

# Hur bör kostnader och intäkter utjämnas mellan kommuner eller landsting

## – en granskning av utjämningsutredningens förslag

Av ERNST JONSSON

In this article, the author examines whether the new system of income and cost equalization between municipalities conduces towards the attaining of fiscal justice. Fiscal justice is attained when all municipalities have a chance to provide a given quantity and quality of service at the same cost and tax rate. It appears from the author's examination that this new system of cost equalization does not take into account the fact that municipality costs differ as a result of varying levels of service, service standard and efficiency, and that the system is inconsistent by its taking voluntary activity into consideration in connection with income equalization but not with cost equalization. The system also results in a limited number of municipalities' making a negative incentive to increase the municipality's tax-paying ability.

Kommuner har olika förutsättningar att erbjuda service av likvärdig omfattning och standard till samma skattesats. För att skapa likartade förutsättningar kan kommuner (respektive landsting) med låg skattekraft, stort utgiftsbehov eller hög kostnadsnivå få ett så kallat utjäm-

ningsbidrag. Ett sådant bidrag är avsett att utjämna de skillnader i kostnader och skatteinkomster som beror på faktorer utanför kommunens kontroll.

Den så kallade utjämningsutredningen har haft till uppgift att följa upp och utvärdera det system för kostnads-

och inkomstutjämning, som trädde i kraft den 1 januari 1996. Enligt direktiven skulle denna översyn gälla främst kostnadsutjämningsystemet. Utredningen har nyligen lagt fram ett förslag till vissa förändringar av utjämningsystemet (SOU 1998:151). I en remiss från inrikesdepartementet har IKE inbjudits att lämna synpunkter på detta förslag. I en separat skrift har Ernst Jonsson (1999) granskat utjämningsutredningens förslag. I det följande sammanfattas innehållet i denna skrift.

I likhet med den föregående så kallade strukturkostnadsutredningen har utjämningsutredningen beräknat en så kallad standardkostnad för varje verksamhet och kommun. Standardkostnad är den kostnad, som bestäms av opåverkbara faktorer. Genom att summera standardkostnaderna för de olika ingående verksamheterna erhålls en så kallad strukturkostnad för varje kommun. De kommuner, vars strukturkostnad är högre än den genomsnittliga, erhåller ett bidrag. Kommuner med en strukturkostnad lägre än den genomsnittliga får i stället betala en avgift i kostnadsutjämningsystemet.

Påverkbara kostnadsskillnader skall – som utredningen är klart medveten om – inte kompenseras inom kostnadsutjämningsystemet. Sådana skillnader har att göra med att servicenivån (graden av behovstäckning), servicestandarden eller effektiviteten varierar mellan kommuner eller landsting. I vilken utsträckning har utredningen i sin analys tagit hänsyn till sådana påverkbara kostnadsskillnader? Något försök att uppskatta

hur stora dessa skillnader kan vara har utredningen inte gjort. Såsom framgår av tidigare forskning och officiell statistik föreligger det emellertid förhållandevis stora variationer i servicenivå, servicestandard och effektivitet mellan kommuner och landsting.

För att komma förbi problemet har utredningen ibland beräknat standardkostnaden utifrån bland annat den kostnad per brukare, som i genomsnitt föreligger i kommuner eller landsting. Anorlunda uttryckt baseras beräkningen då på genomsnittlig servicestandard, avgiftsnivå eller effektivitet. Vid standardkostnadsberäkningen exkluderas på så sätt de kostnadsskillnader, som beror på att servicestandarden eller effektiviteten avviker från genomsnittet. I de fall, där standardkostnaden beräknats med hjälp av regressionsanalys, har utredningen däremot inte tagit hänsyn till dessa skillnader i sitt arbete. Det är därmed risk för att påverkbara kostnadsskillnader fångats av opåverkbara faktorer (till exempel en gleshetsfaktor) som prövats i analysen.

Oavsett på vilket sätt standardkostnaden beräknats finns det också skäl att fråga sig hur rättvisande den är. Även då måste hänsyn tas till de påverkbara kostnadsskillnaderna. Ifall en kommungrupp (som till exempel glesbygdkommunerna) synes ha högre servicenivå eller -standard än genomsnittligt är det nämligen rimligt att vänta sig att den faktiska kostnaden ska vara högre än den standardkostnad som beräknats. Mellanskillnaden återspeglar i så fall den högre servicenivån eller -standar-

den. Som måttstock på hur rättvisande standardkostnaden är har utjämningsutredningen vanligtvis i stället haft hur väl den överensstämmer med den faktiska kostnaden. En sådan måttstock missgynnar kommuner eller landsting, som är föregångare i att ompröva eller förnya verksamheten. De, som inte kommit så långt i besparings- eller effektiviseringsarbetet, kan i stället bli överkompenserade.

Så kallad fiskal rättvisa uppnås när varje kommun har möjlighet att tillhandahålla en given kvantitet och kvalitet av service till samma kostnad och skattesats. Hur långt ska i det syftet inkomstutjämnningen drivas? Svaret på den frågan bestäms av:

- i vilken grad skatteunderlaget per invånare (skattekraften) kan påverkas av kommunerna.
- vilka verksamheter och kostnader, som ska finansieras med hjälp av det skatteunderlag som omfördelas.

I regioner med permanenta stagnationsproblem kan det vara motiverat att utjämna 95 % av skillnaderna i skattekraft. Eftersom möjligheterna att påverka skattekraftens utveckling rimligtvis är större för kommuner i tillväxtregioner, kan det i stället vara tillräckligt att utjämna 80 % av skillnaderna i deras skattekraft.

I syfte att uppnå fiskal rättvisa ska det skatteunderlag som omfördelas bidra till att finansiera uteslutande de kostnader (det vill säga främst obligatorisk verksamhet), som omfattas av kostnadsutjämnningen. Den så kallade

standardskattesats, som det omfördelade skatteunderlaget ska multipliceras med, blir därmed betydligt lägre än den, som för närvarande tillämpas. Därmed kan inte heller någon negativ, så kallad pomperipossaeffekt uppkomma.

Ifall – såsom för närvarande – frivillig verksamhet skall innefattas i inkomstutjämnningen, måste i konsekvensens namn detsamma även gälla för kostnadsutjämnningen. Den skattesats, som ska tillämpas i inkomstutjämnningen, är i så fall den som krävs för att finansiera frivillig verksamhet av samma omfattning och kvalitet, som kommunerna med hög skattekraft i genomsnitt har.

## Bakgrund och granskningens uppläggning

Kommuner har olika förutsättningar att erbjuda service av likvärdig omfattning och standard till samma skattesats. För att skapa likartade förutsättningar kan kommuner (respektive landsting) med låg skattekraft, stort utgiftsbehov eller hög kostnadsnivå få ett så kallat utjämningsbidrag. Ett sådant bidrag är avsett att utjämna de skillnader i kostnader och skatteinkomster som beror på faktorer utanför kommunens kontroll.

Den så kallade utjämningsutredningen har haft till uppgift att följa upp och utvärdera det system för kostnads- och inkomstutjämnning, som trädde i kraft den 1 januari 1996. Enligt direktiven skulle denna översyn gälla främst kostnadsutjämnningen. Utredningen har

nyligen lagt fram ett förslag till vissa förändringar av utjämningsystemet (SOU 1998:151). Eftersom det är fråga om en betydande omfördelning av pengar mellan kommuner eller landsting, är det angeläget att den görs på ett träffsäkert sätt. Omfördelningen ska med andra ord bidra till att så kallad fiskal rättvisa uppnås. I vilken utsträckning har utredningen genom sitt förslag lyckats med det? Den följande granskningen syftar till att ge svar på den frågan.

### Sammanfattning av utredningens arbete och förslag

Nuvarande utjämningsystem innefattar två delar: En del för kostnads- och en del för inkomstutjämnning. I sin analys av kostnadsutjämnningen har utredningen utgått från att den utjämnings teknik (den så kallade standardkostnadsmetoden), som för närvarande tillämpas, även ska gälla i fortsättningen. Enligt denna metod beräknas varje verksamhet och kostnad, som ingår i kostnadsutjämnningen, för sig med hjälp av en särskild delmodell. Varje delmodell avser antingen en verksamhet (till exempel äldreomsorg) eller så kallade icke-verksamhetsspecifika kostnader (för till exempel uppvärmning), som finns i flertalet verksamheter. Sammanlagt innefattar kostnadsutjämnningen femton delmodeller för kommunerna och fyra för landstingen. Frånsett obligatoriska verksamheter omfattar kostnadsutjämnningen även vissa frivilliga

sådana.

Liksom i nuvarande kostnadsutjämnning beräknas en så kallad standardkostnad – i kronor per invånare – för varje delmodell och kommun respektive landsting. Genom att summera de standardkostnader, som beräknats i de olika delmodellerna, erhålls för var och en av kommunerna en strukturkostnad i kronor per invånare. Vidare beräknas den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare i riket. Kommuner eller landsting med en strukturkostnad, som överstiger den genomsnittliga, får ett bidrag motsvarande den överskjutande kostnaden. Kommuner eller landsting med en strukturkostnad, som är lägre än den genomsnittliga, betalar en avgift som motsvarar mellanskillnaden. Summan av avgifterna motsvarar i princip summan av bidragen. I förslaget till kostnadsutjämnning omfördelas 5 miljarder kronor mellan kommunerna och 4,7 miljarder kronor mellan landstingen.

I sitt arbete har utredningen utgått från:

- att kostnads- och inkomstutjämnningen ska skapa likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamheten
- att kostnadsutjämnningen inte ska kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet
- att kostnadsutjämnningen ska baseras på mätbara och opåverkbara faktorer

Av de olika verksamheterna påverkas främst individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik av det förslag till förändrad kostnads-

utjämning, som utredningen lagt fram. De största bidragsökningarna får landsbygds- och glesbygdskommuner. Storstäder och förortskommuner drabbas av bidragsminskningar. Vad landstingens kostnadsutjämning beträffar får Stockholms läns landsting och de tre nordligaste landstingen minskade bidrag medan alla landsting i Götaland får ökade bidrag.

