

# INOM- KOMMUNAL UTJÄMNING

Tabell 10.4 Vem betalar till vem och vad blir utfallet i förhållande till nu gällande statsbidragssystem?

Landsting	Inkomst- utjämning	Kostnads- utjämning	Netto- bidrag	Netto- bidrag	Utfall Nya ./ G:la Förändr. i procent
	(kr/inv)	(kr/inv)	(kr/inv)	(kr/skkr)	
Stockholm	- 1 877	1 575	- 302	-0,27	3,65
Uppsala	182	-861	-679	-0,73	2,33
Södermanland	505	-930	-425	-0,47	0,98
Östergötland	380	-809	-429	-0,47	-0,81
Jönköping	769	-1 068	-298	-0,34	-4,26
Kronoberg	837	-1 292	-455	-0,52	-6,47
Kalmar	995	-639	356	0,42	-5,62
Blekinge	678	-957	-278	-0,31	-8,38
Kristianstad	1 017	-1 196	-179	-0,21	-6,52
Malmöhus	273	-1 104	-831	-0,90	0,78
Halland	643	-1 705	-1 062	-1,20	-6,98
Gbg o. Bohus	163	-1 028	-865	-0,93	0,48
Älvsborg	534	-1 410	-876	-0,98	-5,60
Skaraborg	1 033	-1 460	-427	-0,50	-7,08
Värmland	567	274	841	0,94	-0,49
Örebro	311	-442	-131	-0,14	-2,22
Västmanland	-38	-650	-687	-0,72	0,35
Kopparberg	432	-119	313	0,35	-2,69
Gävleborg	402	459	861	0,94	0,94
Västernorrland	55	31	86	0,09	-8,42
Jämtland	878	978	1 855	2,14	-10,25
Västerbotten	539	990	1 528	1,70	-5,80
Norrbotten	-96	1 554	1 458	1,52	-6,18
Gotland	1 844	664	2 508	3,25	-3,58
Malmö	240	1 320	1 560	1,68	13,64
Göteborg	-548	1 765	1 216	1,21	18,03

SOU 1994:70

Landstingsekonomiska utredningen

Ref KB Occ 500



Statens offentliga utredningar

1994:70

Finansdepartementet

# Inomkommunal utjämning

Betänkande av Landstingsekonomiska utredningen  
Stockholm 1994

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 10 juni 1993 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå ett reviderat system för utjämningsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner.

Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag landstingsdirektören Sven-Olof Karlsson som särskild utredare. Utredningen antog namnet Landstingsekonomiska utredningen.

Den 13 juli 1993 förordnades riksdagsledamöterna Ulf Björklund (kds), Dan Eriksson (nyd), Lennart Hedqvist (m), Per Olof Håkansson (s), och Olle Schmidt (fp) samt f.d. riksdagsledamoten (v) Lars-Ove Hagberg och f.d. riksdagsledamoten (c), sakkunnige Rolf Kenneryd att ingå i en parlamentarisk referensgrupp åt utredningen.

Samma dag förordnades ekonomidirektörerna Jan Bengtsson och Björn Ericsson, biträdande finansdirektören Dagmar Fornander, ekonomidirektörerna Lars Gustafsson och Göran Hedsund, chefsekonomen Sven Hege-lund, sektionschefen Karin Rudebeck och ekonomidirektören Tore Öberg att ingå i en referensgrupp åt utredningen.

Den 15 juli 1993 förordnades ekonomen Kjell Ellström, departementssekreteraren Kenneth Ennefors, kanslirådet Dan Johansson, departementssekreterarna Eva Lindström, Karin Odencrants, Kristina Olofsson, kommundirektören Uno Svaleryd, ekonomen Lennart Tingvall och departementssekreteraren Anders Wärmark att biträda utredningen som experter.

Den 28 september 1993 förordnades departementsrådet Mårten Lagergren som expert.

Departementssekreteraren Karin Odencrants entledigades från sitt uppdrag den 22 mars 1994. Samma dag förordnades departementssekreteraren Madeleine Harby Samuelsson som expert. Riksdagsledamoten Per Olof Håkansson entledigades från sitt uppdrag den 14 mars 1994. Samma dag förordnades verkst. dir. Gunnar Hofring att ingå som ledamot i den parlamentariska referensgruppen.

Från och med den 1 september 1993 förordnades som huvudsekreterare åt utredningen departementsrådet Lars Eriksson och som sekreterare åt utredningen fil.kand. Björn Sundström. Till biträdande sekreterare åt utredningen förordnades den 24 februari 1994 ekonomie stud. Magnus Gunnarsson.

Utredningen överlämnade den 15 november 1993 delbetänkandet Statligt utjämningsystem för landsting - åtgärder år 1995.

Landstingsekonomiska utredningen överlämnar härmed sitt betänkande  
Inomkommunal utjämning (SOU 1994:70).  
Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1994

*Sven-Olof Karlsson*

*/Lars Eriksson  
Björn Sundström*

# Innehåll

<b>Ordlista</b>	7
<b>Indelningsgrunder</b>	11
<b>Sammanfattning</b>	13
<b>1 Utredningens uppdrag</b>	15
<b>2 Pågående utredningar</b>	19
2.1 Regionberedningen	19
2.2 Hälso- och sjukvårdsutredningen	20
2.3 Beredningen om statsbidrag och utjämning i kommunsektorn	20
<b>3 Landstingens verksamhet och ekonomi</b>	23
3.1 Hälso- och sjukvård	25
3.2 Social verksamhet och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	27
3.3 Utbildning och kultur	28
3.4 Diverse verksamheter och central förvaltning	30
3.5 Landstingens finansiering	31
3.6 Huvudmannaskapsskillnader	34
<b>4 Skatteutjämningsystemets utveckling</b>	39
4.1 Historik	39
4.2 Nuvarande system	44
<b>5 Målen för kommunala bidrags- och utjämnings-system</b>	49
5.1 Stat-kommunrelationen	49
5.2 Utjämning	51
5.3 Samhällsekonomisk tillväxt	53
5.4 Utgiftskontroll	55
5.5 Ansvarsförhållanden	56
5.6 Hållbarhet och förutsägbarhet	57
5.7 Målkonflikter	57
<b>6 Inkomstutjämning</b>	59
6.1 Finansdepartementets utredning om kommunal inkomstutjämning	59
6.2 Avgränsningar	59
6.3 Reglerade skattesatser	65
6.4 Utjämningsgrad	68
6.5 Gemensamma utgångspunkter för modellerna	70
6.6 Beräkning av andelen obligatoriska verksamheter	72

6.7	Statliga utjämningsbidrag	73
6.8	Inomkommunal utjämning	77
<b>7</b>	<b>Kostnadsutjämning</b>	<b>81</b>
7.1	Inledning	81
7.2	Verksamheter som skall omfattas av utjämningen	81
7.3	Metoder för att härleda strukturella kostnadsskillnader	82
7.4	Val av metod	85
7.5	Dataunderlag	86
7.6	Hälso- och sjukvård	87
7.7	Tandvård	96
7.8	Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	96
7.9	Psykiatrin	97
7.10	Social verksamhet	97
7.11	Utbildning och kultur	98
7.12	Kollektivtrafik	99
7.13	Övriga verksamheter	104
7.14	Skillnader som beror på geografiskt läge	104
7.15	Kallortstillägg	105
<b>8</b>	<b>Inordning av statsbidrag</b>	<b>107</b>
8.1	Vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m.m.	107
8.2	Specialdestinerade statsbidrag till landstingen	110
<b>9</b>	<b>Förslag</b>	<b>111</b>
9.1	Utgångspunkter	111
9.2	Statsbidrag och inkomstutjämning	112
9.3	Utjämning av kostnadsskillnader	117
9.4	Ersättning för befolkningsminskning	121
9.5	Genomförande	121
9.6	Inordning av statsbidrag	122
9.7	Regionalpolitiska aspekter	123
<b>10</b>	<b>Effekter</b>	<b>125</b>
10.1	Skatteintäkter och statsbidrag	125
10.2	EG-aspekter	129
<b>11</b>	<b>Förslagets fortlevnad</b>	<b>131</b>
Bilaga 1	Kommittédirektiv 1993:63	133
Bilaga 2	Kommittédirektiv 1994:3	139
Bilaga 3	Behovs- och kostnadsskillnader inom hälso- och sjukvården	141
Bilaga 4	Kollektivtrafik - Struktur eller service?	167
Bilaga 5	Andelen obligatorisk verksamhet i kommuner och landsting	193
Bilaga 6	Teknik och tabeller	195



# Ordlista

Baskostnad	En korrigerad driftkostnad för att göra redovisade kostnader jämförbara mellan kommunerna.
Bidragsår	Det år under vilket bidraget utbetalas.
Eget skatteunderlag	Antalet skattekronor.
Egen skattekraft	Eget skatteunderlag per invånare.
Garanterad skattekraft	Grundgarantin i landstingssystemet med tillägg/avdrag för åldersstrukturens inverkan på kostnaderna.
Garantinivå	Den garanterade skattekraften i utjämningsystemet för kommuner uttryckt i procent av medelskattekraften.
Garanterat skatteunderlag	Det antal skattekronor som motsvarar den garanterade skattekraften.
Garantiskatteunderlag	Det antal skattekronor som motsvarar den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet invånare den 1 november året före bidragsåret och med ett procenttal (garantinivå) som årligen fastställs av regeringen.
Grundgaranti	Den garanterade skattekraften i landstingssystemet uttryckt i procent av medelskattekraften.

Grundbelopp	Motsvarar tillskjutande skatteunderlag multiplicerat med en enhetlig skattesats för kommunerna i respektive län. Den länsvisa enhetliga skattesatsen skall motsvara 95 % av 16 kronor plus tillägg för skatteväxlingar med 95 % av skatteväxlingssatsen.
Kompensationsgrad:	Anger till vilken del mellanskillnaden mellan egen och genomsnittlig skattekraft utjämnas.
Kostnader egen konsumtion:	Bruttokostnader med avdrag för interna intäkter (motsvarar dubbelräknade poster vid tjänsteköp inom ett landsting) och med avdrag för ersättningar från andra huvudmän (motsvarar dubbelräkning av tjänsteköp mellan huvudmän).
Landstingsfria kommuner	De kommuner, Göteborg, Malmö och Gotland, som inte ingår i ett landsting utan själva bedriver sådan verksamhet som normalt sköts av landsting.
Medelskattekraft	Antalet skattekoronor per invånare i riket.
Neutraliseringsavgift	Ett antal kronor per invånare som kommunernas skatteutbetalning minskas med för att kompensera för vissa verksamhets- och regelförändringar.
Skattekraft	Skatteunderlaget dividerat med invånarantalet.
Skattekoronor	Summan av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten för samtliga skattskyldiga dividerat med 100.
Skattesats	Den andel av den beskattningsbara inkomsten som invånarna betalar i skatt till kommun resp landsting. Benämns även utdebitering och uttrycks i kronor per skattekorona (kr/skkr.)
Standardkostnad	Ett nationellt genomsnitt för per capita-kostnaden för en viss verksamhet.

Standardkostnadsersättning	En teoretiskt beräknad ersättning för en viss verksamhet för respektive kommun. En ersättning som överstiger standardkostnaden för verksamheten indikerar att kommunen har strukturella merkostnader för verksamheten ifråga.
Strukturkostnadsersättning	Summa standardkostnadsersättningar.
Strukturkostnadsindex	Strukturkostnadsersättning i förhållande till det vägda medelvärdet av summa strukturkostnadsersättningar i riket.
Tillskott av skatteunderlag	Det antal skattekronor varmed det egna skatteunderlaget understiger garanti-skatteunderlaget.
Uppräknad medelskattkraft	Antalet skattekronor i riket två år före bidragsåret multiplicerat med uppräkningsfaktorn och dividerat med antalet invånare i riket.
Uppräknat skatteunderlag	Antalet skattekronor två år före bidragsåret uppräknat med uppräkningsfaktorn.
Uppräkningsfaktor	Den faktor som används för att fastställa uppräknat skatteunderlag respektive uppräknad medelskattkraft för bidragsåret (beräknas av Riksrevisionsverket).



# Indelningsgrunder

AB	Stockholms läns landsting
C	Uppsala läns landsting
D	Södermanlands läns landsting
E	Östergötlands läns landsting
F	Jönköpings län landsting
G	Kronobergs läns landsting
H	Kalmar läns landsting
K	Blekinge läns landsting
L	Kristianstads läns landsting
M	Malmöhus läns landsting
N	Hallands läns landsting
O	Göteborgs och Bohus läns landsting
P	Älvsborgs läns landsting
R	Skaraborgs läns landsting
S	Värmlands läns landsting
T	Örebro läns landsting
U	Västmanlands läns landsting
W	Kopparbergs läns landsting
X	Gävleborgs läns landsting
Y	Västernorrlands läns landsting
Z	Jämtlands läns landsting
AC	Västerbottens läns landsting
BD	Norrbottnens läns landsting
I	Gotlands kommun
MM	Malmö kommun
OG	Göteborgs kommun



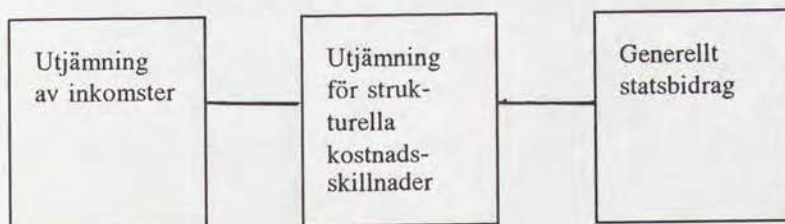
## Sammanfattning

Den 1 januari 1993 infördes ett nytt statligt bidrags- och utjämnings-system för kommunerna. Det innebär att kommunernas inkomster utjämnas genom statliga bidrag beräknade på en enhetlig nivå för garanterad skattekraft (skatteunderlag per invånare). Vidare sker en utjämning för skillnader i behov och sådana kostnader som kommunerna själva inte kan påverka. Vissa kommuner omfattas inte av utjämningen eftersom de har en egen skattekraft som är högre än den garanterade nivå som statsbidragen räcker till. Det medför också att ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna inte kan ske genom förändringar av statsbidragsvolymen.

Inte heller skatteutjämningsystemet för landstingssektorn omfattar alla landsting och landstingsfria kommuner. Genom fasta nivåer för garanterad skattekraft ökar statens utgifter med automatik, vilket inte är förenligt med att lägga samhällsekonomiska hänsyn till grund för bidragens storlek.

Eftersom utjämningsystemen är olika utformade blir bidragsförändringen olika stor för landstinget och kommunerna i ett län vid skatteväxlingar till följd av ändrad ansvarsfördelning.

Utredningen föreslår en ny form av utjämning för landstingen (och de landstingsfria kommunerna) som bygger på inomkommunala omfördelningar i stället för statliga bidrag. Omfördelningarna sker genom tillägg till eller avdrag från skatteinkomsterna. Statsbidragen omvandlas till lika belopp per invånare. Ekonomiska regleringar mellan staten och landstingen sker genom förändringar av detta generella statsbidrag. Uppbyggnaden i stort framgår av följande figur.



Utjämningen av inkomster utgår från medelskattekraften i riket. Landsting med låg egen skattekraft får ett tillskott upp till medelskattekraften. För landsting med hög egen skattekraft görs på motsvarande sätt ett avdrag för skatteinkomsterna över medelskattekraften.

För att skatteväxlingar till följd av förändringar i huvudmannaskap skall kunna ske på ett ekonomiskt neutralt sätt föreslås att landsting och kommuner inordnas i samma system.

Utjämningen för strukturella kostnadsskillnader ger landsting med en ogynnsam struktur ett tillägg till övriga intäkter. Tilläggen betalas med motsvarande avdrag från de landsting som har en gynnsam struktur. Utjämningen sker genom en teoretiskt beräknad strukturkostnadsersättning för varje landsting. Beräkningen grundar sig på ett antal opåverkbara strukturella faktorer som identifierats med hjälp av statistiska analysmetoder. Tilläggen respektive avdragen svarar mot skillnaden mellan den egna strukturkostnadsersättningen och det vägda medelvärdet för riket.

Utredningen föreslår en fullständig utjämning för inkomst- och kostnadsskillnader, med utgångspunkt i de verksamheter som är gemensamma för landstingen. Utredningen har definierat detta som de verksamheter som är ålagda av staten. För landstingen utgör de ca 90 % av finansieringen med skattemedel och generella statsbidrag (dvs. bidrag som inte destinerats till särskilda ändamål).

Det invånarbaserade statsbidraget bildas av dagens skatteutjämningsbidrag minskat med aktuella ekonomiska regleringar mellan staten och landstingssektorn. Vidare föreslås att den allmänna sjukvårdsersättningen och bidraget för sjukresor inordnas i det generella bidraget.

Utredningens förslag innebär vissa ekonomiska omfördelningseffekter i förhållande till nuvarande system. För att underlätta landstingens anpassning till dessa förändringar föreslås ett successivt genomförande under fyra år.



# 1 Utredningens uppdrag

## Ursprungliga direktiv

Landstingsekonomiska utredningen skall enligt regeringens direktiv (dir. 1993:63) föreslå ett reviderat system för utjämningsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner.

I direktiven uppmärksammas tre problem.

- Utjämningsystemen för kommuner respektive landsting är olika utformade. Samma verksamhet värderas olika i bidragshänseende beroende på ur vilket system huvudmannen får bidrag. Vid skatteväxling till följd av ändrad ansvarsfördelning i ett län blir bidragsförändringen olika stor för landstinget och kommunerna. Till detta kommer att kostnads- och intäktsökningarna vid ett uppgiftsövertagande fördelar sig ojämnt mellan kommunerna i ett län.
- Nuvarande konstruktion av skatteutjämningsystemet för landstingen innebär att bidragets storlek ökar till följd av automatiskt verkande regelverk. Det är inte förenligt med principen att samhällsekonomiska hänsyn bör ligga till grund för beslut om bidragets storlek.
- Varken utjämningsystemet för kommuner eller skatteutjämningsystemet för landsting omfattar alla kommuner respektive landsting. De är därmed otillräckliga för att klara både en utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting och behovet av generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

## Grundläggande krav på systemet

Inriktningen på utredningens arbete bör, enligt direktiven, vara att utjämningsystemet för landsting bättre skall överensstämja med utjämningsystemet för kommuner så att de angivna problemen minimeras. Det innebär att systemet skall utjämna för skillnader i skatteinkomster och i strukturellt betingade kostnader. Kommunsystemets tekniska grundkonstruktion bör därvid vara förebild. Det står utredningen fritt att redovisa en eller flera lösningar. Till den del förslagen skulle innebära konsekvenser för utjämningsystemet för kommunerna skall detta särskilt redovisas.

Utredningen bör överväga möjligheten att inordna bidragsgivningen till kommuner och landsting i ett gemensamt system.

Statsmakterna måste, enligt direktiven, kunna styra det bidragsbelopp som skall fördelas. Därför får ett nytt system inte medföra automatiska kostnadsökningar som är fallet med dagens skatteutjämningsystem. Systemet måste också på ett lämpligt sätt kunna hantera de ekonomiska regleringar som påkallas av bland annat den s.k. finansieringsprincipens tillämpning.

Det eller de bidragssystem som föreslås skall kunna träda i kraft senast år 1996.

### *Skillnader i huvudmannaskap*

Utredningen bör översiktligt kartlägga och i ekonomiska termer kvantifiera skillnaderna mellan länen vad avser huvudmannaskapet för olika kommunala verksamheter, dvs. om det är kommunerna eller landstinget som har ansvaret för verksamheten i fråga. Med denna kartläggning som utgångspunkt skall förslag lämnas till hur bidragsgivningen tekniskt bör utformas, så att bidragsbeloppet till kommunerna och landstinget i ett län totalt sett inte påverkas av hur ansvarsfördelningen ser ut. I detta sammanhang bör också den nämnda skatteväxlingsproblematiken belysas.

### *Inordning av ytterligare bidrag*

Från och med år 1993 inordnades ett antal statsbidrag i den generella bidragsgivningen. Utredningen bör överväga om ytterligare bidrag kan inordnas i ett reviderat system.

### *Fördelningsmässiga effekter*

Utredningen skall redovisa de fördelningsmässiga effekterna av de förslag som läggs fram. Redovisningen skall göras för varje landsting och landstingsfri kommun.

### *Andra utredningsförslag*

Utredningens arbete bör bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som har betydelse för utredningsuppdraget.

Med utgångspunkt i Finansdepartementets rapport Kommunal inkomstutjämnning - alternativa modeller (Ds 1993:68) och Strukturkostnadsutredningens betänkande Kostnadsutjämnning mellan kommunerna (SOU 1993:53) skulle utredningen föreslå eventuella följdåtgärder inom det egna utredningsuppdragets ram och som också borde genomföras redan år 1995.

Utredningens arbete skulle vad gäller förslag som bör genomföras redan år 1995 vara avslutat senast den 15 november 1993. I övrigt skulle utredningen vara slutförd senast den 31 augusti 1994.

### **Delbetänkande**

Utredningen överlämnade den 15 november 1993 delbetänkandet Statligt utjämningsystem för landsting - åtgärder år 1995. Därvid föreslogs att mer genomgripande förändringar inte skulle ske förrän år 1996. Därmed kan en samlad bedömning göras av olika komponenter inom och mellan systemen för kommuner och landsting.

### **Tilläggsdirektiv**

I tilläggsdirektiv (dir 1994:3) har utredningen fått i uppdrag att slutföra sitt arbete redan den 16 maj 1994.

Regeringen konstaterade därvid att utredningens uppdrag sammanfaller med delar av uppdraget till den parlamentariska beredning (Fi 1993:24) för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn som regeringen fattade beslut om den 22 december 1993. I direktiven till beredningen anges att den skall ha ett nära samarbete med utredningen av landstingens utjämningsystem. Vidare anges att utredningens förslag avses utgöra ett av underlagen för beredningens slutliga förslag. Utredningen måste därför slutföra sitt uppdrag vid en tidigare tidpunkt än vad som angavs i de ursprungliga direktiven.



## 2 Pågående utredningar

Enligt direktiven skall utredningen följa och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas från Regionberedningen (C 1992:06) samt Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, HSU 2000 (S 1992:04). Enligt tilläggsdirektiven skall arbetet också bedrivas i nära kontakt med den parlamentariska beredningen (1993:24) om statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.

### 2.1 Regionberedningen

Regionberedningen skall enligt sina direktiv (dir. 1992:86) utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

Beredningen skall överväga ansvarsfördelningen i stort mellan den statliga och den kommunala sektorn. Det bör klargöras vilka uppgifter som bör handhas inom ramen för en kommunal självstyrelse med lokal eller regional förvaltning och vilka uppgifter som bör förbehållas staten.

Därefter bör uppgiftsfördelningen inom de kommunala respektive de statliga områdena behandlas. Det gäller såväl ansvarsfördelningen mellan olika nivåer som mellan olika organ på samma nivå.

Som ett resultat av dessa överväganden om uppgiftsfördelningen mellan nivåer och huvudmän bör beredningen, enligt direktiven, lägga fram förslag till organisation för den offentliga verksamheten på regional nivå.

