksamheter och ingår således inte i den definition av nettokostnad som används i kostnadsutjämningen.

I förarbetena till nuvarande lagstiftning om god ekonomisk hushållning framgår att det inte är önskvärt att finansiera löpande behov genom att förbruka kommunens förmögenhet (genom underskott och/eller försäljningar). Däremot kan det enligt förarbetena vara förenligt med god ekonomisk hushållning att medel från försäljning av anläggningstillgångar används för att återbetala lån eller återinvestera i nya anläggningstillgångar.[9]

Realisationsvinster från försäljning av anläggningstillgångar exkluderas därmed i det så kallade balanskravsresultatet. Intäkter från försäljning av omsättningstillgångar, till exempel kortfristiga placeringar, har däremot bedömts som del av kommunens verksamhet och exkluderas inte.

Värderingen av kommunens tillgångar ska utgå från anskaffningsvärdet. Till skillnad från företag görs ingen marknadsvärdering. För vissa tillgångar som kommunen ägt under lång tid är anskaffningsvärdet lågt. Detta leder till att det kan bli stora realisationsvinster vid en försäljning.

14.6.3 Kommunal fastighetsavgift

År 2008 ersattes den statliga fastighetsskatten på bostäder av en kommunal fastighetsavgift som fastställs av staten men tillförs kommunerna.

När fastighetsavgiften infördes var den finansiellt neutral, såväl för varje enskild kommun som för staten. Från och med 2009 tillförs den årliga intäktsförändringen från fastighetsavgiften för bostäderna i kommunen respektive kommun och adderas till det ursprungliga beloppet. 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.

Skillnaderna i intäkter från fastighetsavgiften är stora mellan kommunerna. Borgholm, som har den högsta intäkten från fastighets-

[9] Prop. 2003/04:105 *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.*

avgiften, får 5 593 kronor per invånare 2022 samtidigt som Sundbyberg som har den lägsta intäkten per invånare endast får 1 062 kronor per invånare.[10]

14.6.4 Finansiella intäkter

De finansiella intäkterna för kommunerna uppgick till 16 miljarder kronor 2022. Här återfinns dels utdelning på aktier och andelar samt vinst vid försäljning av finansiella anläggningstillgångar, dels ränteintäkter på likvida medel, kundfordringar, lånefordringar med mera. Även realiserade och icke realiserade vinster på finansiella omsättningstillgångar (exempelvis placeringar på börsen) redovisas här.

Den största finansiella intäkten är ränteintäkterna. Av ränteintäkterna utgör de koncerninterna transaktionerna en stor del. De särredovisas inte i statistiken, men att kommunernas ränteintäkter är 2,5 miljarder kronor högre än för koncernen ger en fingervisning om beloppet storlek. Det handlar om att kommunen via en så kallad internbank tar upp lån som sedan lånas vidare till kommunens egna företag.[11]

14.6.5 Nuvarande strukturbidrag

Strukturbidraget beskrivs utförligt i kapitel 10. Nedan redovisas således en kort en sammanfattning.

Strukturbidraget består av två delar:

- en kompensation för delmodeller som tagits bort från kostnadsutjämningen, men där det bedömts finnas skäl för att kompensationen ska kvarstå. Dessa delmodeller avser svagt befolkningsunderlag i kommuner och små landsting (regioner),
- en kompensation för större bidragsminskningar till följd av förändringar i systemet, det vill säga en form av permanenta införandebidrag.

[10] Sedan 2008 har Sundbybergs intäkt från fastighetsavgiften, genom inkomstbasbeloppets förändring och nya taxeringsuppgifter, ökat med 13,2 miljoner kronor motsvarande 29 procent. Samtidigt har folkmängden ökat med 50 procent genom ett högt bostadsbyggande. Skillnaden beror på att nya bostäder är skattebefriade i 15 år.
[11] SCB (2023): *Kommunernas finanser. Räkenskapssammandraget 2022.*

Strukturbidraget betalas ut till 61 kommuner med en summa på totalt cirka 1 miljard kronor och till 6 regioner med en summa på totalt 547 miljoner kronor. Bidraget betalas ut med ett fast belopp per kommun respektive per region i kronor per invånare. Beloppen är inte indexerade och minskar därför i reala termer över tid i takt med pris- och löneökningar.

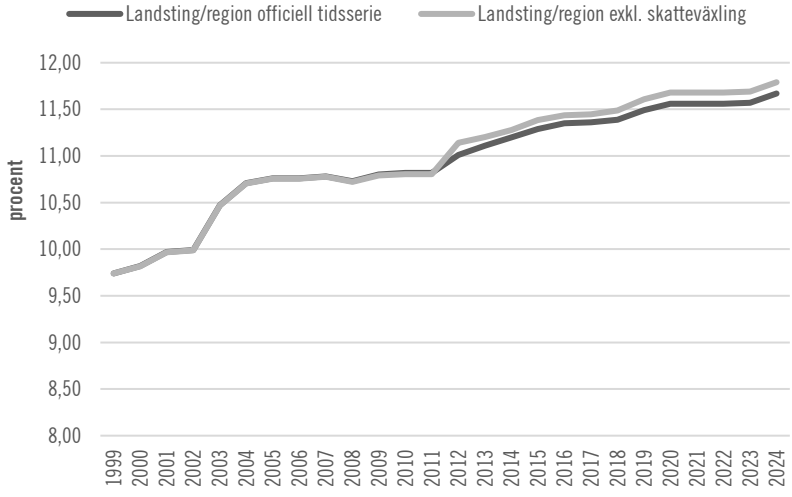
Gällivare, Kiruna och Övertorneå kommuner har ett strukturbidrag som överstiger 4 500 kronor per invånare, och ytterligare nio kommuner – varav åtta i Norrbottens län – har ett strukturbidrag på över 3 000 kronor per invånare. Gotland har det största strukturbidraget för regioner.

14.7 Utvecklingen av regionernas skattesats

14.7.1 Riksgenomsnitt

Den genomsnittliga regionskatten uppgår enligt SCB till 11,67 procent 2024. Sedan 1999 har skattesatsen ökat med 1,93 procentenheter enligt SCB:s officiella tidsserie. Här redovisas utvecklingen från år 1999 på grund av mätproblem i och med bildandet av landstingen i Skåne och Västra Götaland 1999.

Figur 14.14 Genomsnittlig regionskatt 1999–2024

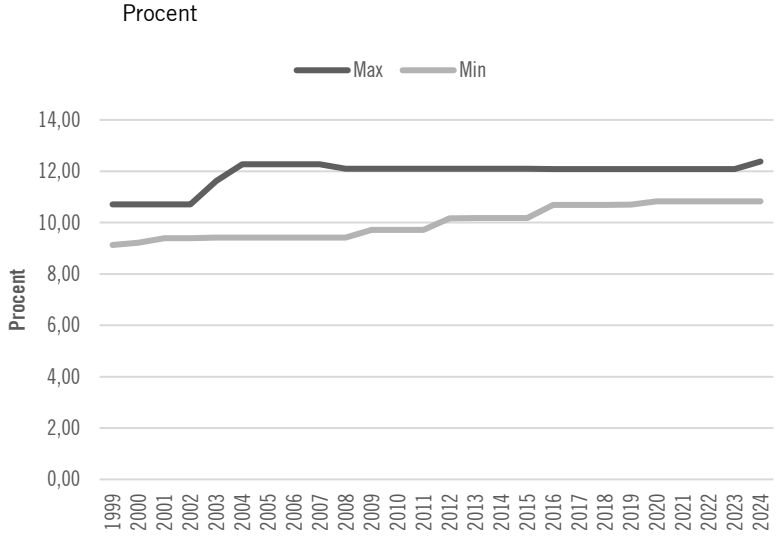


Källa: SCB.

14.7.2 Högst och lägst

Den högsta regionskatten uppgår 2024 till 12,38 procent och den lägsta till 10,83 procent. Skillnaden är således 1,55 procentenheter. Den lägsta skattesatsen har ökat med 1,70 procentenheter medan den högsta har ökat med 1,67 procentenheter sedan 1999. Skillnaden mellan högsta och lägsta skattesats är därför i princip oförändrad. Skillnaderna ökade kraftigt under början av 2000-talet när dåvarande Stockholms läns landsting, som hade den högsta skattesatsen, höjde skatten två år i rad. Sedan dess har den lägsta nivån succesivt ökat och gapet minskat.

Figur 14.15 Högst och lägst regionskatt 1999–2024

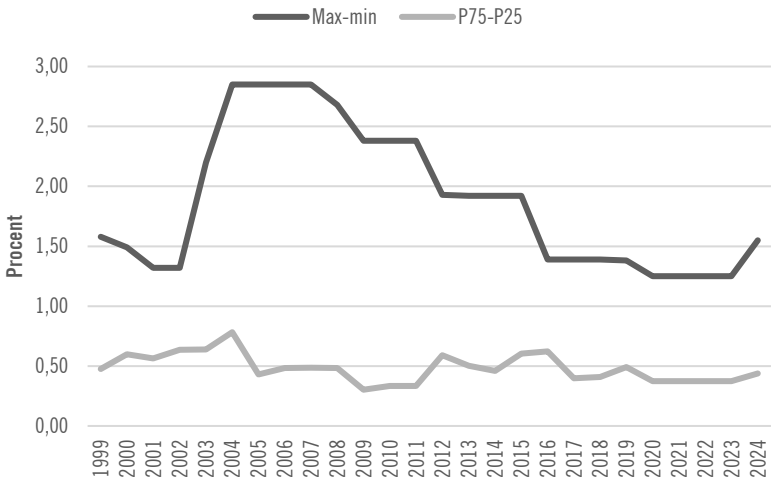


Källa: SCB.

Analyseras skillnaden mellan percentil 75 och percentil 25 kan man konstatera att den legat runt 0,5 procentenheter de senaste åren.

Figur 14.16 Skillnad i regionskatt, 1999–2024 (Max-min samt P75-P25)

Procent



Källa: SCB.

Eftersom skillnaden i skattesats för regionerna är betydligt mindre än för kommunerna kommer analysen framgent fokusera på enbart kommunerna.

14.8 Skillnader i kommunal service

14.8.1 Relevanta mått

Det finns i den officiella statistiken inget sammanfattande mått som mäter skillnader i eller tillgänglighet till service på kommunnivå (oavsett huvudman). En jämförelse av sambandet mellan servicenivå och hög skatt har därför inte kunnat genomföras fullt ut.

Tillväxtverket analyserar tillgång och tillgänglighet till service

Tillväxtverket beskriver och analyserar tillgång och tillgänglighet till ett antal centrala serviceslag för kommersiell och offentlig service i olika delar av landet.[12]

Tillväxtverket har tagit fram en modell i syfte att identifiera områden med liknande förutsättningar vad gäller tillgänglighet, i det här fallet definierat som avstånd med bil på farbara vägar.

Kommunerna utgör inte grunden för analysen i rapporten, utan modellen beräknar tillgängligheten utifrån var folk är bosatta. I rapporten görs en genomgång av tillgång och tillgänglighet till ett antal centrala serviceslag för kommersiell och offentlig service. Nedan följer en sammanfattning av deras slutsatser.

Rapporten fokuserar på ett prioriterat urval av serviceslag och förutsättningar som har bedömts vara särskilt viktiga för möjligheterna till regional utveckling och tillväxt för medborgare och företag. I rapporten redovisas fakta och statistik om följande serviceslag:

- dagligvaror,
- drivmedel,
- apotek och apoteksombud,
- grundskolor,
- post- och paketservice, samt
- betaltjänster.

Tillväxtverkets analyser visar att serviceutbudet är under ständig förändring – inte bara på landsbygden. I vissa avseenden har utvecklingen varit sämre för regioner med låg tillgänglighet. Detta gäller bland annat utbudet av dagligvarubutiker och grundskolor.

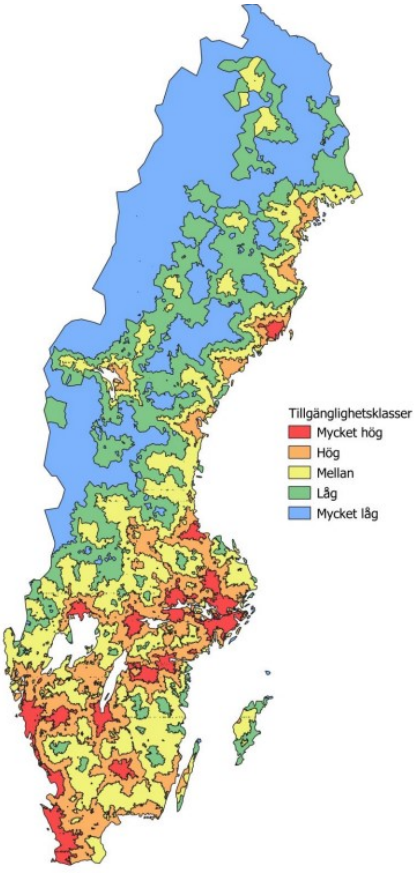
I rapporten konstateras att tillgängligheten till service generellt är sämre i Norrbotten och Västerbottens inland, Jämtland samt norra delar av Dalarna. Tillgängligheten mäter kommuninvånarens perspektiv.

Kommunens merkostnad för att tillhandahålla service på grund av en ogynnsam bebyggelsestruktur ska kompenseras inom ramen för kostnadsutjämningen glesbygdskomponenter. Kompensationen

[12] Tillväxtverket (2021): *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service.*

utgår från antaganden om vad som kan vara rimligt utifrån det geografiska läget. Om komponenterna är relevanta och uppdaterade bör detta i sig inte leda till en högre kommunalskatt.

Figur 14.17 Tillgänglighetsindex



Källa: Tillväxtverket.

14.8.2 Statlig skattereduktion i glesbygd

Sedan inkomstår 2020 finns en skattereduktion för boende i vissa glest befolkade områden.[13] Skälen för regeringens förslag var att Sveriges långsiktiga tillväxt och utveckling är beroende av levande landsbygder.

[13] Prop. 2019/20:175, *Skattereduktion för boende i vissa glest befolkade områden – regional skattereduktion.*

Enligt regeringen har en till ytan stor del av Sverige dock andra förutsättningar till utveckling än resten av landet. Detta beror bland annat på geografiska lägesnackdelar i form av långa avstånd, låg befolkningstäthet och sämre tillgång till service.

Regeringen menade vidare att de lägesnackdelar som finns i vissa delar av landet inte bara påverkar företagen, utan också fysiska personers möjligheter att bo och arbeta i dessa områden. Till följd av det geografiska läget får invånarna enligt regeringen i vissa fall, genom exempelvis längre bilresor, bära en större del av energi- och miljöskatterna än genomsnittet av befolkningen. Kommunalskatten är ofta enligt regeringen högre än i övriga landet och tillgången till gemensamt finansierade välfärdstjänster lägre än på andra platser.

Skattereduktion utgår med upp till 1 675 kronor per inkomsttagare och år vilket minskar skillnaden i effektiv skatt något.

14.9 Den effektiv skattesatsen

14.9.1 Jämförelse av utfallet i två kommuner

Trots stora skattesatsskillnader mellan kommuner är den effektiva skattesatsskillnaden som enskilda kommuninvånaren möter ofta mindre.

Det exemplifieras i tabell 14.2 nedan, där vi redovisar effekten för två personer med samma bruttoinkomst bosatta i Österåker respektive Dorotea. Bruttoinkomsten uppgår i exemplet till den genomsnittliga månadslönen på 38 300 kronor, vilket motsvarar en årsinkomst på cirka 460 000 kronor.[14]

[14] De kommuner som 2024 hade högst och lägst total kommunalskatt.

Tabell 14.1 Skatteuträkning 2024 för en inkomsttagare bosatt i Österåker respektive Dorotea

Kronor om inget annat anges

Post	Österåker	Dorotea	Skillnad
Kommunalskatt, %	28,98	35,15	6,17 %
Begravningsavgift, %	0,277	0,277	0 %
Totalt, %	29,257	35,427	6,17 %
Förvärvsinkomst	460 000	460 000	0
Grundavdrag	–16 800	–16 800	0
Beskattningsbar förvärvsinkomst	443 200	443 200	0
Kommunalskatt	128 439	155 784	27 345
Begravningsavgift	1 227	1 227	0
Public service-avgift	1 219	1 219	0
Skattereduktion för förvärvsinkomst	–1 500	–1 500	0
Underlag skattereduktion	132 160	132 160	0
– kommunalskatt %	28,98	35,15	–
Jobbskatteavdrag	–38 300	–46 454	8 154
Skattereduktion för boende i vissa områden	0	–1 675	1 675
Slutlig skatt	91 085	108 601	17 516
Effektiv skatt, beskattningsbar förvärvsinkomst%	20,55 %	24,50 %	3,95 %
Effektiv skatt, förvärvsinkomst %	19,80 %	23,61 %	3,81 %

Källa: Skatteverket.

14.9.2 Kommunalskatt, grundavdrag med mera

För årsinkomster över 451 500 kronor medges ett grundavdrag på 16 800 kronor. Bruttoinkomsten reducerat med grundavdraget ger den beskattningsbara förvärvsinkomsten (443 200 kronor). I Österåker beskattas förvärvsinkomsten med 29,257 procent medan den i Dorotea beskattas med 35,472 procent. Skillnaden för inkomsttagaren uppgår till 27 345 kronor per år.

Sedan tillkommer en public service-avgift (1 219 kronor)[15] samt en skattereduktion för förvärvsinkomst (1 500 kronor)[16]. Dessa belopp utgår med samma belopp oavsett var personen bor (givet samma inkomst). Totalt –281 kronor per år och inkomsttagare.

[15] Lag (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst, § 4.
[16] Inkomstskattelagen (1999:1129), 67 kap § 46.

Boende i vissa glest befolkade områden ha som beskrivits ovan rätt till en skattereduktion med upp till 1 675 kronor per år. Dorotea ligger i ett dessa områden och inkomsttagaren erhåller därmed reduktionen.

14.9.3 Jobbskatteavdrag

Som framgår av tabell 14.2 tillkommer det så kallade jobbskatteavdraget. Det är en skattereduktion, inte ett avdrag eftersom det är slutskatten som minskas, inte den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Underlaget för skattereduktion utgår från den beskattningsbara inkomsten i relationen till olika andelar av prisbasbeloppet för olika inkomstskikt. Underlaget skiljer sig om inkomsttagaren är över eller under 65 år. Det framräknade underlaget är vid samma inkomst lika stort oavsett vilken kommun man bor i.

För att få fram själva reduktionen multipliceras underlaget med den totala kommunalskatten. Jobbskatteavdraget blir därmed högre ju högre kommunalskatt som personen debiteras. I exemplet ovan är skillnaden 8 154 kronor per år.

Efter olika former av reduktioner har skillnaden minskat med cirka 10 000 kronor och uppgår slutligen till 17 000 kronor per år eller cirka 1 400 kronor i månaden.

Den effektiva skattesatsen (på den beskattningsbara förvärvsinkomsten) förändras i Österåker från kommunalskattens 29,257 procent till 20,55 procent. För Dorotea är motsvarande förändring 35,427 procent till 24,50 procent. En skillnad i total kommunalskatt på 6,17 procent blir efter de olika reduktionerna 3,95 procentenheter – en minskning med en tredjedel. Jobbskatteavdraget fungerar således utjämnande av skattenivån för den enskilda inkomsttagaren.

Som redovisats ovan sänker jobbskatteavdraget skatten på den del av inkomsten som man betalar kommunalskatt på, men påverkar inte de kommunala skatteintäkterna. Jobbskatteavdraget är en statligt finansierad skattereduktion som bokförs på inkomstsidan i statens budget. Kommunernas och regioners skatteintäkter beräknas exklusive jobbskatteavdrag.

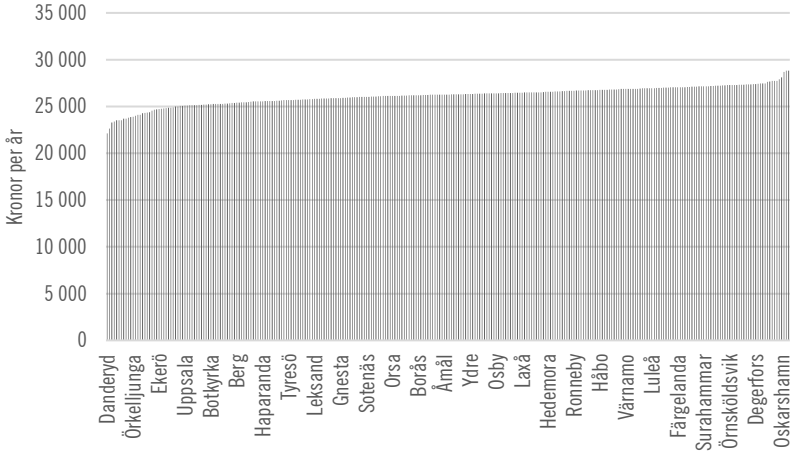
År 2024 uppgår statens budgeterade kostnad för jobbskatteavdraget till 180,4 miljarder kronor eller 17 100 kronor per invånare.[17] Detta

[17] Prop. 2023/24:1: *Budgetpropositionen för 2024*, bilaga 1.

kan jämföras med kommunsektorns preliminärt utbetalda skatteintäkter på 920,6 miljarder kronor.

Utfallet för inkomståret 2022 för jobbskatteavdraget uppgår till 146,7 miljarder kronor motsvarande 25 600 kronor per inkomsttagare.[18] Det genomsnittliga beloppet per inkomsttagare i kommunen varierar mellan 22 117 och 28 840 kronor. I kommuner med låg skatt och höga inkomster blir det genomsnittliga jobbskatteavdraget lägre. Det beror dels på att kommunens skattesats används för att räkna ut jobbskatteavdraget, dels på att avdraget trappas av vid högre inkomster.[19]

Figur 14.18 Genomsnittligt jobbskatteavdrag per inkomsttagare per kommun inkomståret 2022



Källa: Skatteverkets statistikportal.

14.9.4 Effekt vid olika typer av inkomster

Ovan redovisades den effektiva skatten för personer med förvärvsinkomster. Vid andra typer av inkomster såsom pension eller ersättningar från socialförsäkringssystemen blir effekten delvis annorlunda.

Skattereduktion för arbetsinkomster, jobbskatteavdraget, utgår till fysiska personer som varit skattskyldiga under hela beskattningsåret.[20] För ersättningar från socialförsäkringen såsom sjukpenning,

[18] Ekonomistyrningsverket (2023): *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2022.*
[19] Skatteverket: *Statistikportalen* https://www.skatteverket.se/statistikportalen, [2024-05-06].
[20] Inkomstskattelagen (1999:1129) 67 kap. 5 §.

ersättning från arbetslöshetskassa samt pension utgår inget jobbskatteavdrag.[21]

För att kompensera pensionärerna för avsaknaden av jobbskatteavdrag har riksdagens i flera budgetpropositioner beslutat om ett förhöjt grunddrag på inkomster från pension. För inkomståret 2024 är skillnaden i skatt mellan lön och pension fullt ut kompenserad.

För en person med sin inkomst från arbetslöshetskassa innebär det att skillnaderna i kommunalskatt till största delen kvarstår. I exemplet nedan blir det en liten skillnad eftersom personen som är bosatt i Dorotea erhåller en skattereduktion för den som ”bor i vissa områden”.

För personer med inkomster från pension blir den slutliga skatten lika stor som för en person med löneinkomster vid samma inkomst i enlighet med intentionerna från staten de senaste åren (jämför tabell 14.5 med tabell 14.3).[22] Den slutliga skatten i relation till förvärvsinkomsten blir densamma mellan löneinkomster och inkomster från pension och skillnaderna mellan exempelkommunerna minskar.

Tabell 14.2 Skatteuträkning 2024 för en person med ersättning från arbetslöshetskassa bosatt i Österåker respektive Dorotea

Kronor om inget annat ange

Post	Österåker	Dorotea	Skillnad
Kommunalskatt, %	28,98	35,15	6,17 %
Begravningsavgift, %	0,277	0,277	0 %
Totalt, %	29,257	35,427	6,17 %
Förvärvsinkomst (a-kassa)	317 000	317 000	
Grundavdrag	–30 300	–30 300	
Beskattningsbar förvärvsinkomst	286 700	286 700	
Kommunalskatt	83 085	100 775	17 690
Begravningsavgift	794	794	
Public service-avgift	1 219	1 219	
Skattereduktion för förvärvsinkomst	–1 500	–1 500	
Skattereduktion för boende i vissa områden		–1 675	1 675
Slutlig skatt	83 598	99 613	16 015
Effektiv skatt, beskattningsbar inkomst %	29,15 %	34,74 %	5,59 %

Källa: Skatteverket.

[21] Skatteverket (2024). *Jobbskatteavdrag*. https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/2940.html [2024-05-07].
[22] För jämförbarhetens skull har vi antagit samma inkomst i jämförelsen mellan löneinkomster och inkomster från pension även om den senare generellt är lägre.