I nuvarande inkomstutjämning garanteras alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett det egna skatteunderlagets storlek. Kommuner och landsting med ett eget skatteunderlag per invånare, som understiger genomsnittet i riket, får ett bidrag. De med ett skatteunderlag per invånare, som ligger över genomsnittet, betalar en avgift. Bidraget respektive avgiften beräknas på följande sätt: Den del av skatteunderlaget per invånare, som avviker från riksgenomsnittet, multipliceras med såväl antalet invånare i kommunen som 95 % av den genomsnittliga skattesatsen i riket år 1995 (efter en länsvis justering för skatteväxlingen i samband med den så kallade Ädel-reformen). Denna nivå ger en utjämnings effekt på mellan 99 och 103 % för i stort sett alla kommuner och landsting. För ett begränsat antal kommuner, med en egen skattesats som är lägre än den länsvisa, uppstår en negativ effekt. Vid till exempel en ökning av skatteunderlaget får kommunen nämligen betala en avgift, som är större än skatteinkomstökningen (det vill säga en så kallad pomperipossaeffekt).

I inkomstutjämningen omfördelas 8

miljarder kronor mellan kommunerna och 4 miljarder kronor mellan landstingen.

Utredningen har undersökt olika tekniska lösningar för att begränsa eller eliminera negativa marginaleffekter. Enligt utredningen står dessa lösningar emellertid i konflikt med målet om en långtgående inkomstutjämning eller önskemålet att kommunen inte ska kunna påverka bidragets eller avgiftens storlek.

Utöver bidrag eller avgifter i utjämningsystemet får kommunerna ett generellt statsbidrag (det vill säga per invånare) på sammanlagt 60 miljarder kronor. För landstingen är motsvarande summa 19 miljarder kronor.

## Granskningens uppläggning

Som utredningen återkommande framhåller är det inte kommunernas eller landstingens redovisade kostnader som ska utjämnas. Det är enbart opåverkbara kostnadsskillnader, som kommer i fråga för utjämning. För att komma åt dessa skillnader har utredningen bland annat genomfört så kallad multipel regressionsanalys inom en del av verksamhetsområdena. Med hjälp av en sådan analys kan det vara möjligt att kartlägga till vilken del demografiska, socioekonomiska eller andra opåverkbara faktorer ligger bakom de skillnader i kostnader per invånare eller servicevolym per brukare, som föreligger mellan kommunerna eller landstingen. För att en sådan

analys ska resultera i syftningsriktiga skattningar måste den bygga på en korrekt specificering av bakomliggande möjliga förklaringsfaktorer. De faktorer, som prövas, måste med andra ord omfatta alla de förhållanden (opåverkbara som påverkbara), som förväntas kunna ha ett systematiskt och inte oväsentligt inflytande på den variabel, som ska förklaras (till exempel äldreomsorgskostnaden per invånare).

Som tänkbara förklaringsfaktorer ska alltså även medtas kommunvisa skillnader i:

- servicenivå, det vill säga den grad i vilken givna behov av en kommunal service tillgodoses. Ju fler av behövande åldringar, som får äldreomsorg, desto högre är denna nivå.
- standarden på den service, som tillhandahålls. Ju mer och bättre äldreomsorg, som en person med givet behov får, desto högre är servicestandard.
- effektiviteten. Ju mer effektivt äldreomsorgen bedrivs, desto mer effekter på den äldres livskvalitet fås ut per insatt kostnadskrona. Begreppet effektivitet kan delas upp i två delar: produktivitet och kvalitet. Ju mer äldreomsorg, som tillhandahålls vid givna resurser, desto högre är produktiviteten. I ju högre grad den producerade äldreomsorgen har avsedda effekter på de äldres livskvalitet, desto högre är den så kallade effektiviteten.

Enligt vad utredningen själv framhåller har den emellertid inte kunnat beakta alla kostnadsskillnader. Såsom den vidare uttryckligen betonar, uppkommer

det därmed "stora problem när det gäller att bedöma i vilken utsträckning en kommun erhåller ersättning för sina strukturella merkostnader eller ej i kostnadsutjämnningen, eftersom det inte varit möjligt att beakta alla skillnader" (sid. 33). Hur allvarliga är dessa problem? Svaret på den frågan bestäms av:

- hur stor del av kostnaderna i fråga som bestäms av påverkbara faktorer
- i vilken utsträckning dessa påverkbara faktorer varierar mellan kommunerna
- i vilken utsträckning utredningen i sin analys tagit hänsyn till att en del av kostnadsskillnaderna kan vara påverkbara.

I den följande granskningen tas de två förstnämnda frågorna upp i avsnitt 2. I avsnitt 3 behandlas den tredje frågan, det vill säga i vilken utsträckning har utjämningsutredningen i sitt arbete tagit hänsyn till påverkbara skillnader, det vill säga de som inte ska kompenseras. I avsnitt 4-5 tas följande frågor upp:

- Bidrar icke-verksamhetsspecifika ersättningar till att fiskal rättvisa uppnås?
- Har uppställda principer för kostnadsutjämnning i övrigt följts?
- Hur skall inkomstutjämnningen läggas upp för att nå fiskal rättvisa utan negativa marginaleffekter?

## I vilken grad finns det påverkbara kostnads-skillnader mellan kommuner eller landsting?

Kostnadsbesparingar i kommuner och landsting kan ha formen av nedskärningar (av servicenivå eller -standard) eller effektiviseringar. Omfattningen av besparingar kan därmed indirekt ge en antydning om hur stora de påverkbara kostnadsskillnaderna kan vara. En direkt information om det kan vidare fås genom att söka studera hur mycket servicenivån, servicestandarden eller effektiviteten varierar mellan kommunerna eller landstingen.

Sedan slutet av 80-talet har verksamheten i kommuner och landsting fått vidkännas nedskärningar. Enligt Bäck, som studerat utvecklingen av antalet anställda under perioden 1985–1993, hade Stockholm – och i något mindre utsträckning förortskommunerna och de större städerna – den svagaste personalutvecklingen. Personalnedskärningarna har under denna period satts in tidigast och varit kraftigast i Stockholm. Landsbygds- och glesbygdskommunerna har i stället haft en fortgående ökning av antalet anställda under perioden 1985–1993 särskilt inom barn- och äldreomsorg samt övrig personal (Bäck, 1994).

Mellan år 1990 och 1997 har bruttokostnaden (exklusive affärsverk) per invånare relativt sett ökat minst hos storstäder och förortskommuner (tabell 1). Av de kommungrupper, som redovisas

i denna tabell, är det samtidigt enbart storstäder och förortskommuner som minskat antal årsarbetare per 1 000 invånare. Som vidare framgår av tabell 1 är det enbart en förhållandevis liten andel av skillnaderna i kostnads- och personalutveckling, som förklaras av att antalet invånare utvecklats olika i de olika kommungrupperna. Som den så kallade variationskoefficienten visar har skillnaderna mellan de olika kommungrupperna i såväl kostnaden (från 0,09 till 0,10) som antalet årsarbetare (från 0,08 till 0,13) per invånare tenderat öka över tiden.

Hur har utvecklingen varit i de olika landstingen? Som utjämningsutredningen (1998) framhåller befinner de sig i olika stadier i en besparingsprocess. I fasta priser har kostnaderna per invånare minskat med cirka 10 procent under åren 1990–1997. Spridningen mellan landstingen är dock stor: Från en kostnadsminskning på 1 % till en minskning på 16 % (Utjämningsutredningen, 1998). Detta förhållande illustreras även av hur antalet vårdplatser och vård dagar förändrats i de olika landstingen mellan 1991 och 1996. Som framgår har antalet vårdplatser inom somatisk korttidsvård per 1 000 invånare minskat med 42 % i Stockholms läns jämfört med enbart 9 % i Kristianstads läns landsting. År 1996 har det sistnämnda landstinget nära 80 % fler vårdplatser per invånare än Stockholms läns landsting.

**Tabell 1** Procentuell förändring av kostnad per invånare, antal årsarbetare per 1.000 invånare och folkmängd mellan år 1990 och 1997 i olika kommungrupper. Ovägda medelvärden.

|                 | Bruttokostn. exkl.<br>affärsverk per<br>invånare<br>(löpande priser) | Antal års-<br>arbetare<br>per 1.000<br>invånare | Folkmängd |
|-----------------|--|---|-----------|
| Storstäder      | 28   | -10   | 7         |
| Förortskom.     | 40   | -6  | 5         |
| Större städer   | 48   | 1   | 3         |
| Medelst. städer | 51   | 14  | 0         |
| Landsbygdskom.  | 60   | 23  | -2        |
| Glesbygdskom.   | 66   | 26  | -5        |
| Riket           |  |   |           |
| -vägt medeltal  | 52   | 10  | 3         |

Källa: Råmaterial från Kommunförbundet och SCB, 1991 och 1998.

Antalet vårddagar inom somatisk korttidsvård per 1 000 invånare har mellan 1991 och 1996 minskat mest i Östergötlands läns (-37 %) och minst (-9 %) i Kronobergs läns landsting. År 1996 var antalet vårddagar per 1 000 invånare lägst i Stockholms läns landsting.

Som framgått har kommunerna i storstadsområdena genomfört de största besparingarna. Besparingarna har däremot inte varit så långtgående i glesbygdskommunerna. Hur kommer denna skiljaktiga utveckling till uttryck i serviceindex och standardnivå?