Mot bakgrund av det förslag till organisation som beredningen stannar för bör den administrativa indelningen på regional nivå övervägas. Om beredningen finner skäl till det, bör förslag till ny indelning eller ändringar i nuvarande länsindelning utformas. I anslutning till detta bör beredningen även ta upp frågan om den anpassning av statliga myndigheters regionala organisation som kan följa av en förändrad länsstruktur och sambanden mellan lokal, regional och central nivå.

Enligt direktiven skulle beredningen ha slutredovisat sina förslag senast den 1 mars 1994. Regeringen har sedermera flyttat fram tidpunkten till den 31 december 1994.

Beredningen överlämnade i november 1993 delbetänkandet Västsverige och Skåne - regioner i förändring (SOU 1993:97). Beredningen förslår därvid att kommuner och landsting i Skåne och Västsverige på försök

under längst två mandatperioder skall få bilda regionförbund för regional samverkan.

Beredningens förslag i delbetänkandet medför inga konsekvenser för Landstingsekonomiska utredningen.

## 2.2 Hälso- och sjukvårdsutredningen

Hälso- och sjukvårdsutredningen skall enligt sina direktiv (dir. 1992:30) dels analysera och bedöma hälso- och sjukvårdens resursbehov fram till år 2000, dels överväga hur hälso- och sjukvården bör finansieras och organiseras på den övergripande samhällsnivån. Kommitténs överväganden skall grundas på en analys och värdering av i första hand tre olika finansierings- och organisationsmodeller; reformerad landstingsmodell, primärvårdsstyrd vård och obligatorisk sjukvårdsförsäkring.

Kommitténs arbete har förlängts i förhållande till direktiven som angav att arbetet skulle ha slutförts senast den 1 mars 1994.

Kommittén har överlämnat expertrapporten Hälso- och sjukvården i framtiden (SOU 1993:38) där de tre modellerna utvecklas.

De två senare modellerna skulle få konsekvenser för de kommunala utjämningsystemen. Den primärvårdsstyrda modellen innebär att huvudmannaskap och finansieringsansvar skulle överföras från landstingen till kommunerna. Den ekonomiska utjämningsmodellen för hälso- och sjukvården måste därvid anpassas. Genom en obligatorisk sjukvårdsförsäkring skulle det inte längre föreligga ett kommunalt finansieringsansvar. Hälso- och sjukvården skulle därmed inte läggas till grund för den kommunala utjämningsmodellen.

## 2.3 Beredningen om statsbidrag och utjämningsmodellen i kommunsektorn

Beredningen skall enligt sina direktiv (1993:137) föreslå hur statens bidrag till kommuner respektive landsting och utjämningsmodellen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skall utformas från och med den 1 januari 1996.

Beredningens förslag skall baseras på följande.

- Bidragen utges även fortsättningsvis i form av ett samlat bidrag till kommunen respektive landstinget.
- Bidragens huvudsyfte är att utjämna de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner respektive landsting.
- Inkomst- och kostnadsutjämningsmodellen samt ekonomiska regleringar skall ske i ett bidrags- och utjämningsystem som omfattar alla kommuner respektive landsting.

- Utjämningsystemen för kommuner respektive landsting skall samordnas så att de inte utgör ett hinder för skillnader i fördelningen i huvudmannaskap. Ett gemensamt system kan övervägas.
- Utjämnningen skall skapa förutsättningar för minskade skillnader i utdebitering såvitt dessa inte beror på skillnader i service, avgifter och effektivitet.

Beredningen skall behandla frågan om vilka incitament som bör finnas i systemet, vilka effekter dessa kan få och hur de bör utformas.

Beredningens arbete skall utgå från Strukturkostnadsutredningens förslag i betänkandet Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53) och Finansdepartementets rapport Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68).

Utjämnningen för landstingen skall behandlas av beredningen och vägas samman med utjämnningen för kommunerna. Beredningen skall därför ha ett nära samarbete med utredningen av landstingens utjämningsystem. Utredningens förslag avses därmed utgöra ett av underlagen för beredningens slutliga förslag.

#### *Utjämning av inkomster*

En utjämning av inkomster mellan kommuner respektive landsting skall enligt direktiven ha följande mål.

- Inkomstutjämnningen 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.
- Inkomstutjämnningen bör vara långsiktigt hållbar och inte beroende av nuvarande bidragsnivå.
- Vid skatteväxlingar mellan kommuner och landsting bör bidragsförändringen bli lika stor för landstinget respektive kommunerna sammantaget i ett län.

Det ingår inte i beredningens uppdrag att vidareutveckla den modell med kommunal beskattning av bruttoinkomster som finns angiven som ett alternativ i Finansdepartementets nämnda rapport om kommunal inkomstutjämning.

#### *Utjämning av strukturella kostnadsskillnader*

En utjämning av strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting skall enligt direktiven ha följande mål.

- Alla kommuner respektive landsting bör efter inkomst- och kostnadsutjämning ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva basverksamhet ("samma standard till samma pris").
- Kostnadsutjämningen skall inte kompensera för skillnader i service-nivå, kvalitet, avgiftssättning eller effektivitet.
- Kostnadsutjämningen skall baseras på mätbara faktorer samt för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella skillnader.

En samordning mellan kommun- respektive landstingssystemet bör ske med hänsyn till varierande huvudmannaskapsfördelning för vissa verksamheter.

### *Ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner/landsting*

Beredningen skall föreslå hur ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn skall kunna ske samlat med en och samma metod, oavsett vilken typ av åtgärd som skall regleras. Det är ett krav att regleringarna skall kunna göras på ett sätt som omfattar alla kommuner och landsting.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 1994.



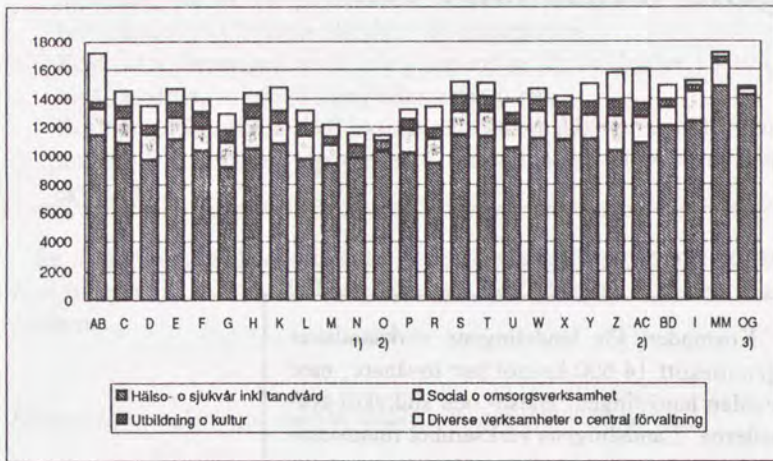
### 3 Landstingens verksamhet och ekonomi

**Innehållet i korthet:** Kostnaden för landstingens verksamheter uppgick år 1992 till i genomsnitt 14 600 kronor per invånare, med betydande variationer mellan landstingen. Hälso- och sjukvård svarade för 69 % av kostnaderna. Landstingens verksamhet finansierades till 71 % med skatteinkomster medan statliga ersättningar och bidrag svarade för 17 %. Skatteutjämningsbidragen netto svarade för 1 % av inkomsterna. Landstingens kostnader i förhållande till den totala skattekraften, inklusive tillskott av skatteunderlag, varierade från 14 % över genomsnittet i Uppsala län till 18 % under genomsnittet i Norrbottens län. För äldreomsorg, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och kollektivtrafik varierar huvudmannaskapsgränserna mellan landstingen och kommunerna.

I detta avsnitt redovisas vissa uppgifter om landstingens verksamheter, kostnader och finansiering. Verksamhetens beståndsdelar och finansiering kommer senare i betänkandet att läggas till grund för förslagen om framtida utjämningsystem. Uppgifterna har i huvudsak inhämtats från Landstingsförbundet. Redovisade kostnader avser egen konsumtion.

I genomsnitt kostade landstingens verksamhet 14 600 kronor per invånare år 1992. Högsta värdet redovisar Stockholms läns landsting, 17 200 kronor. Den förhållandevis höga kostnaden förklaras av kollektivtrafiken. Hallands läns landsting samt Göteborgs och Bohus läns landsting har överfört omsorgsverksamheten till kommunerna. Det gör att dessa landstings låga genomsnittskostnad inte kan jämföras med övriga landstings. I Jämtlands län har omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda också överförts till kommunerna, men landstinget har behållit skatteintäkterna och ersätter kommunerna enligt avtal. Även i övrigt förekommer vissa skillnader mellan länen när det gäller ansvarsfördelningen mellan kommunerna och landstinget. Vidare ingår kostnader för vården av äldre i de tre landstingsfria kommunernas kostnader, varför genomsnittskostnaden inte är jämförbar med landstingens.

Figur 3.1 Kostnader per invånare och huvudman 1992. Kronor.



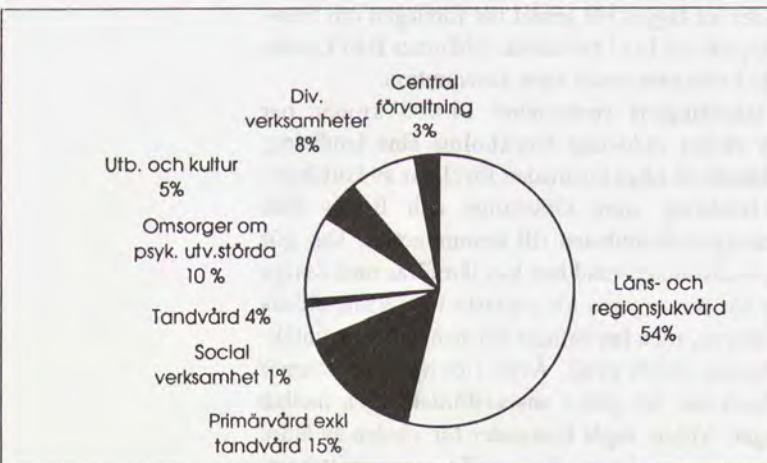
<sup>1</sup> Social verksamhet och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda överförda till kommunerna.

<sup>2</sup> Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda överförda till kommunerna.

<sup>3</sup> Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda inte redovisat på grund av integrering med skola, barnomsorg och boende.

Fördelningen av landstingens kostnader på olika huvudverksamhetsområden framgår av följande figur.

Figur 3.2 Kostnader fördelade på huvudverksamhetsområden 1992. Samtliga landsting. Procent.



### 3.1 Hälso- och sjukvård

Sjukvårdskostnaderna uppgick år 1992 till 69 % av landstingens totala kostnader. Därav utgjorde läns- och regionsjukvården 54 % och primärvården, exklusive tandvård, 15 %.

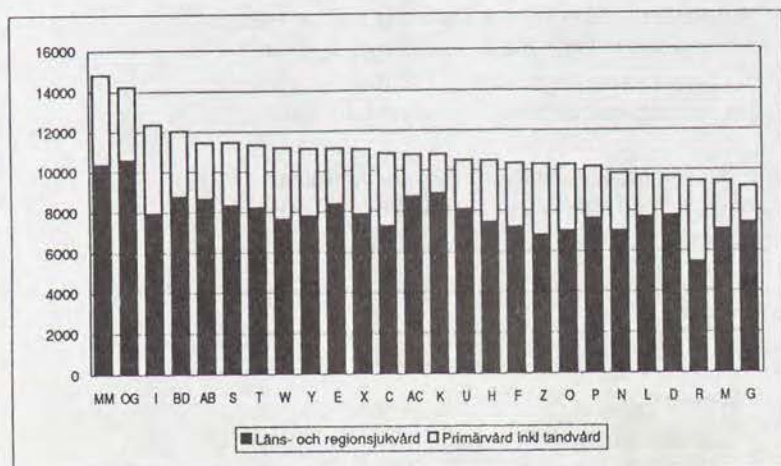
Läns- och regionsjukvården består av regionsjukhus, länssjukhus och länsdelssjukhus som bedriver somatisk korttidsvård, långtidssjukvård och psykiatri. För regionsjukvården tillämpas ett betalningssystem mellan landstingen.

Primärvården består i huvudsak av öppen primärvård vid läkarstationer och vårdcentraler. Det förekommer också viss sluten primärvård vid sjukhem för somatiskt sjuka liksom vid vissa vårdcentraler. Inom primärvården finns också kostnader för sjuktransporter, hjälpmedelscentraler m.m.

Tandvården motsvarade 5 % av landstingens totala kostnader. Tandvården består av barntandvård, specialisttandvård och vuxentandvård.

Skillnader i kostnader per invånare för hälso- och sjukvård hos olika huvudmän framgår av följande figur. Uppgifterna för de tre landstingsfria kommunerna är dock inte jämförbara med övriga uppgifter eftersom de även redovisat kostnader för äldreården som den 1 januari 1992 överfördes från landstingen till kommunerna.

Figur 3.1.1 Kostnader per invånare och huvudman för hälso- och sjukvård 1992. Kronor.



Som framgår av diagrammet redovisar Norrbottens läns landsting den högsta kostnaden per invånare för sjukvård inklusive tandvård om man undantar de landsfria kommunerna. Kostnaden var 12 000 kronor. I genomsnitt för samtliga landsting låg kostnaden på 10 700 kronor. Den lägsta sjukvårdskostnaden per invånare redovisar Kronobergs läns landsting med 9 200 kronor.

För läns- och regionsjukvård uppgick kostnaderna per invånare till 7 800 kronor i genomsnitt. Blekinge läns landsting redovisar den högsta

kostnaden med 8 800 kronor per invånare. Den lägsta kostnaden hade enligt redovisningen Skaraborgs läns landsting med 5 400 kronor per invånare.

Kostnaden för primärvård var i genomsnitt 2 900 kronor per invånare. Skaraborgs läns landsting redovisar kostnader på 4 000 kronor per invånare och har därmed den högsta kostnaden. Lägsta kostnad redovisar Kronobergs läns landsting med 1 800 kronor per invånare.

Landstingen tillämpar i viss mån olika redovisningsmetoder vilket kan påverka kostnadsuppgifterna mellan läns- och regionsjukvård respektive primärvård.

### Tandvård

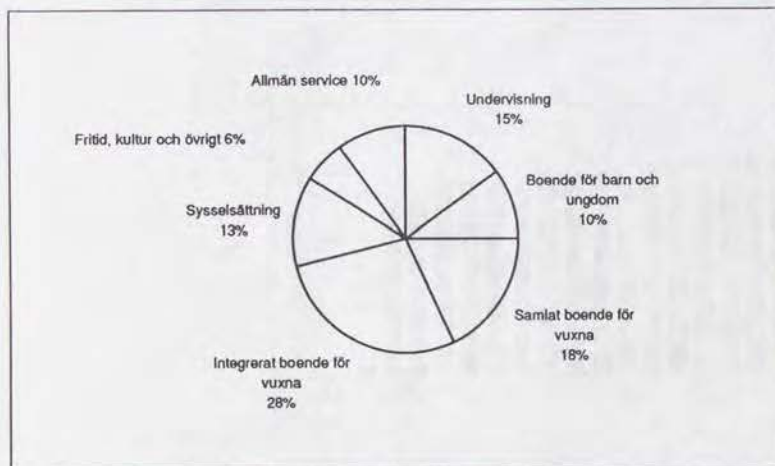
Tandvårdens kostnader varierade mellan 340 och 860 kronor per invånare. Lägsta kostnaden redovisar Malmöhus läns landsting. Det högsta värdet redovisar Örebro läns landsting. Genomsnittskostnaden för samtliga huvudmän var 610 kronor per invånare.

## 3.2 Social verksamhet och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda

Det kostnadsmässigt minsta huvudverksamhetsområdet för landstingssektorn är social verksamhet. Kostnaderna för tjugotvå landsting och de tre landstingsfria kommunerna uppgick år 1992 till 1,6 miljarder kronor, vilket motsvarar 1 % av de totala driftskostnaderna. I Hallands samt Göteborgs och Bohus län har omsorgsverksamheten överförs från landstinget till kommunerna.

Verksamheterna utgjorde barn- och ungdomsvård (barnhem, tonårs- och ungdomsvårdsskolor) till 39 %. Vård av missbrukare samt hjälpmedels- och habiliteringsverksamhet utgjorde 33 respektive 17 % av kostnaderna.

Figur 3.2.1 Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda fördelade på verksamhetsområden 1992. Samtliga huvudmän. Procent.



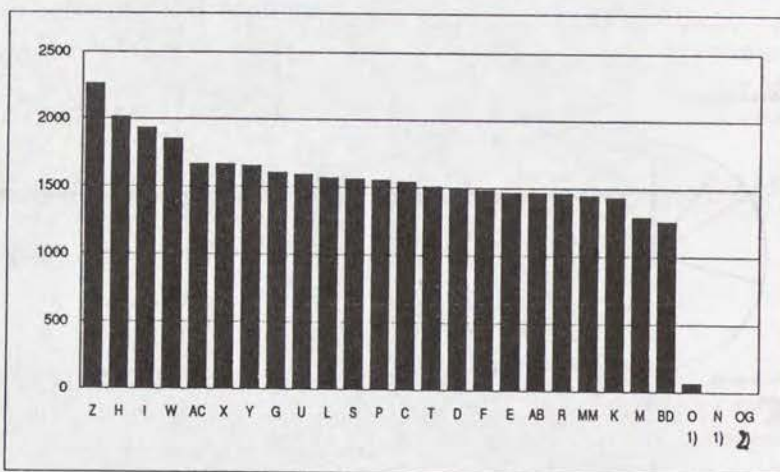
Inom verksamhetsområdet omsorger om psykiskt utvecklingsstörda redovisas driftskostnader om totalt 11,8 miljarder kronor för tjugoen landsting och två av de landstingsfria kommunerna, Gotland och Malmö. Hallands läns landsting och landstinget i Göteborg och Bohus län hade överfört verksamheten till länens kommuner. Göteborgs kommun har ingen särskild redovisning för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda eftersom den integreras med skola, barnomsorg och boende. Kostnaden motsvarar cirka 9 % av den totala verksamhetens kostnader. Av figur 3.2.1 framgår att 18 % av omsorgsverksamheten redovisas som samlat boende, vilket omfattar boende på vårdhem och specialsjukhus. 28 procent redovisas som integrerat boende för vuxna, vilket innefattar boende i gruppbostad och korttidshem.

Under sysselsättning redovisas dagcenterverksamhet och sysselsättning vid vårdhem. Kostnaden för detta motsvarade 13 % av omsorgsverksamheten. Cirka 15 procent av kostnaderna inom omsorger redovisas under undervisning, vilket omfattar undervisning i grundskola, träningskola, yrkesskola, specialskola samt vuxenundervisning.

Boende för barn och ungdom motsvarade ca 10 % av verksamheten. Boende omfattar elevhem, korttidshem och vårdhem. Övriga verksamheter inom området omsorger om psykiskt utvecklingsstörda utgör kultur, fritid och övrigt, vilket motsvarade cirka 6 % av verksamheten.

Av figur 3.2.2 framgår att lägsta kostnad för omsorgsverksamheten redovisas för Malmöhus och Norrbottens läns landsting med ca 1 300 kronor per invånare. Högsta kostnaden per invånare hade Jämtlands läns landsting med 2 300 kronor.

Figur 3.2.2 Kostnader per invånare och huvudman för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda 1992. Kronor.



- 1) Överfört verksamheten till kommunerna  
 2) Kan ej redovisa uppgifterna

### 3.3 Utbildning och kultur

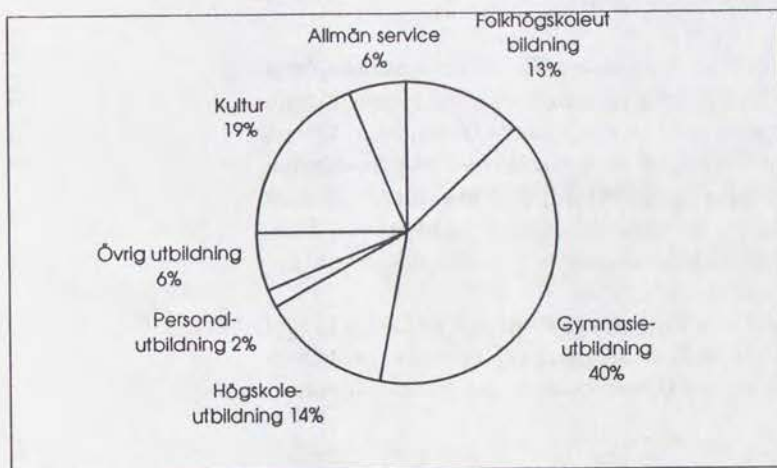
Landstingen är huvudmän för delar av gymnasieskolan och högskolan samt för cirka 50 av totalt 130 folkhögskolor i landet. Den landstingskommunala utbildningen kostade totalt 6,2 miljarder kronor år 1992.

Kostnaden för utbildning motsvarade för landstingen ca 5 % av den totala verksamheten.

Inom gymnasieutbildningen finns framför allt vårdutbildning, men även naturbruksutbildningar. Ungefär en tiondel av gymnasieskolans intagningsplatser är landstingskommunala. Kostnaden för gymnasieskolan motsvarade 40 procent av kostnaderna för landstingens utbildnings- och kulturverksamhet.

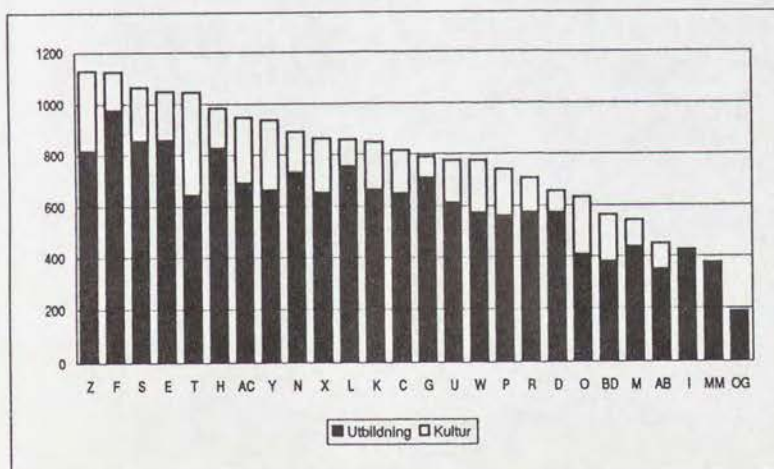
Kostnaderna för kulturella ändamål uppgick till cirka 1,3 miljarder kronor. De landstingsfria kommunerna redovisar inga kostnader för kultur på landstingssektorn.

Figur 3.3.1 Kostnader för utbildning och kultur fördelade på verksamhetsområde 1992. Procent.



De olika huvudmännens kostnader för utbildning och kultur framgår av följande figur.

Figur 3.3.2 Kostnader per invånare och huvudman 1992 för utbildning och kultur. Kronor.