Tabell 14.3 Skatteuträkning 2024 för en person med inkomst från pension bosatt i Österåker respektive Dorotea

Kronor om inget annat anges

Post	Österåker	Dorotea	Skillnad
Kommunalskatt, %	28,98	35,15	6,17 %
Begravningsavgift, %	0,277	0,277	0 %
Totalt, %	29,257	35,427	6,17 %
Förvärvsinkomst (a-kassa)	460 000	460 000	
Grundavdrag	–148 900	–148 900	
Beskattningsbar förvärvsinkomst	311 100	311 100	
Kommunalskatt	90 156	109 351	19 195
Begravningsavgift	861	861	
Public service-avgift	1 219	1 219	
Skattereduktion för förvärvsinkomst	–1 500	–1 500	
Skattereduktion för boende i vissa områden		–1 675	1 675
Slutlig skatt	90 736	108 256	17 520
Effektiv skatt, beskattningsbar förvärvsinkomst %	29,16 %	34,80 %	5,59 %
Effektiv skatt, förvärvsinkomst %	19,73 %	23,54 %	3,81 %

Källa: Skatteverket.

14.9.5 Effekt vid förändring av kommunalskatt

Som redovisats ovan betalar inte den enskilda inkomsttagaren hela den kommunalskatt som kommunen erhåller för inkomsttagaren, utan staten går via främst jobbskatteavdraget in och reducerar beloppet. Ju högre kommunalskatt desto större är reduktionen.

Om en kommun väljer att höja sin skatt får detta som följd att inkomsttagaren inte belastas med hela skattehöjningen. En del av skattehöjningen blir i stället en ökad utgift för staten genom ett ökat jobbskatteavdrag. Nedan illustreras det med en skattehöjning på 1 procentenhet i Österåker.

Kommunen får ökade skatteintäkter i proportion till höjningen och den beskattningsbara inkomsten (4 432 kronor). Eftersom jobbskatteavdraget beräknas utifrån kommunens egen skattesats kommer reduktionen att öka vid en skattehöjning. I exemplet ökar jobbskatteavdraget med 1 321 kronor per år. Det omvända gäller vid en sänkning av kommunalskatten.

Av den skattehöjning som kommunen genomför i exemplet ”drabbas” alltså de egna invånarna endast med 70 procent av höjningen. De resterande 30 procenten betalar staten.

Tabell 14.4 Skatteuträkning 2024 för inkomsttagare bosatt i Österåker vid förändring av kommunalskatt

Kronor om inget annat anges

Post	Österåker	Österåker +1,00	Skillnad
Kommunalskatt	28,98	29,98	+1,00
Begravningsavgift	0,277	0,277	
Totalt	29,257	30,257	+1,00
Förvärvsinkomst	460 000	460 000	
Grundavdrag	–16 800	–16 800	
Beskattningsbar förvärvsinkomst	443 200	443 200	
Kommunal skatt	128 439	132 871	4 432
Begravningsavgift	1 227	1 227	
Public service-avgift	1 219	1 219	
Skattereduktion för förvärvsinkomst	–1 500	–1 500	
Underlag skattereduktion	132 160	132 160	0
– kommunalskatt	28,98	29,98	+1,00
Jobbskatteavdrag	–38 300	–39 621	1 321
Slutlig skatt	91 085	94 196	3 111
Effektiv skatt, %	20,55 %	21,25 %	+0,70

Källa: Skatteverket.

14.10 Skattesatsen och utjämningen

I beräkningen av inkomstutjämningen används inte kommunens eller regionens egen skattesats. Detta för att undvika påverkbarhet. Utfallet i inkomstutjämningen påverkas alltså inte av kommunens skattesats utan utgår från ett (reducerat) riksgenomsnitt. En kommun eller region med låg skatt får därmed möta den lägre intäkten med ett relativt lägre kostnadsläge. Klara man inte detta får det ske en anpassning av skattesatsen. Systemet har dock aldrig haft det uttalade syftet att minska skillnaderna i skattesats.

I propositionen som innehöll förslaget till 1996 års utjämningssystem finns följande skrivning om skattesatser:

> Det system som föreslås syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner respektive landsting. Det innebär att alla skall ges ekonomiska möjligheter att, med en genomsnittlig skattesats, bedriva en verksamhet av normal omfattning och med en genomsnittlig standard oberoende av sina behov och strukturella förhållanden i övrigt.
>
> Detta föreslås ske dels genom en långtgående utjämning av skatteinkomster mellan kommuner respektive landsting, och dels genom en utjämning för behovs- och andra strukturella kostnadsskillnader.
>
> Om kommunen eller landstinget i sin verksamhet vill hålla en högre ambitionsnivå eller en lägre avgiftsnivå än genomsnittet, eller om effektiviteten i den bedrivna verksamheten är lägre än i genomsnittskommunen eller – landstinget, får detta ta sig uttryck i en högre skattesats.[23]

I Statsbidragsberedningen betänkande beskrivs relationen mellan utjämningen och kommunalskatterna:

> Det är ingen uppgift för systemet i sig att minska skillnaderna i skattesatser mellan kommuner respektive mellan landsting på annat sätt än att utjämna de ekonomiska förutsättningarna i allmänhet.[24]

14.10.1 Långtgående utjämning av skillnader i skattekraft

För kommuner med en skattekraft under den garanterade nivån på 115 procent av genomsnittet kompenserar systemet för 95 procent av skillnaden i skattekraft. Procentsatsen avser en kommun med en genomsnittlig skattesats för år 2003 och den justeras för skillnader i skatteväxling. För kommuner med en skattekraft över den garanterade nivån på 115 procent av genomsnittet beräknas avgiften utifrån en skattesats som är 85 procent av den genomsnittliga.

Effekten av den relativt höga kompensationsgraden blir att utjämningsgraden (skatteintäkter efter inkomstutjämning i relation till genomsnittet) blir väldigt långtgående. För bidragskommuner rör det sig om en skillnad på maximalt en procent. För de kommuner som betalar avgift är skillnaden större och uppgår till maximalt 12,6 procent.

[23] Prop. 1994/95:150: *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition)*, bilaga 7.1.2 s. 131.
[24] SOU 1994:44: *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, s. 25.

Tabell 14.5 Utjämningsgrad vid en genomsnittlig skattesats för ett urval av kommuner 2024

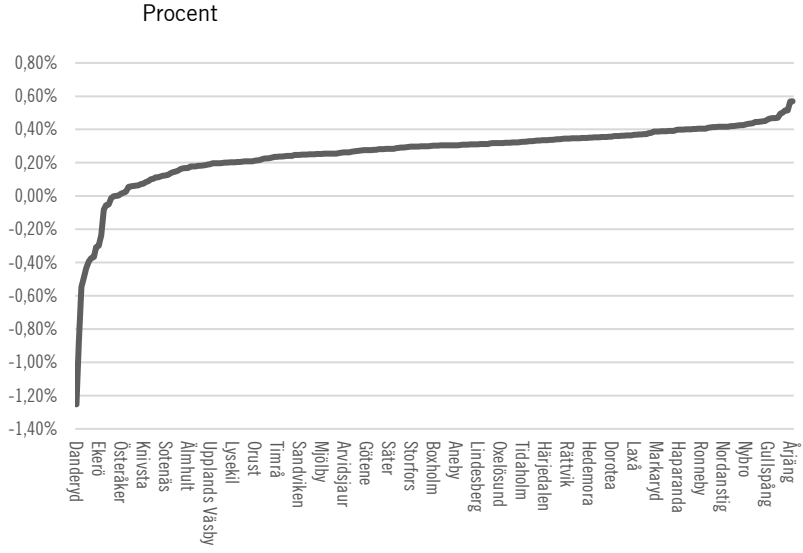
Kommun	Skatte-kraft	Index %	Skatte-sats	Skatte-intäkter	Inkomst-utjämning	Totalt	Procent (utjämningsgrad)
Danderyd	522 666	193,0	20,67	108 049	–35 879	72 170	112,6 %
Värmdö	317 063	117,1	20,67	65 546	–967	64 579	100,7 %
Tjörn	295 676	109,2	20,67	61 124	3 045	64 169	100,1 %
Uppsala	264 876	97,8	20,67	54 757	8 898	63 655	99,3 %
Eda	200 426	74,0	20,67	41 434	22 155	63 589	99,2 %
Riket	**270 753**	**100,0**	**20,67**	**55 972**	**8 143**	**64 115**	**100,0 %**

Källa: SCB (2023): Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, utjämningsår 2024.

14.10.2 Effekten av icke fullständig utjämning

Eftersom utjämningen inte är fullständig måste en kommun med låg skattekraft hålla en något högre skattesats för att erhålla samma intäkter som genomsnittskommunen. Det omvända gäller för en kommun med hög skattekraft. För kommuner med en låg egen skattekraft uppgår skillnaden till uppemot 0,57 procent. För kommuner med hög skattekraft uppgår skillnaden maximalt till 1,25 procent.

Figur 14.19 Skillnad i skattesats för att nå samma intäkt på grund av icke fullständig inkomstutjämning



Källa: SCB samt egna beräkningar.

14.11 Kommunvisa jämförelser

14.11.1 Tidigare studier

Både Kommuninvest och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har analyserat skillnaderna i kommunalskatt.

Kommuninvest konstaterade att de främsta strukturella faktorerna som samvarierar med höga skattesatser är gleshet, småskalighet och en hög andel invånare över 65 år. Vidare noterade man att kommuner med en hög skattekraft i genomsnitt hade en lägre skattesats.[25]

SKR:s analys utgick från de tio kommunerna med högst respektive lägst skatt. Deras slutsats var att en tredjedel av skattesatsskillnaden berodde på kostnaderna för verksamhetsområdena affärsverksamhet och infrastruktur och skydd. Lågskattekommunerna har lägre nettokostnad än högskattekommunerna inom dessa områden.

Skillnader i huvudmannaskap och nettot mellan finansiella kostnader och intäkter förklarade enligt SKR 20 procent av skillnaderna.

[25] Kommuninvest (2022): *Stopp för skattekurvan*, Kommuninvest (2020): *Utjämning av kommunskatterna.*

En mindre del på 5 procent förklarades av engångsintäkter som realisationsvinster och intäkter från exploateringsverksamheten.

Resterande del av skillnaden på 40 procent kunde enligt SKR förklaras av ambition och effektivitet i kärnverksamheten. Det var framför allt inom äldreomsorgen som SKR fann höga kostnaderna utöver vad som kompenserades för inom kostnadsutjämningen.[26]

14.11.2 Kommitténs analyser

Den kommunvisa analysen fokuserar på de kommuner som har högst skatt och de som har lägst skatt. En rimlig ansats är att analysera de 10 procenten med högst respektive lägst skatt (första och tionde decilen). Dessa grupper om vardera 29 kommuner analyseras i syfte att hitta gemensamma mönster i hur stora avvikelser i vald skattesats hanteras.

De aktuella kommunerna redovisas nedan. Skattesatsen är inte justerad för skillnader i huvudmannaskap. Gruppen lågskattekommuner blir de kommuner som 2022 hade en kommunalskatt mellan 16,90 och 19,97 procent. För högskattekommunerna blir motsvarande skattesats 22,92–23,80. Spannet för lågskattekommunerna blir mer än tre gånger så stort som det för högskattekommunerna.

I det följande exemplifieras analysmodellen för en lågskattekommun och en högskattekommun.

Exemplet Täby kommun

Täby kommun har en skattesats på 17,55 procent, vilket är 3,12 procentenheter lägre än det vägda riksgenomsnittet.

Kommunen lägger motsvarande 2,95 procentenheter i skattesats mindre resurser på obligatorisk utjämnad verksamhet än genomsnittet, efter justering för en tyngre struktur på 0,39 procentenheter. I den obligatoriska men ej utjämnade verksamheten lägger kommunen motsvarande 0,34 procentenheter mindre resurser än genomsnittet. Här finns ingen beräknad struktur att justera för. För den frivilliga verksamheten lägger kommunen motsvarande 0,31 procentenheter mindre resurser än genomsnittet. Det sker ingen utjämning

[26] Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Ekonomirapporten, oktober 2020.*

för frivillig verksamhet och därmed finns inte heller här någon beräknad struktur att justera för.

Sammantaget lägger kommunen motsvarande 3,60 procentenheter lägre skattesats till verksamheten än riksgenomsnittet. Det är mer än skillnaden i skattesats.

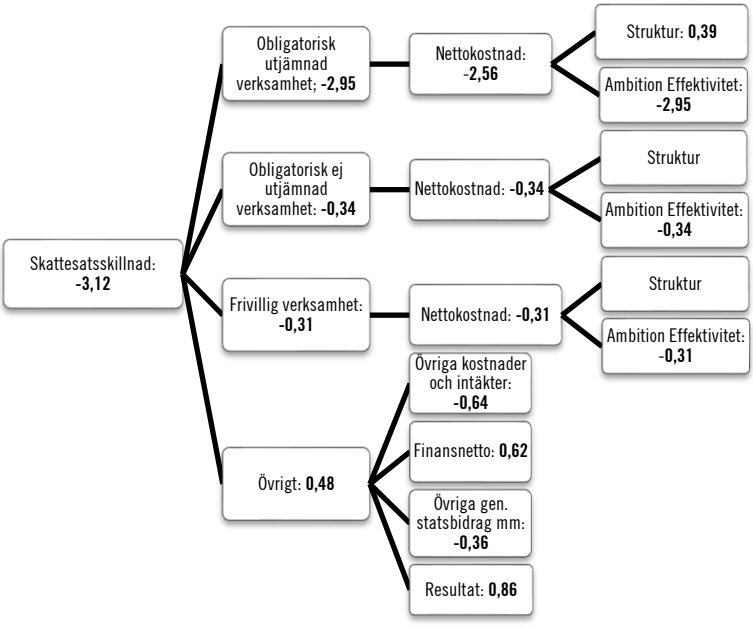
För övriga poster i analysmodellen är nettokostnaden motsvarande 0,48 procentenheter högre än genomsnittet. Det beror bland annat på ett högre resultat än genomsnittet (0,86 procentenheter). Vidare har kommunen resultatfört stora icke-realiserade förluster avseende placerade medel. Detta ger ett negativt finansnetto motsvarande 0,62 procentenheter i utdebitering.

För övriga generella statsbidrag erhåller kommuner större intäkter än genomsnittet motsvarande 0,34 procentenheter. Det är den icke fullständiga inkomstutjämningen som förklarar (0,53 procentenheter). Lägre fastighetsavgift och avsaknaden av strukturbidrag ger lägre intäkter motsvarande 0,16 procentenheter.

Bland övriga kostnader och intäkter märks stora exploateringsintäkter motsvarande 0,57 procentenheter i utdebitering. De höga engångsintäkterna förstärker resultat och har inte finansierat löpande verksamhet.

Figur 14.20 Analysmodell Täby kommun

Procentenheter



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Exemplet Pajala kommun

Pajala kommun har en skattesats på 23,40 procent vilket är 2,73 procentenheter högre än riksgenomsnittet.

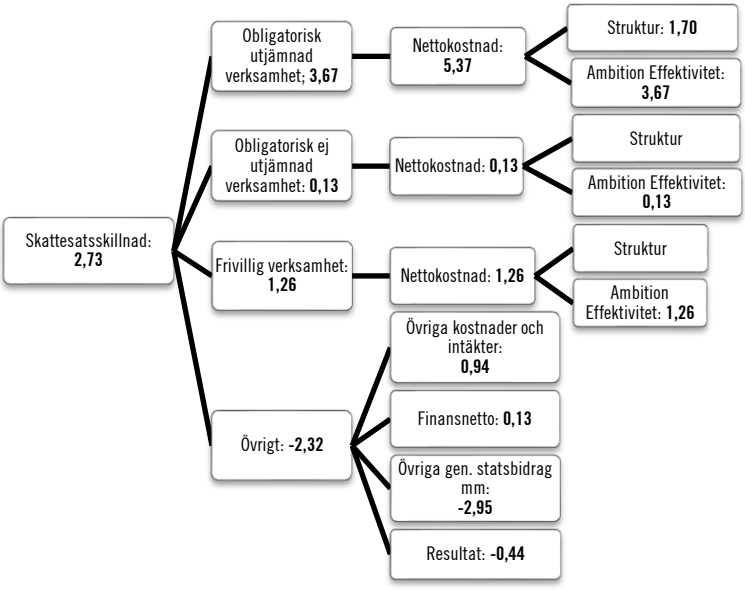
Kommunen lägger motsvarande 3,67 procentenheter i skattesats mer på obligatorisk utjämnad verksamhet än genomsnittet, efter justering för en tyngre struktur på 1,70 procentenheter. För den obligatoriska men ej utjämnade verksamheten lägger kommunen motsvarande 0,13 procentenheter i skattesats mer resurser än genomsnittet. Här finns ingen beräknad struktur att justera för och merkostnaden får kommunen själv finansiera.

För den frivilliga verksamhet lägger kommunen motsvarande 1,26 procentenheter i skattesats mer resurser än genomsnittet. Det handlar om näringslivsfrämjande åtgärder och en relativt hög skattefinansiering av VA-verksamhet och avfall. Kommunen har också kostnader för den kommunala flygplatsen motsvarande 0,60 procentenheter i skattesats. Det sker ingen utjämning för frivillig verksamhet

och därmed ingen kompensation för eventuell struktur. Sammantaget lägger kommunen mer resurser till verksamheten än genomsnittet motsvarande mer än 5 procent i utdebitering, vilket är väsentligt mer än skillnaden i skattesats.

Figur 14.21 Analysmodell Pajala kommun

Procentenheter



Källa: Egna beräkningar med data från SCB.

Kommunens verksamhet kostar motsvarande 2,32 procentenheter mer i utdebitering än vad den högre skattesatsen ger. Sedan tillkommer högre kostnader för pensioner och ett sämre finansiellt netto motsvarande ytterligare 1,07 procentenheter.

Kommunen finansierar detta genom ett strukturbidrag, en högre intäkt från fastighetsavgiften än genomsnittet samt högre övriga generella statsbidrag,[27] vilket sammantaget motsvarar en skattesats på 2,95 procentenheter. Dessutom har kommunen ett lägre resultat än genomsnittet vilket frigör resurser motsvarande 0,44 procentenheter.

[27] Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition 2022 UO25: Anslag 1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner*.

14.11.3 Kommuner med låg skatt

Generellt gäller att kommuner med låg skattesats har en kostnadsnivå för verksamheten som sammantaget är lägre än genomsnittet i riket. Kostnaden är justerad för utfallet i kostnads- och LSS-utjämningen, vilket här får representera kostnaden för ”strukturen”. Av de 29 kommunerna har 25 kommuner enligt kostnadsutjämningen en tyngre struktur än genomsnittet och erhåller därför ett bidrag.

Tabell 14.6 Genomsnittlig skillnad i skattesats för decil 1 per orsak/område

Procentenheter i utdebitering

Orsak/ område	Skattesats i genomsnitt
Obligatorisk utjämnad verksamhet	–1,67
varav struktur	0,19
Obligatorisk utjämnad verksamhet (efter avdragen struktur)	–1,86
Obligatorisk ej utjämnad verksamhet	–0,14
Frivillig verksamhet	–0,23
Resultat	0,41
Finansnetto	0,30
Övriga skatter och statsbidrag	0,04
Övriga kostnader och intäkter	–0,35
Summa skattesatsskillnad	**–1,82**

Källa: Egna beräkningar.

För 20 av de 29 kommunerna motsvarar de lägre kostnaderna mer än skillnaden i skattesats. Verksamhetens låga kostnad bidrar alltså till finansiering av andra poster eller till ett högre resultat. I de övriga nio kommunerna är läget det omvända. Högre övriga intäkter eller lägre övriga kostnader och/eller ett svagare resultat bidrar till skattesatsskillnaden. För 16 av de 20 kommunerna motsvarar enbart lägre kostnader för den obligatoriska verksamheten (både utjämnad och icke utjämnad) mer än skillnaden i skattesats.

För sex kommuner kostar den frivilliga verksamheten mer än genomsnittet och bidrar därmed inte till den låga skattesatsen. Det är inga jättestora belopp utan det handlar om kostnader motsvarande 5–10 öre på en skattesats som är 2 procentenheter under genomsnittet. För de övriga 23 kommunerna bidrar den frivilliga verksamheten med i genomsnitt 30 öre till den låga skatten.

År 2022 var utvecklingen på Stockholmsbörsen negativ. Under året sjönk marknadsvärdet av svenska börsnoterade aktier med 3 868 miljarder jämfört med 2021. Detta motsvarar en nedgång på 29 procent. Det var första gången sedan 2018 som aktieförmögenheten sjönk sett till helår.[28] Enligt 6 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ska finansiella instrument som innehas för att generera avkastning eller värdestegring värderas till verkligt värde. Värdeförändringen av de finansiella instrumenten sedan föregående balansdag ska redovisas i resultaträkningen. För kommuner med stora placeringar innebar det stora finansiella kostnader under 2022. För flera av kommunerna motsvarade dessa orealiserade förluster över 1 procent i skattesats.

Trots den låga skatten redovisar en klar majoritet på 19 av 29 kommuner ett starkare resultat än riksgenomsnittet. Det går inte att utläsa hur resultatet förhåller sig till budget och eventuellt finansiellt resultatmål. För de övriga 10 är resultat lägre än genomsnittet och detta utrymme kan användas till att finansiera andra poster. För 7 av de 10 kommunerna förklaras det låga resultatet av den negativa börsutvecklingen.

För 14 av kommunerna överstiger intäkterna från övriga generella statsbidrag genomsnittet. Det handlar i de flesta fall om den icke fullständiga inkomstutjämningen. Relativt låga intäkter av fastighetsavgiften i dessa kommuner motverkar de höga intäkterna.

14.11.4 Kommuner med hög skatt

Kommunerna med hög skatt har generellt väsentligt högre kostnader än genomsnittet i riket. Kostnaden är även här justerad för utfallet i kostnads- och LSS-utjämningen, vilket här får representera kostnaden för ”strukturen”. De högre kostnaderna motsvarar för gruppen 3,40 procentenheter i kommunalskatt. Enligt intentionerna i utjämningssystemet ska denna skillnad förklaras av kostnaden i den frivilliga verksamheter samt ambition och effektivitet i den obligatoriska verksamheten.

[28] Statistiska centralbyrån (2023). *Aktieförmögenheten sjönk 2022 – efter tre års uppgång.* https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/finansmarknad/aktieagarstatistik/aktieagarstatistik/pong/statistiknyhet/aktieagarstatistik-december-2022 [2024-05-07].

Tabell 14.7 Genomsnittlig skillnad i skattesats för decil 10 per orsak/område

Procentenheter

Orsak/ område	Skattesats i genomsnitt
Obligatorisk utjämnad verksamhet	6,04
varav struktur	3,04
Obligatorisk utjämnad verksamhet (efter avdragen struktur)	3,00
Obligatorisk ej utjämnad verksamhet	0,19
Frivillig verksamhet	0,20
Resultat	–0,25
Finansnetto	–0,07
Övriga skatter och statsbidrag	–1,36
Övriga kostnader och intäkter	0,93
Summa skattesatsskillnad	**2,64**

Källa: Egna beräkningar.

För 20 av de 29 kommunerna motsvarar de högre kostnaderna än genomsnittet mer än vad som kan finansieras av den högre skatten. Skillnaderna inom gruppen är dock stora. Spannet ligger mellan 3,10 och 0,09 procentenheter. För 18 av dessa kommuner är även kostnadsnivån i den obligatoriska verksamheten (utjämnad och icke utjämnad) högre än vad skattesatsen kan finansiera.

I 17 kommuner är kostnaderna högre än genomsnittet i den frivilliga verksamheten. I genomsnitt motsvarar detta 0,73 procentenheter jämfört med genomsnittet. För dessa kommuner handlar det om relativt hög skattefinansiering inom så kallad affärsverksamhet[29] (exkl. kollektivtrafik), samt relativt höga nettokostnader för särskilt riktade insatser (arbetsmarknadsåtgärder och flyktingmottagande).

I affärsverksamheten handlar det om att VA- och avfallsverksamhet delvis skattefinansieras, underskott i en bostadsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform[30], samt i någon kommuns kostnader för arbetsplatsområden[31] och egen flygplats.

[29] Affärsverksamheten är den verksamhet i kommunerna som i huvudsak finansieras med avgifter.
[30] Under detta verksamhetsområde ska det föras kostnader för tillhandahållande av bostäder. Kostnader och intäkter för boendet i elevhem ingår här. Elevhemsboende är något som kommunen själv driver i anslutning till en skola. Ofta kan det handla om elever med funktionsnedsättning.
[31] Med arbetsområden avses iordningställda områden för industri, kontor, lager etc. Med lokaler avses industri-, hantverks- och konferenslokaler samt hotell. Samlingslokaler, konferenslokaler m.m. för uthyrning, ingår.

För särskilt riktade insatser handlar det om kostnader för sysselsättningsfrämjande insatser och arbetsmarknadsåtgärder som finansieras helt eller delvis av kommunen.

De 20 kommuner som har en kostnadsnivå som överstiger vad skillnaden i skattesats motsvarar, finansierar samtliga detta genom högre övriga generella statsbidrag (strukturbidrag och fastighetsavgift). 17 av kommunerna redovisar dessutom ett svagare resultat än riksgenomsnittet. Av dessa redovisade två kommuner ett negativt resultat.