Kommunförbundet har utvecklat ett serviceindex (utbudsnivå), som beskriver hur omfattande kommunens verksamhet är i relation till antalet personer i respektive brukargrupp (till exempel skolbarn, ålderspensionärer). En del av variationerna i detta index kan åter-

spegla skillnader i ambitions- och serviceindex. Med undantag för skolan varierar de olika delindexen förhållandevis mycket mellan de olika kommunerna. Av de olika kommungrupperna är det glesbygdskommuner och större städer, som har ett högre serviceindex än normalt (tabell 2). Landsbygds-, förorts- och övriga mindre kommuner har ett serviceindex, som är lägre än normalt. Glesbygdskommunerna har vidare högst personaltäthet inom äldreomsorg, samt grund- och gymnasieskola (tabell 3). Sammanlagt har de även flest årsarbetare per 1000 invånare medan förortskommunerna har lägst. Till den del variationerna i personaltäthet inte beror på opåverkbara faktorer (till exempel skol- eller klasstorlek, reseavstånd), kan de vara uttryck för skillnader i produktivitet eller service-



standard. Mellan landstingen är det likaså förhållandevis stora variationer i antal årsarbetare per 1 000 invånare.

Kommuner i de tre storstadsområdena har, i likhet med större städer, varit föregångare i att söka effektivisera verksamheten. Gjorda utvärderingar av till exempel anbudskonkurrens har även kunnat påvisa gynnsamma effekter. Dessa utvärderingar tyder samtidigt på ett betydande effektiviseringsutrymme hos de kommuner, som inte kommit så

långt i att förnya sin verksamhet. Jämförande studier tyder likaså på förhållandevis stora skillnader i effektivitet mellan landstingen. Utvärderingar av de nya styrformer (med bland annat prestationsersättning), som några av landstingen infört, pekar i samma riktning. Dessa landsting, som i regel har färre årsarbetare per 1 000 invånare än normalt, har nämligen högst patientomsättning (Jonsson, 1998).

Tabell 2 Utbudsnivå för kommunal service år 1997. Riket = 100. Ovägda medeltal.

|                       | Skola | Äldreomsorg |               |               | Särsk. boende | Totalt | Övrigt                |                       |       |
|-----------------------|-------|-------------|---------------|---------------|---------------|--------|-----------------------|-----------------------|-------|
|                       |       | Barn-omsorg | Ordin. boende | Särsk. boende |               |        | Kultur/(Social-fritid | (Social-Total bidrag) | index |
| Storstäder            | 99,2  | 110,2       | 88,6          | 85,4          | 86,3          | 136,7  | 92,2                  | 100,1                 |       |
| Förorts-kommuner      | 98,2  | 118,8       | 82,1          | 88,1          | 86,4          | 85,7   | 93,5                  | 97,6                  |       |
| Större städer         | 99,0  | 111,3       | 114,6         | 97,6          | 102,3         | 117,8  | 100,2                 | 104,0                 |       |
| Medelstora städer     | 100,1 | 98,1        | 101,3         | 100,8         | 101,0         | 101,3  | 100,5                 | 100,1                 |       |
| Industri-kommuner     | 99,6  | 100,7       | 93,1          | 97,0          | 95,9          | 95,1   | 99,1                  | 98,3                  |       |
| Landsbygds-kommuner   | 99,9  | 98,1        | 98,6          | 98,9          | 98,8          | 97,7   | 100,4                 | 99,1                  |       |
| Glesbygds-kommuner    | 102,9 | 94,9        | 128,1         | 114,4         | 118,3         | 116,5  | 102,1                 | 106,9                 |       |
| Övr., större kommuner | 100,4 | 98,9        | 107,1         | 96,7          | 99,6          | 102,7  | 102,2                 | 100,2                 |       |
| Övr., mindre kommuner | 100,1 | 98,0        | 101,1         | 101,0         | 101,0         | 101,3  | 100,6                 | 100,1                 |       |

Källa:

Kommunförbudet och SCB, 1998.

**Tabell 3** Antal årsarbetare per heltidsbarn respektive per person med vård och omsorg 1997. Övägda medeltal.

|                         | Kommunal barnomsorg |               | Kommunal äldreomsorg |
|-------------------------|---------------------|---------------|----------------------|
|                         | Förskola            | Familjedaghem |                      |
| Storstäder              | 0,238               | 0,278         | 0,400                |
| Förortskommuner         | 0,213               | 0,256         | 0,476                |
| Större städer           | 0,238               | 0,278         | 0,588                |
| Medelstora städer       | 0,238               | 0,278         | 0,555                |
| Industrikommuner        | 0,244               | 0,270         | 0,555                |
| Landsbygdskommuner      | 0,238               | 0,256         | 0,588                |
| Glesbygdskommuner       | 0,250               | 0,256         | 0,588                |
| Övriga, större kommuner | 0,238               | 0,270         | 0,588                |
| Övriga, mindre kommuner | 0,244               | 0,256         | 0,556                |
| Riket -vägt             | 0,238               | 0,263         | 0,556                |
| -ovägt                  | 0,238               | 0,263         | 0,556                |

Källa: Kommunförbundet och SCB, 1998.

## På vilket sätt har påverkbara kostnadsskillnader beaktats i analysen

Såsom visats i föregående avsnitt föreligger det förhållandevis stora skillnader i servicenivå, -standard och effektivitet mellan kommunerna eller landstingen. Dessutom skiljer sig avgiftsnivån mellan kommuner eller kommungrupper. Hur kan hänsyn till dessa skillnader tas vid uppskattningen av de strukturella faktorernas kostnadsinverkan?

## Beräkningen av standardkostnaden

Låt oss först ta upp det förhållandet att nettokostnaden per invånare kan påver-

kas genom den avgiftsnivå, som kommunen eller landstinget bestämmer sig för. För att komma förbi detta problem kan det ligga närmast till hands att basera analysen av de opåverkbara faktorerna på brutto- snarare än nettokostnaden. Om variationerna i nettokostnaderna per invånare ändå tas som utgångspunkt för analysen, blir det nödvändigt att även kartlägga till vilken del dessa beror på att avgiftsnivån varierar mellan kommunerna. Sedan korrigeras nettokostnaden per invånare i de olika kommunerna så att den genomgående återspeglar en genomsnittlig avgiftsnivå. Ifall så inte görs riskerar man att kompensera för en hög nettokostnad per invånare, som sammanhänger med att kommunen prioriterat en låg avgiftsnivå framför en hög skattenivå. Av de kommuner, som har hög bruttokostnad

per invånare, blir i så fall de med låg avgiftsnivå över- och de med hög avgiftsnivå underkompenserade. Eftersom glesbygdskommuner har en lägre avgiftsfinansiering än genomsnittligt, kommer särskilt de att överkompenseras om utjämnningen baseras på en okorrigerad nettokostnad.

Hur har utjämningsutredningen gått till väga? För två verksamhetsområden har en regressionsanalys av variationerna i kostnaden per invånare genomförts. I det ena fallet (individ- och familjeomsorg) finns det rimligtvis inte några nämnvärda avgifter att korrigera för. I det andra fallet (kollektivtrafik) framgår det inte om den länsvisa nettokostnaden per invånare korrigerats för skillnader i avgifts- och intäktsnivå.

För verksamheter som till exempel barn- och äldreomsorg har standardkostnaden per invånare i stället beräknats i två steg. Först har behovet av service uppskattats. Därefter har det beräknade behovet multiplicerats med genomsnittlig kostnad per behovsenhet. Underförstått baseras beräkningen av standardkostnaden alltså på den genomsnittliga avgiftsnivån bland kommunerna. Beräkningen ifråga bygger därmed även på den genomsnittliga servicestandarden och effektiviteten i kommunerna.

Hur kan hänsyn till skillnader i servicenivå, servicestandard eller effektivitet tas i de fall där standardkostnaden beräknas med hjälp av regressionsanalys på basis av variationerna i kostnaden (för till exempel individ- och familjeomsorg) per invånare? Förutsatt att det

är möjligt att kvantifiera skillnaderna ifråga är det en möjlighet att från skillnaderna i kostnader per invånare dra de påverkbara skillnaderna. Regressionsanalysen kan sedan inrikta sig på att söka isolera vilka opåverkbara faktorer, som kan förklara de resterande kostnadsskillnaderna. En annan möjlighet är att ta med indikatorer (till exempel frekvens av förnyelsearbete) på påverkbara kostnadsskillnader som förklaringsvariabler i regressionsanalysen. Ett exempel på en sådan analys är den tidigare nämnda studien av Gerdham med flera (1997), där landsting med respektive utan intern marknad åtskiljdes med hjälp av en så kallad dummy-variabel.

Ifall regressionsanalysen i stället baseras på variationer i den faktiska servicevolymen per brukare kan en del av dessa tänkas sammanhånga med skillnader i politisk ambitionsnivå eller effektivitet i behovsbedömningen. Hänsyn till dessa påverkbara behovsskillnader kan likaså tas på endera av ovan nämnda sätt. I sina analyser har utjämningsutredningen inte använt sig av något av dessa båda sätt. Det är därmed risk för att de skattade regressionskoefficienterna inte blir syftningsriktiga. Som exempel kan en del av glesbygdskommunernas högre kostnadsnivå, som kan sammanhånga med högre servicenivå, högre servicestandard eller lägre produktivitet, fångas upp av en gleshet- eller täthetsfaktor som prövats i regressionsanalysen. På motsvarande sätt kan det vara risk för att den beräknade strukturkostnaden underskattas i kommuner eller landsting, som varit före-

gångare i besparings- och förnyelsearbete. Genom att tillämpa en sådan analys är det risk för att de förstnämnda kommunerna belönas och de sistnämnda bestraffas. Vetskapen om denna möjliga effekt kan även ge upphov till negativa incitament. För att inte riskera sänkt bidrag eller höjda avgifter som ett resultat av den återkommande, framtida uppföljningen av kostnadsutjämnningen kan det nämligen kanske vara säkrast att avstå från att söka ompröva på eller effektivisera de olika kommunala verksamheterna. Inte minst i ett läge, där ökad effektivitet eftersträvas, förefaller det vara bakvänt att skapa incitament som verkar i motsatt riktning. Ett system med negativa incitament inbjuder för övrigt kommunerna till att öda tid på att tänka och agera på ett bidragsinriktat sätt.