Den högsta kostnaden för utbildning och kultur redovisar Jämtlands läns landsting med 1 130 kronor per invånare. Göteborgs kommun redovisar det lägsta beloppet, 190 kronor per invånare. I genomsnitt uppgick kostnaden till 710 kronor per invånare. Kostnaderna för kultur uppgick till 170 kronor per invånare i genomsnitt.

### 3.4 Diverse verksamheter och central förvaltning

Av nedanstående tabell framgår kostnaderna för ett antal verksamheter som redovisas under området diverse verksamheter samt central förvaltning. Den största utgiftsposten för landstingen, 4,6 miljarder kronor, avsåg kollektivtrafik. Två tredjedelar av kostnaderna avsåg Stockholms läns landsting. Många landsting har gjort fastighetsförvaltningar till egna resultatenheter där hyrorna har marknadsanpassats. Den höga bruttokostnaden om 9,9 miljarder kronor motsvaras av höga bruttointäkter om 9,6 miljarder kronor.

Kostnaderna för central förvaltning uppgick till 3,5 miljarder kronor för landstingen. Cirka 60 % av kostnaderna avsåg centrala tjänstemannaorganisationen. I övrigt ingår ADB-verksamhet och förtroendemannaorganisation m.m.



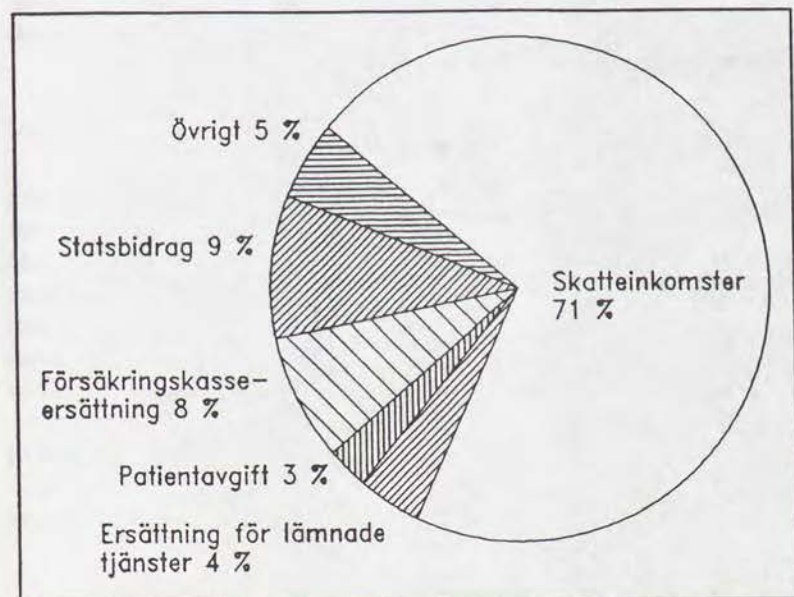
Tabell 3.4.1 Bruttokostnader för diverse verksamheter 1992. Miljoner kronor.

Verksamhet	Landsting
Kollektivtrafik	4 642
Centraltvättinrättningar	928
Fastighetsförvaltning	9 858
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	358
varav beredskapsarbeten	172
Industri och hantverk	174
varav medel till utvecklingsfonder	137
Turism	55
Central förvaltning	3 538
varav centrala tjänstemannaorgan	1 262

### 3.5 Landstingens finansiering

Av nedanstående figur framgår landstingens inkomster år 1992 fördelade efter inkomstslag.

Figur 3.5.1 Inkomster efter inkomstslag 1992. Summa landsting. Procent.



Av landstingens totala inkomster om 129 miljarder kronor svarade landstingsskatten för 91 miljarder kronor motsvarande 71 % av inkomsterna. Statsbidragen uppgick till 12 miljarder kronor, motsvarande 9 % av inkomsterna. Därav utgjorde skatteutjämningsbidragen 7,1 miljarder

kronor. För att finansiera skatteutjämningsystemet betalade landstingen skatteutjämningsavgifter om 5,9 miljarder kronor. Nettotillskottet av skatteutjämningsbidrag uppgick därmed till 1,2 miljarder kronor.

Landstingens inkomster från socialförsäkringssektorn uppgick till drygt 13 miljarder kronor, vilket motsvarade 8 % av inkomsterna. Ersättningen till tandvård uppgick till 0,6 miljarder kronor.

Patientavgifterna utgjorde 3 % av inkomsterna. Patientavgifterna i slutet vård ingår fr.o.m. år 1989 i huvudsak i allmän ersättning från försäkringskassan. Patientavgifterna i öppen vård uppgick till 3,4 miljarder kronor, och 1,4 miljarder kronor avsåg tandvård.

### Skattekraft och kostnader

Eftersom landstingsverksamheten huvudsakligen är skattefinansierad har skillnader i skattekraft - antal skattekrönor per invånare - stor betydelse för de enskilda landstingens finansiella förutsättningar. Den totala skattekraften bestäms av den egna skattekraften i länet, tillskott av skatteunderlag upp till garanterad skattekraft samt avdrag i form av skatteutjämningsavgift och avräkningsskatt.

Av nedanstående tabell framgår landstingens kostnader i relation till skattekraften.

Tabell 3.5.1 Skattekraft och kostnader budgetåret 1992 (index)

	Egen skattekraft	Total skattekraft	Kostnad per invånare	Kostnad per skattekröna *
Stockholm	121	110	117	107
Uppsala	98	89	99	114
Södermanland	97	92	92	102
Östergötland	95	92	100	110
Jönköping	94	94	95	102
Kronoberg	92	94	88	95
Kalmar	90	100	98	97
Blekinge	91	100	101	99
Kristianstad	90	95	90	95
Malmöhus	97	89	83	96
Halland **	92	89	79	91
Gbg och Bohus **	95	87	78	93
Älvsborg	93	92	90	100
Skaraborg	90	93	92	99
Värmland	93	103	103	100
Örebro	96	98	103	104
Västmanland	99	93	94	103
Kopparberg	94	102	100	98
Gävleborg	95	103	97	94
Västernorrland	99	110	103	93
Jämtland	90	121	108	88
Västerbotten	94	114	109	96
Norrbottn	97	125	102	82

\* Justerat för skatteutjämningsavgift och avräkningsskatt.

\*\* Ansvaret för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda överfört till kommunerna.

Som framgår hade Stockholms läns landsting den klart högsta egna skattekraften. Till följd av huvudmannaskapsfördelning och stor omfattning i fråga om kollektivtrafiken var också kostnaderna per invånare för landstingsverksamheten klart högst i Stockholms län. Även i relation till den totala skattekraften var landstingets kostnader högre än genomsnittet i riket.

För övriga landsting varierade den egna skattekraften mellan 90 % av medelskattekraften för Kalmars, Kristianstads, Skaraborgs och Jämtlands län till 98 % för Uppsala län. Den totala skattekraften varierade från 87 till 125 % av medelskattekraften, där Norrbottens län låg högst.

Kostnadsvariationerna mellan landstingen var mindre än skillnaderna i total skattekraft. Högst låg, förutom Stockholm, Västerbotten som hade 9 % högre kostnader än genomsnittet. Detta kompensades dock av en total skattekraft om 114 % av medelskattekraften.

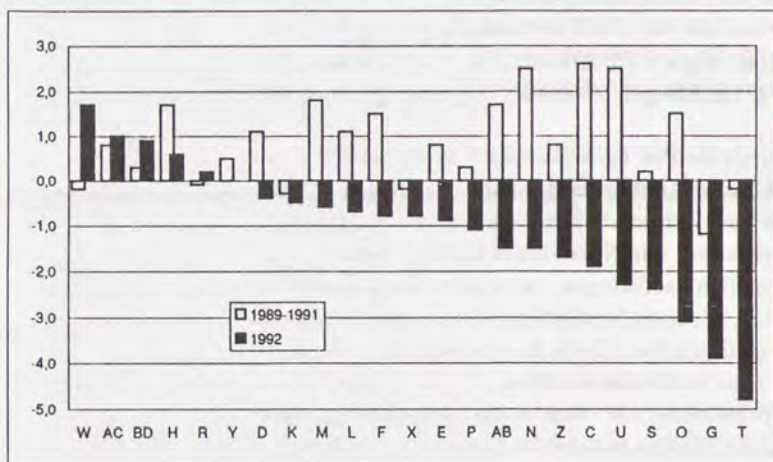
Lägsta kostnader i förhållande till den totala skattekraften hade Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, vilka också hade höga nivåer för den totala skattekraften. (Landsting utan ansvar för omsorger för psykiskt utvecklingsstörda är inte jämförbara med övriga landsting.) I Norrbottens län låg den egna skattekraften något under genomsnittet för riket (- 3 %) medan kostnaderna i någon mån översteg riksgenomsnittet (+ 2 %). Till följd av en total skattekraft om 125 % av medelskattekraften var dock kostnaderna i förhållande till den totala skattekraften 18 % lägre än riksgenomsnittet.

## Volymförändring

För första gången har landstingssektorn minskat sin konsumtion mätt i fasta priser. Samtidigt har köer arbetats bort och patienternas valfrihet ökat, vilket tyder på en förbättrad produktivitet. Volymen minskade mellan åren 1991 och 1992 med 1,2 %. En viktig förklaring till detta trendbrott är det skattestopp och de finansiella begränsningar i övrigt som staten ålagt sektorn. Volymförändringarnas fördelning mellan landstingen varierar dock med hänsyn till bl.a. skilda ekonomiska förutsättningar.

Fem landsting redovisar en volymökning år 1992. Landstinget i Kopparbergs län ökade mest, 1,7 %. De lägsta värdena, - 4,8 respektive - 3,9 %, redovisade Örebro och Kronobergs län landsting. Av nedanstående figur framgår volymförändringarna för samtliga landsting.

Figur 3.5.2 Volymförändring 1992 och 1989-1991 i genomsnitt per år. Landstingen är rangordnade i storlek efter volymförändring 1992



## 3.6 Huvudmannaskapsskillnader

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för skilda huvudmannaskapsförhållanden inom de områden som senare föreslås omfattas av en utjämning för strukturella kostnadsskillnader, dvs. hälso- och sjukvård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och kollektivtrafik.

### Äldreomsorg

Ädelreformen genomfördes den 1 januari 1992. Reformen innehöll både obligatoriska och frivilliga inslag. Detta gjorde det möjligt för huvudmännen att i överläggningar närmare bestämma ansvarsfördelningen dem emellan.

Reformen innebar att kommunerna gavs skyldighet enligt socialtjänstlagen (1980:620) att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad åt de äldre som behöver det (t.ex. servicebostäder, gruppboendestäder, ålderdomshem och lokala sjukhem). Kommunerna övertog ansvaret för och driften av de sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidsvård som huvudsakligen har kommunen eller del av kommunen som upptagningsområde. Om en kommun och ett landsting är överens om det eller om det finns särskilda skäl behövde dock inte något övertagande ske. En kommun och ett landsting kan även komma överens om övertagande av andra vårdinrättningar för långtidsvård. Bestämmelser om detta finns i lagen (1990:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar.

Genom reformen infördes en skyldighet för kommunerna att bedriva sjukvård i de särskilda boendeformerna och i bostäder med särskild

service. Kommunerna gavs även befogenhet att ge hemsjukvård i ordinärt boende. En kommun och ett landsting kan komma överens om att kommunen skall ta över hela ansvaret för hemsjukvården. Som en följd av förändringen fick kommunerna ett ansvar för att tillgodose behov av tekniska hjälpmedel hos personer som får service och vård i särskilda boendeformer och bostäder med särskild service. Kommunernas ansvar för hälso- och sjukvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Landstinget har huvudsakligen kvar huvudmannaskapet för hemsjukvård, utom i särskilt boende, i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Blekinge, Göteborgs- och Bohus, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs samt Västerbottens läns landsting. I Kronobergs, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs och Jämtlands län har kommunerna tagit över hela hemsjukvården. Kommunerna har tagit över hemsjukvården med begränsning i tid och ålder i Uppsala, Älvsborgs, Värmlands och Örebro län. I Södermanlands, Västernorrlands och Norrbottens län har kommunerna tagit över hemsjukvården exklusive distriktssköterskor (kvalificerad hemsjukvård).

De ekonomiska konsekvenserna reglerades genom en kombination av förändringar i kommunernas och landstingens skattesatser, skatteutjämningsystemet samt övriga statsbidrag till kommuner och landsting. Skattesatserna ändrades enligt nedan redovisade skatteväxlingssatser.

Län	Krona per skattekrona
Stockholm	1,80
Uppsala	2,20
Södermanland	2,40
Östergötland	1,85
Jönköping	2,00
Kronoberg	2,75
Kalmar	2,70
Blekinge	1,95
Kristianstad	2,30
Malmöhus	2,45
Halland	2,05
Göteborg och Bohus	2,25
Älvsborg	2,85
Skaraborg	2,70
Värmland	3,05
Örebro	2,20
Västmanland	2,90
Kopparberg	2,25
Gävleborg	2,00
Västernorrland	3,05
Jämtland	2,55
Västerbotten	2,65
Norrbotten	3,20

## Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda

Riksdagen har beslutat (prop. 1990/91:14, bet. 1990/91:SoU9, rskr. 1990/91:97) att omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda skall överföras till kommunerna senast den 1 januari 1996. Regleringar av de ekonomiska konsekvenserna sker genom ändrade skattesatser och förändringar i bidrags- och utjämningsystemet. Hittills genomförda skatteväxlingar framgår nedan.

Län	Tidpunkt	Verksamhet	Kr/skr
Halland	91-01-01	Omsorger och särskola	1,50
Göteborg och Bohus	92-01-01	Omsorger och särskola	1,45 *
Södermanland	92-01-01	Särskola	0,14 **
Norrbottnen	92-01-01	Särskola	0,15
Kopparberg	93-01-01	Omsorger och särskola	1,68

\* Fr.o.m. 93-01-01 har ytterligare växling gjorts med 0,07 kr/skr.

\*\* Fr.o.m. 94-01-01 har ytterligare växling gjorts med 0,13 kr/skr.

## Psykiatri

Regeringen har föreslagit riksdagen (prop. 1993/94:218), att ett betalningsansvar införs den 1 januari 1995 för kommuner till landstingen för vissa långvarigt psykiskt störda personer. För detta skall kommunerna tillföras medel från landstingen. Enligt propositionen avser regeringen att under våren 1994 lämna förslag till ekonomisk reglering. I tekniskt hänseende skall en temporär lösning tillämpas för år 1995 medan den slutliga regleringen skall samordnas med införandet av ett nytt statligt utjämningsystem för såväl kommuner som landsting.

## Kollektivtrafik

Den 1 juli 1978 infördes lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektivtrafik. Lagen innebar att ett länshuvudmannaskap infördes för att uppnå en politisk och ekonomisk samordning. Kommuner och landsting fick ett gemensamt ansvar för lokal och regional linjetrafik för persontransporter på väg. Sedan år 1989 har trafikhuvudmännen även ansvaret för lokal och regional persontrafik på järnväg.

1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:78, bet. 1978/88:TU15, rskr. 1987/88:166) innebar bl.a. ökad frihet för parterna i ett län att organisera huvudmannaskapet. Om de är överens kan de låta landstinget ensam eller kommunerna ensamma vara trafikhuvudmän.

Huvudmännen har i de flesta fall valt att bilda gemensamt ägt aktieföretag med ansvar för kollektivtrafiken. Undantag är Malmöhus län där landstinget och Malmö kommun år 1992 bildade kommunalförbund.

Även i Kronobergs län finns ett för ändamålet bildat kommunalförbund. I Stockholms och Jämtlands län är landstinget ensamt huvudman. I Gotlands län svarar kommunen för huvudmannaskapet.

Normalt äger landstinget och kommunerna i länet hälften var av aktierna i bolaget. Undantagen är Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Jämtlands län. I Stockholms län är landstingets aktieandel 99 % och i Jämtlands län är landstinget ensamt aktieägare. Inom Göteborgs och Bohus län har landstinget 25 % av aktierna och Göteborgs kommun 50 %. Resterande 25 % ägs av övriga kommuner i länet. I västsverige finns också ett aktiebolag (GLAB) som ägs av länsbolagen i Göteborgs och Bohus län (48 %), Älvsborgs län (24 %) och Hallands län (16 %). Resterande 12 % äger Göteborgsregionens kommunalförbund. GLAB har trafikansvaret för bl.a. nio av kommunerna inom Göteborgs och Bohus län. I Malmöhus län äger kommunalförbundet 100 % av aktierna.

Landstingens bidrag täcker - med några undantag - 50 % av underskottet i den regionala trafiken. För tätortstrafiken är landstingsbidraget i flera län lägre även om undantag härifrån också finns. I Stockholms och Södermanlands län finansierar landstinget däremot underskottet till 100 %. I Malmöhus län står landstinget för 63,5 % av underskottet medan landstinget i Örebro län står för 65 %. Jämtlands läns landsting ansvarar för basverksamheten (ca 80 %). Gävleborgs län har från och med år 1993 ett avtal som reglerar att landstinget beställer och har det ekonomiska ansvaret för den regionala trafiken.





## 4 Skatteutjämningsystemets utveckling

**Innehållet i korthet:** Skatteutjämningsystemet har sedan mitten av 1960-talet syftat till att genom statsbidrag utjämna skillnader i skattekraft och kostnadsförutsättningar. Hänsyn till skilda kostnadsförutsättningar har i stor utsträckning tagits utifrån allmänna bedömningar, på grund av bristande underlag. I mitten av 1980-talet infördes skatteutjämningsavgifter för att finansiera kostnadsökningar i systemet och för att fånga in kommuner som föll utanför utjämnningen till följd av hög egen skattekraft. År 1993 infördes ett nytt utjämningsystem för kommunerna med samma garanterade skattekraft för alla kommuner. För landstingen behölls emellertid det tidigare systemet med olika garantinivåer. I samband med reformen inordnades en rad specialdestinerade statsbidrag i den generella bidragsgivningen. Vidare beslutades ett avskaffande av skatteutjämningsavgifter, avräkningsskatt och extra skatteutjämningsbidrag.

### 4.1 Historik

#### Skatteutjämnningen före år 1966

Första gången riksdagen lämnade statsunderstöd till skattetyngda kommuner var år 1917. Bidraget utgick enligt en i förhållande till skattetrycket stigande skala. År 1927 fattade riksdagen ett nytt beslut om understöd av skatteutjämningsmedel till synnerligen skattetyngda kommuner. En statlig utjämningskatt infördes av 1928 års riksdag för utjämnning av det kommunala skattetrycket. Utjämningskatten togs bort av 1938 års riksdag tillsammans med den kommunala progressivskatt som hade ökat ojämnheten i det kommunala skattetrycket.

År 1951 beslutade riksdagen om bidrag till särskilt skattetyngda kommuner vars skatteunderlag var lägre än 75 % av medelskattekraften för landets landskommuner, med undantag för Norrbottens län och vissa andra kommuner där gränsen fastställdes till 80 %. För dessa kommuner ökade bidraget ju lägre skatteunderlaget och ju högre utdebiteringen var.

### 1966 års skatteutjämningsystem

Ett egentligt skatteutjämningsystem med tillskott av skattekraft infördes år 1966. Fortfarande togs dock hänsyn till utdebitering.

Riket indelades i tre skattekraftsområden där kommunerna tillfördes skatteunderlag till 90 (landsting 95), 100 respektive 125 % av medelskattekraften. Skatteutjämningskommittén, vars betänkande (SOU 1964:19) låg till grund för bidragssystemet, hade försökt finna någon godtagbar fördelningsfaktor för att beakta skillnader i kostnader mellan kommuner inom samma område men inte lyckats med detta. Systemet kompletterades därför med en utdebiteringsfaktor för att beakta kostnadsskillnader. För landskommun, köping eller stad vars sammanlagda utdebitering låg under en utdebiteringsgräns reducerades det garanterade skatteunderlaget efter en viss skala. Bidrag vid hög utdebitering utgick inte till landsting eller församling. Utöver detta kunde kommun om synnerliga skäl förelåg beviljas extra skatteutjämningsbidrag.

### 1974 års reviderade skatteutjämningsystem

Skatteutjämningsrevisionen föreslog i sitt betänkande (SOU 1972:44) att bidraget vid hög utdebitering skulle avskaffas och reduceringsregeln modifieras. Kommittén ansåg att bidraget vid hög utdebitering och de starkt progressiva reglerna kunde driva upp utdebiteringarna. Dessutom innebar bidraget ett avsteg från den grundläggande principen om att skatteutjämningsbidragen i första hand skulle utgå på objektiva grunder. Kommittén föreslog också bl.a. att en skattekraftgaranti skulle fastställas för varje kommun och landsting med ledning av deras kostnadsläge.

Med hänsyn till tveksamheter om revisionens försök att fastställa kommunernas kostnadsläge beslutade riksdagen (prop. 1973:44, bet. 1973:FiU23, rskr. 1973:249) en provisorisk utökning av antalet skattekraftsområden till fem. Dessa skattekraftsområden fastställdes lika för kommuner och landsting. Olägenheterna med den schablonartade indelningen hanterades med extra skatteutjämningsbidrag. Skattekraftsområden och garantinivåer fastställdes med regionalpolitisk hänsyn. Regeringen ansåg det naturligt att särskilda åtgärder för att stimulera utvecklingen i vissa delar av landet inte skulle motverkas av bristande kommunal service eller mycket höga utdebiteringar. Enligt regeringen kunde det också uttryckas så att det i skatteutjämningsystemet borde byggas in en regionalpolitisk målsättning. Samtidigt avskaffades bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln. Ett bidrag för befolkningsminskningar infördes och extra skatteutjämningsbidrag kunde beviljas kommun utifrån en bedömning från fall till fall.

## 1980 års skatteutjämningsystem

Kommunalekonomiska utredningen sammanfattade i sitt betänkande (SOU 1977:78) kritiken mot dåvarande system i tre punkter. Indelningen i skattekraftsklasser var för grov och onyanserad. För lite hänsyn togs till strukturella olikheter mellan kommuner och landsting. Den lägsta garanterade skattekraften (95 % av medelskattekraften) var för låg.

För att ge mer individuell rättvisa gjorde utredningen beräkningar över sådana skillnader i kostnadsnivå som kommunerna och landstingen inte själva eller i vart fall i mycket ringa mån kunde påverka. I kalkylerna för geografiskt läge ingick bebyggelse- och underhållskostnader, transportkostnader, uppvärmningskostnader och kallortstillägg. Kalkylerna för bebyggelsestrukturens inverkan omfattade vatten och avlopp, gator och vägar samt parker i tätorter, kollektiv landsbygds- och tätortstrafik samt skolskjutsar utanför tätort. Tillägg gjordes för vissa ospecificerade kostnader i ett antal norrlandskommuner. Kostnadskalkylerna för bebyggelsestrukturen avsåg inte landstingen. Utredningen framhöll att faktorerna geografiskt läge och bebyggelsestruktur hade givits ett sådant innehåll att de innebar ett regionalpolitiskt stöd. Särskilda regionalpolitiska hänsyn ansågs därmed inte behöva tas. För sjukvårdshuvudmännen föreslog utredningen en justering av skattekraftsgarantin med hänsyn till åldersfaktorns betydelse för kostnadsskillnader i sluten vård.