14.12 Sammanfattande slutsatser

Trots långtgående utjämning finns det relativt stora skillnader i kommunernas skatteuttag. Sett över en över längre tidsperiod har dock skillnaderna minskat genom att de med låg skatt höjt skattesatsen. Skillnaden i total kommunalskatt (kommun och region) uppgår 2024 till 6,32 procentenheter.

För den enskilda som har inkomst från arbete eller pension är skillnaden i effektiv skatt betydligt lägre genom skattereduktioner som jobbskatteavdrag och för boende i vissa glesbygdskommuner. Staten har alltså via jobbskatteavdraget delvis utjämnat skillnaderna i skattesats för stora grupper av kommuninvånarna. För personer med inkomster från olika socialförsäkringar kvarstår dock skillnaden.

Det finns inget underlag som kan påvisa att kommuner med hög skatt skulle erbjuda en sämre kommunal service än andra kommuner, utöver vad som kan vara rimligt utifrån geografiska skillnader. De skillnader som har konstaterats avser oftast kommersiell eller statlig service.

Hur den enskilda kommunen prioriterar vid en avvikande skattesats skiljer sig stort. Några generella slutsatser kan dock dras utifrån en analys av bokslut 2022.

Låg skatt kräver låga kostnader. För flertalet av dessa kommuner är kostnadsnivån ännu lägre än vad den låga skattesatsen motsvarar. Det gäller främst för den obligatoriska verksamheten. Det går inte att utläsa ur bokslutsstatistiken om kommunerna bedriver verksamheten effektivare än andra eller om det handlar om en lägre ambitionsnivå. Troligen är det en blandning av faktorer.

Låga kommunalskatter går inte att enbart att ”hämta hem” i de frivilliga verksamheterna. Men de flesta kommuner med låg skatt har

en lägre kostnad inom de frivilliga verksamheterna. Den lägre kostnadsnivån används i många fall också till att stärka resultatet.

Kommuner med låg skatt betalar ofta en avgift i inkomstutjämningen på grund av hög skattekraft. Asymmetrin avseende kompensationsgraden skapar ett visst utrymme för att hålla en lägre skatt. De kan röra sig om motsvarande 0,50 procentenheter för en kommun med en skattekraft på 140 procent av genomsnittet.

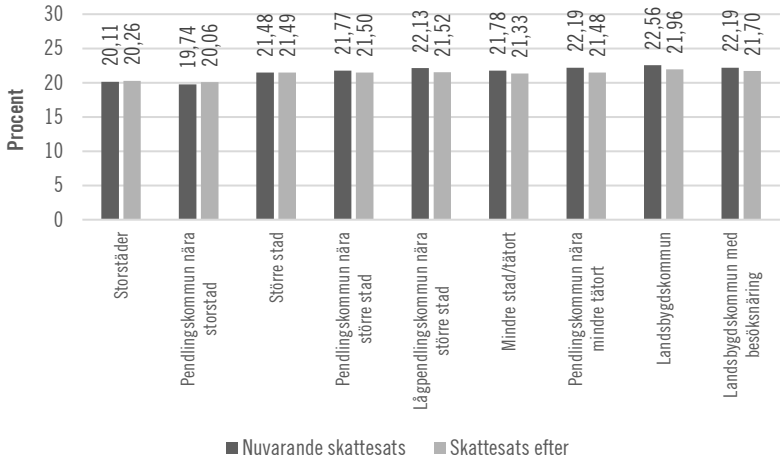
Höga kostnader kräver hög skatt. För flertalet av dessa kommuner är kostnadsnivån ännu högre än vad den höga skattesatsen kan finansiera. Det gäller i de flesta fall hela den obligatoriska verksamheten. Det går inte att utläsa ur bokslutsstatistiken om kommunerna bedriver verksamheten ineffektivt eller om det handlar om en högre ambitionsnivå. Troligen är det en blandning av faktorer.

En majoritet av högskttekommunerna har kostnader som överstiger riksgenomsnittet i den frivilliga verksamheten. För dessa kommuner handlar det om viss skattefinansiering av så kallad affärsverksamhet och relativt höga nettokostnader för särskilt riktade insatser.

Högskattekommunerna finansierar i genomsnitt den höga kostnadsnivån med hjälp av strukturbidrag och högre intäkter från kommunal fastighetsavgift. Ett svagare resultat bidrar också till ett utrymme för mer verksamhet.

Analysen ovan är gjord på nuvarande system för kommunalekonomisk utjämning. Kommitténs förslag till förändrad kostnadsutjämning ger små, glesa och socioekonomiskt svaga kommuner ett förstärkt utfall. Dessa faktorer samvarierar i stor utsträckning med en hög skattesats. För exempelvis landsbygdskommuner – som är den kommungrupp som har högst kommunalskatt – motsvarar förstärkningen 0,60 procentenheter i genomsnitt. Det innebär att endast en mindre del av nuvarande skattesatsskillnader, enligt kommitténs mening, kan härledas till brister i nuvarande utjämningssystem.

Figur 14.22 Skattesats per kommungrupp, nuvarande och nuvarande inklusive kommitténs förslag till förändring i kostnadsutjämningen



Källa: Egna beräkningar.

15 Åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner

I det här kapitlet redovisar kommittén sina bedömningar av vilka åtgärder staten kan vidta för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner.

Kapitlet inleds med en beskrivning av kommitténs uppdrag genom tilläggsdirektiven. Därefter redogör kommittén för den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten. Slutligen redovisar kommittén sina överväganden och förslag som rör åtgärder staten kan vidta dels för att begränsa den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder, dels för att minska kommuners och regioners behov av högre skattesatser.

Orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner redovisas i kapitel 14 medan åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen redovisas i kapitel 5.

15.1 Uppdraget att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner

Kommittén har genom tilläggsdirektiven (se bilaga 2) fått i uppdrag att analysera orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner samt att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

Det framhålls i direktiven till kommittén att kommunsektorn står inför utmaningar när det gäller faktorer som enskilda kommuner eller regioner inte kan påverka, så kallade *opåverkbara faktorer*. Den förväntade demografiska utvecklingen framöver innebär att antalet personer som inte är i arbetsför ålder ökar mer än antalet personer i arbetsför ålder. Det påverkar skatteunderlagets utveckling negativt samtidigt som det leder till ett ökat kostnadstryck på välfärdstjänsterna. Denna utveckling innebär försämrade förutsättningar för kommunsektorns finansiering och det kan leda till kommunalskattehöjningar. En kommunal skattehöjning ger ett ökat ekonomiskt utrymme i budgeten för den enskilda kommunen eller regionen på kort sikt, men innebär risk för en negativ påverkan på arbetskraftsutbudet och därmed risk för sammantaget negativa samhällsekonomiska effekter.

Det framhålls vidare i direktiven till kommittén att det kommunalekonomiska utjämningssystemet inte ska utjämna för alla skillnader, till exempel inte för så kallade *påverkbara faktorer* som ambitionsnivå och effektivitet. En förmåga att driva verksamheter mer effektivt än andra kommuner respektive regioner kan skapa utrymme för en lägre skattesats, medan en ineffektivt bedriven verksamhet i stället kan leda till behov av en högre skattesats. För att motverka höga och ökande skattesatser kan det därför behövas ytterligare åtgärder – riktade mot kommuner och regioner – som syftar till att främja ett effektivt resursutnyttjande.

Kommittén konstaterar inledningsvis att åtgärder staten kan vidta i syfte att motverka höjningar av de kommunala skattesatserna kan vara dels sådana som begränsar kommuners och regioners beskattningsrätt och liknande åtgärder, dels sådana som kan minska kommuners och regioners behov av högre skattesatser. Särskilt det senare är sådana åtgärder som enligt kommittén kan främja ett effektivt resursutnyttjande.

15.2 Den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten

Kommittén har ovan (i avsnitt 15.1) uttalat att åtgärder staten kan vidta i syfte att motverka höga och ökande skattesatser kan vara sådana som begränsar kommuners och regioners beskattningsrätt.

Statens handlingsutrymme när det gäller att begränsa beskattningsrätten är dock inte fritt. Den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten sätter ramar för statens handlingsutrymme. I detta avsnitt behandlas därför den grundlagsreglering av kommunerna som avser den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen samt den kommunala beskattningsrätten.

15.2.1 Den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt, vilket förverkligas bland annat genom kommunal självstyrelse.[1] I det som är portalparagrafen i regeringsformen slås den kommunala självstyrelsen fast tillsammans med det representativa och parlamentariska statsskicket. Den betydelsefulla roll som den kommunala självstyrelsen har i det svenska statsskicket slås alltså fast redan i portalparagrafen i regeringsformens första kapitel om statsskickets grunder.

Det finns inte någon rättsligt bindande definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Synen på den kommunala självstyrelsen har varierat över tid. I förarbetena[2] till regeringsformen uttalas att det inte har ansetts vare sig lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag om en kommunal självstyrelsesektor. Det har samtidigt understrukits att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun behöver kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Det har medfört att det inte finns detaljerade bestämmelser om den kommunala självstyrelsen i grundlag. I stället kan riksdagen genom lag fatta beslut om den kommunala självstyrelsen.

I förarbetena till regeringsformen uttalas vidare att det är av grundläggande betydelse att kommunerna och regionerna utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt.

[1] 1 kap. 1 § regeringsformen.
[2] Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.

15.2.2 En proportionalitetsbedömning behöver göras inför ingrepp i den kommunala självstyrelsen

Proportionalitetsprincipen innebär att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning om den kommunala självstyrelsen ska inskränkas. Avsikten med bestämmelsen (i 14 kap. 3 § regeringsformen) om att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning är att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Genom bestämmelsen slås det fast i grundlag att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Riksdagen behöver alltså regelmässigt pröva kommunernas självstyrelseintresse när inskränkningar i den kommunala självstyrelsen övervägs. Bestämmelsen medför att riksdagen får ett bättre underlag inför beslut som rör den kommunala självstyrelsen.

Proportionalitetsprövningen innefattar en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande i den kommunala självstyrelsen jämfört med det som föreslås. Det betyder att om det finns olika sätt att uppnå samma mål bör det sätt som är minst ingripande i den kommunala självstyrelsen väljas.[3]

Proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att det kommunala självstyrelseintresset ställs mot de intressen som ligger bakom ett lagförslag. Lagrådet ska alltid granska lagförslag innan riksdagen beslutar lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åliggande för kommunerna och regionerna.[4]

15.2.3 Den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten

Kommunerna och regionerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.[5] Bestämmelsen om det är ett principstadgande. Principen innebär inte att den kommunala beskattningsrätten, det vill säga kommunernas och regionernas beskattningsrätt, måste vara fri ens i den

[3] Prop. 2009/10:80 s. 212 *En reformerad grundlag*.
[4] 8 kap. 21 § andra stycket punkten 5 regeringsformen.
[5] 14 kap. 4 § regeringsformen.

meningen att varje kommun eller region helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek.[6]

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för den kommunala beskattningen.[7] Riksdagen kan i vissa fall bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter men det kan inte avse föreskrifter som rör den kommunala beskattningsrätten.[8] Regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.[9] Regeringen får dock inte med stöd av den bestämmelsen meddela föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.[10] Regeringen har alltså ingen normgivningsmakt beträffande den kommunala beskattningen genom bestämmelserna i regeringsformen. Principen om att kommuner och regioner får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter är alltså underkastad lagstiftning och är därmed en fråga för riksdagen.

15.2.4 Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten genom kommunalt skattetak, kommunalt skattestopp och andra liknande åtgärder

Begreppen kommunalt skattetak och kommunalt skattestopp

Frågan om den närmare innebörden av den kommunala beskattningsrätten har aktualiserats i samband med diskussioner om ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom statliga begränsningar i den kommunala beskattningsrätten. Kommittén konstaterar att det vid de diskussionerna har handlat om så kallat kommunalt skattetak och kommunalt skattestopp samt andra liknande åtgärder (som ibland benämns mjukt skattestopp eller skattebroms).

Enligt kommitténs mening innebär begreppen kommunalt skattetak och kommunalt skattestopp olika saker. Även om båda begreppen avser begränsningar i den kommunala beskattningsrätten menar kommittén att ett kommunalt skattetak innebär att staten bestämmer en viss högsta nivå för skattesatsen medan ett kommunalt skattestopp innebär att staten bestämmer att de enskilda kommunerna och regio-

[6] Prop. 1973:90 s. 231 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.
[7] 8 kap. 2 § första stycket punkten 3 regeringsformen.
[8] 8 kap. 3 § regeringsformen.
[9] 8 kap. 7 § första stycket punkten 2 regeringsformen.
[10] 8 kap. 7 § andra stycket andra meningen regeringsformen.

nerna inte får höja den egna skattesatsen jämfört med till exempel den skattesats de senast beslutade om. Begreppen har dock inte använts på detta sätt i de tidigare diskussionerna om den kommunala beskattningsrätten. I stället har begreppen i allt väsentligt använts synonymt i de produkter kommittén hänvisar till.

Kommittén använder sig som utgångspunkt av begreppet begränsningar i den kommunala beskattningsrätten, vilket är ett övergripande begrepp som innefattar både kommunala skattetak och kommunala skattestopp. Med det sagt använder kommittén ändå ibland uttrycken kommunalt skattetak och kommunalt skattestopp när de begreppen har använts i tidigare diskussioner som kommittén hänför sig till.

Frågan om begränsningar i beskattningsrätten och grundlagsenligheten av sådana begränsningar behandlades i en utredning under 1970-talet.[11] Den utredningen förordade en annan mindre ingripande lösning än att den kommunala beskattningsrätten skulle begränsas genom lag. Frågan om begränsningar i beskattningsrätten behandlades återigen under 1980- och 1990-talet i samband med bland annat förslag till lagstiftning om det kommunala skatteuttaget och andra liknande åtgärder. Lagrådet, konstitutionsutskottet och finansutskottet gjorde vissa principiella uttalanden i samband med att de olika förslagen behandlades. Kommittén återkommer nedan till förslag som har behandlats och principiella uttalanden som har gjorts.

1976 års kommunalekonomiska utredning förordade annan mindre ingripande lösning än begränsningar i den kommunala beskattningsrätten

Frågan om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten behandlades av 1976 års kommunalekonomiska utredning. Utredningen, som ofta benämns KEU 76, hade i uppdrag att överväga vilka åtgärder som behövdes för att inom ramen för samhällsekonomiskt godtagbara betingelser uppnå en önskvärd utveckling för den kommunala ekonomin. Mot bakgrund av bedömningar av utrymmet för den kommunala sektorns utbyggnad såg utredningen över olika åtgärder som kunde vidtas för att påverka den kommunala utgiftsexpansionen. En sådan åtgärd var en begränsning i den kommunala beskattningsrätten genom lagstiftning om det kommunala skatteuttaget. Utredningen

[11] SOU 1977:78 *Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning*.

redogjorde för att en begränsning i beskattningsrätten kunde övervägas antingen som en permanent företeelse, alternativt som en åtgärd av mer temporär karaktär och då anpassad till det samhällsekonomiska läget.[12]

Den kommunalekonomiska utredningen redogjorde för olika metoder för begränsningar i den kommunala beskattningsrätten:

- Begränsning av det totala kommunala skatteuttaget genom ett gemensamt skattetak för kommuner och regioner.
- Skilda skattetak för kommuner respektive regioner.
- Individuella skattetak för kommuner och regioner.

En begränsning av det totala kommunala skatteuttaget genom ett *gemensamt skattetak* för kommuner och regioner förutsatte enligt den kommunalekonomiska utredningen att de enheter som har tillerkänts beskattningsrätt inbördes skulle göra upp om det gemensamma utrymmet. Utredningen menade att det skulle ställa stora krav på en samordning av utgiftsutvecklingen i de olika sektorerna och att en samordnad utgiftsprövning mellan kommuner och regioner skulle vara ett helt nödvändigt inslag. Utredningen pekade på svårigheter som skulle kunna uppkomma med ett gemensamt skattetak och att ett av de mest betydande problemen torde vara att avgöra hur utdebiteringsutrymmet ska fördelas om huvudmännen inte kan komma överens om fördelningen på egen hand.

Den kommunalekonomiska utredningen konstaterade att *skilda skattetak* för kommuner respektive regioner skulle aktualisera frågan om att uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regioner inte är identisk över hela landet. Om skilda skattetak skulle införas för kommuner respektive regioner menade utredningen att det fanns en risk för att de samarbetssträvanden som var aktuella mellan kommunerna och regionerna skulle försvåras. Utredningen menade att skilda skattetak skulle göra det mer komplicerat att flytta uppgifter mellan kommuner och regioner eftersom intresset att ta på sig kostnader för nya uppgifter av naturliga skäl inte skulle vara stort om kommunerna och regionerna måsta anpassa verksamhetsvolymen till en generell begränsning av skatteuttaget.

[12] SOU 1977:78 *Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning*.

Den kommunalekonomiska utredningen uttalade att syftet med en reglering av beskattningsrätten i form av skattetak primärt kan vara att statsmakterna av olika skäl önskar undvika att den kommunala utdebiteringen överstiger en viss nivå.

Den kommunalekonomiska utredningen anförde vidare följande gällande skilda skattetak för kommuner respektive regioner, där primärkommuner i dag benämns kommuner och landsting i dag benämns regioner. De kommuner som, på grund av ogynnsamt läge vad gäller strukturella faktorer på inkomst- och utgiftssidan, befinner sig närmast skattetaket torde i normalfallet ha anledning att påräkna ökade skatteutjämningsbidrag och undgår därigenom avbräck i verksamheten. För de bättre ställda kommunerna, vars utdebitering ligger på ett betryggande avstånd från skattetaket, menade utredningen att möjligheterna fortfarande skulle finnas att fritt besluta om utdebiteringens höjd. Med denna modell skulle därför inte alla kommuners möjligheter till ökade utgifter beskäras enligt utredningens mening. Det fanns dock enligt utredningen anledning att anta att även kommuner som befinner sig på visst avstånd från skattetaket skulle iaktta försiktighet med beslut om utdebiteringshöjningar om statsmakterna skulle klargöra att den högsta tillåtna utdebiteringsnivån skulle komma att ligga fast under en längre period och att de bättre ställda kommunerna inte på samma sätt som kommuner med ett mera oförmånligt kostnadsläge skulle kunna påräkna ökade skatteutjämningsbidrag när de närmar sig skattetaket.

I fråga om förhållandet mellan skatteutjämningssystemet och en begränsning i den kommunala beskattningsrätten ville den kommunalekonomiska utredningen återknyta till frågan om kommunernas och regionernas möjligheter att ge medborgarna lika god service vid lika hög kommunal utdebitering. Utredningen menade att detta är en uppgift som det i hög grad tillkommer skatteutjämningssystemet att fylla. Utredningen menade vidare att om skatteutjämningssystemet inte klarar denna uppgift förelåg en risk för att ett gemensamt skattetak skulle leda till minskade utdebiteringsskillnader men ökade standardskillnader kommunerna respektive regionerna emellan.

Den kommunalekonomiska utredningen uttalade att även om skatteutjämningssystemet kommer att kunna förbättras avsevärt går det knappast att räkna med att systemet i framtiden ska kunna fånga in alla skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna och mellan regionerna. Utredningen menade att detta noga bör beaktas

vid överväganden om att inordna alla kommuner och regioner under samma skattetak.

Eftersom det huvudsakliga syftet med en reglering av kommunernas och regionernas beskattningsrätt är att dämpa den kommunala utgiftsexpansionen menade den kommunalekonomiska utredningen sammanfattningsvis att en modell med skilda skattetak för kommuner respektive regioner har påtagliga svagheter. Kommuner och regioner med en utdebitering i närheten av skattetaket skulle enligt utredningen genast tvingas anpassa kostnadsökningarna till att i huvudsak motsvara skatteunderlagets utvecklingstakt. För övriga kommuner och regioner skulle en sådan begränsning i beskattningsrätten enligt utredningen inte alls ha samma uppbromsande effekt förrän dessa kommuner och regioner nått upp till den fastställda utdebiteringsnivån.

Individuella skattetak bör enligt den kommunalekonomiska utredningen kunna leda till en omedelbar broms på den kommunala utgiftsutvecklingen under förutsättning att taket sätts antingen vid gällande utdebiteringar eller alldeles i närheten. Utredningen pekade på att skillnader i utdebiteringar mellan kommunerna återspeglade inte bara olikheter i standard utan också strukturella skillnader i ålderssammansättning, bebyggelsestruktur, geografiskt läge och skattekraft med mera. Utredningen menade dock att dessa skillnader borde reduceras genom ett mer förfinat skatteutjämningssystem än det som gällde vid tiden, och pekade på att det också föreslogs av utredningen.

Den kommunalekonomiska utredningen menade att ett individuellt skattetak med tiden borde anpassas till en gemensam nivå eftersom målsättningen är att kommuninvånarna ska kunna erbjudas lika god service till samma kommunalskatt oavsett bostadsort. Utredningen menade vidare att det skulle förutsätta en omfattande omläggning av skatteutjämningssystemet och att den omläggningen sannolikt skulle behöva genomföras successivt under en längre period. Under den tidsperioden menade utredningen att de individuella skattetaken skulle vara i kraft och att utdebiteringarna då skulle kunna göras mer enhetliga i takt med att skillnaderna i ekonomiska förutsättningar jämnades ut. Utredningen pekade också på att det skulle behöva finnas någon form av ventil så att enskilda kommuner och regioner som inte kan inordnas i systemet kan beviljas någon form av undantag. För sådana ”kriskommuner” måste det enligt utredningen finnas en möjlighet att få den ekonomiska situationen prövad i särskild ordning. Det skulle enligt ut-

redningen i dessa fall kunna bli aktuellt med antingen extra skatteutjämningsbidrag eller ett medgivande om rätt till utdebiteringshöjning.

Eftersom 1976 års kommunalekonomiska utredning i sitt slutbetänkande förordade frivilliga överenskommelser framför lagstiftning om begränsning i den kommunala beskattningsrätten menade utredningen att frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten medförde behov av grundlagsändringar fick hanteras av riksdagen om ett sådant förslag lades fram vid ett senare tillfälle. Utredningen gav dock två olika förslag på utformning av lagstiftning om begränsningar av den kommunala beskattningsrätten, varav det ena förslaget var en tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt på så sätt att kommunerna och regionerna inte fick bestämma skattesatsen för de kommande två åren till en högre skattesats än den som gällt året före de kommande två åren.[13] Det förslaget har stora likheter med den lag om en tidsbegränsad begränsning i den kommunala beskattningsrätten som infördes i början av 1990-talet.

Konstitutionsutskottet uttalade 1981 att begränsningar i den kommunala beskattningsrätten bör undvikas – men att det kan göras med beaktande av vissa principer

Konstitutionsutskottet bedömde grundlagsenligheten av lagstiftning om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten första gången 1981, i ett betänkande[14] om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak, i samband med att utskottet yttrade sig över en motion med begäran om grundlagsutredning och förslag till lagstiftning om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten genom kommunalt skattetak. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen eftersom utskottet inte ansåg det påkallat med en grundlagsändring.

När det gäller innebörden av den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och den grundlagsstadgade beskattningsrätten uttalade konstitutionsutskottet följande.

Grundlagens bestämmelser om kommunerna och den kommunala självstyrelsen måste enligt konstitutionsutskottets mening tillmätas stor betydelse som generella direktiv för lagstiftningens innehåll. Utskottet framhöll särskilt att det i förarbetena till regeringsformen

[13] SOU 1977:78 bil. 4 *Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning*.
[14] Bet. 1980/81:KU22 *om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak*.

understryks att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter.

Konstitutionsutskottet uttalade att varje lagbeslut som gäller kommunerna ska fattas inom den av grundlagen uppdragna ramen. Beslutet fick enligt utskottet aldrig innebära att den kommunala självstyrelsen upphävdes eller att någon av de grundlagsfästa principerna för självstyrelsen åsidosattes. Utskottet uttalade att överväganden i varje särskilt fall skulle vägas in i den stora vikt som grundlagen tillmäter den kommunala självstyrelsen som en av grunderna för det svenska statsskicket varigenom folkstyrelsen förverkligas. Utskottet fann att självstyrelseintresset därför alltid ska tillmätas stor betydelse vid den lämplighetsprövning och intresseavvägning som är aktuell i det konkreta lagstiftningsärendet.

I fråga om hur långt det är möjligt att gå i olika konkreta fall när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen uttalade konstitutionsutskottet att regeringsformen ger ett direkt svar endast i extrema fall. Utskottet menade att det vid en bedömning av om en inskränkning är godtagbar måste den – med hänsyn till regeringsformens bestämmelser – normalt bedömas i ett större sammanhang.

Konstitutionsutskottet menade att det i första hand är av vikt vilken utformning och innebörd en inskränkning i självstyrelsen har och att det måste vara möjligt att bedöma hur kommunernas frihet avses begränsas och vad en sådan begränsning skulle få för verkningar för kommunernas möjligheter att fungera.

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden övergick konstitutionsutskottet till att bedöma den i motionen aktualiserade frågan om det med hänsyn till gällande grundlagsbestämmelser är möjligt att genom lag införa begränsningar i den kommunala beskattningsrätten.