### Jämförelse mellan standardkostnad och faktisk kostnad

Oavsett på vilket sätt beräkningen av standardkostnaden gjorts finns det skäl att fråga sig hur rättvisande den är. För att få svar på det kan det vara meningsfullt att göra en jämförelse med den faktiska kostnaden. Även vid en sådan jämförelse måste hänsyn tas till de kostnadskillnader, som kommunerna eller landstingen kan påverka. Hur ska jämförelsen ifråga byggas upp?

Den standardkostnad som beräknas skall – som framgått – inte innefatta kostnadsinverkan från en avvikande servicenivå, servicestandard, effektivitet

eller avgiftsnivå. Vid en korrekt beräkning finns det därför inte skäl att förvänta att standardkostnaden för varje enskild kommun ska överensstämma med den faktiska kostnaden. Om servicenivån, servicestandarden, effektiviteten eller avgiftsnivån skiljer sig på ett systematiskt sätt mellan de olika kommungrupperna, finns det inte heller skäl att förvänta sig detta på kommungruppsnivå. I stället kan den genomsnittliga standardkostnaden i respektive kommungrupp då väntas avvika uppåt eller nedåt från den genomsnittliga faktiska kostnaden. En jämförelse mellan standardkostnaden och den faktiska kostnaden kan sedan visa om avvikelserna går i förväntad riktning.

Undantagsvis synes utjämningsutredningen vara medveten om denna problematik. I den jämförelse, som görs av olika kommungruppers standardkostnad och avgiftsjusterad faktisk kostnad för barnomsorg, framhålls nämligen: "Förortskommunerna får en standardkostnad som är 530 kronor per invånare högre än barnomsorgskostnaderna. Trots ett förbättrat utfall överstiger glesbygdskommunernas (faktiska) kostnader standardkostnaden med ungefär 280 kronor<sup>1)</sup>. En delförklaring till att kostnaderna är lägre jämfört med standardkostnaderna i förortskommuner är att barntätheten är högre där jämfört med övriga kommuner. I förortskommunerna går det cirka 8 procent fler heltidsbarn per årsarbetande jämfört med i riket som helhet.

Vid en bedömning av rimligheten i den sammanlagda strukturkostnad som

beräknats kan en jämförande analys liksom ge vägledning. I anslutning till den jämförelse, som görs i tabell 24 (sidan 44) kan som exempel följande påpekanden göras:

- Enligt jämförelsen ifråga ligger den beräknade strukturkostnaden högre än den faktiska kostnaden för glesbygdskommunerna som grupp. Med hänvisning till vad som tidigare sagts om denna kommungrupps höga utbudsnivå (serviceindex) och personaltäthet ligger det närmare till hands att vänta sig en avvikelse i motsatt riktning.
- Såsom framgått har kommunerna i de tre storstadsområdena varit föregångare i att såväl ompröva som att söka effektivisera verksamheten. I konsekvens med det tenderar de ha en lägre utbudsnivå och personaltäthet än vad som genomsnittligt är fallet. Mot den bakgrunden är det å ena sidan inte förvånande att förortskommunernas beräknade strukturkostnad är några procent högre än den faktiska kostnaden. Det är å andra sidan inte rimligt att vänta sig att motsvarande avvikelse för Stockholm, Göteborg respektive Malmö så påtagligt ska gå åt olika håll. Samtidigt som Göteborgs och inte minst Stockholms strukturkostnad ligger flera procent lägre än den faktiska kostnaden, överstiger Malmös strukturkostnad med mycket god marginal den faktiska kostnaden. Om nedskärningar och förnyelsearbete varit koncentrerat till Malmö, skulle denna splittrade bild kunna vara förklarlig. Eftersom så inte varit fallet, tyder jämförelsen i fråga i stället på att strukturkostnaden är underskattad för

såväl Stockholm som Göteborg.

Den föreslagna beräkningsmodellen för sjukvårdskostnaderna baseras till stor del på den faktiska vårdkonsumtionen i respektive landsting. Kostnaden för den beräknade vårdvolymen bestäms sedan utifrån en framräknad, genomsnittlig kostnadsnivå i riket. Med hänsyn till att Stockholms läns landsting – jämfört med samtliga landsting – har högst patientomsättning, lägst personaltäthet och hög produktivitet finns det skäl att förvänta sig att de faktiska kostnaderna väsentligt ska understiga den beräknade strukturkostnaden. I själva verket ligger denna kostnad 6 % högre än strukturkostnaden (inklusive hela standardkostnaden för lokaltrafik). Enligt utredningen kan detta förhållande bero på att Stockholms läns landsting tillämpar marknadshyror i väsentligt högre utsträckning än vad andra landsting gör. Eftersom flera andra landsting (till exempel Bohus, Dalarna, Skaraborg, Örebro) även gör det, kan förekomsten av marknadshyror inte på långt när förklara varför ovannämnda kostnadsavvikelse går åt rakt motsatt håll än förväntat. En mer näraliggande förklaring är att den föreslagna beräkningsmodellen har fört med sig en underskattning av Stockholms läns landstings vårdkostnader.

Utjämningsutredningen har i regel inte genomfört en jämförande analys av ovannämnt slag. Hur nära den beräknade strukturkostnaden överensstämmer med den faktiska kostnaden på kommungruppsnivå synes i stället vara

den måttstock, som utredningen vanligtvis använder sig av för att bedöma hur rättvisande beräkningen är. Det synsättet kommer till uttryck i analysen av bland annat individ- och äldreomsorgen. Beräkningsmodellen för denna verksamhet har nämligen ändrats för att standardkostnaden närmare ska överensstämma med den faktiska kostnaden på kommungruppsnivå. Utredningens strävan att anpassa standardkostnaden till den faktiska kostnaden kommer även tydligt fram i följande citat: "Glesbygdskommunernas tillägg för högre behov av institutionsboende/särskilda boendeformer för pensionärer som har svårt att bo kvar ensamma i glesbygden, har en schablonartad konstruktion, men baseras på strukturella skillnader i omsorgsbehov. Nivån, fem procent av normkostnaden, ger tillsammans med tillägget för hemtjänsten en standardkostnad som sammantaget för glesbygdskommunerna ligger väl i nivå med de faktiska kostnaderna för äldreomsorgen." (sidan 71). Trots att utredningen är klart medveten om att det är de opåverkbara kostnadsskillnaderna (och inte de faktiska kostnaderna), som ska utjämnas, eftersträvas alltså en överensstämmelse med de faktiska kostnaderna.

För att bedöma hur rättvisande standardkostnaden är måste den i stället jämföras med en faktisk kostnad, som korrigerats för en eventuellt avvikande servicenivå, servicestandard, avgiftsnivå eller effektivitet. I annat fall är det risk för att standardkostnaden överskattas (det vill säga för kommuner med hög

servicenivå/-standard eller låg effektivitet) eller underskattas (för de med låg servicenivå/-standard eller hög effektivitet).

Kan strukturkostnaden per invånare för Stockholms stad, som – enligt kommunförbundet – likaså har ett högt serviceindex (107), även tänkas vara överskattad? Exkluderas kultur och fritid beror Stockholms stads höga serviceindex så gott som uteslutande på att utbudsnivån inom barnomsorg är 32 % högre än genomsnittligt. Samtidigt är barnomsorgens standardkostnad 11 % högre i Stockholm än vad som i genomsnitt är fallet i kommunerna. Den överstigande standardkostnaden utgör cirka 500 kr per invånare, vilket motsvarar 30 % av det bidrag som Stockholm föreslås få i kostnadsutjämnningen. Den överskjutande standardkostnaden är mångdubbelt högre för glesbygdskommunernas äldreomsorg (drygt 2 800 kronor per invånare), vilket motsvarar över hälften av det bidrag som de i genomsnitt får i kostnadsutjämnningen. I kombination med utredningens egen bedömning av behovsfaktorernas relativa inverkan synes på grund därav främst glesbygdskommunernas standardkostnad kunna vara överskattad. Till det kommer att glesbygdskommunerna – i motsats till Stockholms stad – även har en något högre nivå (det vill säga socialbidragsnorm) vad gäller socialbidrag än vad som genomsnittligt gäller i kommunerna.

Eftersom utjämningsutredningen i regel ej heller tagit hänsyn till skillnader i servicestandard eller effektivitet –

vare sig beräkningen av standardkostnaden eller vid jämförelsen med den faktiska kostnaden – kan överskattningen i fråga tänkas vara ännu större. Personaltätheten inom glesbygdskommunernas äldreomsorg är nämligen i genomsnitt till exempel 24 % högre än förortskommunernas och 47 % högre än storstädernas. Med hänsyn till att personalkostnaderna utgör drygt 60% av de totala kostnaderna motsvarar det en 15 % respektive 28 % högre kostnadsnivå. Till den del den högre personaltätheten inte beror på strukturella faktorer (till exempel för att kompensera längre reseavstånd) återspeglar den:

- antingen en högre servicestandard eller kvalitet på den äldreomsorg som tillhandahålls
- eller en lägre produktivitet, det vill säga den högre personaltätheten är inte förknippad med en motsvarande högre produktion av äldreomsorg

Oavsett vad som ligger bakom denna del av den högre personaltätheten är det inget som ska kompenseras inom kostnadsutjämnningen.

### Jämförelse mellan standardkostnad och serviceindex

En jämförelse med serviceindex kan även ge en fingervisning om hur rättvisande standardkostnaden är. Utjämningsutredningen har gjort en sådan jämförelse för verksamhetsområdet äldreomsorg. I det följande jämförs den sammanlagda standardkostnaden (det

vill säga strukturkostnaden) med såväl serviceindex (det vill säga utbudsnivån) som den faktiska kostnaden.