Utredningens ursprungliga ambition var att de framräknade talen för varje kommun och landsting skulle gälla som en grundgaranti. Slutresultatet blev emellertid en kompromiss mellan de gjorda kalkylerna och en allmän bedömning av kostnadsnivån i de skilda kommunerna och landstingen. Orsaken var brister i det underliggande statistiska materialet och ovanan att göra denna typ av beräkningar. Dessutom kunde utredningen inte fånga in alla för kommunerna och landstingen opåverkbara kostnader. Utredningen ville också undvika en alltför splittrad indelning inom geografiskt sammanhängande områden, i huvudsak länen. Utredningen föreslog att kalkylmetoderna skulle ses över och vidareutvecklas.

Den lägsta grundgarantin sattes till 103 % av medelskattekraften och antalet klasser ökades till tolv. Att lägsta grundgaranti sattes högre än medelskattekraften får ses mot bakgrund av att det då ansågs att kommunerna och landstingen behövde inkomstförstärkningar för att bygga ut sin service.

De särskilda bedömningar som utredningen gjorde och vissa spärregler som infördes innebar att överensstämmelsen mellan utredningens redovisade kalkyler och de i praktiken tillämpade garantierna blev svag.

Med vissa ändringar lades den kommunalekonomiska utredningens förslag till grund för det nya skatteutjämningsystem som successivt infördes fr.o.m. år 1980 (prop. 1978/79:95, bet. 1978/79:FiU35, rskr. 1978/79:355). I praktiken kom skillnaderna i grundgaranti att i huvudsak sammanfalla med den regionalpolitiska stödområdesindelningen. Med hänsyn till den kritik som riktades mot betänkandet vid remissbehandlingen tillkallades en särskild utredare, Kommunala grundgarantiutredningen (DS 1983:11), för att se över statistik och kalkylmetoder för de

faktorer som ingick i grundgarantin. Den tekniska översynen kom också att omfatta förekomsten och omfattningen av särskilda kostnader för glesbygdskommuner och kommuner med stora tätorter. Utredningen för-  
anledde inte någon särskild proposition.

### **Förändringar år 1986**

För att utjämna de mest extrema skillnaderna i skattekraft beslöt riksdagen (prop. 1984/85:150 bil. 1, bet. 1984/85:FiU29, rskr. 1984/85:406) att införa en särskild progressiv tilläggsavgift på skatteunderlag som översteg 135 % av medelskattekraften. Tilläggsavgiften skärptes senare genom sänkt gräns för avgiften.

Från år 1986 infördes också en allmän skatteutjämningsavgift på kommunernas och landstingens skatteunderlag. Under åren 1986-1992 användes denna avgift i huvudsak för att finansiera den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidragen.

Vidare infördes särskilda bidrag för åren 1986-1988 till högskattekommuner för att de skulle sänka skattesatserna.

### **1989 års reformerade skatteutjämningsystem**

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 9) föreslogs en omfördelning av skatteutjämningsbidragen från de södra delarna av landet till de norra. 1979 års reform hade inneburit en kraftig höjning av garantinivån i de södra och mellersta delarna av landet, medan garantierna i den norra delen höjts väsentligt mindre.

I propositionen föreslogs också att de särskilda bidragen till högskattekommuner inarbetades i grundgarantin. Likaså föreslogs en maximering av den skattesats som fick läggas till grund för bidragsberäkningen. En enhetlig skattesats för bidragsgivningen ansågs olämplig då den skulle premiera kommuner och landsting med låga skattesatser. De kommuner och landsting som hade högre skattesatser än det föreslagna taket fick lägre skatteutjämningsbidrag genom ändringen. Denna bidragsminskning kompenenserades i den norra delen genom en högre grundgaranti.

I propositionen föreslogs också att de åldersberoende verksamheter som beaktats i utjämningsystemet skulle kompletteras med gymnasieskolan för kommunerna och med den öppna vården för sjukvårdshuvudmännen. Dessutom föreslogs att den sociala strukturen skulle beaktas genom kommunernas kostnadsskillnader för socialbidrag.

Riksdagen (bet. 1987/88:FiU19, rskr. 1987/88:244) antog förslagen i propositionen med vissa ändringar av grundgarantierna.

## Utformning innan 1993 års reformerade system

År 1993 infördes nu gällande utjämningsystem. Innan reformen bestod systemet av

- allmänt skatteutjämningsbidrag,
- extra skatteutjämningsbidrag,
- allmän skatteutjämningsavgift och
- särskild skatteutjämningsavgift.

För det allmänna skatteutjämningsbidraget fastställdes en grundgaranti som varierade mellan 100-157 % av medelskattekraften för kommunerna och mellan 100-141 % för landstingen.

På grundgarantin gjordes sedan tillägg eller avdrag för invånarnas åldersstruktur och befolkningsminskningar. För kommunerna tog man hänsyn till åldersberoende verksamheter och den sociala strukturen. För de flesta kommuner varierade avdragen och tilläggen, före den s.k. Ädelreformen år 1992, mellan -5 till +5 procentenheter. För landstingen beräknades åldersfaktorn på liknande sätt för hälso- och sjukvården. För landstingen varierade faktorn mellan -8 och +9 procentenheter. För kommunerna och landstingen kunde ett tillägg för befolkningsminskningar utgå. För befolkningsminskning beräknades tillägg motsvarande 40 % av medelskattekraften för varje person med vilken minskningen under den senaste tioårsperioden översteg 5 %.

Grundgarantin efter justeringarna för åldersfaktorn och befolkningsminskningar utgjorde den garanterade skattekraften. Skatteutjämningsbidraget beräknades genom att tillskottet av skatteunderlag multiplicerades med kommunens eller landstingets skattesats upp till vissa för kommunerna respektive landstingen gemensamma skattetak. Till följd av skatteväxlingen i samband med Ädelreformen år 1992 justerades skatteten länsvis.

Till ett betydande antal kommuner och landsting utgick extra skatteutjämningsbidrag. Den totala bidragsvolymen uppgick till drygt 200 miljoner kronor. Över hälften av pengarna avsåg stöd till kommuner och landsting som av olika orsaker hamnat i ekonomiska svårigheter. Bidrag utgick även för specifika ändamål som kollektivtrafik i glesbygd samt förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor.

För att finansiera ökningarna av skatteutjämningsbidragen till följd av skatteunderlagets utveckling betalade kommunerna och landstingen en allmän skatteutjämningsavgift. I syfte att ytterligare utjämna skillnaderna i skattesatser mellan kommunerna tog staten också ut en särskild skatteutjämningsavgift på skatteunderlag över den garanterade nivån.

## 4.2 Nuvarande system

År 1993 infördes de nu gällande utjämningsystemen för kommuner och landsting (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Tidigare var systemen för landsting respektive kommuner uppbyggda efter likartade principer. I det nya systemet reformerades emellertid ordningen för kommunerna medan den tidigare ordningen för landstingen behölls med vissa justeringar.

I samband med reformen fattades beslut att avskaffa såväl den allmänna och särskilda skatteutjämningsavgiften som avräkningsskatten. Vidare avskaffades en rad specialdestinerade statsbidrag och huvuddelen av det extra skatteutjämningsbidraget.

För landstingen avskaffades sex specialdestinerade statsbidrag där motsvarande belopp om 1 308 miljoner kronor överfördes till utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. Bidragen avsåg verksamhetsområdena beredskapsplanläggning, färdtjänst, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, särskolor, sårux och kollektiv landsbygdstrafik (del av extra skatteutjämningsbidrag).

### Kommunsystemet

Utjämningsystemet för kommunerna bygger på en långtgående inkomst-utjämning. Utgångspunkten är en för alla kommuner gemensam garantinivå. För år 1993 var den ca 127 % av den uppräknade medelskatekraften. Riksdagen fastställer årligen en bidragsram med utgångspunkt i vad som bedöms vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna. Garantinivån blir därmed ett resultat av vad som ryms inom den ekonomiska ramen.

Utjämningsbidraget beräknas genom att tillskottet av skatteunderlag multipliceras med en för varje län fastställd enhetlig skattesats. Den länsvisa enhetliga skattesatsen har fastställts med utgångspunkt i skattestatstaket från det tidigare utjämningsystemet. Till dessa 16 kronor per skattekrona har sedan lagts skatteväxlingssatserna på grund av äldrerformen m.m., varefter en reduktion gjorts med 5 % för att ge kommunerna ekonomiska incitament att verka för ett ökat skatteunderlag. De länsvisa enhetliga skattesatserna varierade år 1993 mellan 16,91 och 18,93 kronor per skattekrona.

För bidraget görs tillägg eller avdrag för vissa strukturella faktorer. Dessa beräknas som nominella belopp utifrån ett strukturkostnadsindex. Indexet bygger på åldersstruktur, social struktur, befolkningsgleshet och klimat. Kommuner med stor befolkningsminskning kan dessutom få ett särskilt tillägg på motsvarande sätt som för landsting.

Utjämningsbidraget utgår som ett preliminärt belopp baserat på uppräknat skatteunderlag. Det slutliga utjämningsbidraget fastställs för varje kommun när det slutliga skatteunderlaget för bidragsåret är känt.

## Landstingssystemet

För landsting och kommuner som inte ingår i landsting utgår skatteutjämningsbidrag på följande sätt.

För landstingen (motsvarande) gäller som grundgaranti följande skattekraft i procent av medelskattekraften. Inom parantes anges landstingens egna skattekraft år 1992.

Stockholms län	100	(118)
Uppsala län	100	(99)
Södermanlands län	100	(97)
Östergötlands län	100	(95)
Jönköpings län	100	(92)
Kronobergs län	100	(91)
Kalmar län	103	(89)
Blekinge län	105	(93)
Kristianstads län	100	(89)
Malmöhus län	100	(98)
Hallands län	100	(93)
Göteborgs och Bohus län	100	(98)
Älvsborgs län	100	(94)
Skaraborgs län	100	(89)
Värmlands län	107	(94)
Örebro län	103	(97)
Västmanlands län	103	(100)
Kopparbergs län	107	(94)
Gävleborgs län	107	(96)
Västernorrlands län	115	(99)
Jämtlands län	125	(91)
Västerbottens län	129	(95)
Norrbottnens län	141	(101)
Gotlands kommun	117	(81)
Malmö kommun	100	(98)
Göteborgs kommun	100	(106)

Med utgångspunkt i grundgarantin beräknas årligen varje landstings garanterade skattekraft. Den utgörs av grundgarantin med tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan på landstingets kostnader för sjukvård.

Detta tillägg eller avdrag beräknas på grundval av indextal för kostnader för somatisk korttidsvård, psykiatrisk vård, läkarbesök i primärvård och läkarbesök i sjukhusansluten vård. Indextalen beräknas med hjälp av standardtal som uttrycker genomsnittligt antal vård dagar respektive läkarbesök per invånare i riket i åldersgrupperna 0-14, 15-44, 45-64, 65-79 samt 80 år och däröver. Standardtalen multipliceras med antalet invånare i landstinget i respektive åldersgrupp, summeras för respektive verksamhet och divideras med antalet invånare. Indextalet uttrycker för varje verksamhet den sålunda beräknade utnyttjandegraden jämfört

med motsvarande tal för hela riket. De fyra indextalen vägs samman med utgångspunkt i sjukvårdshuvudmännens totala externa kostnader för de nämnda ändamålen. Tillägget eller avdraget utgörs av det sammanvägda indextalet, minskat med 100, multiplicerat med sammanlagda externa kostnader för ifrågakvarande verksamheter per invånare i riket dividerat med medelskattkraften och medelskattesatsen för året före bidragsåret.

För varje landsting vars folkmängd under den senaste femårsperioden har minskat skall tillägg göras för den befolkningsminskning som överstiger 2 % av folkmängden vid femårsperiodens början. Tillägget motsvarar 40 % av medelskattkraften för varje person med vilken minskningen under den senaste femårsperioden överstiger 2 %.

Ett landsting får skatteutjämningsbidrag om det egna skatteunderlaget understiger det garanterade skatteunderlaget. Bidraget motsvarar tillskottet av skatteunderlag multiplicerat med den för landstinget fastställda skattesatsen för bidragsåret i den mån den inte överstiger ett visst för varje landsting fastställt skattesatstak. De högsta skattesatser som skall tillämpas fastställs av regeringen. Hänsyn skall därvid tas till överenskommelser mellan respektive landsting och kommuner inom landstingsområdet om en ändrad fördelning av uppgifterna inom området jämte åtföljande förändrad fördelning av den sammanlagda landstings- och kommunalskatten. Dessa högsta skattesatser har fastställts med utgångspunkt i ett för alla landsting gemensamt tak på 13,50 kronor per skatte-krona. Justeringar har gjorts till följd av Ädelreformen och frivilliga huvudmannaskapsförändringar för särskolan och omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda. Skattesatstaken uppgår för närvarande till följande kronor per skatte-krona.



Stockholms läns landsting	11,70
Uppsala läns landsting	11,30
Södermanlands läns landsting	10,83
Östergötlands läns landsting	11,65
Jönköpings läns landsting	11,50
Kronobergs läns landsting	10,75
Kalmar läns landsting	10,80
Blekinge läns landsting	11,55
Kristianstads läns landsting	11,20
Malmöhus läns landsting	11,05
Hallands läns landsting	9,95 *
Göteborgs och Bohus läns landsting	9,73 *
Älvsborgs läns landsting	10,65
Skaraborgs läns landsting	10,80
Värmlands läns landsting	10,45
Örebro läns landsting	11,30
Västmanlands läns landsting	10,60
Kopparbergs läns landsting	9,57 *
Gävleborgs läns landsting	11,50
Västernorrlands läns landsting	10,45
Jämtlands läns landsting	10,95
Västerbottens läns landsting	10,85
Norrbottens läns landsting	10,15

\* Skatteväxlingar har skett för överföring av ansvaret för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda till kommunerna

För en kommun som inte ingår i ett landsting motsvarar bidraget tillskottet av skatteunderlag multiplicerat med skattesatsen för bidragsåret i den mån den inte överstiger 11,20 kronor per skattekrona. Om en sådan kommuns skattesats understiger 28,60 kronor per skattekrona skall dock den högsta tillåtna skattesatsen minska med 39 % av skillnaden mellan 28,60 kronor per skattekrona och kommunens skattesats.

### Ekonomiska regleringar

För åren 1993 och 1994 tillämpas ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn för ändrat skatteunderlag m.m. i form av ett avdrag från skatteinkomsterna. Metoden med regleringsavgifter har valts för att omfatta alla kommuner och landsting, vilket inte skulle blivit fallet vid en reducering av de generella bidragen i nuvarande utjämningsystem. För landstingen utgörs avdraget år 1994 av 389 kronor per invånare. Om något landsting hade höjt sin utdebitering, vilket inte skett, skulle avdraget utgjorts av 571 kronor per invånare. Regleringarna har bl.a. bestämts till följd av ändrade avdragsbestämmelser i inkomstbeskattningen och förändrade lagstadgade arbetsgivaravgifter.

För år 1993 genomfördes en samhällsekonomiskt motiverad indragning om 2,25 miljarder kronor från landstingen. Det skedde genom reduktion av den allmänna sjukvårdersättningen.

## 5 Målen för kommunala bidrags- och utjämningsystem

**Innehållet i korthet:** Huvuddelen av kommunernas och landstingens verksamhet utgörs av obligatoriska uppgifter med krav på likvärdig service. En naturlig motsättning finns mellan lokalt oberoende och statlig styrning. Graden av utjämning får bl.a. ställas mot behovet av ekonomiska incitament för kommuner och landsting att öka sin skattekraft. För att undvika bl.a. subventioner av skattehöjningar kan utjämnningen göras oberoende av kommunalskatteförändringar. Statsbidragsgivningen utgör ett viktigt instrument för statens regleringar av kommunernas och landstingens skattefinansierade utrymme. Det finns intresse av att kunna genomföra huvudmannaskapsförändringar på ett ekonomiskt neutralt sätt samt att systemen skall vara så enkla och förutsägbara som möjligt.

### 5.1 Stat-kommunrelationen

Av regeringsformen (1974:152) framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse. Riksdagen har den lagstiftande makten samt beslutar om skatt till staten och hur statens medel skall användas. Kärnan i den kommunala självstyrelsen består av en initiativrätt för olika åtaganden. Denna initiativrätt är nära förbunden med beskattningsrätten. Därmed kan olika kommunala initiativ förverkligas. Den kommunala självstyrelsen är emellertid inte oinskränkt. Riksdagen kan med lag lämna olika föreskrifter om kommunernas och landstingens verksamhet. Någon mer precis gräns för ansvarsfördelningen mellan den statliga och den kommunala nivån har inte ansetts lämplig att dra, utan denna får anpassas till skilda förhållanden över tiden. I själva verket är den kommunala och den statliga nivån djupt integrerad.

*Frivilliga och obligatoriska uppgifter*

Den kommunala servicen har expanderat kraftigt. Staten har lämnat kommuner och landsting ålägganden för en rad olika uppgifter. Huvuddelen av kommunernas och landstingens verksamhet kan hänföras till obligatoriska uppgifter. Att staten valt att låta kommuner och landsting utföra huvuddelen av den offentliga servicen kan förklaras av att de visat sig kunna utföra uppgifterna på ett smidigt och resurseffektivt sätt samtidigt som mål om lokal politisk förankring kunnat uppnås.

Kommunernas och landstingens verksamhet kan således delas in i två kategorier. Den första utgörs av uppgifter som ålagts av staten, dvs. obligatoriska uppgifter. Den andra utgörs av sådana uppgifter som kommunerna och landstingen själva tar initiativ till och som utgör den egentliga kärnan i den kommunala självstyrelsen, dvs. frivilliga uppgifter.

Den nära integreringen mellan staten och kommunsektorn visar sig inte bara på lagstiftningssidan utan också på den finansiella sidan. Trots den huvudsakliga finansieringen med kommunalskatt spelar staten genom omfattande statsbidrag en viktig roll för landstingens och kommunernas finansiella förutsättningar. Genom generell bidragsgivning och allmän utjämning gör staten idag ingen finansiell åtskillnad mellan kommunernas och landstingens obligatoriska och frivilliga uppgifter.

Den nära integreringen mellan staten och kommunsektorn ger starka beroendeförhållanden men också vissa naturliga intressekonflikter.

*Kommunala intressen*

Hos kommuner och landsting finns en naturlig strävan att få ansvaret för så mycket som möjligt av offentliga uppgifter som man anser sig vara väl skickade för. Det finns också en bred förståelse för att ansvaret kan medföra en viss statlig styrning så att nationella intressen kan tillgodoses. Samtidigt finns det en strävan hos kommuner och landsting att få så stort handlingsutrymme som möjligt. Därmed kan lokala och regionala politiska prioriteringar få större betydelse. Från ett lokalt eller regionalt politiskt perspektiv kan det finnas intresse av största möjliga ekonomiska oberoende i förhållande till staten. Det kan gälla att få disponera det egna skatteunderlaget eller att den finansiella situationen bestäms av egna beslut om skatter och avgifter snarare än diverse statliga ekonomiska regleringar.

*Statliga intressen*

Från ett statligt perspektiv finns intressen av att såväl styra kommunernas och landstingens ekonomiska utveckling i stort som att tillgodose nationella intressen på olika områden. Samtidigt har det kommunala ansvaret en stor betydelse för kostnadsansvar, effektivitet och demokratin. Staten har därför anledning att begränsa sin styrning till enbart det som är

nödvändigt för att tillgodose viktiga nationella intressen. I detta ingår statens ansvar för samhällsekonomin i stort.

För att kommuner och landsting skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett bra sätt är det viktigt att deras ekonomiska möjligheter är tillräckliga eller att staten inte ställer för långtgående krav i förhållande till resursramarna. För att underlätta såväl kommunernas och landstingens planering som överläggningarna mellan staten och kommunsektorn finns det också intresse av att kommunsektorns inkomster erhålls efter så fasta principer som möjligt.

## 5.2 Utjämnning

### *Likvärdig service*

På det nationella planet ställs krav på god och likvärdig service för invånarna oberoende av bostadsort för en rad verksamheter som kommuner och landsting bedriver.

För att denna likvärdiga service skall komma till stånd behövs inte bara lagstiftningsåtgärder utan också ekonomiska förutsättningar. En del i detta är att genom statsbidrag eller utjämnning inom kommunsektorn ta hänsyn till skilda förutsättningar i inkomster och behov. En annan del är att avväga de krav som ställs på kommunernas och landstingens verksamhet i förhållande till det tillgängliga ekonomiska utrymmet.

Utän utjämnning av ekonomiska förutsättningar skulle statens krav på likvärdig kvalitet i servicen leda till betydande skillnader i kommunalskatt mellan olika kommuner eller landsting. Om en kommun eller ett landsting inte skulle anse sig kunna ta ut tillräckligt hög skatt kan inte heller de nationella kraven tillgodoses. Med de långtgående krav staten ställer behövs det därför en utjämnning. Det kan dock diskuteras hur långt utjämnningen bör sträcka sig.

### *Utvämnings omfattning*

En utgångspunkt för utjämnning kan vara att enbart bistå kommuner och landsting med svaga ekonomiska förutsättningar så att de kan upprätthålla en godtagbar service. Detta skulle kunna ske genom bidrag till dessa svaga kommuner eller landsting medan de med starkare ekonomiska förutsättningar skulle finansiera sin verksamhet med eget skatteunderlag.

En annan utgångspunkt kan vara en långtgående utjämnning för obligatoriska uppgifter. Tanken vore därvid att statens finansiella åtgärder skulle överensstämma med verksamhetsregleringen. Frivilliga åtaganden från kommunernas och landstingens sidan, som kan variera i ändamål och omfattning, skulle däremot inte läggas till grund för utjämnning.

Ytterligare en utgångspunkt kan vara att helt utjämna skillnader i inkomstförutsättningar och strukturella behovs- och kostnadskillnader. Tanken bakom en sådan utjämnning kan vara att skillnader i kommunala

utdebiteringar endast skall motsvaras av skillnader i avgifter, effektivitet och servicegrad.

### *Utjämnings finansiering*

En fråga som uppkommer i sammanhanget är hur utjämnings finansieras. All utjämnings innebär omfördelning från inkomsttagare i kommuner och landsting med goda ekonomiska förutsättningar till invånarna i ekonomiskt svagare kommuner och landsting. Utjämnings kan tekniskt utformas så att staten beskattar invånarna för att kunna lämna utjämningsbidrag eller att utjämnings sker direkt mellan kommunerna respektive landstingen. Om utjämnings begränsas till att endast hjälpa särskilt utsatta kommuner och landsting torde det enklaste tillvägagångssättet vara statliga bidrag. Om alla kommuner och landsting skall omfattas av utjämnings kan man tänka sig antingen statliga bidrag som omfattar alla eller en inomkommunal utjämnings. Alternativen ger olika resultat när det gäller fördelningen mellan kommunal och statlig finansiering medan de reella ekonomiska effekterna kan bli ungefär desamma.