Konstitutionsutskottet konstaterade inledningsvis att den kommunala beskattningsrätten är fastslagen i regeringsformen och att den är ett grundläggande inslag i den kommunala självstyrelsen. Ett ingrepp i kommunernas rätt att hittills fritt bestämma utdebiteringens storlek skulle enligt utskottets mening uppenbarligen innebära att den kommunala friheten beskars hårt i förhållande till hur det varit hittills.

Konstitutionsutskottet fann sammanfattningsvis att grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten har principkaraktär och att skyddet inte ovillkorligt hindrar en inskränkning i beskatt-

ningsrätten genom lag. Utskottet uttalade att skyddet dock förutsätter att en eventuell begränsning i beskattningsrätten genom lag förutsätter att kommunerna och regionerna har utrymme för en fri sektor och behåller åtminstone en viss frihet för dem när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Principerna om den kommunala självstyrelsen som de kommer till uttryck i regeringsformen och dess motiv leder enligt utskottets mening till slutsatsen att ingrepp i kommunernas och regionernas beskattningsrätt bör undvikas.

Konstitutionsutskottet ansåg att regeringsformens bestämmelser gav ett reellt skydd för den kommunala självstyrelsen samtidigt som bestämmelserna gav handlingsutrymme för staten att fatta de övergripande beslut som i olika lägen kunde vara nödvändiga. Utskottet ansåg inte att någon ändring av grundlagens regler i de berörda hänseendena var påkallad och att det inte fanns skäl att tillsätta en utredning med uppgift att klarlägga förenligheten av legala begränsningar med grundlag. Utskottet avstyrkte därför motionen om en sådan utredning.

I ett särskilt yttrande som var bifogat betänkandet underströks konstitutionsutskottets uttalande att grundlagen inte ovillkorligen hindrar en lagreglering av den kommunala beskattningsrätten. I det särskilda yttrandet framhölls att det vid en bedömning av om en begränsning av den kommunala självbestämmanderätten genom en begränsning i den kommunala beskattningsrätten var välmotiverad inte enbart kunde avgöras utifrån vad som framgår av förarbetena till regeringsformen, utan att bedömningen också var beroende av det ekonomiska läget i stort. Enligt yttrandet var det uppenbart att det i ekonomiskt besvärliga tider var mera välmotiverat än annars att använda sig av möjligheten att begränsa kommunernas frihet och att hänsynen till det allmännas bästa i sådana situationer fick anses ta över det kommunala självständighetsintresset.

Sammanfattningsvis kan enligt kommitténs mening sägas att konstitutionsutskottet menade att det i första hand är av vikt vilken utformning och innebörd en inskränkning i självstyrelsen har och att det måste vara möjligt att bedöma hur kommunernas och regionernas frihet begränsas och vad en sådan begränsning skulle få för verkningar för deras möjligheter att fungera. Utskottet menade vidare att följande skulle beaktas vid överväganden om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten genom lag:

- En begränsning i den kommunala beskattningsrätten kan göras inom den av grundlagen uppdragna ramen.
- Grundlagens bestämmelser om kommunerna och regionerna samt den kommunala självstyrelsen, som utgör en av statsskickets grunder, måste tillmätas stor betydelse som generella direktiv för lagstiftningens innehåll.
- De kommunala självstyrelseintressena ska tillmätas stor betydelse vid den lämplighetsprövning och intresseavvägning som är aktuell i det enskilda lagstiftningsärendet.
- Det är av grundläggande betydelse för kommunerna och regionerna att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter.
- Det är av grundläggande betydelse att kommunerna och regionerna behåller åtminstone en viss frihet när det gäller att fastställa beskattningens storlek.
- En begränsning i den kommunala beskattningsrätten bör undvikas.

Konstitutionsutskottet uttalade sig 1982 om grundlagsenligheten av begränsningar i kommunernas och regionernas finansiella utrymme

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83 behandlades frågan om grundlagsenligheten av begränsningar i kommuners och regioners beskattningsrätt. I budgetpropositionen föreslogs tre olika sätt att begränsa det kommunala skatteunderlaget. Enligt det första sättet att begränsa det kommunala skatteunderlaget skulle kommuner och regioner inte få tillgodoräkna sig skatteinkomsterna från den del av det egna skatteunderlaget som översteg 136 procent av medelskattekraften. Nivån valdes eftersom den motsvarade den högsta grundgarantin i skatteutjämningssystemet. Enligt det andra sättet skulle skatteunderlaget från juridiska personer reduceras och enligt det tredje sättet skulle kommunernas och regionernas skatteunderlag begränsas generellt.[15]

[15] Prop. 1981/82:100 bil. 1 och 2 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83*.

Vid riksdagsbehandlingen lades motioner med förslag om bland annat begränsningar i den kommunala beskattningsrätten.

I ett yttrande av konstitutionsutskottet till finansutskottet delade konstitutionsutskottet in de förslag utskottet ansåg i någon mening kunna sägas innebära begränsningar den kommunala beskattningsrätten i tre grupper.[16]

- Förslag som begränsade kommuners och regioners beskattningsrätt genom en inskränkning i deras rätt att fritt bestämma skattesatser.
- Förslag som reducerade de kommunala beskattningsåtgärderna genom att delar av skatteunderlaget räknades bort.
- Förslag om att kommuner och regioner tillfälligt inte skulle disponera delar av sina skatteintäkter.

Den första gruppen av åtgärder hade varit föremål för konstitutionsutskottets bedömning redan 1981 medan den andra och tredje gruppen inte hade bedömts av utskottet tidigare. Enligt utskottet skulle åtgärderna i den andra och tredje gruppen bedömas med ledning av de grundläggande principer som tidigare fastställts av utskottet. Konstitutionsutskottet vidhöll alltså vad utskottet tidigare hade fastslagit, bland annat om att åtgärderna som vidtogs skulle bevara utrymme för en fri sektor för kommunerna och regionerna att ombesörja egna angelägenheter och att de skulle bibehålla åtminstone en viss frihet när det gäller att bestämma beskattningens storlek.

Finansutskottet avstyrkte förslagen i propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83[17] och de motioner som handlade om det som beskrevs som ett kommunalt skattetak, bland annat med hänvisning till att konstitutionsutskottet uttalat att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt bör undvikas. Finansutskottet menade att en begränsning i den kommunala beskattningsrätten inte på något sätt påverkar de bakomliggande faktorerna till den kommunala expansionen och att ett skattetak snabbt skulle kunna leda till att den kommunala ekonomin raserades.[18]

---

[16] Yttr. 1981/82:KU6y *om konstitutionella aspekter på vissa kommunalekonomiska åtgärder (prop. 1981/82:100, bilaga 2)*.
[17] Prop. 1981/82:100 bil. 1 och 2 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83*.
[18] Bet. FiU 1981/82:20 *om riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt om den kommunala ekonomin m.m. (prop. 1981/82:100 bil. 1 och 2)*.

En tillfällig begränsning i kommuners och regioners rätt att ta ut skatt infördes genom lag för åren 1991–1993

Lagrådet yttrade sig 1990 över ett förslag till lag om en tillfällig begränsning i kommuners och regioners rätt att ta ut skatt.[19] Kommuner och regioner skulle enligt förslaget inte få ta ut högre skatt för 1991 än vad respektive kommun eller region fastställt för 1990. Lagrådet konstaterade att frågan om ett skattetak för kommuner är förenligt med regeringsformen hade diskuterats tidigare men då inte satts på sin spets.

Lagrådet konstaterade inledningsvis att det slås fast i regeringsformens portalstadgande att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Lagrådet pekade på att det vid regeringsformens tillkomst underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin.

Lagrådet uttalade vidare att på det sätt den folkliga självstyrelsen är fastslagen i regeringsformen ger det en föga träffande bild att beskriva självstyrelsen som att den offentliga makten emanerar från staten och att, det i den utsträckning kommuner och regioner fattar beslut, är det en av staten delegerad beslutanderätt de utövar.

Lagrådet uttalade att en förutsättning för den kommunala självstyrelsen är, såsom också fastslås i regeringsformen, att kommunerna och regionerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter och att inskränkningar i beskattningsrätten därför också innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Lagrådet uttalade att det förhållandet att grunderna för den kommunala beskattningsrätten enligt regeringsformen ska bestämmas i lag i förening med att regeringsformen inte ger ett skydd för att beskattningsrätten ska lämnas oinskränkt ger vid handen att vissa begränsningar får göras. Frågan var då enligt Lagrådet hur långtgående de begränsningarna får vara.

Lagrådet instämde i vad som anförts i lagrådsremissen om att ingripanden i den kommunala beskattningsrätten av den art som det i förslaget var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet och uttalade att i ju högre grad begränsningarna innebar en

[19] Prop. 1989/90:150 bil. 4 *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*.

faktisk begränsning av utrymmet för en kommun eller region att handha sina uppgifter, desto betänkligare var åtgärden ur konstitutionell synpunkt. Lagrådet uttalade också att frågan om hur långtgående ingripanden i den kommunala beskattningsrätten som fick göras måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken inskränkningarna ska gälla. Lagrådet pekade på att gränsdragningen inom vissa ramar blev snarare en politisk än en rättslig fråga.

Lagrådet kunde för sin del inte finna att de föreslagna inskränkningarna i den kommunala beskattningsrätten gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt får anses möjligt att acceptera.

Lagrådet övergick därefter till att uttala sig om förslaget om att regeringen skulle få medge undantag från bestämmelsen om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten till bland annat viss kommun eller region. Lagrådsremissen berörde inte frågan om en sådan paragraf var förenlig med regeringsformens bestämmelser om normgivning.

Lagrådet konstaterade inledningsvis att delegation av riksdagens normgivningsmakt inom skatteområdet i princip inte är tillåten enligt regeringsformen. Lagrådet uttalade att en förutsättning för att förslaget sådant det utformats skulle vara förenligt med regeringsformen är att de beslut som regeringen bemyndigas att fatta blir att anse inte som normgivning utan som förvaltningsbeslut. Lagrådet uttalade vidare att utgångspunkten för bedömningen av denna fråga är de uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen om innebörden av kravet på att en norm ska ha generell tillämpbarhet. Lagrådet redovisade att departementschefen i förarbetena[20] till regeringsformen anförde att en lag får anses uppfylla nämnda krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Lagrådet konstaterade att de beslut som regeringen föreslogs kunna meddela visserligen avsåg skattesatsen för enskilda kommuner och regioner. Lagrådet uttalade dock att ett sådant beslut blir avgörande för vad de enskilda kommuninnevånarna ska betala i skatt och att det därför fick en indirekt generell giltighet samt att regeringen genom den föreslagna bestämmelsen fick befogenhet att bestämma om tillämp-

[20] Prop. 1973:90 s. 204 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.

ningen av den föreslagna lagbestämmelsen om inskränkning i beskattningsrätten.

Lagrådet uttalade att kommunerna och regionerna enligt gällande ordning årligen bestämmer den kommunala skattesatsen och att det sker genom beslut utan författningskaraktär. Lagrådet uttalade vidare att denna befogenhet för kommunerna och regionerna anses ha sin grund i bestämmelsen i regeringsformen, som anger att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Lagrådet anförde att denna ordning inte kan anses innebära att regeringsbeslut om skattesatserna skulle frånkännas den karaktär av normgivning som de annars skulle ha.

Lagrådet uteslöt inte att lagstiftningen skulle kunna utformas så att regeringen genom verkställighetsföreskrifter skulle kunna ta ställning till frågor om undantag från ett kommunalt skattestopp. Lagrådet ansåg att en sådan bestämmelse skulle kunna ges karaktären av ett ”kvasibemyndigande” men att det förutsatte att grunderna för undantagen klart och fullständigt angavs i lagtexten. Lagrådet konstaterade att lagförslaget inte innehöll detta. Lagrådet uttalade avslutningsvis att det inte kan anses tillräckligt att vissa undantagssituationer anges i förarbetena, i synnerhet inte i betraktande av den föreslagna lagstiftningens principiellt viktiga karaktär.

Sammanfattningsvis ansåg Lagrådet att de aktuella regeringsbesluten om undantag från lagbestämmelsen om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten skulle utgöra normgivning och alltså vara oförenliga med regeringsformen. Lagrådet avstyrkte därför förslaget om att regeringen skulle få meddela dessa undantag.

Regeringen återkom med ett förslag om en tvåårig begränsning i kommunernas och regionernas rätt att ta ut skatt, att jämföra med den ettåriga begränsning som varit föremål för Lagrådets granskning.[21]

I samband med att regeringen lämnade förslaget uttalade regeringen följande.

Regeringen menade att Sveriges ekonomi stod inför allvarliga problem. Regeringen menade vidare att det behövdes vidtas åtgärder för att stabilisera Sveriges ekonomi och att dessa åtgärder skulle påverka även kommunernas och regionernas verksamhet. Regeringen anförde att det statsfinansiella läget innebar att statens transfereringar till kommuner och regioner måste begränsas och att det i sin tur innebar att de inkomster kommunerna beräknades disponera över 1991 endast

[21] Prop. 1989/90:150 bil. 4 *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*.

skulle kunna ökas genom avgiftshöjningar och olika finansiella transaktioner. Regeringen konstaterade att sådana åtgärder endast till en del kunde förbättra kommunsektorns ekonomiska läge och att det betydde att utrymmet för att öka den totala verksamhetsvolymen 1991 var mycket begränsat. Regeringen pekade på att detta mycket begränsade utrymme kunde ställas mot den volymökning som beräknades bli en konsekvens av gjorda åtaganden och fattade beslut.

Regeringen uttalade att den var beredd att vidta olika åtgärder för att underlätta kommunernas och regionernas arbete, men menade samtidigt att arbetet med att utforma konkreta åtgärder för att skapa balans mellan utgifter och inkomster med nödvändighet måste ske i de enskilda kommunerna och regionerna. Regeringen meddelade att den avsåg att lägga fram ett förslag till en ny kommunallag under 1991 och att inriktningen var att ge de enskilda kommunerna och regionerna stor frihet att välja flexibla organisationslösningar och att utveckla ändamålsenliga former för ekonomisk styrning och förvaltning.

I fråga om åtgärder inför 1991 konstaterade regeringen att de allvarliga problem Sveriges ekonomi stod inför var snabb inflation, svag tillväxt och ett alltför lågt sparande. Regeringen föreslog ett antal åtgärder med anledning av detta. Som en del i ett åtstramningspaket föreslog regeringen en tvåårig begränsning i den kommunala beskattningsrätten, vilket regeringen benämnde ett tvåårigt kommunalt skattestopp. Under tiden för skattestoppet skulle statsbidragen till kommunerna och regionerna och finansieringen av deras verksamhet i stort ses över.

Som skäl för det tillfälliga skattestoppet hänvisades till utredningen om reformerad inkomstbeskattnings betänkande.[22] När det gällde förslaget om den tvååriga begränsningen i den kommunala beskattningsrätten uttalade departementschefen att den ekonomiska utvecklingen i kommuner och regioner är av stor betydelse för samhällsekonomin och att det därför är angeläget att kommunerna och regionerna fullgör sina uppgifter utan skattehöjningar. Departementschefen pekade också på problemet med de stora skillnaderna i skatteuttag mellan olika kommuner respektive regioner.

[22] SOU 1989:33 *Reformerad inkomstbeskattning*.

Departementschefen uttalade följande:[23]

> Genomförandet av skattereformen och aktuella förändringar av huvudmannaskapet inom bl.a. äldreomsorgen och skolan ger nya förutsättningar för att göra mer genomgripande förändringar vad avser dagens statsbidrags- och skatteutjämningssystem. Mot denna bakgrund och med hänsyn till kommunernas ekonomiska situation får den utredning som skall se över statsbidragen till kommunerna även i uppdrag att göra en samlad översyn av kommunernas finansieringskällor i övrigt. Kommittén skall redovisa en eller flera lösningar som bl.a. innebär att kommunernas och landstingens verksamhet kan finansieras inom ramen för en total kommunal utdebitering (exkl. församlingsskatt) på högst 30 kr. per skattekrona. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat senast den 31 oktober 1991.
>
> I avvaktan på resultatet av utredningsarbetet och som ett led i den nödvändiga åtstramningen av den svenska ekonomin bör tillfälliga åtgärder vidtas för att förhindra kommunalskattehöjningar under de närmaste åren. Förändringar på grundval av utredningens arbete kan börja genomföras tidigast år 1993.
>
> Mot bakgrund av vad jag nu anfört anser jag att såväl borgerliga som kyrkliga kommuner åren 1991 och 1992 inte skall få ha en högre utdebitering än den som fastställts för år 1990. Detta är givetvis en ingripande åtgärd som begränsar kommunernas handlingsutrymme och i förstone kan den förefalla betänklig. Det föreligger emellertid enligt min bedömning på grund av skattereformen, det ekonomiska läget och behovet av att se över finansieringen av den kommunala sektorn en sådan speciell situation att den motiverar ett kommunalt skattestopp för åren 1991 och 1992.

Konstitutionsutskottet yttrade sig över lagförslaget om en tvåårig begränsning i den kommunala beskattningsrätten och framhöll att det konstitutionella utrymmet för att begränsa den kommunala beskattningsrätten genom ett kommunalt skattetak var begränsat.[24] Vid en samlad bedömning av syftena med förslaget kunde utskottet dock från konstitutionell synpunkt godta en tillfällig begränsning av kommunernas och regionernas rätt att bestämma sina skattesatser. Ett av syftena med den tvåårigа begränsningen i beskattningsrätten var att mot bakgrund av den planerade skattereformen skapa tidsmässigt utrymme för att utarbeta mer långsiktiga lösningar på problemen rörande det kommunala skatteuttaget och den kommunala ekonomin.

Finansutskottet konstaterade att de konstitutionella förutsättningarna hade klarlagts ytterligare genom beredningen av lagförslaget och

[23] Prop. 1989/90:150 bil. 4 *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*.
[24] Yttr. 1989/90:KU9y *Tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt*.

ansåg att för en tillfällig begränsning i den kommunala beskattningsrätten – mot bakgrund av den kommunalekonomiska situationen – nu borde accepteras.[25]

Lagen (1990:608) om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt trädde i kraft den 1 juli 1990. Enligt lagen fick kommunerna och regionerna inte bestämma skattesatsen för 1991 och 1992 högre än den skattesats som hade gällt för 1990 för respektive kommun och region. Om kommunen eller regionen ändå beslutade om en högre skattesats skulle den högre skattesatsen på visst sätt ändå inte tillämpas.

Det tillfälliga skattestoppet föreslogs förlängas till att gälla även för 1993.[26] Lagrådet yttrade sig över lagförslaget om förlängning och uttalade att frågan om inskränkning i den kommunala beskattningsrätten utifrån regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse underkastats närmare granskning i 1990 års lagstiftningsärende. Lagrådet kunde från konstitutionell synpunkt godta den föreslagna förlängningen om ett år.[27]

Finansutskottet tillstyrkte lagförslaget om en förlängning av det tillfälliga skattestoppet med ett år och uttalade att den samhällsekonomiska balansen inte fick äventyras genom att kommunalskatterna återigen skulle öka.[28]

Det tillfälliga skattestoppet förlängdes ett år genom lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993.

Staten gav kommuner och regioner som inte höjde skatten en särskild kompensation 1994

Det tillfälliga skattestoppet förlängdes inte efter 1993. Staten ansåg sig behöva hantera risken för att kommunsektorn skulle höja sina skattesatser i samband med att skattestoppet upphävdes. Det gjordes genom att de kommuner och regioner som inte höjde skatten fick en särskild kompensation genom att ökade skatteinkomster till följd av ett sänkt grundavdrag inte drogs in till staten.[29]

---

[25] Bet. 1989/90:FiU29 *Den kommunala ekonomin (prop. 1989/90:100 bil. 9 och 1989/90:150)*.
[26] Prop. 1991/92:150 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m. (kompletteringsproposition)*.
[27] Prop. 1991:92:150 bil. II:4.1 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m. (kompletteringsproposition)*.
[28] Bet. 1991/92:FiU29 *Den kommunala ekonomin (prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100)*.
[29] Se lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994.

Staten minskade det generella statsbidraget för de kommuner och regioner som höjde skatten 1997–1999

Regeringen aviserade ett förslag i 1996 års ekonomiska vårproposition som innebar att den kommun eller region som höjde kommunalskatten för 1997 eller 1998 skulle få det generella statsbidraget minskat.[30]

När det aviserade förslaget senare lades fram innehöll lagförslaget bestämmelser om att den kommun eller region som inför 1997 eller 1998 höjde skatten skulle få det generella statsbidraget till kommunen eller regionen för samma år minskat med ett belopp som motsvarade hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel som följde av skattehöjningen.[31] Som skäl för förslaget anfördes att ett tak för de offentliga utgifterna skulle införas 1997. Eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna var det regeringens uppfattning att målet om utgiftsbegränsning för kommunsektorn bör uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avsåg kommunalskattemedel och statsbidrag. Men hjälp av sådana restriktioner, i kombination med lagstadgade krav på ekonomisk balans som regeringen avsåg att föreslå riksdagen, menade regeringen att kommunsektorns utgifter skulle kunna begränsas till en nivå som var långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.

Lagrådet yttrade sig över förslaget till en lag om minskning isärskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och regioner. Lagrådet anförde att förslaget – som syftade till att motverka kommunala skattehöjningar – kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt tidigare (jfr konstitutionsutskottets med Lagrådets väl förenliga uppfattning i samband med att utskottet uttalade sig om kommunala skattestopp, se ovan under rubriken Konstitutionsutskottet uttalade sig 1982 om grundlagsenligheten av begränsningar i kommunernas och regionernas finansiella utrymme). Lagrådet beaktade de ställningstaganden som tidigare gjorts i frågan om kommunala skattestopp är förenliga med regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och bedömde att förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter.[32]

---

[30] Prop. 1994/95:150 bil. 7 s. 5 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition)*.
[31] Prop. 1995/96:213 *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*.
[32] Prop. 1995/96:213 bil. 2 *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*.

Även konstitutionsutskottet yttrade sig över förslaget. Utskottet konstaterade inledningsvis att förslaget hade samband med såväl det nya bidrags- och utjämningssystem för kommuner och regioner som trädde i kraft den 1 januari 1996 som det utgiftstak för de offentliga finanserna som skulle införas 1997. Enligt utskottet syftade förslaget om minskning av det generella statsbidraget till kommuner eller regioner som höjde skatten till att motverka skattehöjningar till följd av att bidrags- och utjämningssystemet ändrades. Enligt utskottet skulle förslaget bidra till att uppfylla intentionerna om utgiftstaket och därmed till samhällsekonomisk balans på längre sikt.[33]

Konstitutionsutskottet delade Lagrådets uppfattning om att förslaget ur konstitutionell uppfattning kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som hade gällt för 1991–1993. Utskottet hänvisade till sitt uttalande 1990, som gällde förslaget om ett kommunalt skattestopp, där utskottet gjorde bedömningen att en tillfällig begränsning av kommunernas och regionernas rätt att bestämma sina skattesatser kunde godtas. Utskottet instämde alltså i Lagrådets bedömning att det nu aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter.

Förslaget ledde till lagstiftning som medförde att den kommun eller region som höjde skatten fick det generella statsbidraget minskat.[34]

Denna begränsning förlängdes senare till att omfatta även 1999.[35] I samband med den ändringen ändrades också lagens namn.[36]

Lagen innebar efter ändringen att om en kommun eller en region fastställde en högre skattesats för år 1997, 1998 eller 1999 än den som gällde för år 1996, skulle det generella statsbidraget till kommunen eller regionen för samma år minskas med ett belopp som motsvarade hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel respektive regionskattemedel som följde av skattehöjningen.

[33] Yttr. 1996/97:KU3y *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*.
[34] Se lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.
[35] Se lagen (1998:585) om ändring i lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.
[36] Se lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997–1999.

Ett nytt kapitel om kommuner och regioner infördes i regeringsformen 2011

En kommitté som tog namnet Självstyrelsekommittén tillsattes för att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, särskilt i förhållande till grundlagsbestämmelserna. Självstyrelsekommittén föreslog bland annat ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, samt att det skulle införas ett särskilt kapitel om kommuner och regioner i regeringsformen.[37] Förslagen ledde inte till lagändringar.

Flera av frågorna som Självstyrelsekommittén behandlade togs senare upp av Grundlagsutredningen och ledde till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2011. Det infördes då ett nytt kapitel om kommunerna och regionerna i regeringsformen (se 14 kap. 1–6 §§ regeringsformen) och den befintliga bestämmelsen i regeringsformen om den kommunala beskattningsrätten fördes över till det nya kapitlet. Kapitlet som infördes, om kommunerna och regionerna, har sex paragrafer. Tre av dessa paragrafer var nya och behandlar den kommunala självstyrelsen. Införandet av paragraferna innebär inte att det infördes en definition av den kommunala självstyrelsen.