Av tabell 4 framgår att ju högre utbudsnivån är, desto högre tenderar kostnaderna per invånare att vara. Något sådant samband föreligger i regel inte mellan den totala utbudsnivån och strukturkostnaden, vilket talar för att skillnaderna i utbudsnivå förklaras främst av påverkbara faktorer. Undantag härifrån utgör de kommuner, som har den allra högsta utbudsnivån (det vill säga överstigande 110) – tabell 4. Det kommer även till uttryck vid en jämförelse av de kommuner, som – enligt utjämningsutredningens förslag – har den högsta och lägsta strukturkostnaden per invånare. De trettio kommuner, med en strukturkostnad som överstiger genomsnittet med minst 3 000 kronor per invånare, har i genomsnitt ett serviceindex på 107. Av dessa kommuner, som alltså föreslås få ett bidrag på minst 3 000 kronor per invånare, är trettio glesbygdskommuner. Kommungruppen landsbygdskommuner, som genomsnittligt sett också erhåller ett bidrag i kostnadsutjämnningen, har däremot ett serviceindex som är lägre än genomsnittet (tabell 5). Frånsett Stockholm gäller detsamma för de tre storstäderna. Samtidigt är det trettio kommuner, som enligt förslaget kommer att betala en avgift på minst 1 000 kronor per invånare. Dessa kommuner har med andra ord en strukturkostnad, som understiger genomsnittet med minst 1 000 kronor per invånare. Hos kommunerna ifråga, som består främst av förorts-

kommuner, större och medelstora städer, uppgår – liksom hos övriga beta- lande kommuner – serviceindex till i genomsnitt 99.

**Tabell 4 Index för utbudsnivån respektive för kostnaden (för egentlig verksamhet) per invånare 1997 och föreslagen strukturkostnad per invånare.**

| Utbudsnivå<br>Index | Omräknat,<br>genomsnittl.<br>index | Kostnaden per<br>invånare |       | Strukturkostnad |
|---------------------|------------------------------------|---------------------------|-------|-----------------|
|                     |                                    | Brutto                    | Netto |                 |
| -89,9               | 100,0                              | 100,0                     | 100,0 | 100,0           |
| 90,0-94,9           | 106,8                              | 105,7                     | 105,9 | 101,7           |
| 95,0-99,9           | 112,6                              | 109,9                     | 109,2 | 100,2           |
| 100,0-104,9         | 118,4                              | 111,3                     | 110,5 | 100,6           |
| 105,0-109,9         | 124,1                              | 117,2                     | 117,3 | 101,1           |
| 110,0-              | 135,7                              | 128,0                     | 127,3 | 114,8           |

Källa: Råmaterial från kommunförbundet och SCB, 1998. Kommunala utjämningsutredningen, 1998.

**Tabell 5 Totalindex för utbudsnivån och föreslaget bidrag / avgift per invånare i olika kommungrupper.**

|                      | Ovägt medeltal<br>för utbudsnivå | Vägt genomsnitt<br>för bidrag eller avgift<br>i kr per invånare |
|----------------------|----------------------------------|---|
| Storstäder           | 100                              | 1 302   |
| Förortskommuner      | 98                               | -737  |
| Större städer        | 104                              | -770  |
| Medelstora städer    | 100                              | -446  |
| Industrikommuner     | 98                               | -302  |
| Landsbygdskommuner   | 99                               | 644   |
| Glesbygdskommuner    | 107                              | 4 969   |
| Övr. större kommuner | 100                              | -60   |
| Övr. mindre kommuner | 100                              | 151   |
| Riket                | 100                              | 0   |

Källa: Kommunförbundet och SCB, 1998. Utjämningsutredningen, 1998.



Mot bakgrund av glesbygdskommunernas höga serviceindex finns det skäl att ställa följande fråga: Är den beräknade, höga strukturkostnaden per invånare till någon del en följd av att servicenivån i dessa kommuner – liksom i Stockholm – är särskilt hög? Svaret på den frågan ges underförstått i den jämförelse, som utjämningsutredningen gjort mellan beräknat servicebehov och serviceindex inom olika verksamheter. Med utgångspunkt från en sådan jämförelse drar utredningen slutsatsen att de kommunvisa skillnaderna i utbudsnivån:

- inom äldreomsorg delvis förklaras av faktorer (till exempel andelen ensamstående, yrkesbakgrund), som bestämmer behovet
- inom barnomsorg till stor del förklaras av en faktor (det vill säga andelen barn med förvärvsarbetande förälder/förärrar), som bestämmer behovet. Detta förhållande bekräftas även av utredningens egna beräkningar. Jämfört med glesbygdskommunerna har till exempel förortskommunerna i genomsnitt 27 % högre barnomsorgsbehov (mätt som antalet heltidsbarn). Samtidigt är utbudsnivån inom barnomsorgen 25 % högre i förortskommunerna än i glesbygdskommunerna.

Underförstått gör utredningen alltså gällande att en del av skillnaderna i utbudsnivån – främst inom äldreomsorg – och därmed även den i faktiska kostnaden beror på att glesbygdskommunerna i regel valt att lägga sig på en högre ambitions- och servicenivå än vad

som normalt är fallet. Samtidigt har utredningen funnit att den beräknade standardkostnaden i alla kommungrupper i stort sett ligger på samma nivå som den faktiska nettokostnaden. Eftersom glesbygdskommunerna uppenbarligen har en högre servicenivå än normalt medger utredningen därmed i själva verket att beräkningen av standardkostnaden inte är rättvisande. Genom att inte ta hänsyn till denna påverkbara del av kostnadsskillnaderna har utredningen rimligtvis i motsvarande grad överskattat glesbygdskommunernas standardkostnad för äldreomsorg. Undantas kultur och fritid, som inte omfattas av kostnadsutjämnningen, sammanhänger dessa kommuners höga serviceindex samtidigt till allra största delen med att äldreomsorgens utbudsnivå är 18 % högre än vad som i genomsnitt är fallet.

Att det finns fog för att ifrågasätta om inte glesbygdskommunernas strukturkostnad är överskattad framgår även av följande jämförelse. Som framgår av tabell 2 slår de förhållandevis kraftiga variationerna i total utbudsnivå till 75 % igenom på den redovisade kostnaden per invånare. För kommunerna med den allra högsta utbudsnivån (det vill säga på minst 110) slår dessa variationer i genomsnitt inte igenom fullt lika mycket på den beräknade strukturkostnaden per invånare. Hos dessa kommuner (med i genomsnitt 36 % högre utbudsnivå) är strukturkostnaden per invånare i genomsnitt 15 % högre än vad som är fallet hos kommunerna med lägst utbudsnivå. Hos glesbygdskommunerna

är den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare däremot 37 % (samtidigt som utbudsnivån är enbart 8 %) högre än vad som i genomsnitt gäller hos de trettiotre kommunerna med den lägsta strukturkostnaden per invånare.

## Har uppställda principer för kostnadsutjämning i övrigt följts?

Utjämningsutredningen har haft som utgångspunkt "att utjämningen måste baseras på för de enskilda kommunerna och landstingen opåverkbara faktorer. Av kommunerna beslutade insatser bör därför i princip inte läggas till grund för utjämningen och behovet av regionalpolitiska insatser bör tillgodoses utanför utjämningsystemet" (1998, sidan 43). I det syftet har utredningen inriktat sig på att söka isolera vad det är som bestämmer behovet av olika former av kommunal service. Utredningens analys av sjukvården utgör dock undantag härifrån. Den så kallade matrismodell, som den använt sig av, bygger nämligen till stor del på den faktiska konsumtionen – snarare än behovet – av slutna sjukvård i vissa vårdtunga patientgrupper. Genom att rekommendera denna modell har utredningen alltså inte följt den princip om opåverkbara utjämningsfaktorer, som den själv ställt upp. Genom att beräkningen av strukturkostnaden baseras på den faktiska vårdkonsumtionen överkompenseras dessutom landsting, som har en högre ser-

vicenivå (i form av till exempel lägre frekvens av otillfredsställda sjukvårdsbehov) eller en lägre frekvens av dagkirurgi än normalt. Landsting med en lägre servicenivå eller högre frekvens av dagkirurgi än normalt underkompenseras i stället. Detsamma gäller landsting, som i övrigt är föregångare i att ersätta slutna med öppna sjukvård.

Kommuner med ett kallare klimat än normalt har såväl högre uppvärmningskostnader för sina lokaler som en högre lönenivå (i form av inbakade kallortstillägg). Eftersom kommunerna inte kan påverka klimatet, är det befogat att – såsom utjämningsutredningen också gör – innefatta kostnaderna ifråga i utjämningsystemet. I konsekvensens namn är det även motiverat att utjämna kostnadsskillnader, som beror på att hyres-, löne- och prisnivån varierar mellan kommunerna som följd av opåverkbara faktorer.