### *Olika kommunala intressen*

Intressena i fördelningsfrågorna varierar mellan olika kommuner och landsting. För dem med svaga ekonomiska förutsättningar kan det finnas intresse av en långtgående utjämnings. För kommuner och landsting med goda ekonomiska förutsättningar kan det finnas intresse av att inte helt förlora dessa fördelar genom långtgående utjämnings. Nära knutet till detta kan en negativ inställning finnas till att genom avgifter finansiera utjämnings. En uppfattning som finns är att staten ensamt bör svara för att ge svagare kommuner och landsting det tillskott de behöver.

### *Regeringsuttalanden*

I propositionen om de nya statsbidragssystemen för kommuner och landsting (prop. 1991/92:150, del II) angav regeringen sina utgångspunkter.

Ett viktigt syfte med det nya statsbidragssystemet för kommunerna var att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan dem. Bidraget skulle utgöra ett komplement till kommunernas skatteinkomster och inte göras beroende av vilken verksamhet kommunen bedriver. Skillnader i skattesats borde på sikt spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet.

Den roll som kommunerna med tiden har fått innebär enligt propositionen att alla kommuner oavsett storlek, struktur osv., har en omfattande kärna av grundläggande service som torde vara relativt lika för alla. Alla kommuner borde därför garanteras vissa grundläggande ekonomiska förutsättningar för att klara den verksamhet som medborgarna i kommunen

bör kunna kräva. Detta motiverade enligt regeringen en utjämning av skillnaderna i ekonomiska förutsättningar.

I 1993 års kompletteringsproposition anfördes att statens bidrag till kommuner och landsting syftar till att jämna ut sådana skillnader i utdebitering som beror på skillnader i skattekraft och strukturella förhållanden. Skillnader i utdebitering skall avspegla sådant som varje kommun och landsting mera påtagligt råar över. För att utjämningen skall fungera bör alla kommuner och landsting omfattas.

### 5.3 Samhällsekonomisk tillväxt

Bidrags- och utjämningsystemen för kommuner och landsting har betydelse för tillväxten i samhällsekonomin på olika sätt.

#### *Utjämningsgrad*

En viktig aspekt för tillväxten i samhällsekonomin är graden av utjämning, vilket kan ha betydelse för såväl den enskilde individens beslut som kommunernas och landstingens agerande. Utan utjämning skulle skillnaderna i invånarnas inkomster på olika håll få direkt återverkan på antingen den offentliga servicens omfattning och kvalitet eller på kommunalskatter och kommunala avgifter. Sådana skillnader skulle få betydelse för enskilda individers val av arbete och bostadsort.

Graden av utjämning kan också ha betydelse för kommuners och landstings möjlighet och vilja att stimulera eller ge förutsättningar för att utveckla kommunens eller länets ekonomi. Det kan t.ex. gälla att tillhandahålla en väl utbyggd service som underlättar förvärvsarbete, bostadsförsörjning eller direkta insatser för näringslivsutveckling eller regional utveckling.

Ett ekonomiskt incitament att öka skatteunderlaget innebär att kommuner och landsting får ekonomiskt utbyte av insatser med sådan betydelse. Om utjämningen är total kan en kommun eller ett landsting förlora intäktsökningen genom minskade bidrag eller genom ökade avgifter. Därför kan kompensationsgraden i ett utjämningsystem sättas till en lägre nivå än 100 % för att ge incitament för skattekraftstillväxt. Om kompensationsgraden (dvs. utjämningen för skillnader i skattekraft) är 80 % ökar således intäkterna i princip med 20 % av utdebiteringen på det ökade skatteunderlaget. Effekten blir dock något olika beroende på om man tillämpar statliga utjämningsbidrag eller inomkommunal utjämning. Statliga utjämningsbidrag bygger på att nivån för den garanterade skattekraften ligger över samtliga enskilda kommuners och landstings egna skattekraft medan den garanterade nivån vid inomkommunal utjämning endast uppgår till medelskattekraften. Det innebär t.ex. att de ekonomiska effekterna för ett landsting eller en kommun med låg egen skattekraft av en reduce-

rad kompensationsgrad blir betydligt större med statliga utjämningsbidrag än vid inomkommunal utjämning.

### *Statsbidragens utformning*

Även statsbidragens utformning har betydelse för det ekonomiska handlingsutrymmet i kommuner och landsting. Med stora frihetsgrader ökar möjligheterna till effektiviseringar, vilket påverkar tillväxten i samhälls-ekonomi antingen genom lägre utgifter eller mer och bättre service.

Genom att pengarna utgår som generella verksamhetsbidrag utan närmare ändamålsbestämning - "alla pengar i en påse" - kan kommunerna och landstingen göra prioriteringar av resurserna så att de används på ett effektivt sätt. Just kommunernas och landstingens ansvar för en rad områden, som kan vara mer eller mindre beroende av varandra, och möjlighet till prioriteringar mellan olika verksamheter är grunden för deras effektivitet som utförare av statliga ålägganden. Det förutsätter dock som tidigare nämnts ett betydande handlingsutrymme, vilket även bestäms av lagstiftningens utformning.

Före det nya statsbidrags- och utjämningsystem som infördes år 1993 förekom en rad specialdestinerade bidrag. Dessa kunde vara starkt stimulerande för en viss utveckling utan att de nödvändigtvis förknippades med detaljerade regler i lagstiftningen. Kritik riktades dock mot att de i vissa fall var alltför utgiftsstimulerande och att de också kunde begränsa kommunernas eller landstingens möjligheter att organisera verksamheten på lämpligt sätt utifrån de lokala förhållandena. Genom inordnandet av specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting i ett generellt bidragssystem ökade kommunernas och landstingens finansiella handlingsutrymme samtidigt som statsbidragens tidigare utgiftsstimulerande effekt kunde undvikas.

Syftet med inordnandet av tidigare specialdestinerade statsbidrag i den generella bidragsgivningen var att ge kommunerna möjlighet att bestämma utformningen av och prioriteringen mellan de verksamheter man har ansvaret för. Det ökade lokala ansvaret ansågs också bidra till ett ökat medborgerligt engagemang. Därigenom skulle bättre förutsättningar skapas för en nödvändig utveckling och förnyelse i kommunerna och för en effektivisering och samordning mellan olika verksamheter.

De krav och önskemål som staten vill ställa på verksamheten skulle i första hand uttryckas i lagstiftningen eller genom andra ställningstaganden från statsmakternas sida, exempelvis i samband med uppföljning och utvärdering av kommunernas och landstingens verksamhet.

När det gäller lagstiftningen tillämpas numera huvudsakligen s.k. ramlagar där en rad tidigare detaljbestämmelser avskaffats. Som komplement till ramlagstiftningen finns dock s.k. pluslagar som anger mer detaljerade bestämmelser för vissa områden. Genom sådana lagar har det bl.a. varit möjligt att ge vissa målgrupper tydligt angivna rättigheter.

Finansiella bidrag och lagstiftning kan komplettera varandra för att uppnå ett önskat resultat. Genom ett generaliserat utjämnings- och stats-



bidragssystem kan ekonomiska förutsättningar tillskapas för att alla kommuner eller landsting skall kunna erbjuda sina invånare en god och likvärdig service på viktiga områden. Statliga bidrag kan dock även användas för mer direkt verksamhetsstyrning genom mer eller mindre uttalad koppling till olika ändamål. Det innebär i sin tur att avsaknad av ekonomiska styrmedel för olika verksamheter leder till att verksamhetsstyrningen främst får ske via lagstiftning. En avreglering och generalisering på bidragsområdet behöver därför inte leda till ett totalt sett ökat lokalt eller regionalt handlingsutrymme om regleringarna via lagstiftningen ökar.

Utvecklingen för kommuner respektive landsting har i dessa avseenden skett i delvis olika takt. För landstingen var förekomsten av specialdestinerade statliga bidrag redan innan 1993 års reform betydligt mindre än för kommunerna. Frågan om statlig verksamhetsstyrning har också delvis olika karaktär. Landstingen domineras av hälso- och sjukvården där statens styrning i stor utsträckning vilar på allmänna mål och krav på vårdpersonalens professionella kompetens. För kommunerna reglerar staten däremot olika verksamheter mer direkt när det gäller innehåll och fördelning.

## 5.4 Utgiftskontroll

### *Ekonomiska regleringar*

Statsbidrags- och utjämningsystemen för kommuner och landsting har en viktig betydelse för statens stabiliseringspolitiska uppgifter. I dessa uppgifter ingår att verka för en utveckling av skattefinansierade utgifter och offentlig sysselsättning som är i balans med de samhällsekonomiska förutsättningarna. Regleringar av kommunernas och landstingens ekonomiska utrymme sker också vid sidan om detta till följd av bland annat den s.k. finansieringsprincipen som innebär att statsbidragen anpassas för att neutralisera ekonomiska effekter av olika statliga beslut om ändrad verksamhet.

Med ett kommunalt finansieringsansvar för alla verksamheter kan staten främst påverka volymutvecklingen i kommuner och landsting genom förändringar av de generella bidragens storlek. Det delade finansieringsansvaret mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommunerna och landstingen innebär dock att de sistnämnda kan bestämma sina skattesatser. Som tidigare nämnts är beskattningsrätten central för den kommunala självstyrelsen. Staten har dock ansett sig kunna tillämpa tillfälliga skattestopp.

För att staten skall kunna vidta ekonomiska regleringar via bidrags- och utjämningsystemen krävs att alla kommuner och landsting omfattas av dem.

*Opåverkbara bidrag*

Avvecklingen av produktionsanknutna specialdestinerade statsbidrag innebar att vissa stimulanser till volymökningar avskaffades. Även ett utjämningsystem kan dock ge sådana stimulanser om bidraget ökar till följd av skattehöjning hos en kommun eller ett landsting. Det gäller särskilt vid statliga utjämningsbidrag med höga nivåer för garanterad skattekraft men också i viss mån vid inomkommunal utjämning. För att undvika denna effekt kan utjämningsbidragen göras oberoende av de enskilda kommunernas eller landstingens beslut genom att enhetligt fastställda skattesatser tillämpas på tillskott av skatteunderlag. Därmed blir också skattesänkningar mer lockande eftersom bidragen då inte minskas.

*Regeringsuttalanden*

Regeringen har uttalat att staten utifrån samhällsekonomiska hänsyn bör fastställa riktlinjer för omfattningen av den skattefinansierade verksamheten i den kommunala sektorn. För detta bör en bidragsram i sin helhet kunna fastställas, vilket inte är möjligt med dagens system för landstingen. Regeringen har vidare uttalat att systemet bör vara hållbart på sikt så att ekonomiska regleringar kan ske genom förändringar av statens bidrag omfattande alla kommuner och landsting. Kommuner och landsting skall inte kunna påverka regleringsbeloppen genom visst beteende.

## 5.5 Ansvarförhållanden

*Medborgarperspektivet*

Ur ett medborgarperspektiv finns intresse för den enskilde att kunna utöva mesta möjliga inflytande över de egna livsbetingelserna. Från denna utgångspunkt bör beslut fattas på så låg samhällsnivå som möjligt. Detta talar bl.a. för ett stort kommunalt handlingsutrymme. Samtidigt kan dock medborgarna vara intresserade av att offentlig service fördelas på ett likvärdigt sätt. För att undvika att bostadsorten och dess ekonomiska förutsättningar på ett avgörande sätt avgör standarden kan det därför krävas statliga insatser. Vid sidan om detta finns intresse av att inte behöva betala mer än nödvändigt i skatt.

Ur ett medborgarperspektiv är det också viktigt att det på ett klart och tydligt sätt framgår var det politiska ansvaret för olika frågor ligger. Styrsystemen bör därför så långt möjligt utformas så att politiska krav riktas mot den politiska nivå som har det faktiska ansvaret.

Systemen bör också vara så utformade att de till sin uppbyggnad och funktion är så lättbegripliga som möjligt.

### *Relationen stat-kommun*

För att relationerna mellan å ena sidan riksdagen och regeringen och å andra sidan kommunerna och landstingen skall fungera så smidigt som möjligt bör ansvarsförhållandena vara klara och tydliga. Styrsystemet bör således vara väl anpassat till bl.a. hur kostnads- och finansieringsansvaret fördelar sig. Vidare finns det anledning att motverka återkommande överläggningar och diskussioner i frågor som mer permanent kan lösas i styrsystemet.

### *Huvudmannaskapsskillnader*

Statsbidragsgivningen och utjämningen bör också utformas så att önskvärda huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting inte motverkas. I dagens system kan bidragsförändringen för kommuner respektive landsting i ett län bli olika stor vid skatteväxling. Det finns också risk för att huvudmannaskapsförändringar påverkas av dessa faktorer och inte enbart av vilken huvudman som är bäst skickad att bedriva verksamheten. Regeringen har uttalat kravet som att statens totala bidragssumma i ett län inte skall påverkas av skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar.

## 5.6 Hållbarhet och förutsägbarhet

Det statliga bidrags- och utjämningsystemet för kommunsektorn bör vara utformat så att det inte mer än nödvändigt försvårar för kommuner och landsting att göra prognoser över sin ekonomiska utveckling. Är systemet uppbyggt på komplicerade grunder eller med betydande osäkerhetsfaktorer kan sådana prognoser försvåras. Systemen bör också vara så politiskt och ekonomiskt stabila som möjligt för att undvika ändrade ekonomiska betingelser för kommuner och landsting.

## 5.7 Målkonflikter

De mål och utgångspunkter som ställs upp för det statliga bidrags- och utjämningsystemet kan i vissa avseenden komma i konflikt med varandra.

*Förhållandet stat-kommun*

En grundläggande motsättning gäller förhållandet mellan stat och kommun. Statlig utjämning och ekonomiska regleringar begränsar den kommunala självstyrelsen. Kommunerna och landstingen får inte självständigt bestämma sin ekonomi genom direkt beskattning eller avgifter i förhållande till sina invånare. Detta kan dock ses som en naturlig konsekvens av att huvuddelen av kommunernas och landstingens verksamheter utgörs av från staten ålagda uppgifter. Med dagens fördelning av finansieringsansvaret mellan staten och kommunsektorn kommer dock bidrags- och utjämningsystemen att inverka på såväl obligatoriska som frivilliga åtaganden i kommuner och landsting.

*Utjämning och incitament*

Graden av utjämning för kommunernas och landstingens skattefinansiering står i viss motsättning till ekonomiska incitament att verka för en förstärkning av skattekraften. En långt driven utjämning kan därför verka begränsande för den ekonomiska tillväxten i samhällsekonomin.

*Likvärdighet och opåverkbar utjämning*

Likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting står i viss motsättning mot önskemål om att bidrag eller avgifter i utjämningsystemet inte skall kunna påverkas av kommunerna och landstingen. Konstanta bidrag eller avgifter innebär t.ex. att subventioner av skattehöjningar undviks och att systemet kan hållas i ekonomisk balans, utan under- eller överskott. Det innebär dock att värdet av förändrade utdebiteringar bestäms i direkt relation till det egna skatteunderlaget i stället för till en utjämnad nivå. Det innebär också att den faktiska kompensationsgraden för enskilda kommuner och landsting bestäms av varierande avvikelser mellan den egna utdebiteringen och den skattesats som tillämpas i utjämnningen. (Se avsnitt 6.3)

## 6 Inkomstutjämning

**Innehållet i korthet:** Utredningen har valt att närmare överväga alternativen statligt eller inomkommunalt finansierad utjämning av kommunala skatteinkomster. För att hantera huvudmannaskapsförändringar har utjämningen byggts upp på lika grunder för kommuner och landsting. Utjämningen omfattar samtliga kommuner och landsting samt tar utgångspunkt i deras ålagda uppgifter från staten. Bidrag eller avgifter i utjämningen görs opåverkbara för det enskilda landstinget eller den enskilda kommunen.

I utredningens direktiv uppmärksammas problemen med skatteväxlingar, automatiskt verkande bidragsregler samt att vissa kommuner och landsting inte omfattas av utjämningen.

Enligt direktiven skall systemet för landsting utjämna för skillnader i skatteinkomster och i strukturellt betingade kostnader. Kommunsystemets tekniska grundkonstruktion bör därvid vara förebild. Till den del förslagen innebär konsekvenser för utjämningssystemet för kommunerna skall detta särskilt redovisas. Utredningen bör överväga möjligheten att inordna bidragsgivningen till kommuner och landsting i ett gemensamt system.

### 6.1 Finansdepartementets utredning om kommunal inkomstutjämning

Under hösten 1992 beslutades ett antal större förändringar inom bl.a. skatte- och transfereringssystemen för år 1993 och framåt. Eftersom dessa förändringar påverkar underlaget för den kommunala beskattningen, och i vissa fall också kommunernas kostnader och övriga intäkter, fastställdes en ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn. För år 1993 togs därför ca 10 miljarder kronor in från kommuner och landsting till staten. För att denna reglering skulle omfatta alla kommuner och landsting har staten för åren 1993 och 1994 valt en metod som, förutom vissa indragningar av statsbidrag, innebär att skatteinkomsterna minskas med ett visst belopp per invånare i kommunen eller landstinget. Det har således varit nödvändigt att skapa ett särskilt instrument för dessa regle-

ringar, eftersom bidragssystemen med nuvarande konstruktion och omfattning inte når alla kommuner och landsting och därför inte kan användas för generella regleringar.

I 1993 års kompletteringsproposition (prop. 1992/93:150) uttalade regeringen att mer stabila skatte- och bidragssystem bör eftersträvas, vilka möjliggör en långsiktigt hållbar nettoström av pengar från staten till kommunsektorn och därigenom ger utrymme för framtida ekonomiska regleringar till följd av bl.a. finansieringsprincipen. Ett utredningsarbete aviserades i syfte att belysa olika möjligheter. Olika metoder för revidering av skatte- och bidragssystemet skulle därvid belysas. I propositionen nämns dels en metod som innebär att skatteunderlag omfördelas från kommunsektorn till staten, dels en metod som innebär att basen för den kommunala beskattningen breddas. Även andra metoder, samt olika varianter på metoderna skulle kunna belysas. Utredningsarbetet skulle också innefatta vilka förändringar i bidragssystemen som kan bli erforderliga. Eventuella förändringar skulle kunna träda i kraft år 1995.

Utredningsarbetet genomfördes av Finansdepartementet som till sin hjälp hade en arbetsgrupp med tjänstemän från Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Kyrkofonden samt Riksskatteverket och Statistiska centralbyrån. Utredningsarbetet presenterades i rapporten *Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller* (Ds 1993:68).

I rapporten har tre tänkbara alternativa modeller utvecklats. Den första modellen innebär att nuvarande utjämningsystem för kommunerna behålls, men görs mer långsiktigt hållbart genom en begränsning av det kommunala skatteunderlaget. Den andra modellen innebär oförändrat skatteunderlag men ett delvis nytt system med en inomkommunalt finansierad utjämning för kommuner och landsting. Den tredje modellen innebär ett system med inomkommunalt finansierad utjämning i kombination med ett breddat kommunalt skatteunderlag.

I samtliga modeller gjordes beräkningarna utifrån lägre kompensationsgrad än nuvarande 100 % för landsting och 95 % för kommunerna. För kommunerna tillämpades 80 % medan man för landstingen tillämpade alternativen 80 och 50 %. Den lägre nivån för landstingen motiverades med att deras skillnader i egen skattekraft är mindre än för kommunerna och att de därför inte påverkas lika mycket av förändringar i skatteunderlaget. Kompensationsgraden bestäms av hur höga skattesatser som tillämpas i utjämningen i förhållande till kommunernas och landstingens egna utdebiteringar.

### **Bibehållen inkomstutjämning med ett begränsat kommunalt skatteunderlag**

Modellen innebär att den kommunala beskattningen begränsas till inkomster upp till skiktgränsen för statlig inkomstskatt, den s.k. brytpunkten (190 600 kronor år 1993). För inkomster över brytpunkten höjs den statliga inkomstskatten från 20 till 50 %. De ökade statliga skatteintäkterna

återförs till kommunsektorn, efter minskning med ett belopp motsvarande nuvarande ekonomiska regleringar, genom höjda nivåer för garanterad skattekraft.

För år 1995 skulle enligt rapporten nivån för den garanterade skattekraften uppgå till 138 % för av medelskattekraften för kommunerna och 121 % för landstingen, vid 80 % kompensationsgrad. Den högsta egna skattekraften skulle uppgå till ca 120 % för kommuner och till 111 % för landsting efter reduktionen av skatteunderlaget. Det kan jämföras med en högsta egna skattekraft om 163 respektive 120 % utan förändring av skatteunderlaget.

### **Inomkommunalt finansierad inkomstutjämning och oförändrat skatteunderlag**

Ett inomkommunalt utjämningsystem med oförändrat skatteunderlag skulle enligt rapporten innebära följande.

Alla kommuner och landsting garanteras i utgångsläget en skattekraft motsvarande den uppräknade medelskattekraften i riket. De kommuner och landsting som har en egen skattekraft över medelskattekraften får avstå en del av sina skatteinkomster till kommuner respektive landsting med en egen skattekraft under medelskattekraften. Utjämningsystemet är i princip finansiellt neutralt för staten. Statsbidrag kan utges som ett generellt bidrag, t.ex. per invånare, och utgöra en buffert för ekonomiska regleringar.

För de kommuner och landsting som betalar utjämningsavgift och för vilka den riksgenomsnittliga utdebiteringen plus/minus länsvis skatteväxling till följd av huvudmannaskapsförändringar överstiger den egna utdebiteringen bör enligt rapporten en särskild spärregel införas, som innebär att avgiftsgraden maximeras till 80 % av den egna utdebiteringen (alternativt 50 % för landsting). Kommunen eller landstinget får således behålla 20 % (alternativt 50 % för landsting) av de skatteinkomster som hänförs till det skatteunderlag som ligger över 100 % av den uppräknade medelskattekraften.

### **Inomkommunalt finansierad utjämning och breddat skatteunderlag**

I det andra alternativet för inomkommunal utjämning breddas det kommunala skatteunderlaget för fysiska personer samtidigt som statsbidragen minskas i relation till de ökade kommunala skatteinkomsterna. Utjämnningen sker i övrigt på samma sätt som i det föregående alternativet.

Ett sätt att bredda skatteunderlaget är att hänföra den kommunala beskattningen av fysiska personer till deras bruttoinkomst medan avdragen görs om till en skattereduktion som staten svarar för. Enligt rapporten skulle en sådan förändring innebära betydande ingrepp i principerna för inkomstbeskattningen och dessutom medföra tekniska och praktiska kom-

plikationer. En kommunal beskattning av bruttoinkomster skulle därför kräva en särskild utredning.

För kommunerna skulle statsbidragen år 1995 reduceras från 38 till 3 miljarder kronor. För landstingen skulle en återreglering till staten om 11 miljarder kronor blir nödvändig om landstingens totala intäkter skulle vara oförändrade.

Ett alternativ som inte innebär samma ingrepp är, enligt rapporten, att betala ut kommunalskatte medel baserat på den taxerade förvärvsinkomsten, medan vid beskattning av enskilda individer den taxerade förvärvsinkomsten reduceras med grundavdraget. Statsbidragen till kommunerna år 1995 skulle därvid reduceras till 9 miljarder kronor medan en återreglering om 7 miljarder kronor skulle behöva göras från landstingen till staten för att ge oförändrad nettoinkomst.