Genom de nya bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen slogs det för det första fast att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, det vill säga både den verksamhet som omfattas av kommunallagen (2017:725) och den som regleras av annan lagstiftning.[38] För det andra infördes den så kallade proportionalitetsprincipen som innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.[39] För det tredje och sista klargjordes det att så kallad kommunal skatteutjämning, det vill säga skatteutjämning mellan kommuner och mellan regioner, är möjlig.[40]

[37] SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.
[38] 14 kap. 2 § regeringsformen.
[39] 14 kap. 3 § regeringsformen.
[40] 14 kap. 5 § regeringsformen.

15.3 Överväganden och bedömningar om utrymmet att begränsa kommuners och regioners beskattningsrätt

Kommittén har ovan (i avsnitt 15.2) redogjort för den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen, proportionalitetsprincipen och den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten.

Kommittén har fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

I detta avsnitt behandlas frågan om statliga begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder samt närmare förutsättningar för att staten ska kunna vidta sådana åtgärder.

15.3.1 Staten har utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten

Kommitténs bedömning: Staten kan begränsa den kommunala beskattningsrätten.

Skälen för kommitténs bedömning

Som kommittén redogjort för (i avsnitt 15.2) har staten tidigare ansetts ha haft utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten.

Statens handlingsutrymme när det gäller att begränsa beskattningsrätten är dock inte fritt. Den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten sätter ramar för statens handlingsutrymme.

Som kommittén har redogjort för (i avsnitt 15.2.1) slås den kommunala självstyrelsen fast i regeringsformens portalparagraf, tillsammans med det representativa och parlamentariska statsskicket.

Eftersom det har uttalats i förarbetena[41] till regeringsformen att det inte har ansetts vare sig lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag om en kommunal

[41] Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.

självstyrelsesektor finns det inte någon rättsligt bindande definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Som kommittén redogjort för (i avsnitt 15.2.1) har det understrukits att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun behöver kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Det har medfört att det inte finns detaljerade bestämmelser om den kommunala självstyrelsen i grundlag. I stället kan riksdagen genom lag fatta beslut om den kommunala självstyrelsen.

Som kommittén har redogjort för (i avsnitt 15.2.2) slås det genom proportionalitetsprincipen fast i grundlag att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning om den kommunala självstyrelsen ska inskränkas.[42] Avsikten med bestämmelsen om att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning är att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Som kommittén har redovisat (i avsnitt 15.2.3) får kommunerna och regionerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.[43] Bestämmelsen om det är ett principstadgande. Principen innebär inte att den kommunala beskattningsrätten, det vill säga kommunernas och regionernas beskattningsrätt, måste vara fri ens i den meningen att varje kommun eller region helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek.[44] Som kommittén redogjort för (i avsnitt 15.2.3) ska föreskrifter som utgångspunkt meddelas genom lag om de avser grunderna för den kommunala beskattningen[45] och regeringen har ingen normgivningsmakt beträffande den kommunala beskattningen genom bestämmelserna i regeringsformen. Principen om att kommuner och regioner får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter är alltså underkastad lagstiftning och är därmed en fråga för riksdagen.

Mot bakgrund av ovan gör kommittén bedömningen att staten har visst utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten. Frågan är då på vilket sätt det kan göras.

---

[42] 14 kap. 3 § regeringsformen.
[43] 14 kap. 4 § regeringsformen.
[44] Prop. 1973:90 s. 231 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.
[45] 8 kap. 2 § första stycket punkten 3 regeringsformen.

15.3.2 Statens utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten är litet

Kommitténs bedömning: Staten har utrymme att (1) begränsa den kommunala beskattningsrätten eller införa liknande åtgärder genom lag (2) om det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans. Det kan göras för (3) en begränsad tid om det (4) föreligger mycket speciella omständigheter och det (5) dels lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna och regionerna kan ombesörja egna angelägenheter, (6) dels lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa skattesatsen.

Skälen för kommitténs bedömning

Olika begränsningar i den kommunala beskattningsrätten ska göras enligt samma grundläggande principer

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten kan göras på olika sätt. Ett sätt är att införa ett så kallat skattetak eller skattestopp. En sådan ordning innebär att staten på något sätt beslutar om en övre gräns för den kommunala utdebiteringen. Ett annat sätt att begränsa det kommunala skatteuttaget är att staten beslutar om en åtgärd som liknar ett skattestopp, till exempel genom att bestämma att den kommun eller region som höjer skatten får minskade statliga bidrag.

Skattetak och skattestopp kan sägas utgöra de mest ingripande begränsningarna av den kommunala beskattningsrätten och är därmed allvarliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Samtidigt kan det konstateras att även de åtgärder som liknar skattetak och skattestopp, till exempel genom att staten minskar bidrag till den kommun eller region som höjer skatten, kan utformas på ett sätt som gör att det i praktiken får samma effekt för den enskilda kommunen eller regionen som ett skattetak eller skattestopp skulle få. Enligt utredningens mening bör därför grundlagsenligheten av samtliga åtgärder som begränsar den kommunala beskattningsrätten, det vill säga både begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och andra liknande åtgärder, bedömas med ledning av samma grundläggande principer.

Utredningen gör alltså motsvarande bedömning som konstitutionsutskottet gjorde när utskottet behandlade skattestopp och liknande åtgärder samlat och då uttalade att åtgärderna som begränsade den kommunala skatterätten på något sätt skulle bedömas med ledning av samma grundläggande principer.[46] Även Lagrådet beaktade de ställningstaganden som tidigare gjorts i frågan om kommunala skattestopp när Lagrådet uttalade[47] sig om ett lagförslag som rörde minskning av det generella statsbidraget till de kommuner och regioner som höjde skatten, vilket även det enligt kommitténs mening ger uttryck för att samma grundläggande principer ska tillämpas oavsett om åtgärderna är en begränsning i den kommunala beskattningsrätten eller en liknande åtgärd.

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder ska göras genom lag

Kommittén har (i avsnitt 15.2) beskrivit att kommunerna och regionerna enligt 14 kap. 4 § regeringsformen får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter och att bestämmelsen om det är ett principstadgande. Kommittén har i samma avsnitt lyft att föreskrifter som utgångspunkt meddelas genom lag om de avser grunderna för den kommunala beskattningen.[48] Frågan om statliga begränsningar i den kommunala beskattningsrätten är alltså underkastad lagstiftning vilket medför att sådana begränsningar är en fråga för riksdagen.

Delegation av riksdagens normgivningsmakt inom skatteområdet är i princip inte tillåten.[49] Om regeringen genom lag bemyndigas att fatta beslut om den kommunala beskattningen behöver det därför avse förvaltningsbeslut. Regeringens beslut får alltså inte anses vara normgivning.

Utgångspunkten för bedömningen om det handlar om normgivning är att en norm ska ha generell tillämpbarhet. Kommittén konstaterar att ett beslut om en skattesats blir avgörande för vad de enskilda kommuninnevånarna ska betala i skatt. Ett sådant beslut får därmed indirekt en generell giltighet. Det medför i sin tur att ett regeringsbeslut rörande

[46] Yttr. 1981/82:KU6y *om konstitutionella aspekter på vissa kommunalekonomiska åtgärder (prop. 1981/82:100, bilaga 2)*.
[47] Prop. 1995/96:213 bil. 2 *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*.
[48] 8 kap. 2 § första stycket punkten 3 regeringsformen.
[49] 8 kap. 7 § regeringsformen.

skattesatsen skulle anses utgöra normgivning och alltså vara grundlagsstridigt.[50]

Lagrådet har pekat på möjligheten att en lagstiftning skulle kunna utformas så att regeringen genom verkställighetsföreskrifter skulle kunna ta ställning till frågor om undantag från en lagstadgad begränsning i den kommunala beskattningsrätten. Det förutsatte enligt Lagrådet att grunderna för undantagen klart och fullständigt angavs i lagtexten. Lagrådet uttalade avslutningsvis att det inte kan anses tillräckligt att vissa undantagssituationer från en begränsning i den kommunala beskattningsrätten anges i förarbetena, i synnerhet inte i betraktande av lagstiftningens principiellt viktiga karaktär.

Sammanfattningsvis gör kommittén bedömningen att ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder ska underkastas riksdagens prövning genom lagförslag. Om regeringen ska kunna ges möjlighet att bevilja undantag från begränsningen i beskattningsrätten eller liknande åtgärder till en enskild kommun eller region behöver grunderna för undantaget enligt kommitténs mening klart och fullständigt anges i lagtexten.

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder får göras endast i syfte att motverka samhällsekonomisk obalans

En samhällsekonomisk balans är en förutsättning för välfärden och samhällsutvecklingen över tid. Den samhällsekonomiska balansen behöver därför styra bedömningar av det ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Kommunsektorn har genom sin omfattning stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen, bland annat för skattenivån. Utan en sund samhällsekonomi kommer kommuners och regioners möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt att undermineras, vilket på sikt skulle påverka välfärden och samhällsutvecklingen. Den samhällsekonomiska balansen är alltså en förutsättning för välfärden och samhällsutvecklingen och av grundläggande betydelse både för staten och för kommuner och regioner.

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk

[50] Jfr prop. 1989/90:150 bil. 4 s. 33 f. *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*.

balans. Den enskilda kommunen och regionen har primärt att sköta den egna ekonomin och förvaltningen. Kommunernas och regionernas ekonomi är dock av betydande vikt för samhällsekonomin i stort. Det behövs därför att någon ansvarar för att ta ett samlat grepp över kommunsektorns ekonomi som helhet. Av naturliga skäl ankommer det på staten att ansvara för ekonomin i stort – och därigenom också att ansvara för att motverka samhällsekonomisk obalans.

Den kommunala sektorn har sammanfattningsvis en sådan omfattning och betydelse för utvecklingen av samhällsekonomin att staten vid behov behöver kunna vidta åtgärder som påverkar kommunernas och regionernas finansiering av sin verksamhet. Det sker främst genom att staten fastställer kommunsektorns finansiella ramar. Kommuner och regioner behöver följaktligen anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna.

Som redogjorts för ovan har begränsningar i den kommunala beskattningsrätten gjorts i samband med att Sverige stått inför betydande ekonomiska utmaningar. Konstitutionsutskottet uttalade sig i betänkandet om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak att en begränsning i den kommunala beskattningsrätten kan göras inom den av grundlagen uppdragna ramen, men att en sådan begränsning bör undvikas.[51] I ett särskilt yttrande som var bifogat betänkandet underströks konstitutionsutskottets uttalande att grundlagen inte ovillkorligen hindrar en lagreglering av den kommunala beskattningsrätten. I det särskilda yttrandet framhölls att det vid en bedömning av om en begränsning av den kommunala självbestämmanderätten genom en begränsning i den kommunala beskattningsrätten var välmotiverad inte enbart kunde avgöras utifrån vad som framgår av förarbetena till regeringsformen, utan att bedömningen också var beroende av det ekonomiska läget i stort. Enligt yttrandet var det uppenbart att det i ekonomiskt besvärliga tider var mera välmotiverat än annars att använda sig av möjligheten att begränsa kommunernas och regionernas frihet.

Mot bakgrund av att en samhällsekonomisk balans är en förutsättning för välfärden och samhällsutvecklingen över tid menar kommittén att staten behöver ha visst utrymme att överväga begränsningar i den kommunala beskattningsrätten i syfte att motverka samhällsekonomisk obalans. Det är enligt kommitténs mening en förutsättning att det för tillfället finns ett behov av åtgärder för att motverka sam-

[51] Bet. 1980/81:KU22 *om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak*.

hällsekonomisk obalans, för att staten ska få tillgripa en åtgärd som medför en så allvarlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen som ett ingrepp i beskattningsrätten eller liknande åtgärder är.

En sak är dock att en åtgärd får vidtas endast i syfte att motverka samhällsekonomisk obalans. En annan sak är att det inte är tillräckligt att åtgärden görs i detta syfte. Även andra förutsättningar måste enligt kommitténs mening vara uppfyllda för att staten ska ha handlingsutrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten.

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder får göras endast för en begränsad tid

Skattestopp kan sägas utgöra den mest ingripande begränsningen av den kommunala beskattningsrätten och är därmed ett allvarligt ingrepp i självstyrelsen. Kommittén konstaterar att tidigare genomförda sådana begränsningar i Sverige har varit tillfälliga sådana.

Den kommunalekonomiska utredningen menade att en begränsning i den kommunala beskattningsrätten, genom att de enskilda kommunerna och regionerna inte fick höja sin skattesats, med tiden borde anpassas till en gemensam nivå för skattesatserna.[52] Skälet för det var att målsättningen är att kommuninvånarna ska kunna erbjudas lika god service till samma kommunalskatt oavsett bostadsort. Utredningen menade att det skulle förutsätta en omfattande omläggning av skatteutjämningssystemet och att den omläggningen sannolikt skulle behöva genomföras successivt under en längre period. Under den tidsperioden menade utredningen att begränsningar i den kommunala beskattningsrätten skulle kunna gälla och att utdebiteringarna med tiden skulle kunna göras mer enhetliga i takt med att skillnaderna i ekonomiska förutsättningar jämnades ut. Utredningen tänkte sig alltså att en begränsning i skatterätten skulle vara tillfällig.

Eftersom den kommunalekonomiska utredningen inte lade fram något skarpt förslag om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten gjorde utredningen inte någon bedömning i frågan om huruvida en begränsning i den kommunala beskattningsrätten var förenlig med grundlagen. Kommittén konstaterar dock att den kommunalekonomiska utredningen menade att en begränsning i den kommunala beskattningsrätten skulle ses som en tillfällig åtgärd.

[52] SOU 1977:78 *Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning*.

Lagrådet yttrade sig 1990 över ett lagförslag om en ettårig begränsning i den kommunala beskattningsrätten.[53] Lagrådet uttalade sig tydligt på ett sätt som medför att det står klart att Lagrådets uppfattning är att en begränsning i den kommunala beskattningsrätten ska användas endast med stor försiktighet och respekt för den kommunala självstyrelsen. När det gällde hur långtgående ingripanden som var möjliga pekade Lagrådet på att en bedömning måste göras med beaktande till bland annat den tid under vilken inskränkningarna ska gälla. Det talar enligt kommitténs mening med styrka för att Lagrådet ser en begränsning i den kommunala beskattningsrätten endast som en tillfällig åtgärd.

När konstitutionsutskottet yttrade sig över lagförslaget, då justerat till en tvåårig begränsning i den kommunala beskattningsrätten, framhöll utskottet att det konstitutionella utrymmet för att begränsa den kommunala beskattningsrätten genom ett kommunalt skattetak var begränsat.[54] Vid en samlad bedömning av syftena med förslaget kunde utskottet dock från konstitutionell synpunkt godta en tillfällig begränsning av kommunernas och regionernas rätt att bestämma sina skattesatser. Kommittén konstaterar att konstitutionsutskottet uttalade att den begränsning i den kommunala beskattningsrätten som utskottet kunde godta var en tillfällig sådan.

Även finansutskottet yttrade sig över lagförslaget om en tvåårig begränsning av den kommunala beskattningsrätten och menade att en tillfällig begränsning i den kommunala beskattningsrätten kunde godtas.[55]

Lagen (1990:608) om tillfällig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt trädde i kraft den 1 juli 1990. Enligt lagen fick kommunerna och regionerna inte bestämma skattesatsen för 1991 och 1992 högre än den skattesats som hade gällt för 1990 för respektive kommun och region. Om kommunen eller regionen ändå beslutade om en högre skattesats skulle den högre skattesatsen på visst sätt ändå inte tillämpas.

Det tillfälliga skattestoppet 1991–1992 föreslogs förlängas till att gälla även för 1993.[56] Lagrådet yttrade sig över lagförslaget och uttalade att frågan om inskränkning i den kommunala beskattningsrätten utifrån

[53] Prop. 1989:90:150 bil. 4.4 *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*.
[54] Yttr. 1989/90:KU9y *Tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt*.
[55] Bet. 1989/90:FiU29 *Den kommunala ekonomin (prop. 1989/90:100 bil. 9 och 1989/90:150)*.
[56] Prop. 1991/92:150 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)*.

regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse underkastats närmare granskning i 1990 års lagstiftningsärende.[57] Lagrådet kunde från konstitutionell synpunkt godta den föreslagna förlängningen om ett år, det vill säga även det en tillfällig begränsning i den kommunala beskattningsrätten. Finansutskottet tillstyrkte lagförslaget om en förlängning av det tillfälliga skattestoppet med ett år och uttalade att den samhällsekonomiska balansen inte fick äventyras genom att kommunalskatterna återigen skulle öka[58], det vill säga på skäl som endast är giltiga för viss tid.

Det tillfälliga skattestoppet förlängdes att gälla tillfälligt i ytterligare ett år, genom lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993.

Självstyrelsekommittén menade under 1990-talet att begränsningar i den kommunala beskattningsrätten kan beslutas endast om det sker för en begränsad tid.[59] Självstyrelsekommittén redogjorde för att den hade en omfattande diskussion kring frågan under hur lång tid som det kan anses förenligt med regeringsformen att begränsa kommunernas och regionernas rätt att bestämma skatteuttagets storlek. Självstyrelsekommittén kom till slutsatsen att det inte är möjligt att ange någon generell tidsgräns för åtgärder av detta slag men pekade på att de svårigheter som alltid föreligger när det gäller att bedöma den framtida ekonomiska situationen medför att åtgärder av typ skattestopp/-skattetak vare sig kan eller bör beslutas för någon längre tidsperiod.

Självstyrelsekommittén menade att en rimlig utgångspunkt, som också kan anses stå i överensstämmelse med lagstiftningen om skattestopp för åren 1991–1993, är att åtgärder av detta slag bör beslutas för högst två år i taget. En riktlinje bör enligt Självstyrelsekommittén vara att tillåtligheten av nya föreskrifter av denna ingripande karaktär efter en begränsad till bör underställas en av folket vald ny riksdag. Med denna utgångspunkt menade Självstyrelsekommittén att beslut om åtgärder av nu aktuellt slag längst bör få gälla fram till det ordinarie riksdagsval som följer närmast efter det att föreskriften beslutats. Självstyrelsekommittén anförde att åtgärder av typ skattestopp/-skattetak bör vara av undantagskaraktär och att det i detta ligger att det inte efter en mandatperiod med ett flerårigt skattestopp/skattetak omedelbart bör fattas beslut om nya åtgärder av samma slag.

[57] Prop. 1991:92:150 bil. II:4.1 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m. (kompletteringsproposition)*.
[58] Bet. 1991/92:FiU29 *Den kommunala ekonomin (prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100)*.
[59] SOU 1996:129 s. 206–208 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.

I fråga om det är möjligt att lagstifta om en permanent begränsning i skatterätten gör kommittén följande överväganden.

Det kan konstateras att frågan om en permanent begränsning av den kommunala beskattningsrätten inte har varit föremål för skarpa diskussioner eftersom något sådant förslag aldrig har lagts fram. En permanent lösning som medför begränsningar i den kommunala beskattningsrätten skulle dock inte kunna ta hänsyn till det samhällsekonomiska läget över tid. Som framgått av de diskussioner som har förevarit i frågan om införandet av begränsningar i den kommunala beskattningsrätten som kommittén redogjort för ovan är ett tungt vägande skäl för möjligheten att införa begränsningar ett samhällsekonomiskt utmanande läge. Det handlar dels om att åtgärden som medför begränsningar i den kommunala beskattningsrätten ska vidtas i syfte att motverka samhällsekonomisk obalans, dels om att tillfälligt stabilisera ekonomin i tider av kris och tider med stor förändring i de grundläggande systemen som hanterar den kommunala ekonomin. En permanent begränsning i den kommunala beskattningsrätten skulle inte kunna vidtas i syfte att tillfälligt motverka samhällsekonomisk obalans i en tid av kris eller stor förändring i systemen eftersom en sådan begränsning skulle ligga fast.

I fråga om permanenta begränsningar i beskattningsrätten tillkommer dessutom en omfattande praktisk problematik när det gäller att utforma sådana begränsningar inom ramen för det system Sverige har för den kommunala ekonomin (se ovan i avsnitt 15.2.4, under rubriken 1976 års kommunalekonomiska utredning förordade annan mindre ingripande lösning än begränsningar i den kommunala beskattningsrätten).

Den kommunala självstyrelsen som en av statsskickets grunder och den för självstyrelsen viktiga kommunala beskattningsrätten medför enligt kommitténs mening att statens handlingsutrymme att besluta om begränsningar i beskattningsrätten kraftigt begränsas. Enligt kommitténs bedömning har staten inte utrymme att besluta om permanenta begränsningar i den kommunala beskattningsrätten eller liknande åtgärder om det inte först genomförs grundlagsändringar.

Kommittén gör mot bakgrund av ovan bedömningen att en åtgärd som begränsar den kommunala beskattningsrätten eller en liknande åtgärd kan vidtas endast som en tillfällig åtgärd. Även ytterligare förutsättningar som redogörs för i denna utredning behöver vara upp-

fyllda för att staten ska ha utrymme att besluta om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten eller en liknande åtgärd.

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder får göras endast om det föreligger mycket speciella omständigheter

Som kommittén redogjort för (i avsnitt 15.2.4) har begränsningar i den kommunala beskattningsrätten införts endast i samband med att Sverige stått inför betydande ekonomiska utmaningar.

Den kommunalekonomiska utredningen[60], som redogjorde för olika sätt att begränsa den kommunala beskattningsrätten, hade i uppdrag att se över utrymmet för den kommunala utgiftsexpansionen under de närmast kommande åren, för att utröna hur stor andel av samhällets totala resurser som kunde tas i anspråk av den kommunala sektorn. Utredningen studerade därför olika metoder för staten att påverka den kommunala verksamhetens volymutveckling. Bakgrunden till detta var att den kommunala expansionen hade varit omfattande och att det förelåg risk för ökande skattesatser i kommunsektorn. Läget för svensk ekonomi var alltså i ett nytt skede och det fanns anledning att se över möjligheten att använda sig av mer ingripande metoder för att i möjligaste mån kunna kontrollera utvecklingen av de kommunala skattesatserna. Som redogjorts för ovan förordade utredningen dock en mindre ingripande lösning än begränsningar i den kommunala beskattningsrätten genom lag.

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder har genomförts tidigare, men enligt kommitténs mening endast när det förelegat mycket speciella omständigheter.

Det var först under 1990-talet som staten genom lag beslutade om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten. Läget i svensk ekonomi var ansträngt under denna tid. År 1990 inleddes 1990-talets finanskris. I och med 1990–1991 års skattereform och förändringar i huvudmannaskapet inom bland annat äldreomsorgen och skolan ansågs det ge nya förutsättningar att genomföra mer genomgripande förändringar vad avsåg statsbidragen och skatteutjämningssystemet. Det infördes en ny kommunallag (1991:900) med inriktningen att ge de enskilda kommunerna och regionerna stor frihet att välja flexibla

[60] SOU 1977:78 *Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning*.

organisationslösningar och utveckla ändamålsenliga former för den ekonomiska styrningen och förvaltningen. Den riksdagsbundna så kallade finansieringsprincipen infördes 1993. Principen innebär att statliga beslut som ger upphov till kostnader för kommuner och regioner ska finansieras. Staten införde därutöver ett utgiftstak för de offentliga utgifterna 1997 som en del av reformeringen av budgetprocessen. Eftersom staten inte kan besluta om de kommunala utgifterna ingick de inte i utgiftstaket.

Det var under 1990-talet, som präglades av ekonomiska utmaningar och stora förändringar i de system som rör den kommunala ekonomin, som staten ansåg sig nödgad att lagstifta om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten.

Som skäl för det så kallade skattestoppet 1991–1993 anförde regeringen att Sveriges ekonomi stod inför allvarliga problem, såsom snabb inflation, svag tillväxt och ett alltför lågt sparande (se avsnitt 15.2.4). Regeringen föreslog ett åtstramningspaket där ett förslag om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten fanns med. Under tiden för skattestoppet menade regeringen att statsbidragen till kommunerna och regionerna skulle ses över. Regeringen anförde att det statsfinansiella läget innebar att statens transfereringar till kommuner och regioner måste begränsas och att det i sin tur innebar att de inkomster kommunerna beräknades disponera över 1991 endast skulle kunna ökas genom avgiftshöjningar och olika finansiella transaktioner. Regeringen konstaterade att sådana åtgärder endast till en del kunde förbättra kommunsektorns ekonomiska läge och att det betydde att utrymmet för att öka den totala verksamhetsvolymen 1991 var mycket begränsat.

När det gällde förslaget om den tvåårige begränsningen i den kommunala beskattningsrätten uttalade departementschefen att den ekonomiska utvecklingen i kommuner och regioner är av stor betydelse för samhällsekonomin och att det därför är angeläget att kommunerna och regionerna fullgör sina uppgifter utan skattehöjningar. Departementschefen uttalade vidare att genomförandet av skattereformen och aktuella förändringar av huvudmannaskapet inom bland annat äldreomsorgen och skolan gav nya förutsättningar för att göra mer genomgripande förändringar vad avser statsbidrags- och skatteutjämningssystemen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till kommunernas ekonomiska situation fick den utredning som skulle se över statsbidragen till kommunerna även i uppdrag att göra en samlad översyn av kommunernas finansieringskällor i övrigt. I avvaktan på resultatet

av utredningsarbetet och som ett led i den nödvändiga åtstramningen av den svenska ekonomin anförde departementschefen att tillfälliga åtgärder borde vidtas för att förhindra kommunalskattehöjningar under de närmaste åren.