En högre lönenivå än normalt slår även igenom på skattekraften. Därigenom blir avgiften större eller bidraget mindre i inkomstutjämningen. Eftersom inkomstutjämningen på så sätt indirekt påverkas av att lönenivån är högre än normalt, är det inkonsekvent att inte ta hänsyn till en varierande lönenivå i kostnadsutjämningen. Det är inte heller konsekvent att å ena sidan kompensera för att opåverkbara faktorer för med sig större behov av lokalytor per elev i mindre skolenheter och att å andra sidan inte kompensera för att lokal-kostnaden (liksom byggkostnadsindex) per m<sup>2</sup> är högre än normalt på grund av opåverkbara faktorer. Varför landsting-

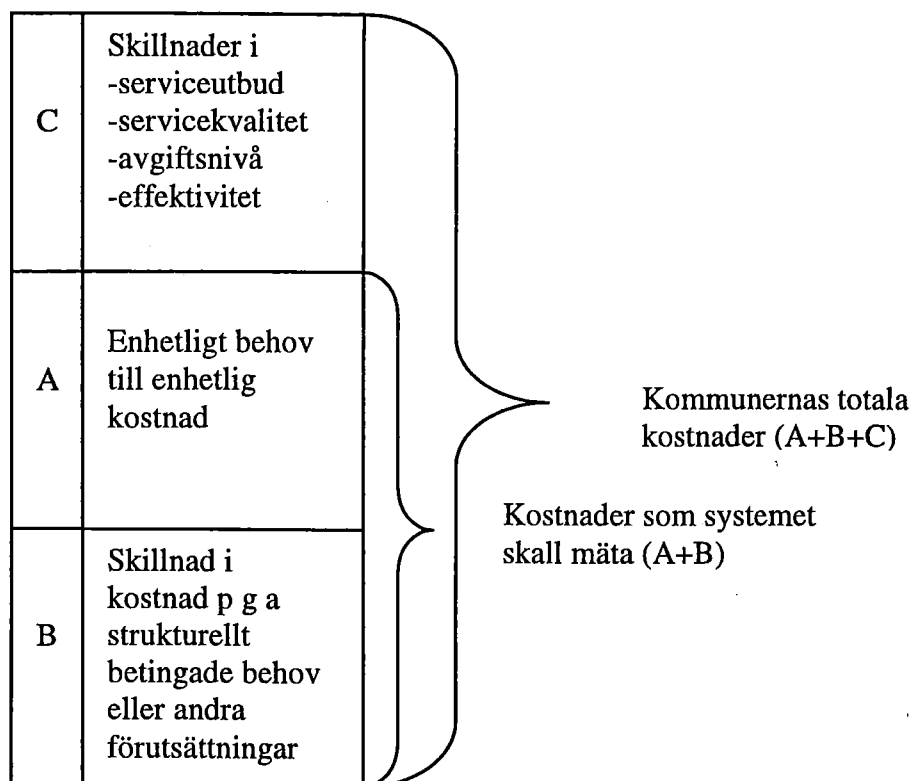
ens – i motsats till kommunernas – uppvärmningskostnader inte är innefattade i kostnadsutjämningen är en annan fråga som kan ställas. Utredningen har med andra ord inte genomgående följt principen att kompensera för opåverkbara faktors kostnadsinverkan.

Utöver de utjämningsbidrag, som lämnas till respektive verksamhet (till exempel grundskolan) föreslår utjämningsutredningen sex speciella ersättningar (till exempel till små eller ytstora kommuner eller med tungt befolkningsunderlag). För att dessa ersättningar ska kunna medtas i kostnadsutjämningen krävs att orsakssammanhangen klarläggs mellan opåverkbara faktorer och uppkommande merkostnader. Vidare är det krav på att merkostnaderna kan dokumenteras på basis av fakta snarare än subjektiva uppskattningar. Enbart två av de sex föreslagna ersättningarna tillgodoser dessa båda krav. De fyra andra ersättningarna (på sammanlagt 1,5 av 2 miljarder kronor) uppfyller inget eller enbart ett av dessa krav. I vilken grad ersättningarna i fråga bidrar till fiskal rättvisa kan därmed ifrågasättas.

## **Hur skall inkomstutjämnningen läggas upp för att uppnå fiskal rättvisa utan negativa marginaleffekter?**

Så kallad fiskal rättvisa uppnås när varje kommun har möjlighet att tillhandahålla en given kvantitet och kvalitet av service till samma kostnad och skattesats. I det syftet ska skatteutjämningsbidrag kompensera kommuner för att opåverkbara faktorer för med sig högre kostnader eller lägre skatteintäkter än normalt. Det är alltså uteslutande opåverkbara kostnads- och inkomstskillnader som ska utjämnas. Det är med andra ord inte rent subjektiva värderingar, som ska avgöra hur långt utjämnningen ska drivas.

För att klargöra vad kostnadsutjämnningen ska inriktas mot delar strukturkostnadssutredningen (1993) upp kommunernas kostnad i följande tre delar:



Strukturkostnadsutredningen framhåller vidare att dess uppgift – enligt direktiven – är "att ge kommunerna likvärdiga möjligheter att ge samma service till sina invånare". Enligt utredningens tolkning innebär det att kommunerna ska kunna tillgodose ett enhetligt definierat behov till samma kostnad över hela Sverige (A). Opåverkbara faktorer kan emellertid göra att behovet ifråga eller kostnaderna för att tillgodose det är större i vissa kommuner än i andra (B). Därigenom kommer summan av A och B att kunna variera mellan kommunerna som följd av strukturella (opåverkbara) faktorer. Det är dessa kostna-

der (A+B), som ska utjämnas. De kostnadsskillnader (C), som beror på att servicenivån, servicestandard, avgiftsnivån eller effektiviteten varierar mellan kommunerna, kan däremot påverkas av kommunerna. Dessa skillnader omfattas därför inte av kostnadsutjämnningen.

Hur långt ska inkomstutjämnningen drivas? Svaret på den frågan, som vare sig utjämningsutredningen eller tidigare utredningar ställt sig, bestäms av:

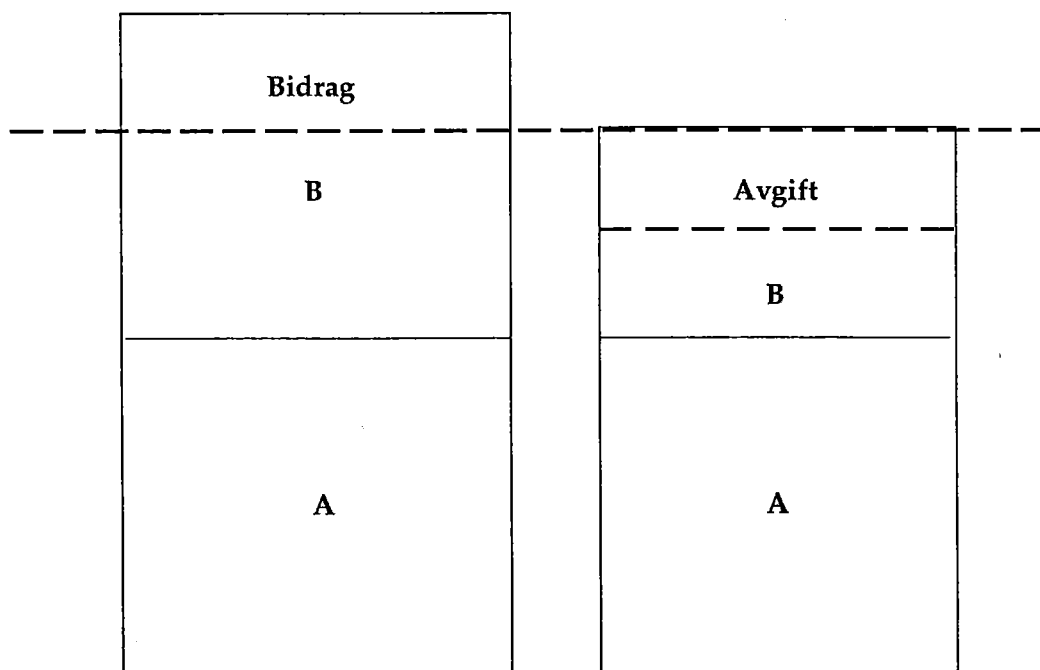
- vilka verksamheter och kostnader som ska finansieras med hjälp av det skatteunderlag som omfördelas.
- i vilken grad skatteunderlaget per

invånare (skattekraften) och dess utveckling kan påverkas av kommunerna.

### Vilka kostnader ska finansieras?

Låt oss till att börja med anta att kommunerna inte till någon del kan påverka skattekraften och dess utveckling. Vidare antas kommunen X' skattekraft vara 80, kommunen Y's 120 och medel-skattekraften 100. Genom att X tillförs 20 i skattekraft och 20 dras ifrån Y, får de båda kommunerna samma skattekraft. Kommunerna ifråga antas ha samma folkmängd. Hur ska sedan bidraget respektive avgiften i inkomstutjämnningen beräknas? Svaret på den frågan avgörs av vilka kostnader, som de utjämnade inkomsterna ska finansiera. Vilka är dessa kostnader? Såsom tidigare nämnts syftar kombinationen

av kostnads- och inkomstutjämnning till att ge varje kommun möjlighet att erbjuda service av likvärdig omfattning och standard till samma skattesats. I konsekvensens namn ska den omfördelade skattekraften bidra till att finansiera (de i huvudsak obligatoriska) verksamheterna och de kostnader, som kostnadsutjämnningen omfattar. Låt oss anta att den strukturkostnad som beräknats, enbart innefattar opåverkbara nettokostnader (det vill säga A+B). Vidare antas kommunen X ha en hög och kommunen Y en låg sådan kostnad. Denna kostnad förutsätts likaså ha korrigerats för de skillnader i avgiftsnivå som föreligger. För kommunen X med en låg avgiftsnivå har den strukturella nettokostnaden sänkts och för kommunen Y med en hög avgiftsnivå har den höjts. Var och en av de två kommunernas strukturkostnad återspeglar därefter en och samma avgiftsnivå.



I kostnadsutjämningen får X betala en avgift och Y får ett motsvarande bidrag. Efter denna omfördelning har X (det vill säga A+B-bidrag) och Y (A+B+avgift) samma kostnad att finansiera. Det är denna kostnad, som den omfördelade skattekraften ska bidra till att finansiera. Vid beräkningen av denna så kallade standardskattesats förutsätts kommunerna X och Y vidare ha samma grad av skattefinansiering av investeringar inom verksamheterna i fråga.

Vilka kostnader bidrar den föreslagna inkomstutjämningen till att finansiera?

I likhet med vad som för närvarande gäller omfattar den föreslagna kostnadsutjämningen obligatoriska och vissa frivilliga verksamheter samt vissa icke verksamhetsanknutna kostnader. Följande verksamheter innefattas däremot inte:

- kultur och fritid
- infrastruktur utöver gator/vägar och vatten/avloppsverksamhet
- näringsverksamhet (med undantag för vissa näringslivsinsatser i kommuner med stora arbetslöshetsproblem)
- musikskola, särskola, LSS-verksamhet, flyktingmottagande
- politisk verksamhet

Enligt en beräkning av landstingsekonomiska utredningen (1994) avsåg i medeltal 85 % av kommunernas och 93 % av landstingens kostnader obligatoriska verksamheter. Enligt en aktuellare beräkning utifrån 1997 års data omfattas i genomsnitt 81% av de sammanlagda nettokostnaderna i kommunerna

av kostnadsutjämningen (tabell 6). Samtidigt uppgår den beräknade strukturkostnaden till i genomsnitt 73 % av dessa nettokostnader. Enligt denna överslagsberäkning skall standardskattesatsen för kommunerna alltså utgöra cirka 73 % av medelutdebiteringen (tabell 7).