### **Effekter av alternativen i Finansdepartementets utredning**

Samtliga tre modeller i Finansdepartementets utredning innebär att alla kommuner och landsting omfattas av utjämningen och ett ekonomiskt incitament för ökning av den egna skattekraften genom en begränsad kompensationsgrad. De ekonomiska incitamenten verkar dock något olika i modellerna eftersom inkomstökningar över den s.k. brytpunkten får betydelse för kommunernas och landstingens inkomster i modellerna med inomkommunal utjämning men inte i modellen med statligt utjämningsbidrag där inkomster över brytpunkten helt beskattas av staten.

Modellerna med statliga utjämningsbidrag vid begränsat kommunalt skatteunderlag och inomkommunal utjämning vid oförändrat skatteunderlag innebär en nettoström av statsbidrag. Om statsbidragen successivt minskar kan vissa kommuner eller landsting falla utanför utjämningen i modellen med statliga utjämningsbidrag. I en inomkommunal modell är utjämningen långsiktigt hållbar eftersom den finansieras inom den kommunala sektorn. Däremot kan situationen uppkomma att statsbidragen till följd av ekonomiska indragningar försvinner och ersätts med avgifter från kommunerna eller landstingen om inte särskilda åtgärder vidtas för att i ett sådant läge öka statsbidragsvolymen. Vid inomkommunal utjämning och breddat kommunalt skatteunderlag krävs dock en nettoreglering från landstingen till staten redan i utgångsläget.

Modellerna med inomkommunal utjämning underlättar skatteväxlingar eftersom landsting och kommuner får samma totala skattekraft. I modellen med statliga utjämningsbidrag uppstår dock olika nivåer för den garanterade skattekraften hos kommuner respektive landsting. Det innebär att utjämningsbidragens omfattning förändras om en skatteväxling läggs till grund för bidragsberäkningen.

De bästa planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting ger modellen med breddat kommunalt skatteunderlag eftersom de inte blir lika påverkade som idag av ändrade grunder för inkomstbeskattningen. Sämst planeringsförutsättningar ger modellen med begränsat kommunalt skatteunderlag på grund av osäkerhet om den s.k. brytpunktens utveck-



ling och om kommunerna och landstingen kommer att kompenseras för detta.

### Ytterligare alternativ

Utöver de tre modeller som utvecklas i Finansdepartementets rapport anges två ytterligare alternativ. Det första alternativet utgörs av dagens utjämningsystem för kommunerna kompletterat med avdrag för skatteinkomster som överstiger garantinivån för utjämningsbidraget. Alla kommuner och landsting skulle därmed omfattas av utjämnningen. Det andra alternativet innebär att alla inkomsttagare skulle betala kommunal basverksamhet genom en enhetlig statsskatt varefter dessa medel återförs till kommunsektorn enligt vissa fördelningskriterier.

## 6.2 Avgränsningar

Av tilläggsdirektiven till Landstingsekonomiska utredningen framgår att utredningens förslag avses utgöra ett av underlagen för den parlamentariskt sammansatta beredningens slutliga förslag till utjämning för kommuner respektive landsting. Den parlamentariska beredningens direktiv (dir. 1993:137) blir därmed av indirekt betydelse även för Landstingsekonomiska utredningen.

Av direktiven till den parlamentariska beredningen om statsbidrag och utjämning i kommunsektorn anges följande mål för inkomstutjämningen:

- Inkomstutjämningen 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.
- Inkomstutjämningen bör vara långsiktigt hållbar och inte beroende av nuvarande bidragsnivå.
- Vid skatteväxlingar mellan kommuner och landsting bör bidragsförändringen bli lika stor för landstinget respektive kommunerna sammantaget i ett län.

När det gäller den modell för inomkommunal utjämning och breddat kommunalt skatteunderlag som finns angiven i Finansdepartementets rapport om kommunal inkomstutjämning anges i beredningens direktiv att en sådan förändring skulle innebära ett principiellt mycket stort avsteg från vad som idag utgör grunden för stora delar av skattesystemet. Det ingår därför inte i beredningens uppdrag att vidareutveckla denna modell.

Motiven för ett breddat skatteunderlag skulle vara att göra kommunerna och landstingen mindre beroende av statliga bidrag och förändringar i skattesystemet. Enligt Landstingsekonomiska utredningens mening torde

det dock inte förhindra staten att vidta de ekonomiska åtgärder som från t.ex. samhällsekonomiska utgångspunkter anses påkallade. Att frånhända staten sådana möjligheter skulle heller inte vara förenligt med dess övergripande roll när det gäller den offentliga sektorns och samhällsekonomins utveckling. Vidare bör beaktas att den basbreddning med taxerad inkomst eller bruttoinkomst som utvecklats i Finansdepartementets rapport om kommunal inkomstutjämning i båda fallen leder till betydande återregleringar från landstingen till staten för att ett ekonomiskt neutralt utfall skall uppnås. För kommunerna skulle däremot en viss andel av nuvarande statsbidrag bli kvar. Återregleringarna från landstingen skulle inte överensstämma med det mål som regeringen uttalat om en nettoström av statsbidrag, dvs. att avgifter inte bör tas ut av kommunerna och landstingen. Ekonomiska regleringar bör i stället ske genom förändringar av statsbidragens storlek. Dessa omständigheter talar enligt utredningens mening mot ett alternativ med breddat skatteunderlag. En sådan förändring är inte heller en förutsättning för att uppnå ett väl fungerande utjämningsystem. Dessutom kan det finnas anledning att inte i onödan förändra det kommunala skatteunderlaget eftersom det i sig ger ekonomiska omfördelningseffekter mellan såväl enskilda inkomsttagare som mellan kommuner eller landsting. Utredningen har mot denna bakgrund inte funnit anledning att närmare överväga ett införande av inomkommunal utjämning med breddat kommunalt skatteunderlag.

Alternativet med statskommunal basskatt skulle innebära att utjämnningen mellan kommunerna respektive landstingen sker genom att kommunal beskattning ersätts med direkt statlig finansiering. Detta alternativ är inte förenligt med Landstingsekonomiska utredningens uppdrag att föreslå ett system för utjämning av skillnader i *skatteinkomster*, vilket förutsätter kommunal beskattning.

Med dagens utjämningsystem för kommunerna kompletterat med avdrag för skatteinkomster som överstiger garantivån skulle en nettoström av statsbidrag inte uppnås. Vidare skulle dessa avdrag ytterligare försvåra en lösning av skatteväxlingsproblematiken. Ordningen skulle inte heller vila på några tydliga principer utan snarast utgöra en mellanform av statliga utjämningsbidrag och inomkommunal utjämning. Utredningen har därför valt att inte utveckla ett sådant alternativ.

Med dessa avgränsningar återstår för Landstingsekonomiska utredningen att närmare överväga två grundmodeller. Den första modellen tar utgångspunkt i dagens system för kommunerna men kompletteras för att alla landsting skall omfattas av utjämnningen och för att det totala statliga utjämningsbidraget per län inte skall påverkas av skillnader i huvudmannaskap. Den andra modellen bygger på inomkommunal utjämning utan förändringar av det kommunala skatteunderlaget.

Enligt den parlamentariska beredningens direktiv bör inkomstutjämnningen vara långsiktigt hållbar och inte beroende av nuvarande bidragsnivå. I detta avseende skiljer sig som tidigare nämnts de två grundmodellerna åt genom att ett system med statligt finansierad utjämning förutsätter en stor statsbidragsvolym för att alla kommuner och landsting skall bli bidragstagare medan inkomstutjämnningen i en inomkommunal modell

finansieras inom kommunsektorn och således inte alls är beroende av statsbidrag. Med hänsyn till Landstingsekonomiska utredningens direktiv att utgångspunkten bör tas i nuvarande system för kommunerna bör dock även ett alternativ med statliga utjämningsbidrag belysas.

### 6.3 Reglerade skattesatser

Inkomstutjämningen kan ske genom enbart bidrag baserade på tillskott av skatteunderlag eller i kombination med avgifter på skatteunderlag över en viss nivå. Bidrag eller avgifter beräknas efter kommunalt relaterade skattesatser. Det kan t.ex. vara kommunernas och landstingens egna utdebiteringar eller av staten reglerade skattesatser för utjämningen. Reglering av skattesatsen kan ske t.ex. genom tillämpning av kommunernas eller landstingens egna utdebiteringar upp till vissa tak eller genom direkt fastställda särskilda skattesatser för utjämningen.

Motiven för reglerade skattesatser i utjämningen kan vara flera.

#### *Statlig utgiftskontroll*

När skattesatstak infördes i utjämningsystemen medförde det bl.a. att skattehöjningar över taken inte ökade statens utgifter. Med en på förhand bestämd statlig bidragsram på det sätt som sker i nuvarande bidrags- och utjämningsystem för kommunerna påverkas emellertid inte statens totala utgifter av skattesatserna. Det skulle inte heller ske om kommunernas egna utdebiteringar lades till grund för beräkningen av utjämningsbidrag. Däremot skulle nivåerna för garanterad skattekraft bli beroende av såväl tillgängligt statsbidragsutrymme som nivån på de kommunala utdebiteringarna.

Ett inomkommunalt utjämningsystem är i princip självfinansierat. Vid tillämpning av kommunernas eller landstingens egna utdebiteringar för utjämningen skulle dock vissa mindre över- eller underskott uppkomma i systemet om den genomsnittliga utdebiteringen är olika för kommuner eller landsting med en skattekraft under respektive över riksgenomsnittet.

#### *Motverka skattehöjningar*

Särskilda skattesatser kan också tillämpas för att motverka skattehöjningar och stimulera skattesänkningar. Med helt reglerade skattesatser i utjämningen påverkas inte bidrag eller avgifter, åtminstone inte i någon större utsträckning, av en enskild kommuns eller enskilt landstings skatteförändring. (Den påverkan som kan ske är en eventuell anpassning av de reglerade skattesatserna till förändringar av medelutdebiteringen.)

Det bör dock noteras att dessa incitament mot skattehöjningar och för skattesänkningar medför att förändringen av skatteintäkterna per invånare blir olika vid samma förändring av kommunalskattesatsen eftersom den endast tillämpas på eget skatteunderlag. Kommunalskatteskillnader kan därmed inte bli en direkt avspegling av skillnader enbart i service, effektivitet och avgiftsnivå eftersom de också påverkas av skillnader i skattekraft. Med skattesatstak i stället för helt reglerade skattesatser kan dessa effekter bli mindre. Samtidigt minskar dock i så fall incitamenten mot skattehöjningar och för skattesänkningar.

### *Omfördelningar inom kommunsektorn*

Ytterligare ett motiv för att införa reglerade skattesatser i bidragssystemet kan vara att motverka att andra kommuner eller landsting får betala en bidragsökning för att en viss kommun eller ett visst landsting höjer sin kommunalskatt. Detta blir effekten om kommunernas och landstingens egna skattesatser läggs till grund för bidrag och avgifter. En skattehöjning innebär då att de statliga bidragen till övriga kommuner eller landsting reduceras om statens kostnader skall hållas konstanta. Vid inomkommunal utjämning skulle denna effekt kunna motverkas om staten tog de finansiella konsekvenserna av mindre under- eller överskott i utjämningsystemet. Vid en modell med statliga utjämningsbidrag kan reglerade skattesatser motverka att bidragen urholkas av kommunalskattehöjningar. Om de reglerade skattesatserna i utjämningen inte anpassas till förändringar i medelutdebiteringen förändras dock kompensationsgraden.

### *Tak eller särskilda skattesatser*

I dagens system tillämpas skattesatstak för landstingen och särskilda skattesatser för kommunerna. Vid valet mellan skattesatstak och särskilda skattesatser kan konstateras att skattesatstak utgör en mellanform mellan egen utdebitering och särskilda skattesatser i utjämningsystemet som inte ger full ekonomisk kontroll men inte heller ger en full utjämning i förhållande till egna utdebiteringar. Problemen med reglerade skattesatser i utjämningen belyses i det följande utifrån i sin helhet fastställda särskilda skattesatser.

### *Kompensationsgrad*

Med särskilda skattesatser i utjämningen upprätthålls i praktiken inte en viss kompensationsgrad om 100 % eller någon lägre nivå för alla kommuner och landsting. En kommun med lägre utdebitering än den länsvisa enhetliga skattesatsen som betalar utjämningsavgift i ett inomkommunalt utjämningsystem får t.ex. inte behålla 20 % av ett ökat skatteunderlag i ett system med 80 % kompensationsnivå. Det innebär att kompensa-

tionsnivån i systemet måste ligga väsentligen under 100 % för att undvika att en rad kommuner eller landsting förlorar skatteinkomster vid en tillväxt av skattekraften. En möjlighet är också att införa spärregler som garanterar utfallet av skattekraftsökningar. Med sådana spärregler urholkas emellertid den stabilitet som enhetliga länsvisa skattesatser innebär genom att systemet i praktiken ändras i riktning mot att tillämpa egen utdebitering i utjämningsystemet.

Även vid en modell med statliga utjämningsbidrag påverkas den faktiska kompensationsgraden av den egna utdebiteringens relation till de reglerade skattesatserna i utjämningsen. Är den egna utdebiteringen högre än den reglerade nivån blir kompensationsgraden lägre medan den blir högre om den egna utdebiteringen är lägre än den reglerade nivån.

Kompensationsgraden har således betydelse för hur mycket en kommun eller ett landsting får behålla av en skattekraftsökning. Detta måste dock skiljas från systemens totala utjämningsgrad. Kompensations- eller avgiftsgraden tillämpas på tillskott av skatteunderlag eller på skatteunderlag över medelskatte kraften vid inomkommunal utjämningsen. Eftersom detta endast utgör en del av det totala skatteunderlaget blir således den totala utjämningsgraden mellan kommuner respektive landsting betydligt högre.

Detta kan belysas genom ett exempel: Om ett landsting har en egen skattekraft på 80 % av medelskatte kraften och får utfyllnad upp till 100 % av medelskatte kraften med kompensationsgrad 90 % blir den totala utjämningsgraden 98 %. Vid en given kommunalskattesats får således detta landsting 2 % lägre skatteinkomster än genomsnittet för landsting.

Till detta kommer också att den totala utjämningsgraden blir olika i systemen med statliga utjämningsbidrag eller inomkommunal utjämningsen. Ett system med utjämningsbidrag innebär betydligt större tillskott av skatteunderlag jämfört med inomkommunal utjämningsen. Kompensationsgraden tillämpas därmed på en större del av skatteunderlaget vid statlig utjämningsbidrag. Den totala utjämningsgraden blir således lägre vid statliga utjämningsbidrag än vid inomkommunal utjämningsen vid samma kompensationsgrad.

### *Skatteväxlingar*

Enhetliga nivåer på skattesatserna i utjämningsen kan inte upprätthållas om huvudmannaskapsfördelningen skiljer sig mellan länen. Vid den s.k. Ädelreformen gjordes differentieringarna utifrån de faktiska kostnader som överfördes inom respektive län, för att det ekonomiska utfallet totalt sett skulle bli neutralt mellan landstinget och kommunerna i länet. Med ett sådant tillvägagångssätt upprätthålls emellertid inte den genomsnittliga nationella utgångspunkten, eftersom skilda servicenivåer, avgiftsnivåer och skillnader i effektivitet slår igenom i skattesatserna i utjämnings-systemet. Dessutom bör beaktas svårigheterna att upprätthålla och revidera differentieringarna på ett korrekt sätt över tiden. Vidare har differentieringarna vid Ädelreformen skett utan hänsyn till kostnadsfördel-

ningen mellan kommunerna i ett län vilket förvisso ligger i linje med den enhetliga nationella utgångspunkten men som kan skapa betydande omställningsproblem för vissa kommuner. För att klara denna situation införde staten en övergångsvis mellankommunal kostnadsutjämnning. Problemen kan möjligen lindras genom att istället tillämpa skattetak i utjämningsystemet. Problem uppstår dock även vid differentieringar av sådana tak.

### *Bedömning*

Reglerade skattesatser i utjämningsystemen skapar således en rad problem som måste vägas mot deras fördelar. Enligt utredningens mening bör dock kravet på för kommuner och landsting opåverkbara bidrag och avgifter betraktas som överordnat de problem som reglerade skattesatser medför. Frågan om opåverkbara bidrag och avgifter har dock väsentligt större betydelse i ett system med statliga utjämningsbidrag och höga nivåer för garanterad skattekraft än vid inomkommunal utjämnning där bidragen blir betydligt mindre.

## 6.4 Utjämningsgrad

Ett skatteutjämningsystem kan utformas för att ge alla landsting och kommuner samma ekonomiska förutsättningar för sin beskattning. Det innebär lika stort kommunalt skatteunderlag per invånare i hela riket och att kommunernas och landstingens egna utdebiteringar tillämpas i utjämnningen. Det skulle emellertid innebära att utjämningsbidragens eller i förekommande fall utjämningsavgifternas omfattning skulle bli beroende av de enskilda kommunernas eller landstingens utdebiteringar. Det skulle i sin tur verka stimulerande för skattehöjningar vid tillskott av skatteunderlag och stimulerande för avgiftsfinansiering i de fall utjämningsavgifter erläggs. Vidare skulle omfördelningseffekter uppstå inom munkollektiven till följd av utdebiteringsförändringar givet att systemet skall hållas i ekonomisk balans.

Även om bidrag och avgifter görs oberoende av enskilda landsting och kommuners egna utdebiteringar skulle dock ett utjämningsystem kunna utgå från en fullständig utjämnning. Frågan uppkommer dock hur en så långtgående ekonomisk utjämnning kan motiveras. En utgångspunkt kan vara fördelningspolitisk i den meningen att invånarna inte skall betala olika hög kommunalskatt beroende på kommunens eller landstingens relativa skattekraft. Omfattningen av kommunernas respektive landstingens verksamhet kan dock variera beroende på skillnader i frivilliga åtaganden. En utjämnning på basis av riksgenomsnitt skulle i så fall innebära att kommuner och landsting som avstått vissa frivilliga åtaganden ändå skulle omfattas av en utjämnning i dessa delar, medan andra med omfattande frivilliga åtaganden inte skulle omfattas för denna högre offentliga stan-

vard. En rimlig utgångspunkt är därför att utjämningen bör avse sådan verksamhet som är gemensam hos kommunerna respektive landstingen.

Dessutom skulle betydande problem uppstå genom varierande faktisk kompensationsgrad i olika fall beroende på skillnader mellan utdebiteringar och de skattesatser som skulle tillämpas i utjämningsystemen. Alla kommuner och landsting med en utdebitering under skattesatsen i utjämningsystemet skulle t.ex. förlora intäkter på öknings av skattekraften. Kommuner och landsting med utdebiteringar över skattesatserna i utjämningen skulle i stället bli överkompenserade vid skattekraftsökningar. En allmän utjämning skulle också innebära avsaknad av ekonomiska incitament för kommuner och landsting att stärka sin skattekraft.

Enligt utredningens mening kan inte en allmän utjämning till lika ekonomiska förutsättningar för kommunerna och landstingen förenas med krav på opåverkbara bidrag och avgifter samt ekonomiska incitament för ekonomisk tillväxt. Detta tillsammans med de oklara utgångspunkterna för en allmän utjämning gör enligt utredningen att en annan utgångspunkt bör väljas.

Kommunerna och landstingen svarar för merparten av den offentliga service som riktas direkt till enskilda människor. Huvuddelen av deras verksamheter är samtidigt särskilt lagreglerad. Ett syfte med lagregleringarna är oftast att tillskapa en god och likvärdig service oberoende av den enskildes bostadsort. Huvuddelen av kommunernas och landstingens uppgifter är således obligatoriska inom ramen för en nationell politik. För att riksdagens mål om en likvärdig service för invånarna skall uppnås krävs bl.a. att de ekonomiska förutsättningarna finns för detta. Det kan åstadkommas genom utjämningsystemen.

De obligatoriska uppgifterna utgör en gemensam kärna hos kommuner respektive landsting. De frivilliga åtagandena kan i större utsträckning variera. Det är också enligt utredningens mening rimligt med en överensstämmelse mellan å ena sidan statens krav på likvärdig service för kommunernas och landstingens verksamheter och å andra sidan omfattningen av den ekonomiska utjämningen. På så sätt blir avvägningar om hur långt utjämningen bör sträcka sig via statliga åtgärder mot kommuner och landsting mer konsekventa.

Utredningen har således valt att för utjämningen ta utgångspunkt i landstingens och kommunernas obligatoriska verksamheter. Det innebär således att utjämningen inte omfattar hela det skattefinansierade området. Undantaget är t.ex. frivilliga åtaganden för att genom regionala utvecklingsinsatser eller näringslivsbefrämjande åtgärder stimulera den ekonomiska utvecklingen. Å andra sidan kan kommuner och landstingen med denna avgränsning få ett visst ekonomiskt utbyte om sådana insatser blir verkningsfulla.

## 6.5 Gemensamma utgångspunkter för modellerna

Utformningen av de båda modellerna för utjämning som utredningen valt att närmare belysa - statliga utjämningsbidrag respektive inomkommunal utjämning - bygger på vissa gemensamma utgångspunkter.

### *Utjämning omfattande alla*

För att utjämningen skall ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar krävs att alla landsting och kommuner omfattas. Det innebär för ett system med statliga utjämningsbidrag att samtliga landsting och kommuner skall vara bidragstagare. Med inomkommunal utjämning omfattas samtliga i utjämningen antingen som bidragstagare eller avgiftslämnare.

### *Lika nivå för total skattekraft*

Inkomstutjämningen bör syfta till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar varför det inte bör ske en differentiering av garantinivåer för skattekraften mellan olika delar av landet. Utjämningsbidrag baseras alltså på tillskott av skatteunderlag upp till en gemensam nivå. Avgifter vid inomkommunal utjämning baseras på skatteunderlag över garantinivån. Utjämning för strukturella behovs- och kostnadsskillnader bör ske i särskild ordning.

### *Utjämning för obligatoriska uppgifter*

Utjämningen sker fullt ut för kommunernas respektive landstingens gemensamma obligatoriska uppgifter. Varierande frivilliga åtaganden läggs däremot inte till grund för utjämningen.

Genom denna avgränsning får den egna skattekraftens utveckling en viss betydelse för inkomsternas storlek. Därmed uppnås i någon mån ekonomiska incitament för kommuner och landsting att verka för tillväxt av sin skattekraft.

### *Opåverkbara bidrag eller avgifter i utjämningen*

Utgjänningsbidrag eller -avgifter görs opåverkbara för enskilda kommuner och landsting genom att reglerade skattesatser tillämpas på tillskott av skatteunderlag, alternativt skatteunderlag över medelskattekraften vid inomkommunal utjämning. Det innebär att den faktiska nivån på t.ex. ett landstings utdebitering eller utdebiteringsförändring inte påverkar bidrag eller avgifter. På så sätt kan också ekonomiska obalanser i utjämnings-



systemet motverkas. Det kan gälla såväl omfördelningar inom kommunsektorn som totala under- eller överskott i utjämningen.