Som skäl för att staten minskade det generella statsbidraget för de kommuner och regioner som höjde skatten 1997–1999 anfördes att ett tak för de offentliga utgifterna skulle införas 1997. Eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna var det regeringens uppfattning att målet om utgiftsbegränsning för kommunsektorn borde uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avsåg kommunalskattemedel och statsbidrag. Men hjälp av sådana restriktioner, i kombination med lagstadgade krav på ekonomisk balans som regeringen avsåg att föreslå riksdagen, menade regeringen att kommunsektorns utgifter skulle kunna begränsas till en nivå som var långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.

Konstitutionsutskottet yttrade sig över förslaget och konstaterade att förslaget hade samband med såväl det nya bidrags- och utjämningssystem för kommuner och regioner som trädde i kraft den 1 januari 1996 som det utgiftstak för de offentliga finanserna som skulle införas 1997.[61] Enligt utskottet syftade förslaget om minskning av det generella statsbidraget till kommuner eller regioner som höjde skatten till att motverka skattehöjningar till följd av att bidrags- och utjämningssystemet ändrades. Enligt utskottet skulle förslaget bidra till att uppfylla intentionerna om utgiftstaket och därmed till samhällsekonomisk balans på längre sikt.

Kommittén konstaterar att lagstiftning om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten under 1990-talet har genomförts i samband med en finanskris i kombination med stora förändringar i uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Det har också under samma tid genomförts förändringar som gett kommunsektorn större frihet att välja lösningar för sin organisation och ekonomiska styrning och förvaltning. Därutöver har det genomförts stora förändringar i de system som rör den kommunala ekonomin.

Mot bakgrund av hur frågan om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten har hanterats historiskt ger det enligt kommitténs mening en tydlig signal om att den kommunala självstyrelsen, som en av statsskickets grunder tillsammans med ett representativt och parla-

[61] Yttr. 1996/97:KU3y *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*.

mentariskt statsskick, inte bör begränsas annat än under mycket speciella omständigheter. Samtidigt konstaterar kommittén att frågan om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten inte har varit föremål för skarpa diskussioner annat än i samband med att Sverige befunnit sig i mycket utmanande tider. Det kan därför inte uteslutas att utrymmet för att besluta om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten finns även i ekonomiskt, åtminstone i någon mån, stabilare tider.

Kommittén menar dock att Lagrådets uttalanden i samband med de begränsningar i den kommunala beskattningsrätten som genomfördes under 1990-talet med styrka pekar på att den kommunala självstyrelsen inte ska inskränkas genom begränsningar i beskattningsrätten annat än under just mycket speciella omständigheter.

Mot bakgrund av vad kommittén har redogjort för ovan gör kommittén bedömningen att åtgärder som medför begränsningar i den kommunala beskattningsrätten eller andra liknande åtgärder kan beslutas endast under mycket speciella omständigheter, som vid finansiella kriser och stora förändringar i de system som hanterar den kommunala ekonomin.

Begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder får göras endast om det lämnas utrymme för en så kallad fri sektor samt en viss frihet för kommunerna och regionerna att fastställa skattesatsen

Som kommittén redogjort för i detta avsnitt har begränsningar i den kommunala beskattningsrätten ansetts möjliga att genomföra endast om det lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna och regionerna kan ombesörja egna angelägenheter samtidigt som det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa skattesatsen.

En lagreglering som sätter ett tak för den kommunala utdebiteringen måste enligt konstitutionsutskottet alltid ge utrymme för en fri sektor för kommunerna och regionerna och behålla åtminstone viss frihet för dem när det gäller att bestämma skattens storlek.[62]

[62] Bet. 1980/81:KU22 *om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak* och yttr. 1981/82:KU6y *om konstitutionella aspekter på vissa kommunalekonomiska åtgärder* (*prop. 1981/82:100*, *bilaga* 2).

Lagrådet har uttalat att ju högre grad ingripanden i beskattningsrätten innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun eller region att handha sina uppgifter desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt.[63]

Frågan hur långtgående ingripanden i beskattningsrätten som får göras måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de ska gälla.

Enligt kommitténs mening är den kommunala beskattningsrätten en nödvändig förutsättning för den kommunala självstyrelsen. Det kan enligt kommitténs mening inte komma i fråga att staten begränsar den kommunala beskattningsrätten så hårt att enskilda kommuner och regioner fråntas möjligheten att utföra sina uppgifter och rätten att fastställa skattesatsen. Om staten vill begränsa den kommunala beskattningsrätten eller genomföra liknande åtgärder behöver staten enligt kommitténs bedömning alltså se till att kommunerna och regionerna har utrymme för en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter samtidigt som det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa skattesatsen.

Checklista för när staten har utrymme att besluta om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten och liknande åtgärder

Kommittén har i detta avsnitt gått igenom de förutsättningar som enligt kommitténs mening behöver föreligga för att staten ska ha utrymme att besluta om begränsningar i den kommunala beskattningsrätten (till exempel skattestopp) och liknande åtgärder (till exempel minskade bidrag till de kommuner och regioner som höjer skatten, vilket ibland kallas mjukt skattestopp eller skattebroms).

Den kommunala beskattningsrätten utgör en väsentlig förutsättning för den kommunala självstyrelsen. Beskattningsrätten måste därför enligt kommitténs mening ses mot bakgrund av den betydelse som den kommunala självstyrelsen tillmäts i regeringsformen.

[63] Prop. 1989/90:150 bil. 4 s. 32 f. *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*.

Staten har enligt kommitténs bedömning utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten och införa liknande åtgärder endast om:

- det sker genom lag,
- det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans,
- det görs för en begränsad tid,
- det föreligger mycket speciella omständigheter,
- det lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna och regionerna kan ombesörja egna angelägenheter, och
- det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa skattesatsen.

Uppräkningen i checklistan motsvarar den bedömning kommittén har gjort ovan i bedömningsrutan i detta avsnitt.

15.4 Överväganden och förslag som kan minska kommuners och regioners behov av skatteintäkter

Kommittén har ovan (i avsnitt 15.2) redogjort för den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen, proportionalitetsprincipen och den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten.

Kommittén har fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten. Kommittén har (i avsnitt 15.3) redogjort för möjligheten för staten att begränsa den kommunala beskattningsrätten som en sådan åtgärd som kan motverka höga och ökande skattesatser. I detta avsnitt behandlas i stället åtgärder staten skulle kunna vidta i syfte att motverka höga och ökande kommunala skattesatser genom att minska kommuners och regioners behov av högre skattesatser. Särskilt sådana åtgärder kan enligt kommittén främja ett effektivt resursutnyttjande i kommuner och regioner.

Mot bakgrund av att kommittén har haft en mycket begränsad tid för utredningen om frågan av åtgärder för att motverka höga och

ökande skattesatser har kommittén begränsat sig till att föreslå ett par åtgärder som kommittén anser skulle kunna bidra till att minska kommuners och regioners behov av högre skattesatser. De åtgärder som föreslås är utgångspunkter för hur regeringen skulle kunna arbeta. Förslagen behöver kompletteras för att kunna genomföras.

15.4.1 Effektivitet i resursutnyttjandet

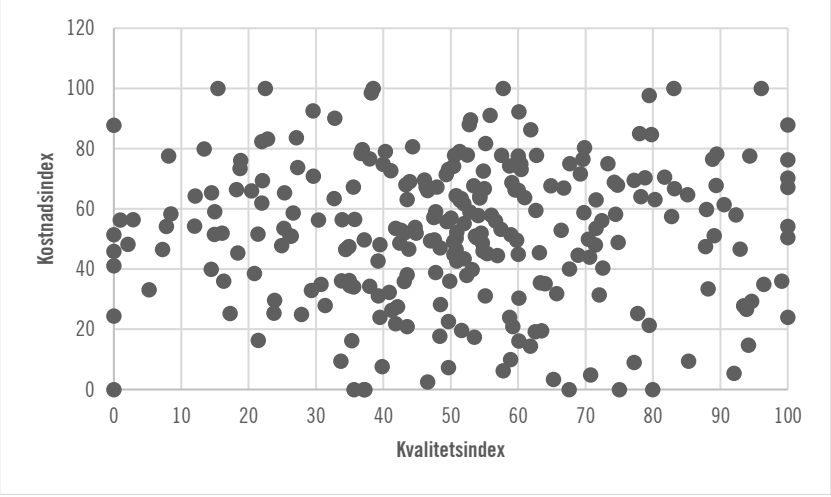
Att kommuner och regioner ska ha en effektiv verksamhet innebär inte per automatik att kostnaderna behöver vara låga. Effektivitet handlar om att få ut så mycket värde som möjligt för varje spenderad krona. En kommun med en hög kostnad per elev i grundskolan kan ändå vara den mest effektiva kommunen, om den samtidigt får ut mer värde för de spenderade medlen jämfört med andra kommuner. Utmaningen med de flesta effektivitetsmått är att kvaliteten i verksamheten är svår att mäta.

Frågan är vad som egentligen mäter vilken kvalitet en skola i en kommun har. Det kan anses vara vilka betyg som uppnås i förhållande till de förväntade betygen med avseende på elevernas bakgrund. Det kan också anses vara hur nöjda invånarna är med verksamheten. Om det anses vara det senare blir frågan hur det är möjligt att mäta nöjdheten.

Det har gjorts olika försök att mäta kvalitet och kostnader i kommunala verksamheter. Ett sätt att mäta effektiviteten i resursutnyttjandet kan vara att väga ihop ett mått för kvalitet med ett mått för kostnader och på så sätt se hur effektiv en kommun är inom ett visst verksamhetsområde. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) är en av aktörerna som gjort detta och skapat ett index som mäter kostnader och kvalitet. Indexet för kvalitet baseras på avvikelse från kommunens faktiska meritvärde, det vill säga betygen i årskurs nio jämfört med ett modellberäknat värde som tar hänsyn till elevernas bakgrund. RKA väger också in andel elever som når målen i alla ämnen och är behöriga till yrkesprogram samt resultatet från en elevenkät. Nyckeltalen normaliseras – vilket innebär att alla kommuners värden placeras på en skala från 0 till 100, där 0 är sämst och 100 är bäst – och vägs sedan ihop. Kostnadsindexet tar hänsyn till de strukturella förutsättningar som utjämningssystemet tar hänsyn till. På samma vis normaliseras värdena så alla kommuner får ett värde mellan 0 och 100.

I nedanstående figur analyseras samvariationen mellan kvalitetsindexet och kostnadsindexet.

Figur 155.1 Kvalitet och kostnadsindex 2022



Källa: Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) genom Kolada.

Det som framgår i figur 15.1 är att det inte finns något samband mellan kvalitet och kostnader. Det är alltså inte så att kommunerna som lägger mest resurser i förhållande till de strukturella förutsättningarna också har hög kvalitet i verksamheten. Det innebär enligt kommitténs mening att det finns goda skäl för staten att överväga andra åtgärder än att tillföra medel till kommunerna och regionerna för att öka deras effektivitet.

15.4.2 Den kommunala självstyrelsen och samhällsekonomisk balans

När staten överväger åtgärder i förhållande till kommuner och regioner behöver staten beakta den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen (se närmare resonemang om det i avsnitt 15.3). Den sätter gränser för vilka åtgärder som är möjliga att vidta och behöver också enligt kommitténs mening beaktas vid bedömningen av vilka åtgärder som är lämpliga att vidta.

Kommittén har (i avsnitt 15.3) konstaterat att en samhällsekonomisk balans är en förutsättning för välfärden och samhällsutvecklingen över tid och att den samhällsekonomiska balansen därför behöver styra bedömningar av det ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Samtidigt har kommunsektorn genom sin omfattning en stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen. Kommittén har vidare menat att staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans och att staten vid behov behöver kunna vidta åtgärder som påverkar kommunerna och regionerna.

Enligt kommitténs mening har staten oaktat den kommunala självstyrelsen alltså ett behov av att kunna vidta vissa åtgärder så att den kommunala sektorns utveckling är förenlig med samhällsekonomisk balans. När sådana åtgärder övervägs behöver det göras i ljuset av den tyngd den kommunala självstyrelsen har som en av statsskickets grunder. Regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen behöver därför enligt kommitténs mening tjäna som generella direktiv när staten överväger åtgärder riktade mot kommuner och regioner. Det gäller enligt kommitténs mening även i de fall där det inte formellt sett är fråga om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Det är viktigt att de demokrati- och effektivitetsvärden som den kommunala självstyrelsen innebär vägs in vid utformningen och genomförandet av olika åtgärder. Det innebär enligt kommitténs mening att lämpligheten av statliga åtgärder som riktar sig mot kommuner och regioner alltid behöver bedömas i förhållande till den kommunala självstyrelsen.

15.4.3 Statligt stöd för effektivitet i den kommunala verksamheten

Kommitténs bedömning: Ett kontinuerligt arbete för att bedriva den kommunala verksamheten effektivt kan motverka höga och ökande skattesatser. Det kan därför finnas skäl för staten att genom olika åtgärder underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten.

Skälen för kommitténs bedömning

Det framhålls i direktiven till kommittén att det kommunalekonomiska utjämningssystemet inte ska utjämna för alla skillnader, till exempel inte för skillnader i ambitionsnivå och effektivitet. Det framhålls vidare att en förmåga att driva verksamheter mer effektivt än andra kommuner respektive regioner kan skapa utrymme för en lägre skattesats, medan en ineffektivt bedriven verksamhet i stället kan leda till behov av en högre skattesats.

Kommittén konstaterade inledningsvis (i avsnitt 15.1) att åtgärder staten kan vidta i syfte att motverka höjningar av de kommunala skattesatserna kan vara sådana som kan minska kommuners och regioners behov av högre skattesatser. Kommittén menade samtidigt att sådana åtgärder kan främja ett effektivt resursutnyttjande i kommuner och regioner.

Kommunutredningen konstaterade följande i sina sammanfattande slutsatser om kommunernas ekonomi:[64]

> Det är mycket svårt att bedöma hur stor potentialen för en effektivisering av kommunernas verksamheter är. Men det är helt klart att om produktiviteten inom verksamheterna årligen skulle kunna öka med 0,5–1,0 procent skulle detta långsiktigt minska behovet av ökade statsbidrag och höjningar av kommunalskatterna.

Utgångspunkten är att staten vill åstadkomma likvärdiga förutsättningar för kommuner och regioner genom generella utjämningssystem. Den kommunalekonomiska utjämningen ska utjämna för strukturella förutsättningar som kommunerna och regionerna inte kan påverka. Sådana skillnader som kommunerna och regionerna kan påverka, som till exempel ambitionsnivå och effektivitet, brukar benämnas påverkbara faktorer. Staten ska inte utjämna för dessa påverkbara faktorer.

Även om det ankommer på de enskilda kommunerna och regionerna att ansvara för effektiviteten i resursutnyttjandet så kan staten genom stöd bistå kommunerna och regionerna i det arbetet. Enligt kommitténs mening är det främst effektiviteten inom kommunernas och regionernas kärnverksamhet som är viktig för den kommunala ekonomin och skattesatsen. Om staten ska stödja kommuner och regioner i fråga om effektivitet i resursutnyttjandet behöver stödet anpassas så att det är lämpligt i varje enskilt fall.

[64] SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* s. 241.

Med förbättrade kvalitetsindikatorer kan måtten för den relativa effektiviteten för enskilda kommuner och regioner utvecklas. Med utvecklade mått skulle det också vara möjligt att skapa incitament att bedriva den kommunala verksamheten mer effektivt genom någon slags effektivitetspremie. Ett förslag på en sådan premie togs fram i en rapport utgiven av Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) år 2020.[65] Rapporten analyserar hur en statlig premie vars storlek avgjordes av hur effektiv kommunen var relativt andra kunde fungera. Kommittén har inte med sin begränsade tid kunnat analysera förslaget i denna rapport. Kommittén menar dock att om en effektivitetspremie ska övervägas behöver kvalitetsindikatorerna först förbättras. Samtidigt är det viktigt att det säkerställs att ett införande av denna typ av premie får önskvärd effekt utan negativa bieffekter och att premien skapar incitament för effektivitet i samtliga kommuner och regioner. Den här typen av åtgärd är möjligen något som kan komma att granskas av den kommitté för högre produktivitetstillväxt – Produktivitetskommissionen – som ska analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten och lämna förslag för att öka produktiviteten i den offentliga sektorn.[66]

Det har även framförts olika förslag om att ställa tydligare krav på att den kommunala verksamheten ska bedrivas effektivt. Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner föreslog att begreppet god ekonomisk hushållning skulle ersättas av begreppet god kommunal hushållning. Förslaget ledde inte till lagstiftning. Detta behöver inte vara ett hinder för att ta upp utredningens förslag om att förtydliga innebörden i vad god ekonomisk hushållning omfattar.[67]

Långtidsutredningen 2023 förde ett resonemang om att införa ett krav på produktivitetsökning på lönekostnadsandelen av kommunsektorns verksamhet liknande det som tillämpas för anslagsfinansierade statliga myndigheter.[68] Kravet skulle vara en del i en reform för att stabilisera kommunernas och regionernas inkomster över konjunkturen.

Långtidsutredningen 2015 påpekade att produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor spelar en viktig roll för ekonomins utveckling men att den är svår att mäta eftersom värdet av offentliga tjänster i huvudsak

[65] Rapporten *Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet* (2020:3).
[66] Dir. 2023:58 *Högre produktivitetstillväxt*.
[67] SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning* s. 219 och 221–224.
[68] SOU 2023:85 *Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering* s. 244–245.

inte prissätts på en marknad.[69] Utredningen pekade ut revisionen i kommuner och regioner som en riskfaktor bakom improduktivt användande av offentliga resurser.[70] Utredningen menade att revision av den lokala och regionala förvaltningen bör utföras opartiskt och professionellt för att ge incitament till en effektiv användning av kommunala och regionala medel.[71] Kommittén delar Långtidsutredningen 2015:s syn på revisionens betydelse för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av offentliga resurser.

Riksrevisionen granskar effektiviteten i den statliga verksamheten. Möjligheten för myndigheten att granska även effektiviteten i kommunsektorn har tidigare lyfts fram i olika sammanhang. Effektivitetsgranskningar skulle också kunna ske i form av uppdrag eller förfrågningar från kommuner och regioner. Kommittén ser dock utmaningar med ett förändrat ansvarsområde för Riksrevisionen som skulle behöva utredas vidare. Det ankommer inte heller på kommittén att lämna förslag på vad riksdagen kan vidta för åtgärder för att främja effektivitet i kommunsektorn.

Kommittén har inte med sin begränsade tid kunnat analysera om förslag från tidigare utredningar hade kunnat ligga till grund för förslag från kommittén. Enligt kommitténs mening kan dock ett kontinuerligt arbete för att bedriva den kommunala verksamheten effektivt motverka höga och ökande skattesatser. Det kan därför finnas skäl för staten att genom olika åtgärder underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten.

15.4.4 Stöd för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder

Kommitténs förslag: Regeringen ska inrätta en delegation som ett särskilt beslutsorgan inom en lämplig myndighet. Delegationen ska ges i uppgift att pröva frågor om stöd till enskilda kommuner och regioner i syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande. Delegationen ska också ges i uppgift att följa upp och utvärdera beslutade stöd samt göra en bedömning av vilka åtgärder som visat sig vara mest effektiva.

[69] SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande* s. 112.
[70] SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande* s. 151.
[71] SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande* s. 159.

Skälen för kommitténs förslag

Enskilda kommuner och regioner kan vara i behov av att vidta omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder i sin verksamhet i syfte att främja ett mer effektivt resursutnyttjande, vilket i sin tur bidrar till att uppnå en kommunal ekonomi i balans. Det främjar i sin tur den samhällsekonomiska balansen och bidrar på så sätt till att trygga välfärden och samhällsutvecklingen.

Även om effektiviteten i resursutnyttjandet ankommer på de enskilda kommunerna och regionerna kan det ibland vara förenligt med svårigheter för dem att hantera större förändringar samtidigt som den löpande verksamheten fortgår.

Utmaningarna ser inte likadana ut i alla kommuner och regioner. Tvärtom varierar utmaningarna, vilket enligt kommitténs mening behöver beaktas när det övervägs vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att möta dessa utmaningar. Det betyder att åtgärder behöver anpassas till den enskilda kommunens eller regionens behov.

Kommuner som under lång tid minskat i folkmängd kan stå inför behov av förändringar inom till exempel äldreomsorgen. Det kan handla om att en sådan kommun behöver stänga mindre äldreboenden för att i stället bygga ett nytt större boende. Det innebär inledningsvis höga utgifter för att sedan medföra minskade kostnader på sikt.

Ett statligt stöd till kommuner och regioner behöver inte bara betyda resurser för att genomföra förbättringsåtgärder. Det skulle också kunna avse stöd vid analyser av lämpliga åtgärder och stöd vid genomförandet av sådana åtgärder.

Även om det ankommer på den enskilda kommunen eller regionen att analysera effektiviteten i resursutnyttjandet noterar kommittén att det kan vara förenat med betydande svårigheter att prioritera ett sådant arbete samtidigt som den löpande verksamheten fortgår. Det är också en fråga om att ha särskild kunskap om förändringsarbete tillgänglig för att kunna utföra ett fullgott analysarbete. I den här delen skulle staten kunna tillhandahålla någon form av anpassat stöd för genomförande av relevanta analyser.

Även när det gäller genomförande av förändringar är det den enskilda kommunen eller regionen som ansvarar för ett sådant genomförande. Att genomföra genomgripande förändringar i till exempel en verksamhet kräver kunskaper om förändringsarbete samtidigt som det tar tid och resurser i anspråk. Också i den här delen skulle staten

kunna tillhandahålla någon form av anpassat stöd för genomförande av förändringar.

Stödet skulle också kunna vara ett ekonomiskt stöd på så sätt att medel tillförs enskilda kommuner och regioner. Att vissa enskilda kommuner och regioner kan behöva ett anpassat stöd för en begränsad åtgärd kan vara ett skäl till att rikta medel till en sådan åtgärd i särskild ordning. I fall där staten vill att medlen ska användas till vissa åtgärder – som omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder – kan staten välja att rikta medel som kan användas för de specifika åtgärderna.

Den typ av effektiviserings- och omstruktureringsåtgärder som kan behövas i kommunerna och regionerna är inte jämnt fördelade över kommunerna och regionerna utan beror i många fall på befolkningsutvecklingen. Det medför enligt kommitténs mening att det kan finnas skäl att särskilt stödja de kommuner och regioner som står inför ett sådant mer omfattande förändringsarbete.

Staten kan välja att fördela bidrag till de kommuner och regioner som staten anser är i behov av att vidta omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder alternativt fördela bidrag i kronor per invånare till de kommuner och regioner som har ansökt om bidrag. Oavsett hur detta görs behöver ett urval av kommuner och regioner göras eftersom inte alla har behov av effektiviserings- och omstruktureringsåtgärder. En fördelning i kronor per invånare skulle kunna leda till att befolkningsmässigt mindre kommuner och regioner inte skulle få tillräckliga bidrag. Vissa typer av åtgärder kan kosta ungefär lika mycket oavsett befolkningsantal eller i vart fall inte vara proportionella.

Kommittén anser att effekten av ett ekonomiskt stöd från staten till kommunsektorn kan bli betydligt starkare om enskilda kommuner och regioner i behov av omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder motiverar kostnaden för den åtgärd eller de åtgärder som bör genomföras och – om kommunen eller regionen tillförs medel – får medel utifrån den beräknade kostnaden. Kommittén anser vidare att genomförandet av de beslutade åtgärderna bör följas upp och att det vid uppföljningen granskas vilka effekter åtgärderna har gett. Resultatet av en sådan uppföljning bör också nyttjas för att sammanställa vilka åtgärder som har visat sig mest effektiva.

En delegation skulle kunna inrättas för att stödja kommuners och regioners omstrukturerings- och effektiviseringsarbete. Regeringen avser redan nu att inrätta en effektivitetsdelegation för hälso- och

sjukvården med syfte att stödja regionerna i genomförandet av strukturåtgärder.[72]

Om en delegation ska inrättas bör det enligt kommitténs mening göras genom ett särskilt beslutsorgan inom en lämplig myndighet.

Ett alternativ till detta kan vara att ge den befintliga Kommundelegationen – som är inrättad som ett särskilt beslutsorgan inom Kammarkollegiet – ett utökat uppdrag. Ett ytterligare alternativ kan vara att tillsätta en utredning inom ramen för kommittéväsendet och att utredningen får det uppdrag som här föreslås ges till delegationen. En delegation skulle också kunna verka inom ramen för en myndighet på annat sätt än genom att inrättas som ett särskilt beslutsorgan.