Enligt tabell 7 är den andel av nettokostnaderna, som inte omfattas av kostnadsutjämningen genomsnittligt sett högst i glesbygdskommunerna (29 %) och lägst i förortskommunerna (23 %) och storstäderna (25 %). Annorlunda uttryckt är den verkliga skattesatsen (det vill säga som tas ut för att finansiera de totala nettokostnaderna) betydligt högre än standardskattesatsen. Kommuner med hög skattekraft skulle – om avgiftsberäkningen baseras på standardskattesatsen – därmed betala mindre till inkomstutjämningsystemet än vad de själva skulle få i högre skatteintäkter. Därmed skulle det inte heller kunna uppkomma någon så kallad Pomperipossaeffekt, det vill säga att kommuner, vars skatteunderlag ökat, betalar mer i avgift än vad de får in i ökade skatteintäkter.

Såsom tidigare nämnts synes glesbygdskommunernas strukturkostnad vara överskattad. En del av den påverkbara kostnaden (=C) förefaller nämligen ha kommit med. I så fall kommer den beräknade genomsnittliga strukturkostnaden även att vara det. Efter en motsvarande nedjustering av denna kostnad, kommer standardskattesatsen likaså att reduceras. Gapet mellan den verkliga och standardiserade skattesatsen kommer därmed att bli större än

vad som ovan sagts.

Jämfört med nuvarande system sjunker såväl bidragen som avgifterna med i genomsnitt 23 % om inkomstutjämningsen får omfatta samma verksamheter och kostnader som kostnadsutjämningsen. Hur stämmer denna tolkning av inkomstutjämningsens inriktning överens med de direktiv som föreliggande eller tidigare utredning haft att utgå från? I utjämningsutredningens direktiv sägs inget speciellt om inkomstutjämningsens inriktning. I direktiven till den landstingsekonomiska utredningen finns det däremot följande uttalanden:

"... Huvuddelen av kommunernas och landstingens verksamhet utgörs av obligatoriska uppgifter med krav på likvärdig service... Huvuddelen av deras verksamheter är särskilt lagreglerad. Ett syfte med lagregleringarna är oftast att tillskapa en god och likvärdig service oberoende av den enskildes bostadsort ... För att riksdagens mål om en likvärdig service för invånarna skall uppnås krävs bland annat att de ekonomiska förutsättningarna finns för detta. Det kan åstadkommas genom utjämningsystemen ... Utan utjämningsen av ekonomiska förutsättningar skulle statens krav på likvärdig kvalitet i servicen leda till betydande skillnader i kommunal-skatt mellan olika kommuner eller landsting ... Utredningen har således valt att för utjämningsen ta utgångspunkt i landstingens och kommunernas obligatoriska verksamheter.

Det innebär således att utjämningsen inte omfattar hela det skattefinansierade området. Undantaget är till exempel fri-

villiga åtaganden för att genom regionala utvecklingsinsatser eller näringslivsbefrämjande åtgärder stimulera den ekonomiska utvecklingen. .. En utjämningsen av inkomster mellan kommuner respektive landsting skall enligt direktiven ha följande mål:

- Inkomstutjämningsen för kommuner respektive landsting bör vara tillräckligt långtgående för att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva av staten reglerad kommunal basverksamhet, givet normala förhållanden i fråga om struktur, service, avgifter och effektivitet."

(Landstingsekonomiska utredningen, 1994)

Enligt dessa direktiv är det sålunda klart utsagt att inkomstutjämningsen ska omfatta uteslutande obligatoriska verksamheter, det vill säga i stort sett de verksamheter som ingår i kostnadsutjämningsen. I konsekvens med det föreslog den landstingsekonomiska utredningen att avgifter och bidrag i inkomstutjämningsen skall beräknas utifrån 85 % av medelutdebiteringen för kommuner och 90 % av medelutdebiteringen för landsting. Genom att underförstått inkludera alla frivilliga verksamheter går nuvarande, liksom den föreslagna kostnadsutjämningsen längre än vad ovan nämnda direktiv föreskriver.

**Tabell 6 Nettokostnaden för kommunal verksamhet per invånare år 1997 i olika kommungrupper. Ovägda medeltal.**

|                  | Nettokostn. i % av<br>bruttokostn. |                   |                   | Avgiftsfin. i % av<br>bruttokostn. |                   |     |                       |     |
|------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------------------|-------------------|-----|-----------------------|-----|
|                  | Egentl.<br>verks.                  | Affärs-<br>verks. | S:a nto<br>kostn. | Egentl.<br>verks.                  | Affärs-<br>verks. | S:a | Barnoms.<br>Äldreoms. |     |
| Storstäder       | 27 489                             | 524               | 28 013            | 84                                 | 14                | 76  | 13,9                  | 8,3 |
| -Stockholm       | 28 860                             | 135               | 28 895            | 85                                 | 4                 | 78  | 14,0                  | 4,8 |
| -Göteborg        | 26 489                             | 1406              | 27 895            | 82                                 | 27                | 74  | 13,7                  | 9,7 |
| -Malmö           | 27 118                             | 32                | 27 150            | 83                                 | 1                 | 77  | 14,0                  | 1,8 |
| Förortskom.      | 24 154                             | 206               | 24 360            | 87                                 | 11                | 82  | 18,5                  | 8,0 |
| Större städer    | 26 595                             | 312               | 26 907            | 85                                 | 15                | 81  | 14,9                  | 8,4 |
| Medelst. städer  | 27 411                             | 431               | 27 842            | 86                                 | 17                | 81  | 14,9                  | 9,1 |
| Industrikom      | 27 323                             | 590               | 27 913            | 86                                 | 21                | 81  | 15,0                  | 9,3 |
| Landsbygdskom.   | 27 310                             | 759               | 28 069            | 87                                 | 27                | 82  | 15,4                  | 9,7 |
| Glesbygdskom.    | 32 925                             | 1846              | 34 771            | 86                                 | 42                | 82  | 12,1                  | 9,5 |
| Övr, större kom. | 27 498                             | 503               | 28 001            | 86                                 | 20                | 81  | 15,3                  | 7,9 |
| Övr, mindr. kom. | 27 566                             | 627               | 28 193            | 87                                 | 24                | 82  | 15,5                  | 9,0 |
| Vägt medelv.     | 26 785                             | 429               | 27 214            | 86                                 | 17                | 81  | 15,4                  | 8,4 |

Källa: Kommunförbundet och SCB, 1998.



**Tabell 7 Nettokostnaden ingående i kostnadsutjämnings. Kronor per invånare i olika kommungrupper. Ovägda medelvärden.**

|                  | Beräkn. verkl. nettokostn. |                       |         |        | Ber. standardkostn.  |        |                |          |  |
|------------------|----------------------------|-----------------------|---------|--------|----------------------|--------|----------------|----------|--|
|                  | Abs.                       | Index<br>Vikt=<br>100 | Proc.   |        | Abs.                 | Index  | Proc.          |          | Stand-<br>av tot. kostn. i %<br>av just.<br>verkl. |
|                  |                            |                       | av tot. |        |                      |        | av tot. kostn. |          |  |
|                  |                            |                       | netto-  | Just-  |                      |        | netto-         | av just. |  |
|                  |                            | kostn.                | erade   |        |                      | kostn. | verkl.         |          |  |
| Storstäder       | 22 970                     | 104                   | 82      | 20 673 | 20 875 <sup>*)</sup> | 106    | 75             | 101      |  |
| -Stockholm       | 24 850                     | 113                   | 86      | 22 365 | 21 012               | 106    | 73             | 94       |  |
| -Göteborg        | 23 150                     | 105                   | 83      | 20 835 | 20 253               | 102    | 73             | 97       |  |
| -Malmö           | 20 905                     | 95                    | 77      | 18 815 | 21 617               | 109    | 80             | 115      |  |
| Förortskom.      | 19 975                     | 91                    | 82      | 17 978 | 18 754               | 95     | 77             | 104      |  |
| Större städer    | 21 705                     | 99                    | 81      | 19 616 | 19 088               | 97     | 71             | 97       |  |
| Medelst. städer  | 21 995                     | 100                   | 79      | 19 796 | 19 411               | 98     | 70             | 98       |  |
| Industrikom.     | 22 330                     | 101                   | 80      | 20 097 | 19 956               | 101    | 71             | 99       |  |
| Landsbygdskom.   | 23 015                     | 104                   | 82      | 20 713 | 20 501               | 104    | 73             | 99       |  |
| Glesbygdskom.    | 27 120                     | 123                   | 78      | 24 408 | 24 827               | 126    | 71             | 102      |  |
| Övr, större kom. | 22 400                     | 102                   | 80      | 20 160 | 19 798               | 100    | 71             | 98       |  |
| Övr, mindr. kom. | 22 840                     | 104                   | 81      | 20 556 | 20 009               | 101    | 71             | 97       |  |
| Riket,vägt med.  | 22 040                     | 100                   | 81      | 19 813 | 19 750               | 100    | 73             | 100      |  |

<sup>\*)</sup> För att göra en rättvisande jämförelse med den faktiska kostnaden har den beräknade standardkostnaden reducerats med 285 kr, vilket motsvarar Stockholms stads standardkostnad för kollektivtrafik. De faktiska kostnaderna i kronor för kollektivtrafik faller nämligen helt på Stockholms läns landsting. Stockholms stads liksom förortskommunernas standardkostnad har också justerats. Som följd av denna korrigering har det vägda medeltalet för riket likaså minskats med 100 kr.