De reglerade skattesatserna i utjämningen bestäms utifrån de obligatoriska verksamheternas andel av medelutdebiteringen i riket för kommuner respektive landsting. Från denna utgångspunkt görs sedan justeringar i fördelningen av de reglerade skattesatserna mellan kommuner och landsting inom de län som har en avvikande ansvarsfördelning mellan huvudmännen i förhållande till normalfördelningen.

### *Neutrala skatteväxlingar*

Skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan landstingen och kommunerna skall inte påverka den totala omfattningen av bidrag eller avgifter i utjämningen. Det innebär att den eller de huvudmän som övertar viss verksamhet vid en skatteväxling som också inbegrips i utjämningsystemet skall tillföras lika mycket utjämningsresurser som den huvudman från vilken verksamheten förs förlorar. Även i det fall utjämningsavgifter betalas skall den totala summan av dessa avgifter inte påverkas av sådana skatteväxlingar. För att uppnå en sådan neutralitet vid skatteväxlingar bör utjämningen för såväl landsting som kommuner vara uppbyggd på samma grunder.

### *Ingen automatik i statsbidragens utveckling*

För att undvika automatik i de statliga utgifternas utveckling skall statsbidragens omfattning inte styras av reglerna i utjämningsystemet. Riksdag och regering bör alltså årligen kunna bestämma statsbidragsvolymen enbart med hänsyn till samhällsekonomiska krav och ekonomiska regleringar.

### *Nettoström av statsbidrag*

Utredningens modeller är uppbyggda så att en nettoström av statsbidrag uppnås. Således erlägger ingen kommun eller inget landsting avgifter till staten.

Genom att statsbidrag utgår till samtliga landsting och kommuner kan ekonomiska regleringar ske genom förändringar av statsbidragens omfattning.

## 6.6 Beräkning av andelen obligatoriska verksamheter

### *Genomsnitt i riket*

Avgränsningen till obligatoriska verksamheter innebär att hänsyn tas till deras andel av landstingens och kommunernas nettokostnader, dvs. kostnader som finansieras med kommunalskatter och generella bidrag. Kostnader som finansieras med avgifter eller specialdestinerade statsbidrag ingår inte i nettokostnaden. (Förfarandet beskrivs mer ingående i bilaga 5.)

För landstingen inräknas i de obligatoriska uppgifterna läns- och regionsjukvård, primärvård, barntandvård, social verksamhet, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, gymnasieutbildning, kollektivtrafik, färdtjänst, sjukresor och delar av central förvaltning.

För kommunerna inräknas gator och vägar, kollektivtrafik, grundskola, gymnasieskola, barnomsorg, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, räddningstjänst, miljö- och hälsoskydd samt delar av central förvaltning.

Utredningen har sålunda beräknat de obligatoriska verksamheternas andel av nettokostnaderna till 93 % för landstingen och till 85 % för kommunerna. Avsikten med beräkningarna är att vid införandet av ett nytt utjämningssystem ingångsvis bestämma nivån för de särskilda skattesatser som skall tillämpas i utjämningen. Löpande justeringar av dessa skattesatser bör därefter endast ske i form av omfördelningar till följd av skatteväxlingar. Andelen obligatoriska verksamheter bör därför anges i runda tal. Med hänsyn till detta och att medelutdebiteringen för landstingen påverkas av en hög utdebitering för landstinget i Stockholms län till följd av kollektivtrafiken bör landstingsandelen avrundas nedåt till 90 %.

Utredningen har således valt att för utjämningen utgå från 90 % av medelutdebiteringen för landstingen och från 85 % av medelutdebiteringen för kommunerna.

### *Länsvisa avvikelser*

I enskilda län kan ansvarsfördelningen mellan kommunerna och landstinget avvika från riksgenomsnittet. Utredningen har övervägt att ta hänsyn till detta genom att utifrån räkenskapsuppgifter beräkna kostnadsfördelningen för de obligatoriska uppgifterna mellan landstinget och kommunerna i länet. Ett sådant förfarande innebär emellertid att utjämningens fördelning mellan landstingen och kommunerna inom länen i betydande grad skulle påverkas av av skillnader i avgiftsfinansiering, servicenivå och effektiviteten i resursutnyttjandet. Dessutom skulle fördelningen påverkas av olika redovisningsprinciper som utredningen inte funnit möjlighet att neutralisera.

Mot denna bakgrund har utredningen i stället valt att justera för skillnader i huvudmannaskapsfördelningen mellan kommunerna och lanstinget i olika län genom de skatteväxlingssatser som hittills beaktats i utjämningsystemen. Det avser således skatteväxlingar till följd av Ädelreformen och huvudmannaskapsförändringen för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Dessa skatteväxlingssatser har visserligen bestäms efter förhandlingar mellan parterna med utgångspunkt i bl.a. gällande regler för utjämningen. Att anpassa dessa skatteväxlingssatser till ett nytt utjämningsystem torde förutsätta förnyade överläggningar mellan parterna. Enligt utredningens bedömning skulle sådana justeringar få en begränsad betydelse för fördelningen av utjämningen mellan landstinget och kommunerna i olika län.

Utredningen har också övervägt om det i inkomstutjämningen bör tas hänsyn till huvudmannaskapsskillnader av större ekonomisk betydelse som inte beaktats i nuvarande utjämningsystem. För kollektivtrafiken finns sådana skillnader. Att bygga in en sådan komponent skulle i princip förutsätta skatteväxlingar mellan landstinget och kommunerna i vissa län. För utjämningen av strukturella kostnadsskillnader inom kollektivtrafiken har utredningen valt att utgå från en normalfördelning av huvudmannaskapet mellan landsting och kommuner. Med hänsyn till detta och till att den sammantagna kommunalskatten för kommuner och landsting skulle bli oförändrad har utredningen valt att inte bygga in en sådan komponent.

Utredningen har således valt att beakta huvudmannaskapsskillnader mellan landstingen och kommunerna i olika län utifrån de skatteväxlingar som byggts in i nuvarande utjämningsystem. Framtida skatteväxlingar kan byggas in i utjämningen på motsvarande sätt som hittills skett.

## 6.7 Statliga utjämningsbidrag

Enligt utredningens direktiv bör kommunsystemets tekniska grundkonstruktion vara förebild. Också kommunernas system är emellertid under omprövning inom ramen för den parlamentariska beredningen om statsbidrag och utjämning inom kommunsektorn. Tre typer av förändringar bör göras för att belysa en tänkbar modell som så nära som möjligt anknyter till dagens system för kommunerna.

För det första bör utgångspunkten som ovan nämnts tas i obligatoriska verksamheter. För det andra bör åtgärder vidtas så att samtliga kommuner och landsting blir bidragstagare. För det tredje bör åtgärder vidtas så att den totala bidragssumman inte påverkas av skatteväxlingar.

Utjämningsystemet för kommunerna bygger på att en nivå för garanterat skatteunderlag genereras utifrån den tillgängliga statsbidragsvolymen och de reglerade skattesatserna. Med dagens tillgängliga utrymmen för statsbidrag genereras dock inte en tillräckligt hög garantinivå för att vare sig samtliga kommuner eller samtliga landsting skall bli bidragstagare. I vissa fall ligger kommunens eller landstingets skattekraft över den garantinivå som blir resultatet.

För att inordna de kommuner och landsting som tenderar att hamna utanför utjämningen krävs att statsbidragsvolymen ökas. Det kan ske genom att det kommunala skatteunderlaget begränsas och att kommuner och landsting kompenseras för detta genom ökade statsbidrag. Ett lämpligt sätt kan vara att begränsa det kommunala skatteunderlaget till skiktgränsen för statlig inkomstskatt (186 600 kronor taxeringsåret 1994). Det innebär således att inkomster över den s.k. brytpunkten enbart skulle bli föremål för statlig inkomstskatt. Om bortfallet av kommunal beskattning på dessa inkomster ersätts med en höjning av 30 procentenheter på den statliga inkomstskatten blir den högsta marginalskatten 50 % (exklusive kyrkoskatten), vilket ligger i linje med intentionerna bakom skattereformen. Statsbidragssummorna för utjämningsbidrag till kommuner respektive landsting ökas alltså motsvarande de statliga intäktsökningarna av denna höjning av den statliga inkomstskatten.

Med utgångspunkt i förhållandena år 1994 betyder det att statsbidragssummorna skulle uppgå till 47,0 och 16,4 miljarder kronor för kommunerna respektive landstingen. Hänsyn har därvid tagits till beslutade ekonomiska regleringar samt utredningens förslag om ett inordnande av allmän sjukvårdsersättning och bidrag för sjukresor i de generella statsbidragen för landstingen.

Statsbidragens totala omfattning bestäms efter ekonomiska regleringar och inordnande av statsbidrag enligt följande.

Tabell 6.7.1 Statsbidragssummor

(miljarder kronor)

	Landsting	Kommuner
Dagens statsbidrag, brutto	7,6	38,0
Brytpunktsökning	10,1	15,7
Ekonomiska regleringar	-3,4	-6,7
Inordning av statsbidrag	2,1	0
Nya statsbidragssummor	16,4	47,0

Från dessa utgångspunkter beräknas utjämningsbidragen för landstingen och kommunerna enligt följande:

### Steg 1

- a) Statsbidragssummorna 47,0 och 16,4 miljarder kronor för kommunerna respektive landstingen läggs samman till en total bidragssumma, 63,4 miljarder kronor.
- b) Reglerade skattesatser för utjämning bestäms på riksnivå utifrån de obligatoriska verksamheternas andel av finansieringen via kommunal-skatter och generella statsbidrag samt medelutdebiteringen per sektor enligt följande:

	Andel obligatoriska	Medelutdebitering verksamheter	Reglerade riksskattesatser
- Kommunerna:	0,85	x 18,46	= 15,69
- Landstingen:	0,90	x 11,44	= 10,30
- Totalt:			25,99

## Steg 2

Utifrån den sammantagna reglerade skattesatsen för utjämning till kommuner och landsting enligt ovan och den totala statsbidragssumman för kommuner och landsting fördelas statsbidragen per län efter den gemensamma garanterade skattekraft pengarna räcker till.

## Steg 3

I detta steg fördelas statsbidragssumman per län mellan landstingen och kommunerna i länet.

Inledningsvis tas utgångspunkten i en normalfördelning av statsbidragen för varje län. Denna fördelning utgörs av relationen mellan statbidrag för landstingen och kommuner på riksnivå, dvs. 25,5 % för landstingen och 74,5 % för kommunerna.

Normalfördelningen av statsbidragssumman i länet justeras till följd av skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget. Det innebär att statsbidragsandelen för verksamheten hos den tidigare huvudmannen överförs till de nya huvudmännen. Den procentuella fördelningen av statsbidragssumman i länet mellan landstinget och kommunerna gäller fram tills dess en ny skatteväxling sker.

Vid ett införande av denna ordning tas först hänsyn till redan genomförda skatteväxlingar som byggts in i utjämningsystemen, dvs. till följd av Ädelreformen och överförandet av ansvaret för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. I båda fallen avser förändringarna ett överförande av huvudmannaansvar från landstingen till kommunerna.

Eftersom redan genomförda skatteväxlingar påverkat den genomsnittliga utdebiteringen för kommunerna respektive landstingen bör den länsvisa justeringen göras utifrån avvikelserna från riksgenomsnittet. De särskilda skattesatser som tillämpas i såväl denna modell som modellen med inomkommunal utjämning framgår av bilaga 6, tabell 4.

Om den sammantagna skatteväxlingen i ett län är större än riksgenomsnittet förs ett belopp från statsbidragssumman för landstinget till statsbidragssumman för kommunerna. Är skatteväxlingen i stället lägre än genomsnittet omförs ett belopp från kommunerna till landstinget. Överföringsbeloppet bör motsvara statsbidragsandelen hos den tidigare huvudmannen, dvs. landstinget.

Överföringsbeloppet beräknas genom att skillnaden mellan den egna skatteväxlingen och genomsnittet för riket ställs i relation till den reglerade riksskattesatsen för landstingen (dvs. 90 % av medelutdebiteringen). Denna andel multipliceras med statsbidragssumman enligt normalfördelningen för landstinget i länet.

Uppstår det ett positivt belopp, till följd av att den sammantagna skatteväxlingen i länet varit större än riksgenomsnittet, förs detta belopp från statsbidragssumman för landstinget till statsbidragssumman för kommunerna i länet. Uppstår i stället ett negativt belopp omförs detta från statsbidragssumman för kommunerna i länet till landstinget.

Utifrån de sålunda beräknade statsbidragsbeloppen för landstinget och kommunerna i länet bestäms den procentuella bidragsfördelning som gäller fram tills dess en ny skatteväxling förs in i utjämningsystemet.

Vid framtida skatteväxlingar fastställs ny statsbidragsfördelning per län utifrån hela skatteväxlingssatsen.

Vid ekonomiska regleringar som utgör olika stora procentuella förändringar av statsbidragen till kommunerna respektive landstingen justeras statsbidragsfördelningen för varje län. Det innebär att statsbidragsandelen för landstinget respektive kommunerna i ett län förändras med samma antal procentenheter som statsbidragsandelen förändras mellan landsting och kommuner på riksnivå.

#### Steg 4

Slutligen fördelas statsbidraget för kommunerna i respektive län utifrån den enhetliga skattesatsen för kommunerna i länet och den gemensamma nivån för garanterad skattekraft som genereras.

Det ekonomiska utfallet för landstingen och de landstingsfria kommunerna framgår av följande tabell.

Tabell 6.7.2 Skatter och bidrag vid statliga utjämningsbidrag (kronor per invånare)

Landsting	Egen utdebitering (kr/skkr)	Egna skatteintäkter	Bidrag till garantinivå (kr/inv)	Bidrag till garantinivå (kr/skkr)
Stockholm	12,50	11 717	1 212	1,29
Uppsala	11,30	9 344	1 974	2,39
Södermanland	10,83	8 954	2 040	2,47
Östergötland	11,65	9 736	1 851	2,21
Jönköping	11,50	9 332	2 033	2,51
Kronoberg	11,25	9 000	2 266	2,83
Kalmar	11,80	9 397	2 280	2,86
Blekinge	12,55	10 377	1 926	2,33
Kristianstad	11,20	8 843	2 238	2,83
Malmöhus	10,73	8 825	2 053	2,50
Halland	10,20	8 111	2 473	3,11
Gbg o. Bohus	10,23	8 544	2 209	2,64
Älvsborg	11,15	9 209	2 109	2,55
Skaraborg	11,40	9 043	2 301	2,90
Värmland	11,45	9 496	2 125	2,56
Örebro	12,15	10 326	1 826	2,15
Västmanland	10,85	9 424	1 825	2,10
Kopparberg	9,97	8 339	2 243	2,68
Gävleborg	11,75	9 991	1 787	2,10
Västernorrland	10,95	9 532	1 837	2,11
Jämtland	11,20	9 080	2 152	2,65
Västerbotten	10,85	9 010	2 039	2,48
Norrbottn	10,20	9 954	1 764	1,99
Gotland	12,05	8 834	2 606	3,55
Malmö	11,02	9 222	1 928	2,30
Göteborg	11,50	10 167	1 624	1,84

Landstingens och kommunernas finansiering med skatteintäkter och statsbidrag fördelas med denna modell enligt följande.

Tabell 6.7.3 Skatte- och bidragsfinansiering

(miljarder kronor)

	Landsting	Kommuner
Skatteintäkter	85,0	137,9
Statsbidrag	16,4	47,0
Överföringsbelopp	0,1	-0,1
Totalt	101,5	184,8

## 6.8 Inomkommunal utjämning

Inomkommunal utjämning av skatteinkomster innebär att landsting eller kommuner med skattekraft under medelskattekraften i riket tillförs skatteunderlag upp till medelskattekraften. Landsting och kommuner med en skattekraft över medelskattekraften i riket betalar en utjämningsavgift baserad på skatteunderlaget över medelskattekraften.

Inomkommunal utjämning för skatteinkomster innebär samma princip som utredningen föreslår för utjämningen av strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Utjämningen sker således helt som ett långsiktigt stabilt nollsummespel inom den kommunala sektorn.

Statsbidragen skiljs helt från utjämningen och används enbart för ekonomiska regleringar eller för att utifrån samhällsekonomiska bedömningar påverka det skattefinansierade utrymmet i landstingen och kommunerna. De generella statsbidragen utgår med invånarrelaterade belopp för kommuner respektive landsting.

På motsvarande sätt som för den föregående modellen med statliga utjämningsbidrag tas utgångspunkten i kommunernas och landstingens obligatoriska verksamheter.

Samma reglerade skattesatser som i föregående modell tillämpas antingen för att beräkna bidrag på tillskott av skatteunderlag upp till medelskattekraften eller för att beräkna avgifter på skatteunderlag över medelskattekraften.

Efter ekonomiska regleringar och inordnande av den allmänna sjukvårdersättningen och bidragen för sjukresor i den generella bidragsgivningen för landstingen fördelar sig finansieringen mellan skatteintäkter och statsbidrag enligt följande med denna modell.

Tabell 6.8.1 Skatte- och bidragsfinansiering

(miljarder kronor)

	Landsting	Kommuner
Skatteintäkter	95,1	153,6
Statsbidrag	6,3	31,3
Totalt	101,4	184,9

Det ekonomiska utfallet för landstingen och de landstingsfria kommunerna av denna modell framgår av följande tabell.



Tabell 6.8.2 Skatter och bidrag vid inomkommunal utjämning (kronor per invånare)

Landsting	Utdebitering (kr/skkr)	Egna skatte- intäkter	Utjämning avg/bidr.	Utjämning (kr/skkr)	Generellt statsbidrag
Stockholm	12,50	14 039	- 1 878	- 1,67	715
Uppsala	11,30	10 562	182	0,19	715
Södermanland	10,83	9 775	505	0,56	715
Östergötland	11,65	10 684	380	0,41	715
Jönköping	11,50	10 125	769	0,87	715
Kronoberg	11,25	9 768	837	0,96	715
Kalmar	11,80	10 068	996	1,17	715
Blekinge	12,55	11 159	679	0,76	715
Kristianstad	11,20	9 573	1 017	1,19	715
Malmöhus	10,73	9 930	273	0,29	715
Halland	10,20	8 997	643	0,73	715
Gbg o. Bohus	10,23	9 554	163	0,17	715
Älvsborg	11,15	10 013	534	0,59	715
Skaraborg	11,40	9 681	1 034	1,22	715
Värmland	11,45	10 231	567	0,63	715
Örebro	12,15	11 207	311	0,34	715
Västmanland	10,85	10 369	- 38	- 0,04	715
Kopparberg	9,97	9 003	432	0,48	715
Gävleborg	11,75	10 746	402	0,44	715
Västernorrland	10,95	10 361	55	0,06	715
Jämtland	11,20	9 699	878	1,01	715
Västerbotten	10,85	9 750	539	0,60	715
Norrbottn	10,20	9 813	- 96	- 0,10	715
Gotland	12,05	9 315	1 844	2,39	715
Malmö	11,02	10 230	240	0,26	715
Göteborg	11,50	11 563	- 548	- 0,55	715



## 7 Kostnadsutjämning

**Utredningens bedömning:** Utjämningen för strukturella behovs- och kostnadsskillnader bör omfatta obligatoriska verksamheter eller sådana som tidigare erhållit specialdestinerade statsbidrag. Vid beräkning av strukturella kostnadsskillnader bör man tillämpa en metod som bygger på att landstingens olika verksamheter behandlas var för sig, dvs. standardkostnadsmetoden. Beräkningsmodellerna för respektive verksamhet redovisas under de olika delavsnitten.

### 7.1 Inledning

Med kommunsystemet som förebild är det utredningens uppgift att ge landstingen och de landstingsfria kommunerna möjligheter att kunna erbjuda sina invånare en likvärdig service till samma pris. Medlen för att uppnå målet är dels en inkomstutjämning och dels en utjämning för strukturella kostnadsskillnader.

Som exempel på strukturella kostnadsskillnader kan nämnas högre kostnader i glesbygd på grund av små vårdenheter och långa transportavstånd. Det finns också strukturellt betingade behov som påverkar kostnaderna. Landsting med t.ex. många ensamboende har högre sjukvårdskostnader än andra.

Kostnadsutjämningen skall således kompensera för strukturella faktorer som gör att behovet av, eller kostnaderna för, landstingskommunal verksamhet är högre i vissa landsting. Kompensationen till de landsting som har en ogynnsam struktur skall betalas med motsvarande avdrag från de landsting som har en gynnsam struktur.

### 7.2 Verksamheter som skall omfattas av utjämningen

Utredningen anser att utjämningen för strukturella behovs- och kostnadsskillnader skall omfatta verksamheter som är obligatoriska för landstingen eller som tidigare erhållit s.k. specialdestinerade statsbidrag.

Det innebär att statsbidragssystemet bör utjämna för strukturella kostnadsskillnader inom

- hälso- och sjukvård,
- barntandvård,
- omsorger för psykiskt utvecklingsstörda,
- social verksamhet,
- utbildning,
- kollektivtrafik,
- färdtjänst,
- sjukresor och
- central administration.

Kostnader som finansieras i särskild ordning med specialdestinerade statsbidrag bör ej omfattas av utjämningen. Detsamma gäller sådana verksamheter som är av frivillig natur. Mot denna bakgrund exkluderas följande verksamheter,

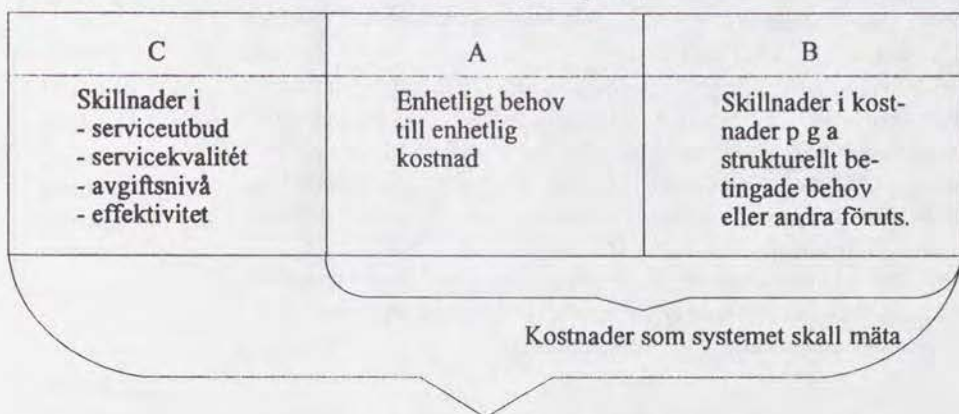
- vuxentandvård,
- kultur och
- s.k. diverse verksamheter.

I praktiken innebär avgränsningen enligt ovan att knappt 95 % av landstingens verksamhet i landstingen blir föremål för kostnadsutjämning.