Eftersom delegationen som föreslås skulle bemyndigas att fatta beslut om åtgärder och om riktade statsbidrag till enskilda kommuner och regioner menar kommittén att delegationen lämpligen bör inrättas som ett beslutsorgan inom en myndighet. Den lösningen medför också att delegationen får tillgång till administrativt stöd hos myndigheten. Om delegationen lämpligen bör verka som ett beslutsorgan inom en myndighet kan det tala för att överväga att ge den befintliga Kommundelegationen ett utökat uppdrag. Kommittén föreslår dock en ny kommundelegation för att öppna för överväganden kring vilken myndighet som kan anses vara den mest lämpade myndigheten.

Kommittén menar att en delegation behöver ha en sådan omfattning att den kan samla nödvändig kompetens för arbetet med att stödja enskilda kommuner och regioner med genomförande av analyser och förändringar samt med att fatta beslut om att medel ska beviljas.

Delegationen bör ges möjlighet att följa upp åtgärderna, vilket innebär att den behöver tidsättas med beaktande av att kommunerna och regionerna ska hinna söka stöd med hela kedjan, från analyser till genomförande av åtgärder. Om medel har betalats ut bör det också avsättas tid för uppföljning och utvärdering av om villkoren för utbetalning av medel har följts. Därutöver bör delegationen ges tid att använda uppföljningen och utvärderingen för att göra en bedömning av vilka åtgärder som visat sig vara mest effektiva. För att ha utrymme att hantera dessa frågor bör delegationen arbeta i minst fem år. Om delegationen ges kortare tid för arbetet kan ett alternativ vara att uppföljning och utvärdering läggs på en befintlig myndighet i stället för att ingå i delegationens uppgifter.

[72] Prop. 2023/24:99 *Vårändringsbudget för 2024*.

Kommittén vill särskilt understryka att stöd i syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande, som till exempel omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder till enskilda kommuner och regioner, behöver kunna ges i tider när det är politiskt genomförbart att vidta sådana åtgärder.

Sammanfattningsvis anser kommittén att en delegation bör inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom en lämplig myndighet. Beslutsorganet bör ges i uppgift att pröva frågor om stöd till enskilda kommuner och regioner i syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande. Delegationen bör också ges i uppgift att följa upp och utvärdera beslutade stöd samt göra en bedömning av vilka åtgärder som visat sig vara mest effektiva.

Förslaget behöver kompletteras med bestämmelser om bland annat förutsättningarna för att en kommun eller region ska kunna få bidrag, hur ansökan om bidrag ska göras, hur ärenden om bidrag ska handläggas, hur beslut om bidrag ska fattas och utformas samt hur bidrag ska betalas ut och följas upp. Kommitténs förslag utgår dock från att det skulle bli frivilligt för kommuner och regioner att ansöka om bidrag för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder. Förslaget innebär i så fall inga nya åligganden för kommuner och regioner och det inskränker därför inte den kommunala självstyrelsen. Den kommunala finansieringsprincipen blir därför inte heller tillämplig.

Åtgärden kan finansieras inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och därmed vara statsfinansiellt neutral.

15.4.5 Stöd till Rådet för främjande av kommunala analyser för jämförelser och analyser av effektivitet

Kommitténs förslag: Statens bidrag till Rådet för främjande av kommunala analyser ska ökas för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner i denna fråga.

Skälen för kommitténs förslag

Välfärdskommissionen behandlade frågan om ett effektivt nyttjande av offentliga resurser och pekade på behovet av vidareutveckling av stöd vid jämförelser.[73] Staten har ett övergripande ansvar för att kommuner och regioner har likvärdiga förutsättningar och kapacitet att utföra sitt välfärdsuppdrag.

Jämförelser mellan kommuner och regioner kan bidra till ökad effektivitet. Att det finns tillgång till verktyg för jämförelser och stöd för bedömning av relativ produktivitet och effektivitet i kommuner och regioner är av stor vikt. Att kommuner och regioner ges förutsättningar att analysera och följa verksamheternas resultat i relation till andra kommuner och regioner kan enligt kommittén bidra till utveckling av den egna verksamheten och därmed till att offentliga resurser nyttjas på ett mer effektivt sätt.

Välfärdskommissionen pekade på att utvecklingen av metoder för jämförelser behöver inriktas på användbarhet och att jämförelser också är viktiga för arbetet på nationell nivå med till exempel kunskapsöverföring och metodutveckling. Framgångsrika kommuner och regioner kan identifieras för lärande av bland annat effektiva metoder, arbetssätt och sätt att organisera och leda verksamheten.[74]

Välfärdskommissionen föreslog att stöd vid jämförelser skulle vidareutvecklas och pekade på att jämförelser mellan kommuner och mellan regioner kan utgöra en drivkraft för utveckling av välfärdens verksamheter. Kommissionen hänvisade till att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) presenterar en årlig rapport om utvecklingen av effektivitet och produktivitet i kommunsektorn och att RKA underlättar användandet av jämförelser i kommunerna och regionerna genom att anordna utbildningar och ge vägledning. Välfärdskommissionen menade dock att det finns ett behov av att utveckla kompletterande nyckeltal och indikatorer för främst måluppfyllelser och kvalitet där sådana saknas. Därutöver menade kommissionen att där nyckeltal och indikatorer finns behöver de förvaltas och kontinuerligt utvecklas eller avvecklas vid behov så att förändringen inte leder till en ökad administrativ börda.

[73] Promemorian *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (Finansdepartementet)*, Finansdepartementet 2021.
[74] Promemorian *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (Finansdepartementet)*, Finansdepartementet 2021.

Kommittén menar på samma sätt som Välfärdskommissionen att jämförelser och kunskapsunderlag kan bidra till effektivitet. Enligt kommitténs mening är det tydligt att möjligheter för de enskilda kommunerna respektive regionerna att jämföra sig med andra kommuner respektive regioner bidrar till att det blir enklare för dem att identifiera styrkor och svagheter i den egna effektiviteten i resursutnyttjandet. Jämförelser kan ge kommunerna respektive regionerna värdefulla underlag för att analysera och följa verksamheternas resultat i relation till andra kommuner respektive regioner.

Kommittén menar också att jämförelser är viktiga för arbetet på nationell nivå. Tillgång till analyser och metoder som kan ligga till grund för att utveckla verksamheter så att effektivitet främjas är något som gagnar även staten.

Utgångspunkten är att det är den enskilda kommunen eller regionen som ansvarar för att resursutnyttjandet sker på ett effektivt sätt. Staten kan dock bidra till möjligheter för kommuner respektive regioner att jämföra sig med andra kommuner respektive regioner som ett informativt sätt att se om den egna verksamheten bedrivs mer eller mindre resurseffektivt.

Det är naturligtvis inte tillräckligt att göra jämförelser för att effektivisera resursutnyttjandet. Resultaten av jämförelserna behöver också analyseras i syfte att identifiera vad som fungerar mer eller mindre väl. Därefter behöver resultatet av de analyserna beaktas när den enskilda kommunen eller regionen tar ställning till vad som behöver förbättras och vad som behöver bevaras.

Enligt kommitténs mening är särskilt kvalitetsjämförelser viktiga eftersom kvaliteten är till stor del avgörande för frågan om resurserna nyttjas effektivt eller inte i kommunerna och regionerna. Det betyder enligt kommitténs mening att det finns starka skäl att sträva efter att tillhandahålla träffsäkra kvalitetsmått. Möjligheten att göra kvalitetsjämförelser bör alltså enligt kommitténs mening särskilt uppmärksammas när verktyg som underlättar jämförelser mellan kommuner och regioner tillhandahålls.

Sammanfattningsvis menar kommittén att staten bör ge ett utökat stöd till kommuner och regioner genom att se till att de verktyg som tillhandahålls och som underlättar jämförelser kommuner respektive regioner emellan utvecklas. Därutöver menar kommittén att staten också bör utöka stödet att underlätta kommuners och regioners arbete

med att genomföra analyser för att identifiera vad den enskilda kommunen eller regionen behöver vidta för åtgärder.

Staten stödjer från och med 2020 RKA med medel årligen för föreningens arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner i denna fråga.

Eftersom jämförelser enligt kommitténs mening är ett effektivt sätt för den enskilda kommunen och regionen att se hur den egna ekonomin och resursutnyttjandet står sig jämfört med andras menar kommittén att RKA:s roll i att granska effektiviteten i kommunerna och regionerna, att göra uppföljningar och att sprida goda exempel skulle kunna förstärkas och utvecklas.

Det är inte bara de olika måtten som behöver utvecklas. Även användbarheten av verktyg som databasen Kolada, RKA:s databas som innehåller cirka 6 000 nyckeltal för kommuner och regioner och för de verksamheter de bedriver, kan göras mer pedagogisk. I dag finns alltså ett stort antal nyckeltal tillgängliga. Att identifiera de nyckeltal som är relevanta för kommunen eller regionen och sedan tolka dem är ett omfattande arbete. Med artificiell intelligens (AI) skulle det kunna göras automatiskt. Kommuner och regioner kan då enkelt få ut rapporter som pedagogiskt tolkar resultaten som sticker ut för de enskilda kommunerna och regionerna. Det skulle effektivisera analysarbetet i varje kommun och region om användandet av jämförelser underlättades på ett sådant sätt. Om kommunen eller regionen sedan i nästa steg också genomför åtgärder för att möta upp rapportens iakttagelser skulle vinsterna komma i två steg, dels genom effektivare analyser, dels genom mer träffsäkra förbättringsåtgärder.

Jämförelser är viktiga även för arbetet på nationell nivå. Att verksamheter utvecklas så att effektivitet främjas är något som gagnar staten.

Även om staten behöver se över det arbete RKA utför i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), eftersom både staten och SKR som medlemmar i föreningen kan ha synpunkter på vad RKA ska utföra för arbete, anser kommittén att staten och SKR rimligen bör kunna hitta samsyn kring vad som kan vara lämpliga frågor för RKA att arbeta med. Det finns dessutom utrymme för staten att ensam ge ytterligare medel till visst arbete RKA kan utföra, det vill säga utan SKR som medfinansiär.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att statens bidrag till RKA ökas för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner i denna fråga. RKA kan då ges möjlighet att arbeta även med det nationella perspektivet, det vill säga utveckling av effektivitet för kommunsektorn som helhet. Inom ramen för arbetet har RKA utrymme att öka användarvänligheten av Kolada med hjälp av AI. En höjning av bidraget till RKA förutsätter en ändring i det avtal mellan staten och SKR som bland annat reglerar RKA:s finansiering. Om staten finansierar ett utökat bidrag till RKA fullt ut ankommer det lämpligen på Regeringskansliet (Finansdepartementet) och RKA att genom avtal dem emellan närmare bestämma vilket arbete RKA ska utföra inom ramen för de tillförda medlen.

Det krävs utökade resurser till RKA för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner i denna fråga. Åtgärden kan finansieras inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och därmed vara statsfinansiellt neutral.

16 Författningskommentar

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

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om inkomst- och kostnadsutjämning för kommuner och regioner.

Lagen innehåller även bestämmelser om *bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag, fasta införandebidrag* och införandebidrag samt om regleringsbidrag och regleringsavgift.

I *andra stycket* har det gjorts en ändring som innebär att begreppet strukturbidrag byts ut mot bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.10.3, 10.3 och 11.2.

3 §

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

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift ska betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller region enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om 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 regionen den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och regions 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 en region undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller region 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 region.

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller en regions bidrag och avgifter år *2025* enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller regionens bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12, 15 och 16 §§.

I paragrafen har det gjorts en ändring som innebär att beräkningen av om en bidragsminskning föreligger för kommunen eller regionen ska beräknas utifrån kommunens eller regionens bidrag och avgifter år 2025, i stället för utifrån år 2019. Det beror på att sådana bidragsminskningar ska beräknas utifrån året före en ny bestämmelse om bidragsminskning träder i kraft. Eftersom lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 ändras årtalet i enlighet med det.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

4 §

Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget för en kommun och för en region ska procentsatsen vara *116* procent.

I paragrafen har det gjorts en ändring som innebär att procentsatsen för beräkningen av skatteutjämningsunderlaget ändras från 115 procent till 116 procent. Ändringen medför att regleringsbidraget minskas i förhållande till det nuvarande regleringsbidraget.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.3.

7 §

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 *och regioner* fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år *2022.*

För avgiftsskyldiga kommuner och regioner ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år *2022*.

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

I *andra stycket* har det gjorts en ändring som innebär att de länsvisa skattesatserna ska fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatserna för både bidragsberättigade kommuner och regioner, i stället för som tidigare när de länsvisa skattesatserna för bidragsberättigade regioner fastställdes utifrån 90 procent av medelskattesatsen. Det har också gjorts en ändring i samma stycke som innebär att de länsvisa skattesatserna ska fastställas utifrån medelskattesatsen år 2022 i stället för år 2003.

I *tredje stycket* har det, på motsvarande sätt som i andra stycket, gjorts en ändring som innebär att de länsvisa skattesatserna ska fastställas utifrån medelskattesatsen år 2022 i stället för år 2003.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.2.

8 §

För varje kommun beräknas standardkostnaden för

1. förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
2. förskoleklass och grundskola,
3. gymnasieskola,
4. individ- och familjeomsorg,
5. kommunal vuxenutbildning,
6. äldreomsorg,
7. *gator* och *vägar*,
8. *räddningstjänst,*
9. befolkningsminskning,
10. fastigheter, och
11. politisk verksamhet.

För varje region beräknas standardkostnaden för hälso- och sjukvård.

En standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och regioner enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

I *första stycket* har det gjorts ändringar som innebär att standardkostnaden inte längre ska beräknas för vissa delar som den tidigare beräknats för medan den i stället ska beräknas för andra tillkommande delar. Standardkostnaden ska inte längre beräknas för dels infrastruktur och skydd, dels verksamhetsövergripande kostnader. De beräkningar av standardkostnader som har tillkommit avser gator och vägar, räddningstjänst, befolkningsminskningar, fastigheter och politisk verksamhet.

I *andra stycket* har det gjorts en ändring som innebär att standardkostnaden för befolkningsförändringar inte längre ska beräknas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.3, 6.4.3, 6.5.3, 6.6.3, 6.7.3, 6.8.3, 6.9.3, 6.10.3, 6.11.3, 6.12.3, 6.13.3, 6.14.3, 6.15.3, 7.3.3 och 7.4.3.

Bidrag för eftersläpning av intäkter

10 a §

En kommun eller en region som utifrån sin befolkningstillväxt får en beräknad standardkostnad för eftersläpning av intäkter har rätt till ett bidrag för del av de uteblivna intäkterna.

I paragrafen, som är ny, har det införts en bestämmelse om att en kommun eller en region som utifrån sin befolkningstillväxt får en beräknad standardkostnad för eftersläpning av intäkter har rätt till ett bidrag för del av de uteblivna intäkterna. Tidigare har en kommuns eller regions eftersläpning av sådana intäkter i stället omhändertagits inom ramen för kostnadsutjämningen. Ändringen innebär att eftersläpning av intäkter blir en egen del inom den kommunalekonomiska utjämningen. Beräkningen av bidraget görs på liknande sätt som den gjorts inom kostnadsutjämningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.10.3, 7.3.3 och 7.4.3.

Bidrag för svagt befolkningsunderlag

11 §

En kommun *som utifrån lokalt och regionalt befolkningsunderlag år 2022 får en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag* har rätt till ett *fast bidrag med motsvarande belopp.*

I *första stycket* har det gjorts en ändring som innebär att begreppet strukturbidrag byts ut mot ett fast bidrag för svagt befolkningsunderlag. Ändringen innebär att strukturbidrag till kommuner tas bort. Ändringen innebär också att en kommun som utifrån lokalt och regionalt befolkningsunderlag år 2022 får en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till ett fast bidrag med motsvarande belopp. Bidraget är ett fast bidrag som inte uppdateras över tid. Tidigare reglerades kommuners rätt till bidrag för svagt befolkningsunderlag i det nu upphävda andra stycket. Dessutom har det gjorts en ändring som innebär att en kommuns rätt till ett bidrag för svagt befolkningsunderlag ska fastställas utifrån år 2022 i stället för år 2004.

Andra stycket utgår. Bidrag för svagt befolkningsunderlag regleras i stället i första stycket.

Tredje stycket utgår. Bidrag för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och för bidragsminskning regleras i stället i 11 a §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.

Fast införandebidrag

11 a §

En kommun har rätt till ett fast införandebidrag enligt följande.

En kommun som får en bidragsminskning enligt tredje stycket samt 5, 6, 9–11, 15 och 16 §§ har rätt till ett årligt bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 1 500 kronor per invånare.

En kommun som fick strukturbidrag 2025 enligt den då gällande lydelsen av denna lag, och som får en bidragsminskning för den del av strukturbidraget som avser annat än svagt befolkningsunderlag som sammantaget överstiger 500 kronor, har även rätt till ett årligt bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 500 kronor per invånare.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en kommuns rätt till ett fast införandebidrag.

I *första stycket* införs begreppet fast införandebidrag.

I *andra stycket* införs en reglering som avser den första delen av införandebidraget. I stycket regleras en kommuns rätt till en del av det fasta årliga införandebidraget. Kommunen har rätt till ett sådant bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 1 500 kronor per invånare. I detta stycke omfattar begreppet bidragsminskning annat än vad som omfattas av termen bidragsminskning enligt 3 §. Jämfört med termen bidragsminskning exkluderas den del av det fasta införandebidraget enligt detta stycke från bidragsminskningen. Det innebär att bidragsminskningen som avses i detta stycke utgörs av förändringen i del av det fasta införandebidraget enligt tredje stycket, inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, bidraget för eftersläpning av intäkter, bidraget för svagt befolkningsunderlag, regleringsbidraget och regleringsavgiften.

I *tredje stycket* införs en reglering som avser den andra delen av det fasta införandebidraget. I stycket regleras en kommuns rätt till en del av det fasta årliga införandebidraget. En kommun som fick strukturbidrag 2025 enligt den då gällande lydelsen av denna lag, och som får en bidragsminskning för den del av strukturbidraget som inte avser svagt befolkningsunderlag som sammantaget överstiger 500 kronor, har utöver bidraget enligt andra stycket även rätt till ett bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 500 kronor per invånare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3 och 11.2.

12 §

En region har rätt till ett *fast införandebidrag* enligt följande.

En region som *får en bidragsminskning enligt tredje stycket samt 5, 6, 9–10 a, 15 och 16 §§* har rätt till ett *årligt* bidrag *för den del av bidragsminskningen som överstiger 750 kronor per invånare*.

En region som *fick* strukturbidrag *2025 enligt den då gällande lydelsen av denna lag, och som får en* bidragsminskning *för den del av strukturbidraget som avser annat än små regioner som sammantaget överstiger 250 kronor, har även rätt till ett årligt bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.*

I paragrafen finns bestämmelser om en regions rätt till ett fast införandebidrag.

I *första stycket* har gjorts en ändring som innebär att begreppet strukturbidrag byts ut mot begreppet fast införandebidrag. Ändringen innebär att strukturbidrag till regioner tas bort och att ett fast införandebidrag införs.

I *andra stycket* införs en reglering som avser den första delen av införandebidraget. I stycket regleras en regions rätt till en del av det fasta årliga införandebidraget. Regionen har rätt till ett sådant bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 750 kronor per invånare. I detta stycke omfattar begreppet bidragsminskning annat än vad som omfattas av termen bidragsminskning enligt 3 §. Jämfört med termen bidragsminskning exkluderas den del av det fasta införandebidraget enligt detta stycke från bidragsminskningen. Det innebär att bidragsminskningen som avses i detta stycke utgörs av förändringen i del av det fasta införandebidraget enligt tredje stycket, inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, bidraget för eftersläpning av intäkter, regleringsbidraget och regleringsavgiften.

I *tredje stycket*, införs en reglering som avser den andra delen av det fasta införandebidraget. I stycket regleras en regions rätt till en del av det fasta årliga införandebidraget. En region som fick strukturbidrag 2025 enligt den då gällande lydelsen av denna lag, och som får en bidragsminskning för den del av strukturbidraget som inte avser små regioner som sammantaget överstiger 250 kronor, har utöver bidraget enligt andra stycket även rätt till ett bidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3 och 11.2.

13 §

En kommun eller region som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger *300* kronor per invånare *för kommunen och 250 kronor per invånare för regionen*.

Införandebidraget ska därefter årligen minska med *300* kronor per invånare *för kommunen och 250 kronor per invånare för regionen* till dess det upphör.

I paragrafen finns bestämmelser om införandebidrag till kommuner och regioner.

I *första stycket* har det gjorts en ändring som innebär att det årliga införandebidraget för kommuner för den del av bidragsminskningen som överstiger visst belopp bestäms till 300 kronor per invånare i stället för 250 kronor per invånare. Den bidragsminskning som avses fastställs liksom tidigare genom termen bidragsminskning i 3 §.

I *andra stycket* har det gjorts en ändring som innebär att den årliga minskningen av införandebidraget för kommuner bestäms till 300 kronor per invånare i stället för 250 kronor per invånare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

14 §

En kommun eller region som får en bidragsminskning enligt 13 § och enligt 6 a § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade som sammantaget överstiger 400 kronor per invånare, har i stället för vad som anges i 13 §, rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 400 kronor per invånare.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en kommuns och regions rätt till ett årligt införandebidrag. Bestämmelsen innebär att en kommuns och regions rätt till ett årligt införandebidrag begränsas genom att bidragsminskningen enligt 13 § och bidragsminskningen enligt 6 a § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade sammantaget inte ger kommunen eller regionen en rätt till ett årligt införandebidrag som överstiger 400 kronor per invånare. Begränsningen innebär att det årliga införandebidraget enligt 13 § minskas medan bidraget enligt 6 a § lagen om lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade ligger fast.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

15 §

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, *bidrag för eftersläpning av intäkter*, *bidrag för svagt befolkningsunderlag*, *fasta införandebidrag* och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för dessa bidrag, ska skillnaden fördelas till kommuner respektive regioner som regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

I paragrafen har det gjorts en ändring som innebär att begreppet strukturbidrag byts ut mot bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag. Ändringen medför att strukturbidrag inte längre ska ingå i beräkningen av statens samlade utgifter eftersom strukturbidraget tas bort. Det tillkommer i stället nya poster som ska ingå i beräkningen. De tillkommande posterna avser bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.10.3, 10.3 och 11.2.

16 §

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, *bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag, fasta införandebidrag* och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är högre än statens anslag för dessa bidrag, ska skillnaden betalas av kommuner respektive regioner i form av regleringsavgift, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

I paragrafen har det gjorts en ändring som innebär att begreppet strukturbidrag byts ut mot bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag. Ändringen medför att strukturbidrag inte längre ska ingå i beräkningen av statens samlade utgifter eftersom strukturbidraget tas bort. Det tillkommer i stället nya poster som ska ingå i beräkningen. De tillkommande posterna avser bidrag för eftersläpning av intäkter, bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.10.3, 10.3 och 11.2.

17 a §

Beräkningen av *bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag,* standardkostnader för *räddningstjänst, befolkningsminskning och politisk verksamhet samt merkostnadskomponenten för administration* för en kommun som sammanläggs med en annan kommun eller flera andra kommuner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, ska göras enligt följande.

Den nya kommunens *bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag* och standardkostnader ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på

summan räknat i kronor, av bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag, standardkostnader för räddningstjänst, befolkningsminskning och politisk verksamhet samt merkostnadskomponenten för administration, beräknade på grundval av den indelning av kommuner

1. som gäller den 1 januari utjämningsåret, eller

2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från *summan räknat i kronor av* de i sammanläggningen ingående kommunernas *bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag, införandebidrag* samt standardkostnader för respektive verksamhet eller kostnadsslag.

Den nya kommunen ska, efter det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, få behålla summan räknat i kronor, av de ingående kommunernas bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag.

I paragrafen finns bestämmelser som ska tillämpas vid sammanläggning av kommuner.

I *första stycket* har det gjorts en ändring som innebär att begreppet strukturbidrag byts ut mot bidrag för svagt befolkningsunderlag, fast införandebidrag och införandebidrag och att standardkostnaderna som ska ingå i beräkningen har ändrats.

I *andra stycket* har det gjorts motsvarande ändringar som i första stycket när det gäller begreppen som avser bidrag och standardkostnader. Därutöver har det gjorts en ändring för att förtydliga hur den nya kommunens beräkning av bidrag och standardkostnader ska göras. Ändringen medför att det förtydligas att beräkningen ska göras på sätt som avsågs redan vid införandet av paragrafen. Beräkningen ska göras genom att summorna, räknat i kronor, av de ingående kommunernas värden för till exempel fast införandebidrag ska vägas ihop. Beräkningen kan illustreras med följande räkneexempel. Två kommuner, kommun A med 50 000 och kommun B med 10 000 invånare, läggs samman till kommun C. Den sammantagna standardkostnaden uppgår för kommun A till 300 kronor per invånare och för kommun B till 450 kronor per invånare. Den genomsnittliga standardkostnaden för de båda kommunerna blir därmed 325 kronor per invånare [(50 000 x 300 +10 000 x 450)/60 000].

I *tredje stycket*, som är nytt, regleras kommunernas rätt till bidrag för tiden efter de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft, det vill säga efter den övergångsperiod som regleras i andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.5.