Källa: Råmaterial från Kommunförbundet och SCB, 1998 samt utjämningsutredningen, 1998.

Det är dock inkonsekvent att låta frivilliga verksamheter ingå i inkomstutjämnings trots att de inte (annat än undantagsvis) omfattas av kostnadsutjämnings. Att inkludera frivilliga verksamheter i inkomstutjämnings tillgodoser inte heller de krav som är uppställda för att fiskal rättvisa ska uppnås:

- De bidrag, som kommuner med låg skattekraft får, är bara till en del kompensation för opåverkbara faktorer som

för med sig ökade kostnader. Den resterande delen har de själva valt att ta på sig.

- På kommungruppsnivå är det till stor del glesbygdskommuner, som mottar bidrag i inkomstutjämnings. Storstäder och förortskommuner är de, som främst betalar avgift i inkomstutjämnings. Utslaget per invånare är nettokostnaderna för frivillig verksamhet i glesbygdskommunerna 26 % högre än hos förortskom-

munerna. Genom de bidrag, som glesbygdskommunerna får, blir det alltså möjligt för dem att upprätta en större volym av frivilliga verksamheter än vad dessa bidragsgivare själva kan. Ifall bidragsgivarens egen skattesats är lägre än 95 % av den länsvisa skattekraften kan även bidragsgivaren tänkas bli tvungen att ompröva sina frivilliga eller andra verksamheter med mellanskillnaden mellan bidrag och inkomna skatteintäkter. På så sätt försätts bidragsmottagarna i en bättre situation än bidragsgivaren. Det är med andra ord inte fråga om att skapa likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla frivillig verksamhet.

Kan det finnas andra skäl för att ta med frivillig verksamhet? Behov av service, som är frivillig, kan tänkas variera mellan kommunerna som följd av opåverkbara faktorer. I till exempel glesbygdskommuner med nära tillgång till skog och mark kan behovet av rekreation och fritidsservice vara mindre än i större städer och storstäder. På motsvarande sätt kan behovet av att främja sysselsättning vara särskilt stort i kommuner med varaktig brist på arbetstillfällen. Även om så är fallet ger staten dock kommunerna full frihet att själva ta ställning till om behov av frivillig service ska tillgodoses eller ej. För service (till exempel grundskola, äldreomsorg), som är obligatorisk för kommunerna, föreligger inte denna frihet. I konsekvens härmed kan det vara motiverat att uteslutande kompensera för opåverkbara skillnader i behov, som kommunerna är skyldiga

att tillgodose.

Ovannämnda fråga kan emellertid inte enbart betraktas från fiskal rättvisesynpunkt. Även följande hänsyn måste tas: Kan det vara någon risk för att snedvridande incitament skapas om frivillig verksamhet inte medtas i utjämningsystemet? Så är fallet när insatser på ett frivilligt område leder till minskade behov av service, som är obligatorisk. Om sådana insatser inte omfattas av utjämningsystemet, kan kommunernas intresse att förebygga behov av obligatorisk service bli mindre än vad som annars skulle vara fallet. Tänkbara exempel på frivilliga insatser med förebyggande syfte är:

- fritidsaktiviteter med syfte att minska risken för missbruksproblem och social utslagning bland ungdomar
- industristöd eller andra sysselsättningsfrämjande åtgärder med syfte att förebygga arbetslöshet och därmed även kostnader för till exempel socialhjälp (för ut- eller oförsäkrade)

För att insatser av det slaget ska kunna innefattas av utjämningsystemet måste den förebyggande effekten dock vara klart dokumenterad. I nuläget synes så inte vara fallet. Enligt strukturkostnadsutredningen (1993) har till exempel kommuner, som lämnar industristöd, inte heller lägre arbetslöshet än andra, jämförbara kommuner. Med utgångspunkt från nuvarande kunskapsnivå finns det följaktligen inte några belägg för att kommunernas incitament snedvrids om frivillig verksamhet undantas från skatteutjämnningen.

Kan det anföras något annat skäl för att kunna ta med frivilliga verksamheter i utjämningsystemet? Ett sådant skäl skulle kunna vara att ge kommunerna likvärdiga förutsättningar att bedriva frivillig verksamhet i likvärdig omfattning och kvalitet. Ifall sådan verksamhet inte inkluderas i inkomstutjämningsen måste kommunerna med låg skattekraft ta ut en högre skattesats för att finansiera frivillig service än vad kommuner med hög skattekraft behöver göra. Detsamma gäller i kommuner, som på grund av opåverkbara förhållanden drabbas av högre kostnader för att tillhandahålla denna service än vad andra kommuner gör. För att skapa likvärdiga förutsättningar kan kommuner med låg skattekraft därför tänkas ges möjlighet att bedriva frivillig verksamhet av samma omfattning och kvalitet, som kommuner med hög skattekraft i genomsnitt har. Den skattesats, som krävs för att finansiera strukturkostnaden (för främst obligatoriska verksamheter) plus frivillig verksamhet av denna omfattning, blir den standardskattesats som avgiften respektive bidraget i inkomstutjämningsen i så fall ska beräknas utifrån. I konsekvensens namn är det då även nödvändigt att innefatta frivillig verksamhet i kostnadsutjämningsen.

### **I vilken grad kan skattekraften påverkas?**

Inledningsvis antogs för enkelhetens skull skattekraften och dess utveckling vara helt opåverkbar. I konsekvens med

det är det motiverat att helt utjämna skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna. Genom olika åtgärder (avseende till exempel bostadsbyggande, barnomsorg, taxor) har kommunen emellertid möjlighet att påverka de faktorer (till exempel näringslivsklimat, förvärvsfrekvens), som är av betydelse för skattekraftens utveckling. Skattekraften är följaktligen knappast opåverkbar från kommunens sida. Hur påverkbar är den? Enligt den nuvarande inkomstutjämningsen är underförstått bara 5 % av skattekraften påverkbar. Kommunens möjligheter att påverka skattekraftens utveckling förefaller dock kunna vara större än så. Inte minst synes dessa möjligheter vara större i regioner med gynnsamma förutsättningar för ekonomisk tillväxt än i regioner med permanenta stagnationsproblem.

Från fiskal rättvisesynpunkt synes det åtminstone i sådana regioner vara befogat att inte driva inkomstutjämningsen så långt som det för närvarande görs. Eftersom grad av påverkbarhet uppenbarligen skiljer sig mellan olika kommuntyper, kan det i stället vara motiverat att tillämpa en differentierad inkomstutjämningsen. I brist på faktaunderlag är det svårt att med bestämdhet uttala sig om hur mycket graden av påverkbarhet varierar mellan olika regioner. För kommuner i regioner med permanenta stagnationsproblem kan det dock finnas skäl att utjämna skattekraftsskillnaderna till förslagsvis 95 % medan de utjämnas till 80 % för kommuner i tillväxtregioner. Genom en sådan sänkning av kompensationsgraden får

de kommuner, som betalar avgift, behålla 20 % av en skattekraftsökning. Genom bidrag kompenseras kommuner med låg skattekraft samtidigt till 95 %. Beräkningen av avgiften respektive bidraget baseras sedan på standardskattsatsen. Vid en sådan differentierad inkomstutjämnning kommer de sammanlagda bidragen till kommuner med lägre skattekraft än genomsnittligt att vara större än det som dras in från kommuner med högre skattekraft än snittet.

Detta underskott kan finansieras genom en motsvarande sänkning av det generella, invånarbaserade statsbidraget.

Inte minst i ett läge, där ökad tillväxt är högt prioriterad, är det angeläget att stärka kommunernas incitament att öka sysselsättningen och skattekraften. Såväl den beräkning efter standardskattsatsen som den differentiering av inkomstutjämnningen som föreslås är ägnad att verka i den riktningen.

<sup>1)</sup> I förtydligande syfte är parenteserna och dess innehåll inskjuten av författaren.

I glesbygdskommunerna går det 4 procent färre heltidsbarn per årsarbetare." <sup>1)</sup> (s. 59).

För till exempel äldreomsorgen finns det skäl att göra en motsvarande jämförande analys. Såsom utredningen själv framhåller kan glesbygdskommunernas väsentligt högre serviceindex nämligen enbart delvis förklaras av opåverkbara behovsfaktorer. På grund därav kan det vara rimligt att vänta sig att den faktiska kostnaden i dessa kommuner är högre än standardkostnaden. Utredningen synes emellertid inte vara medveten om det berättigade i denna förväntan. I konsekvens med det inskränker den sig till att framhålla "att den beräknade standardkostnaden ... ligger i stort sett på samma nivåer som de faktiska kostnaderna för alla kommungrupper." (s. 162).

## Referenser

Bäck, Henry, 1994

Personalutveckling i kommunerna 1985 – 1992, IKE-rapport 1994:45, Stockholms universitet.

Gerdtham, U-G, C. Rehnberg och M. Tambour, 1997

The impact of internal markets on health care efficiency: Evidence from health care reforms in Sweden, Centre for Health Economics, Stockholm School of Economics, Working paper series in economics and finance, no. 170, Stockholm.

Jonsson, Ernst, 1998

Hur många patienter behandlas per bädd och år? – En jämförelse mellan sjukhus år 1990, 1995 och 1996, Spri, Stockholm.

Kommunala utjämningsutredningen, 1998 a

Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet, SOU 1998:151, Inrikesdepartementet, Stockholm.

Kommunala utjämningsutredningen, 1998 b

Bilaga till SOU 1998:151, Inrikesdepartementet, Stockholm.

Landstingsekonomiska utredningen, 1994

Inomkommunal utjämning, SOU 1994:70, Finansdepartementet, Stockholm.

Strukturkostnadsutredningen, 1993

Kostnadsutjämning mellan kommuner, SOU 1993:53, Finansdepartementet, Stockholm.

Svenska kommunförbundet och Statistiska centralbyrån, 1998

Vad kostar verksamheten i Din kommun?, Bokslut 1997, Stockholm.