17 b §

Beräkningen av fast införandebidrag och införandebidrag, för en region som sammanläggs med en annan region eller flera andra regioner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, ska göras enligt följande.

Den nya regionens fasta införandebidrag och införandebidrag ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på summan räknat i kronor, av fast införandebidrag och införandebidrag, beräknade på grundval av den indelning av regioner

1. som gäller den 1 januari utjämningsåret, eller

2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från summan räknat i kronor av de i sammanläggningen ingående regionernas fasta införandebidrag och införandebidrag.

Den nya regionen ska, efter det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, få behålla summan räknat i kronor, av de ingående regionernas fasta införandebidrag.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser som ska tillämpas vid sammanläggning av regioner.

I *första stycket* regleras att det är fast införandebidrag och införandebidrag som ska beräknas när en region sammanläggs med en annan region eller flera andra regioner.

I *andra stycket* regleras hur beräkningen av den nya regionens fasta införandebidrag och införandebidrag ska göras. Om den nya regionen som bildas genom sammanläggning får lägre fast införandebidrag och införandebidrag jämfört med vad de i sammanläggningen ingående regionerna skulle ha fått om sammanläggningen inte hade genomförts, ska nämnda införandebidrag beräknas som om sammanläggningen inte hade genomförts. Den nya regionens fasta införandebidrag ska alltså i stället utgöras av summan av de i sammanläggningen ingående regionernas fasta införandebidrag om detta är mer fördelaktigt för den nya regionen. Den särskilda beräkningen gäller under en övergångsperiod, nämligen under de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft. Motsvarande gäller för införandebidrag. Beräkningen kan illustreras med följande räkneexempel. Två regioner, region A med 50 000 och region B med 10 000 invånare, läggs samman till region C. Det fasta införandebidraget uppgår för region A till 300 kronor per invånare och för region B till 450 kronor per invånare. Det fasta införandebidraget för de båda regionerna blir därmed 325 kronor per invånare [(50 000 x 300 +10 000 x 450)/60 000].

I *tredje stycket* regleras regionernas rätt till bidrag för fast införandebidrag för tiden efter de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft, det vill säga efter den övergångsperiod som regleras i andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om assistansersättning *samt om införandebidrag*.

I paragrafen har det gjorts en ändring som innebär att begreppet införandebidrag införs i bestämmelsen. Bestämmelser om införandebidrag införs i den nya 6 a §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

Införandebidrag

6 a §

En kommun som får en bidragsminskning i systemet för utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

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

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en kommuns rätt till ett årligt införandebidrag. Regleringen innebär att en kommun har rätt till ett införandebidrag. En kommuns rätt till bidrag enligt denna bestämmelse ligger fast oavsett bestämmelsen i 14 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, vilken medför att en kommuns rätt till bidrag enligt den lagen kan begränsas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Malin Danielsson, Liberalerna

Utjämningssystemet är viktigt för att skapa likvärdiga möjligheter för en fungerande välfärd i hela landet. Inte minst är det viktigt, för Sverige som kunskapsnation, att elever erbjuds en fullgod utbildning oavsett var i landet de bor. Därför är det välkommet att en socioekonomisk komponent nu föreslås för grundskolan likväl som att incitament för att fler ska genomgå gymnasieutbildning införs.

En variabel för att skapa incitament för tillväxt har övervägts under arbetets gång men inte lagts fram av kommittén. Det hade varit önskvärt att kommittén hade haft längre tid på sig för att arbeta fram en fungerande tillväxtvariabel.

När det gäller en effektiv kommunal och regional verksamhet lyfter utredningen fram flera förslag. Omnämnt i text finns även möjligheten för Riksdagen att inrätta en myndighet som likt Riksrevisionen kan bidra till utveckling i kommuner och regioner genom effektivitetsrevision. Detta ligger dock inte inom utredningens mandat att föreslå.

Utredningens förslag, likt tidigare utredningar, leder till ett antal uppdateringar av utjämningssystemet. Dessa uppdateringar får för de flesta kommuner och regioner måttliga konsekvenser men för del kommuner och regioner är konsekvenserna mer kännbara. Detta hanteras genom att införandebidrag föreslås. En modell att överväga för framtiden är att utjämningssystemet uppdateras mer kontinuerligt istället för att större uppdateringar görs samlat som i nuvarande modell.

Särskilt yttrande av Jan Ericson och Ann-Charlotte Olsson Stenkil, Moderaterna

Den samlade bedömningen är att de slutsatser som föreslås i utredningen är välavvägda i förhållande till stora delar av de direktiv som gällt för utredningen. Ett antal åtgärder kommer bidra till att göra utjämningssystemet enklare och mer lättöverskådligt.

För flera aktörer inom utjämningssystemet innebär åtgärderna inte heller någon större förändring från idag.

Det finns dock ett antal faktorer som behöver beaktas särskilt i det fortsatta arbetet.

För det första finns en risk att effekterna blir kännbara för flera av aktörerna i utjämningssystemet, antingen i form av markant högre kostnader eller kraftigt minskade intäkter. I arbetet med att ta utredningens förslag vidare behöver regeringen ta hänsyn till detta.

Inte minst i ljuset av de höga kostnadsläget som pressat kommuner och regioner under de senaste åren.

För det andra behöver regeringen ta vidare arbetet med att stärka tillväxtförutsättningarna. Där har utredningen inte kommit så långt som hade varit önskvärt och såväl ytterligare analysarbete som bearbetning av möjliga åtgärder för hur det lokala och regionala tillväxtförutsättningarna kan stärkas behövs.

För det tredje behöver även arbetet med att motverka höga samt ökande skattesatser fördjupas.

Regeringen, samt kommunsektorn i stort, behöver även fortsätta arbete med att säkerställa ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt. Bättre data, tydligare uppföljning samt ett mer effektivt spridande av goda exempel är viktiga steg att ta för att säkerställa att skattebetalarnas medel gör så god nytta som möjligt.

Särskilt yttrande av Mattias Eriksson Falk och Gabriel Kroon, Sverigedemokraterna

Sverigedemokraternas ingång i arbetet inom utjämningskommittén har varit att utgöra en konstruktiv part som är öppen för samtal och diskussioner utifrån de förslag som löpande presenterats vid kommitténs sammanträden. Vi vill också berömma sekretariatet för deras väl utförda arbete och de underlag som presenterats. Vi kommer dock avlämna nedanstående avvikande mening i förhållande till kommitténs förslag.

Många av de förslag som presenteras genom kommitténs arbete är väl avvägda och innebär att kommuner och regioner med fokus på landsbygd och gleshet kommer nås av en större kompensation vad avser att fullgöra välfärdsuppdraget inom exempelvis skola, äldreomsorg och social välfärd. Det är förslag som är bra och som bygger på utjämningssystemets grundtanke att det ska vara möjligt att bo och leva i hela Sverige, något Sverigedemokraterna ställer sig bakom.

Sverige har stora utmaningar inom bland annat välfärd och landsbygd. En ohållbar migrationspolitik har under decennier drivit upp välfärdskostnaderna för kommuner och regioner. Samtidigt har det kraftiga investeringsbehovet på grund av befolkningsökningen inte motsvarats av samma ökning av skatteintäkterna. Det är en politik Sverigedemokraterna har varit emot och genom maktskiftet 2022 påbörjat förändringen av.

Den ohållbara migrationspolitiken och kommunernas ökade kostnader har många gånger inneburit att centralisering och omstruktureringar varit vägledande för att kunna upprätthålla den kommunala välfärden. I många fall har detta inneburit att kommunal service utanför tätorterna dragits ner eller in helt och lämnat människorna där med digitala lösningar, om sådana överhuvudtaget funnits tillgängliga. Detta är något som inneburit ett omfattande digitalt utanförskap bland människor på landsbygden och särskilt i äldre åldersgrupper. Tidö-partiernas omfattande statliga stöd i budgetpropositionen för 2023 och 2024 har bidraget till att kompensera kommuner och regioner för ökade kostnader.

Sverigedemokraterna anser att förslaget som presenterats avseende strukturbidragets eventuella förändring behöver beaktas särskilt av regeringen för att säkerställa ej för långtgående negativa effekter för kommunernas långsiktiga finansiering. Statens roll i strukturbidragets

utformning och eventuell kompensation för att motverka negativa effekter för kommuner på landsbygden och i norra Sverige behöver klargöras innan förslagen genomförs. Ett förstärkt statligt ansvar för utjämningssystemet i sin helhet bör övervägas då detta skulle kunna leda till positiva effekter och stärkt legitimitet för finansieringen av välfärdssystemet.

Sammantaget utgör utredningen en gedigen startpunkt för en fördjupad dialog om förhandling om det ekonomiska utjämningsystemets konstruktion.

Särskilt yttrande av Lena Karlsson, Vänsterpartiet

Kommitténs förslag innebär att utjämningen mellan kommuner och regioner ökar och det är bra. Min bedömning är att det är så långt vi klarar att enas inom kommittén. Jag står därför bakom kommitténs slutsatser och förslag.

Kommitténs uppdrag har varit att säkerställa att systemet för kommunalekonomisk utjämning ger kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd och annan samhällsservice, trots skillnader i skattekraft och strukturella förutsättningar. Idag är det uppenbart att systemet inte uppfyller målet.

Betydande skillnader i skattesatser riskerar att kvarstå, även med kommitténs förslag. Skillnader som inte kan förklaras av högre ambition eller lägre effektivitet. Systemet har utretts och förändrats ett antal gånger de senaste decennierna. Men skillnaden mellan den högsta skattesatsen och den lägsta är 6–7 kronor och detta skattegap har i stort varit oförändrat genom åren. Det jag skulle önska är en utredning med ett bredare uppdrag, en utredning som börjar i andra änden: Vad kan göras för att avskaffa det skattegap som inte kan förklaras av effektivitet eller ambitionsnivå. Då skulle vi komma närmare den likvärdighet som vi säger oss vilja uppnå.

I det förslag kommittén lämnar avvecklas strukturbidraget för att i stort ersättas av ett bidrag för svag befolkningsutveckling och några andra justeringar. Men strukturbidraget har stor betydelse för ett litet antal kommuner som har speciellt tuffa förutsättningar och det är den historiska bakgrunden till att strukturbidraget finns. Det finns ett mönster i att flera av Norrbottens kommuner drabbas när bidraget förändras. Risken finns att de kommer få accelererande problem med finansieringen av de kommunala verksamheterna. Jag önskar därför att det särskilt följs upp om vårt förslag blir verklighet.

Särskilt yttrande av Magnus Kolsjö, Kristdemokraterna

Utjämningssystemet är centralt för den kommunala sektorns ekonomin. Det är avgörande för att kommuner och regioner oavsett skattekraft ska kunna erbjuda en likvärdig offentlig service till sina medlemmar. Det nuvarande systemet har dock flera brister. Kommittén har i betydande delar kunnat enas om förslag för att justera några av de brister som finns i dagens utjämningssystem. Framförallt gäller detta uppdateringar av den länsvisa skattesatsen och justeringar i kostnadsutjämningens olika modeller. Av särskild vikt är uppdateringar som kompenserar för strukturella nackdelar beroende på gleshet, smådrift och svagt befolkningsunderlag.

Tyvärr har vi i kommittén inte kunnat komma fram till förslag som skulle kunna stimulera lokalt och regionalt tillväxtarbete. Vi har heller inte nått så långt som jag hade önskat avseende åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser. Delvis beror detta på att kommittén, enligt min mening, har haft något för lite tid till sitt förfogande.

Avseende utjämningssystemet som helhet och de samlade effekterna av kommitténs förslag, noterar jag att effekterna är betydande för vissa kommuner och regioner. Dessutom skulle effekterna vara än större om kommittén inte föreslagit fasta införandebidrag för att varaktigt begränsa negativa effekter av förslagen.

Det är rimligt att fråga sig om ett system som inte håller för att genomföras fullt ut är hållbart i längden. Denna fråga ryms dock inte inom kommitténs uppdrag.

Nästa översyn av utjämningssystemet behöver se över systemet som helhet med fokus på att motverka stora svängningar i systemet, stärka incitamentsstrukturen samt överväga ett utökat statligt ansvar, framförallt avseende kostnadsutjämningen.

Tydligare fokus på tillväxt

Det är grundläggande i ett samhälle att varje person och gemenskap ska ha möjlighet att utvecklas och växa. Detta gäller också kommuner och regioner som är de gemenskaper som ansvarar för viktiga välfärdstjänster och infrastruktur. Ett starkt samhälle byggs av personer och gemenskaper som ges förtroende och förmåga att ta ansvar för sin egen utveckling. Statens uppgift är att skapa förutsättningar och ge det stöd

som behövs för att detta ska vara möjligt. Utjämningssystemet måste därför vara utformat på ett sådant sätt att det främjar tillväxt och utveckling i alla delar av landet. Som framgår av kommitténs betänkande bidrar utjämningssystemet till att kommuner och regioner idag har svaga ekonomiska incitament för tillväxtarbete.

Kommuner och regioner ska ha stor frihet att själva utforma och utveckla sina verksamheter. Det är därför olämpligt med åtgärder för att i detalj styra det lokala och regionala tillväxtarbetet. Däremot skulle en tillväxtkomponent i utjämningssystemet ge kommuner och regioner ytterligare incitament att satsa på lokal- och regional ekonomisk utveckling.

Kommittén har ägnat betydande tid åt att analysera inkomstutjämningens effekter på tillväxten och försökt att konstruera en tillväxtkomponent i inkomstutjämningen. Det är beklagligt att kommittén inte har lyckats presentera ett konkret förslag om en sådan komponent. Att främja tillväxt är en komplex fråga som kräver att ett relevant incitament skapas för kommuner och regioner.

Utifrån de diskussioner som har förts i kommittén och det arbete jag gjort inför de diskussionerna är mina slutsatser att en tillväxtkomponent bör:

1. baseras på ökningen av antalet arbetstillfällen och ökningen av daginvånarnas inkomster. Detta är viktigt för att inte missgynna tillväxt av yrken inom sektorer med lägre lönelägen. Ökningen av arbetstillfällen och daginvånarnas inkomster bör sättas i relation till antalet invånare i kommunen eller regionen för att skapa en jämförbarhet.

2. belöna all tillväxt, inte enbart sådan tillväxt som är högre än en viss nivå jämfört med en jämförelsegrupp. Att jämföra kommuner med varandra för att avgöra vilken nivå av tillväxt som ska belönas skapar svårigheter oavsett om jämförelsegruppen är alla kommuner, SKR:s kommungrupper, Tillväxtverkets kommuntyper eller annan indelning.

3. avse den genomsnittliga tillväxten över en period av tre till fem år för att minska risken för stora svängningar i den kompensation som betalas ut till en enskild kommun eller region.

4. fördelas efter en skala som förhindra höga extremvärden i utfallet av tillväxtkomponenten. Detta kan exempelvis göras genom att beräkna utfallet baserat på kvadratroten ur tillväxten.
5. finansieras genom anslag inom utgiftsområde 25 och inte genom att kommuner och regioner med negativ tillväxt betalar en avgift. Genom att finansiera en tillväxtkomponent genom anslag kan det vara en komponent inom inkomstutjämningen som påverkar regleringposten eller så kan det vara en självständig del i statens stöd till kommunsektorn.

Det är viktigt att inkomstutjämningen utformas så att det inte motverkar tillväxt och utveckling. En tillväxtkomponent som belönar ökningen av arbetstillfällen och inkomster kan vara ett sätt att stärka incitamenten för kommunernas och regionernas tillväxtarbete och på så sätt bidra till utveckling i hela landet.

Åtgärder mot höga och ökande skattesatser

En god ekonomisk hushållning och ansvarsfull användning av skattemedel är viktig för att upprätthålla förtroendet för den offentliga sektorn. Kommuner och regioner behöver använda sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att uppnå en långsiktig hållbarhet i verksamheten och motverka behovet av höga och ökande skattesatser.

Det ligger självklart ett stort ansvar på varje enskild kommun och region att ha långsiktiga strategier för att hantera ekonomiska utmaningar och säkerställa en effektiv användning av resurser exempelvis genom att skapa incitament för de egna verksamheterna att arbete kostnadseffektivt och att säkerställa att resurser används på ett sätt som främjar långsiktig hållbarhet. Jag hade dock hoppats att vi i kommittén skulle kommit längre i arbetet med att hitta både incitament, stöd och tydligare krav för att hjälpa kommuner och regioner framåt i deras arbete att långsiktigt motverka höga och ökande skattesatser.

Som nämns i betänkandet har flera tidigare utredningar berört frågan om ett effektivitets- eller produktivitetskrav på kommuner och regioner. Jag anser att det varit önskvärt att kommittén haft möjlighet att titta närmare på frågan om hur ett sådant krav skulle kunna utformas bland annat utifrån de erfarenheter som finns av det produktivitetsavdrag som sedan länge görs inom den statliga sektorn.

Ett problem för arbetet med att mäta effekterna av insatser som görs för att uppnå högre effektivitet är bristerna som finns i datakvalitet. Kommittén har påpekat de svårigheter kvalitetsbristerna medför för utjämningssystemet, men bristande kvalitet och tillgänglighet till data påverkar även enskilda kommuner och regioners möjlighet att arbeta på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå högre effektivitet i sina verksamheter. Det försvårar även för staten att följa upp och ge stöd till kommunsektorn.

Kommittén är inte de första som lyfter problemet med bristande kvalitet i de data som är viktiga för att följa upp och jämföra kommuners och regioners verksamhet, bland annat Riksrevisionen (2018:7 och 2018:23) och Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75) har tidigare belyst frågan. Det är därför ytterst beklagligt att kommittén inte kunnat peka på några åtgärder för att komma till rätta med problemen angående bristande kvalitet och tillgänglighet avseende data.

Insamlingen av de data som krävs för den offentliga statistiken är arbetsbetungande för kommuner och regioner. Sammanlagt beräknas kommuner och regioner ha lagt 98 000 timmar och 83 miljoner kronor på att rapportera uppgifter för den officiella statistiken 2023. Enligt en förstudie genomförd av Sveriges Kommuner och Regioner 2015 (då Sveriges kommuner och Landsting) bör en betydande andel av den rapportering som görs kunna automatiseras. I förstudien görs bedömningen att cirka 20 procent av formulären som användes för den officiella statistiken var av den karaktären att de borde kunna automatiseras. Dessa 20 procent står för cirka 85 procent av tidsåtgången av kommunernas uppgiftslämnarbörda inom den officiella statistiken. Förutom besparingar och ökad effektivisering bedöms en ökad automatisering även minska antalet felkällor och bidrar till att höja kvaliteten på inrapporterade data.

Våra nordiska grannländer Danmark och Finland har arbetat målmedvetet under flera år för att öka tillgängligheten och kvalitén i data om och från den kommunala sektorn.

I Danmark samlas data in automatiskt direkt från kommunernas verksamhetssystem varje månad och bearbetas i FLIS som är resultatet av ett samarbete mellan Danmarks Statistik och det danska kommunförbundet. Kravet på elektroniskt informationsutbytet mellan kommunerna och Danmarks Statistik är reglerat i lag.

Finland införde från och med rapporteringen av kommunernas ekonomiska uppgifter för 2021 en ordning med automatiserad produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter direkt från kommunernas ekonomisystem. Syftet med reformen var att säkerställa att det finns tillförlitlig, uppdaterad och jämförbar information om den kommunala sektorn samt att höja kvaliteten och aktualiteten på uppgifterna. Reformen syftade också till ökade möjligheter till insyn i den offentliga ekonomin då informationen görs avgiftsfritt tillgänglig för olika aktörer i enlighet med principen om öppna data. Reformen bedömdes leda till besparingar för kommunerna på sikt och indirekt bidra till produktivitetstillväxt i samhällsekonomin.

En reform liknande vad som genomförts i Danmark och Finland borde kunna ha liknande positiva effekter i Sverige.

Utjämningssystemets framtid

Kommitténs arbete har hos mig väckt flera reflektioner om utjämningssystemet så som det är utformat idag. Att närmare belysa och utreda dessa frågeställningar har dock inte rymts inom kommitténs uppdrag eller tidsramar.

Utjämningssystemet är centralt för den kommunala sektorns ekonomin. Det är avgörande för att kommuner och regioner oavsett skattekraft ska kunna erbjuda en likvärdig offentlig service till sina medlemmar. Det gör det särskilt viktigt att utjämningssystemet upplevs som legitimt och rättvist. Utjämningssystemet får inte vara onödigt komplext. Det behöver vara transparent och möjligt för utomstående att utvärdera. Dessutom bör utjämningsystemet främja det kommunala självstyret på så sätt att det är förutsägbart, skapar förutsättningar för stabilitet och inte begränsar kommuners och regioners handlingsutrymme.

Ett problem med vårt system för kommunalekonomisk utjämning är den bristande förutsägbarheten vid uppdateringar av systemet och de, för vissa kommuner, väldig stora förändringar som uppdateringarna kan leda till. Även om kommittén i vårt förslag föreslår att genomslaget för förändringarna ska begränsas, kommer förändringarna av utjämningssystemet för de som får de största förändringarna innebära årliga effektiviseringskrav under flera år som motsvarar hela den förväntan på årlig effektivisering som det senaste decenniet legat

på statliga myndigheter. Det innebär att en stor del av planerade effektiviseringar kan komma att tas i anspråk för att hantera förändringar i utjämningssystemet.

För att i framtiden minska problemen med stora svängningar kan man exempelvis ge i uppdrag åt en myndighet eller en permanent kommitté att följa förändringar i kommunernas och regionernas ekonomi och strukturella förutsättningar, och utifrån det löpande uppdatera utjämningssystemet. Man kan också överväga att staten tar över ansvaret för att finansiera kostnadsutjämningen. Förutom att minska risken för ökade avgifter för avgiftsbetalande kommuner och regioner så skulle det ligga mer i linje med hur andra fördelningspolitiska system fungerar.

En grundläggande princip för den svenska välfärdsmodellen har länge kunnat sammanfattas i frasen ”av var och en efterförmåga, åt var och en efter behov”. Problemet med utjämningssystemet är att en mindre betungande struktur inte nödvändigtvis innebär att en kommun eller region har en större förmåga att betala än den som har en tyngre struktur. Förenklat kan man säga att dagens kostnadsutjämning är som att den som har en lägre boendekostnad skulle betala en avgift till staten för att finansiera bostadsbidrag till de som har en hög boendekostnad. Detta oavsett om familjen med låg boendekostnad har inkomster nog att betala en sådan avgift eller om den har andra utgifter som den inte kan påverka själv.

Förutom att ett ökat statligt ansvar för kostnadsutjämningen innebär minskad risk för svängningar vid uppdateringar och en tydligare koppling till klassiska fördelningspolitiska principer så minskar det risken för att kommuner och regioner behöver betala en avgift i utjämningssystemet när de har en kostnad som beror på strukturella faktorer som inte kunna identifieras.

I kommitténs arbete övervägde vi långt fram i vårt arbete att avskaffa behovskomponenten i modellen för förskolan eftersom vi inte hittade parametrar som på ett signifikant sätt visade att det fanns kostnader som berodde på strukturella skillnader i behovet av förskoleplats mellan olika kommuner. Efter ett fördjupat utredningsarbete hittades dock en parameter som visade på strukturella kostnadsskillnader på grund av behov av förskoleplats. Det går inte att utesluta att det finns andra svårfunna eller svårförklarade strukturella skillnader som kommittén inte har hittat och där avgiftsbetalande kommu-

ner kommer betala en nivå på avgift som är högre än vad deras struktur motiverar.

Ytterligare en utmaning med dagens utjämningssystem är att det fungerar incitamentsdödande. Som kommittén redogjort för så är marginaleffekterna av en ökning av skattekraften på grund av den långtgående inkomstutjämningen väldigt nära noll. På liknande sätt är incitamenten för att arbeta långsiktigt för att förbättra den egna kommunens eller regionens struktur exempelvis genom insatser för att förbättra folkhälsan, utbildningsnivån eller deltagande i arbetskraften i princip noll. De besparingar som kan uppnås genom att långsiktigt påverka de strukturella faktorerna i positiv riktning förloras genom ett förändrat utfall i kostnadsutjämningen.

En god incitamentsstruktur är viktig för att påverka ekonomiska aktörer som exempelvis kommuner och regioner handla på ett sätt som bidrar till en gemensam samhällsnytta. Det är anmärkningsvärt att ett så stort och centralt system i samhällsekonomin som det kommunalekonomiska utjämningssystemet inte ger några incitament för en positiv samhällsutveckling. Utan incitament i utjämningssystemet så återstår för staten att skapa incitament genom riktade bidrag och sanktioner vilket innebär större ingrepp i det kommunala självstyret än en inbyggd incitamentsstruktur i utjämningssystemet.

Förutom frågan om hur bristen på incitament i utjämningssystemet kan avhjälpas bör frågan om utjämningssystemet i sig bidrar till att cementera strukturer som gör att det skapas ett ständigt ökande behov av omfördelning från vissa typer av kommuner och regioner till andra belysas i en framtida översyn av utjämningssystemet.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välstånd. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]

Styrkraft för lyckad integration. [41]

Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]

Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]

Förenkla och förbättra! [36]

Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]

Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]

Digital myndighetspost. [47]

Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2.[50]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]