### 7.3 Metoder för att härleda strukturella kostnadsskillnader

Landstingens kostnader kan schematiskt beskrivas med hjälp av figur 7.1. Det enhetliga behovet till en enhetlig kostnad, samt de strukturellt betingade behoven och kostnaderna för vilka landstingen skall kompenseras, utgörs av A och B i figuren. Landstingen skall inte kompenseras för skillnader i servicenivå, servicekvalitet, avgiftsnivå och effektivitet (C i figuren).

Figur 7.1 Landstingskommunernas kostnader (principskiss)



### Landstingens totala kostnader

För att isolera opåverkbara kostnadsfaktorer finns i princip två metoder att tillgå, den s.k. positiva metoden (totalkostnadsmetoden) respektive den normativa metoden (standardkostnadsmetoden).

#### *Totalkostnadsmetoden*

Totalkostnadsmetoden innebär att landstingens totala kostnader (A+B+C i figur 7.1) analyseras och att man försöker hitta faktorer som förklarar skillnaderna i A+B. Metoden bygger på historiska kostnadsdata från landstingens redovisning. Med hjälp av en statistisk analysmetod (t.ex. multipel regressionsanalys) försöker man förklara till vilken del ett antal opåverkbara strukturfaktorer, t.ex. ålderstruktur och bebyggelsestruktur, ligger bakom de faktiska kostnadsskillnaderna mellan landstingen, uttryckt i kronor per invånare.

För att analysen skall resultera i korrekta skattningar måste den bygga på en vederhäftig specificering av bakomliggande möjliga förklaringsfaktorer. De valda förklaringsfaktorena (oberoende variabler) skall vara kausala, vilket innebär att det skall finnas ett direkt eller indirekt orsaks-samband mellan faktorns värde och den beroende variabel (kostnaden per invånare) som man vill förklara. Förändras en faktors värde skall den följas av en förändring av utgiftsbehovet som svarar mot verkliga förhållanden. Faktorerna skall också vara opåverkbara, vilket innebär att ett enskilt landsting inte skall kunna skaffa sig fördelar genom egna politiska beslut eller genom att manipulera statistikunderlaget. Värdena för respektive faktor skall också vara registrerade på ett likvärdigt sätt.

#### *Standardkostnadsmetoden*

Med standardkostnadsmetoden, som bl.a. tillämpades i Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), Grundgarantiutredningen (Ds Fi

1983:11) och av Kommunförbundet i "Bestämma i eget hus", analyseras varje slag av kommunal verksamhet (primärkommunal eller landstingskommunal) var för sig.

Först bestäms ett nationellt genomsnitt (kostnaden per capita) för varje verksamhet (A i figur 7.1). Sedan beräknas varje landstings kostnadsavvikelse från denna nationella standard (C+B). Slutligen gäller det att söka fastställa till vilken del den registrerade avvikelsen för respektive verksamhet beror på opåverkbara strukturella faktorer (B) och till vilken del den beror på frivilliga beslut från landstingen (C).

För att härleda de strukturella orsakssambanden för respektive verksamhet används statistiska analysmetoder eller andra modeller som beskriver produktionsprocessen för verksamheterna.

#### *För- och nackdelar med olika metoder*

Om man lyckas förklara de strukturella kostnadsskillnaderna med ett fåtal faktorer har totalkostnadsmetoden fördelen att den är förhållandvis enkel och att det i regel krävs en mindre arbetsinsats för att hålla modellen fortlöpande uppdaterad (gäller framförallt den primärkommunala verksamheten med många olika delprogram).

De främsta nackdelarna med metoden är att

- den kan uppfattas som svårförståelig om politiker och tjänstemän inte känner igen de valda strukturfaktorerna från i det dagliga arbetet och
- den inte fungerar vid successiva huvudmannaskapsförändringar samt att det i praktiken är nästan omöjligt att fånga upp strukturella kostnadsskillnader för olika verksamheter, t.ex. sjukvård, omsorg och kollektivtrafik med ett fåtal gemensamma variabler.

Med standardkostnadsmetoden är det lättare att känna igen de strukturella faktorerna utifrån erfarenheter från det dagliga arbetet inom respektive verksamhet. Vidare är det lättare att kritiskt granska modellkonstruktörernas förehavanden eftersom modellen i hög grad är processororienterad. Det är också den enda metod som fungerar vid huvudmannaskapsförändringar mellan primärkommuner och landsting.

En nackdel med metoden är att den kan kräva en betydande arbetsinsats, vilket framför allt gäller den kommunala verksamheten.

Oavsett val av metod är det av största vikt att framtagna kriterier (faktorer) för kostnadsutjämning är klart definierade och att de avspeglar direkta eller indirekta orsakssamband.

## 7.4 Val av metod

**Utredningens bedömning:** Beräkningen av strukturella kostnads-skillnader bör ske med en metod som bygger på att landstingens olika verksamheter behandlas var för sig, dvs. standardkostnads-metoden. Metoden är den för ändamålet mest lämpliga och den enda som uppfyller utredningsdirektivens krav på att inte motverka huvud-mannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting.

För att härleda de strukturfaktorer som skall ligga till grund för kostnadsutjämningsmetoden mellan landsting har utredningen valt standardkostnads-metoden. Metoden underlättar elimineringen av sådana kostnads-skillnader som beror på service, avgiftsnivå och effektivitet. Enligt direktiven skall endast sådana skillnader som beror på strukturellt betingade behov eller kostnader beaktas i strukturkostnadsutjämningsmetoden.

Vidare uppfyller metoden direktivens krav om att inte motverka huvud-mannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting. Den har också den fördelen att man kan använda sig av bästa möjliga analys- och förklaringsmetod för respektive delverksamhet.

Mer konkret kan tillvägagångssättet beskrivas med hjälp av punkterna nedan.

1. För de verksamheter som bör ingå i kostnadsutjämningsmetoden har genomsnittskostnaden per invånare i riket (standardkostnaden) beräknats med ledning av landstingens bokslutsstatistik och andra datakällor.  
I sammanhanget bör påpekas att dataunderlaget har korrigerats och kompletterats för att såvitt möjligt göra redovisade uppgifter jämförbara - se avsnitt 7.5.
2. För respektive verksamhet har avvikelserna från standardkostnaden härletts och analyserats med hjälp av statistiska analysmetoder. Analyserna har genomförts i form av separata delstudier för respektive verksamhet. Målsättningen med studierna har varit att identifiera sådana kostnadsskillnader som har med struktur att göra och helt bortse från skillnader som beror på servicenivå, avgiftsnivå och effektivitet.
3. För varje landsting beräknas en teoretisk standardkostnadsersättning per verksamhet. Ersättningen baseras på standardkostnaden enligt punkt 1 med tillägg/avdrag för strukturella avvikelser härledda enligt punkt 2.
4. Strukturella kostnadsskillnader som inte kan hänföras till en viss verksamhet, t.ex. kallortstillägg, har behandlats separat.

Standardkostnaden för denna faktor har satts till 0 kronor per invånare eftersom de kostnadsskillnader som kan hänföras till kallortstillägget ingår i och påverkar standardkostnaden för respektive

verksamhet. Tilläggen till de som har en ogynnsam struktur med avseende på faktorn ifråga betalas med motsvarande avdrag från de som har en gynnsam struktur.

5. Standardkostnadsersättningarna summeras till en strukturkostnadsersättning för respektive landsting. Strukturkostnadsindex erhålls genom att räkna fram det vägda medelvärdet av samtliga landstings strukturkostnadsersättningar och dividera varje landstings ersättning med medelvärdet -se vidare avsnitt 9.3 "Utjämning av kostnadsskillnader".
6. Tillägget eller avdraget för struktur i kronor per invånare svarar mot skillnaden mellan den egna strukturkostnadsersättningen och det vägda medelvärdet för riket.

## 7.5 Dataunderlag

Landstingsförbundet sammanställer årligen en bokslutsstatistik som samlat redovisar landstingens kostnader för olika verksamheter. Statistiken baseras på uppgifter som förbundet samlar in från landstingen inklusive de landstingsfria kommunerna.

Utredningen har korrigerat och kompletterat bokslutsstatistiken för att såvitt möjligt göra redovisade uppgifter jämförbara mellan landstingen - se bilaga 6 tabell 1.

Orsakerna till kostnadsskillnaderna inom hälso- och sjukvården har utredningen identifierat med hjälp av statistisk analysmetodik baserad på dels Malmöhus läns landstings (MLL:s) kostnadsredovisning, dels ULF-undersökningarna (SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden). MLL har sedan ett antal år tillbaka en relativt detaljerad kostnadsredovisning på kommunnivå där man registrerat patienternas kostnader från inskrivningstillfället. Utredningen har bedömt att detta underlag är bättre än bokslutsstatistiken för den typ av analyser som det här är fråga om, eftersom det eliminerar problemen med olika sätt att redovisa hyres- och kapitalkostnader etc. Bokslutsstatistiken används som ett komplement för att se om utfallet i genomförda analyser stämmer någorlunda överens med faktiskt redovisade kostnader i olika landsting.

Analyserna för övriga verksamheter bygger på uppgifter från landstingens bokslutsstatistik, kommunernas räkenskapsammandrag, underlag från Strukturkostnadsutredningen, Folk- och bostadsräkningarna samt diverse rapporter från Landstingsförbundet/landstingen.



## 7.6 Hälso- och sjukvård

**Utredningens bedömning:** Landstingen bör kompenseras för strukturella merkostnader inom hälso- och sjukvården som beror på skillnader i befolkningens åldersstruktur och medellivslängd samt i andelen ensamboende. Landsting med glesbygd erhåller ett tillägg för små vårdenheter och höga transportkostnader.

Landstingens kostnader för hälso- och sjukvård (kostnader för egen konsumtion för läns- och regionsjukvård samt primärvård) varierar från 8 650 kronor per invånare (Kronoberg) till 11 200 kronor per invånare (Norrbotten) om man undantar de landstingsfria kommunerna (Gotland, Göteborg och Malmö) där kostnadsredovisningen inte är helt jämförbar med landstingens.

I samråd med miljömedicinsk expertis har utredningen analyserat orsakerna till strukturella behovs- och kostnadsskillnader inom sjukvården inom ramen för en särskild delstudie. Resultatet av denna redovisas i bilaga 3.

Av delstudien framgår att skillnaderna i sjukvårdskostnader i huvudsak kan förklaras med

- andelen invånare i olika åldrar (åldersstrukturen),
- medellivslängd för män och kvinnor samt
- andelen ensamboende.

### Åldersstrukturen

Av Malmöhus läns landstings kostnadsredovisning framgår att vårdkostnaden per invånare ökar med åldern bortsett från den allra yngsta åldersgruppen, 0-4 år, där kostnaden per invånare ligger i nivå med den för åldersgruppen 45-64 år, se tabell 7.1 nedan. År 1992 uppgick vårdkostnaden per invånare i Malmöhus läns landsting (MLL) till i genomsnitt 8 146 kronor.

**Tabell 7.1 Vårdkostnaden per invånare i olika åldersgrupper år 1992**  
Källa: Malmöhus läns landsting

Totalt	0-4	5-14	15-44	45-64	65-74	75-84	85-w
8 146	7 370	3 221	5 685	7 797	14 360	21 886	28 653

I de resursfördelningsmodeller som används i vissa landsting - Göteborg och Bohus, Gävleborg, Stockholm samt Malmöhus - fördelas genomgående ca 90 % av resurserna efter åldersstrukturen och resterande 10 % efter andra faktorer.

Om en sådan, starkt åldersbaserad fördelningsmodell, skulle tillämpas för att omfördela resurser mellan landstingen, skulle utfallet stämma

dåligt överens med landstingens redovisade kostnader. Utredningen har konstaterat att åldersstrukturen endast förklarar 48 % av kostnadsskillnaderna vad avser läns- och regionsjukvården i Malmöhus län. För riket som helhet förklarar åldersstrukturen endast 5 % av redovisade kostnadsskillnader. Landstingens totala kostnader samvarierar negativt med åldersstrukturen.

Den främsta anledningen till att en strikt ålderbaserad fördelningsmodell inte bör användas i resursfördelningssammanhang, är att den inte förmår att fånga upp skillnader i ohälsa och höga kostnader i livets slutskede, liksom behovet av utökade resurser i glesbygd till följd av långa avstånd och en utspridd bebyggelse.

### *Ohälsa*

Det är ett känt faktum att hälsoläget (ohälsan) i befolkningen påverkar behovet av sjukvård och därmed också kostnaderna.

Hälsan påverkas av den fysiska och psykosociala miljön samt av individen själv.

Miljörelaterade orsaksfaktorer i den fysiska miljön kan ge upphov till infektionssjukdomar, missbildningar, tumörer, hjärt- och kärlsjukdomar, lungsjukdomar, hudsjukdomar, ämnesomsättningssjukdomar etc.

Den psykiska förslitningen som på sikt leder till ohälsa påverkas bl.a. av arbetslöshet, bostadsmiljö, inkomster, utbildning, familjeförhållanden, skilsmässor, arbetsförhållanden och rollkonflikter. Den ohälsa som individen själv kan påverka handlar bl.a. om tobaksrökning, alkohol, kost och motion.

I en resursfördelningsmodell är det inte möjligt att ta hänsyn till alla bakomliggande faktorer som påverkar hälsan i befolkningen. En sådan modell skulle bli mycket komplex och helt oöverblickbar. Det är därför nödvändigt att begränsa sig till ett fåtal faktorer som har ett direkt eller indirekt orsakssamband med ohälsan.

Miljö- och samhällsmedicinska sektionen vid Malmöhus läns landsting har sedan ett antal år tillbaka bedrivit ett omfattande arbete angående hälsa, sjukvård och sociala förhållanden i Malmöhus län. Resultatet av detta arbete har visat att medellivslängden (antal återstående levnadsår från födseln) kan användas som ett sammanfattande mått på hälsoläget i befolkningen och att andelen ensamboende är den faktor som, bortsett från befolkningens storlek och ålder, bäst kan förklara kostnadsskillnaderna inom hälso- och sjukvården. I sammanhanget bör nämnas att MLL:s undersökningar har visat att medellivslängden för män är en bättre indikator på hälsoläget i befolkningen än motsvarande faktor för samtliga invånare - se vidare bilaga 3.

Socialmedicinska enheten vid vårdcentralen Kronan (Stockholms läns landsting) har tillsammans med Socialstyrelsen bedrivit ett liknande arbete som det i Malmöhus sedan mitten av 1980-talet. Detta arbete har utmynnat i en behovsrelaterad resursfördelningsmodell för Hälso- och sjukvårdsnämnden i Stockholms län.

För att kunna studera de sociodemografiska faktorernas inverkan på vårdbehovet gjorde "stockholmsprojektet" en samkörning mellan data från slutenvårdsregistret (SLV) 1981 och Folk- och bostadsräkningen år 1980. De för vårdbehovet viktigaste bakgrundsfaktorerna visade sig vara

- ålder,
- samboförhållanden/civilstånd,
- bostadsförhållanden och
- socioekonomisk tillhörighet (arbetare, tjänstemän, icke förvärvsarbete).

Den miljömedicinska sektionen i Malmöhus har ställt ett omfattande bakgrundsmaterial till utredningens förfogande. Våra egna analyser har visat att de faktorer som bäst förklarar redovisade kostnadsskillnader mellan kommunerna i Malmöhus län är

- åldersstrukturen,
- andelen ej samboende i befolkningen över 16 år och
- medellivslängden för män.

Dessa tre variabler förklarar tillsammans ca 84 % av kostnadsskillnaderna.

En annan variabel som har ett mycket starkt samband med sjukvårdskostnaderna är andelen icke nordiska medborgare i befolkningen. Det verkar som om invandrarna har en sämre hälsa än befolkningen i övrigt. Denna variabel bör dock inte användas i en resursfördelningsmodell tillsammans med ensamboendevariabeln eftersom de samvarierar med varandra. Andelen invandrare och andelen ensamboende är högst i större städer.

Utredningens egna analyser har också visat att utbildningsnivån påverkar kostnaderna. De med högre utbildning har en benägenhet att efterfråga mer vård vid samma behov. En särskild faktor som tar hänsyn till utbildningsnivån bör av den anledningen inte vara med i resursfördelningsmodellen för hälso- och sjukvård.

### *Medellivslängd*

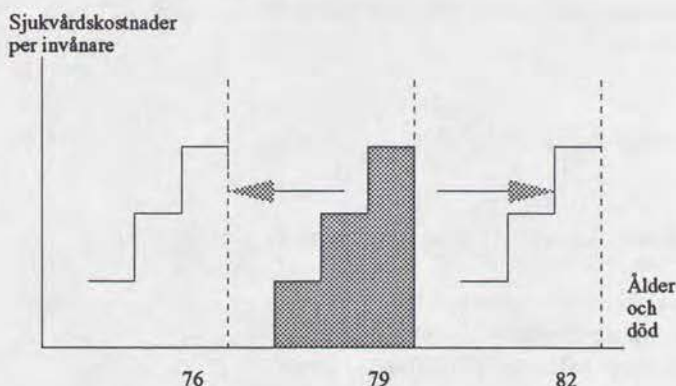
Av vad som ovan redovisats framgår att medellivslängden för män fungerar som en bra indikator på ohälsan i befolkningen eftersom den samvarierar med ett antal sociodemografiska bakgrundsvARIABLER som mer direkt påverkar hälsoläget.

I en fördelningsmodell där åldersstrukturen ingår som en, av ett antal fördelningsvariabler, har medellivslängden (inte bara för män utan också för kvinnor) en annan viktig funktion att fylla. Internationell forskning liksom en egen undersökning som utredningen låtit genomföra visar att individernas sjukvårdskostnader är högst i livets slutskede. De som avlider har 9 gånger högre kostnader per person än genomsnittet för

befolkningen. Ca 17 % av resurserna i slutna vård tas i anspråk av personer som är inne på sitt sista levnadsår - se bilaga 3, appendix 2. I en fördelningsmodell som enbart bygger på skillnader i åldersstruktur utan hänsyn till skillnader i ohälsa och medellivslängd blir de landsting som har en hög andel äldre överkompenserade eftersom ersättningarna stiger med åldern på befolkningen. Regioner med en låg andel äldre blir systematiskt underkompenserade.

Vad variabeln medellivslängd åstadkommer i en åldersbaserad fördelningsmodell, är att fördela höga kostnader i livets slutskede till den ålderskategori där de rätteligen hör hemma - se fig 7.2.

Figur 7.2 Medellivslängd och sjukvårdskostnader



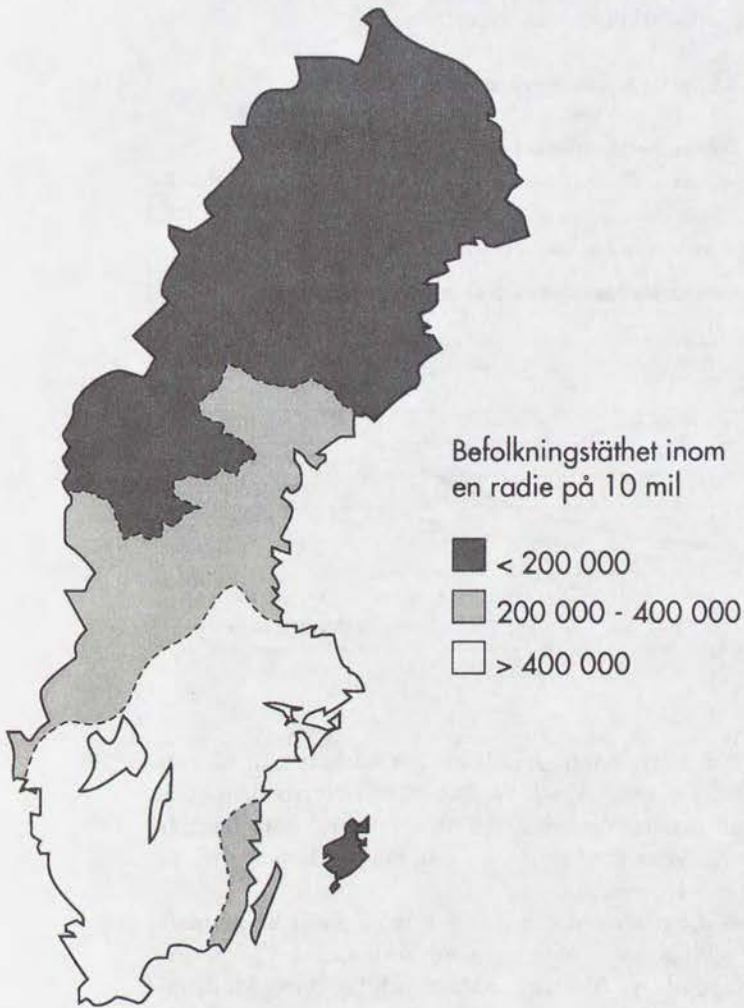
### Bebyggelsestruktur (glesbygdens merkostnader)

Jämfört med tätbebyggda områden får områden med en gles bebyggelsestruktur merkostnader i form av

- högre kostnader per individ till följd av små vårdenheter och
- högre transportkostnader.

För att klargöra glesbygdens merkostnader har utredningen genomfört en särskild delstudie i vilken de nordligaste länen medverkat. Studien, vars resultat redovisas i bilaga 3, har ytmässigt begränsats till de områden där det regionala befolkningsunderlaget understiger 400 000 invånare inom en 10-milsradie. I praktiken handlar det om ett område som ligger norr om en linje från norra Bohuslän upp till Gävle, samt delar av Kalmar, Blekinge och Gotland - se figur 7.3. För övriga delar av landet förutsätts att sjukvården skall kunna organiseras på ett optimalt sätt med samarbete över länsgränserna.

Figur 7.3 Områden som ingår i respektive exkluderats ur glesbygdsstudien

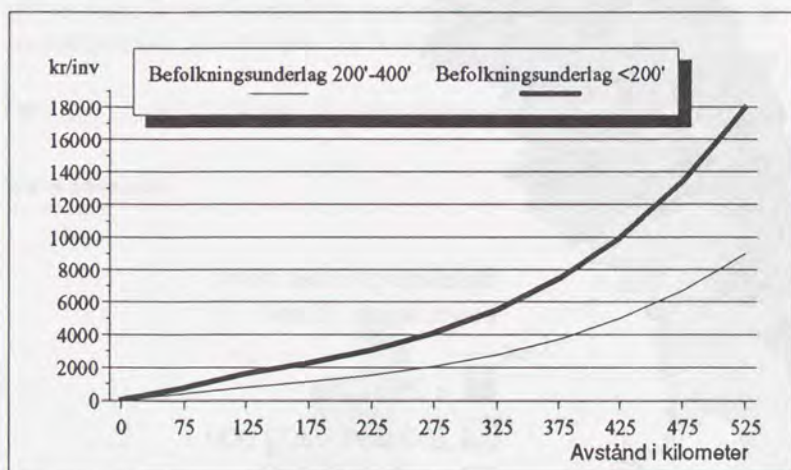


Resultatet av studien visar att kostnaderna för sjukvården

- ökar med avståndet från länssjukhuset och
- ökar med avtagande befolkningsunderlag.

Av figur 7.4 nedan framgår hur mycket det handlar om.

Figur 7.4 Sjukvårdens merkostnader i glesbygd



Kostnadskurvan för de tre nordligaste länen har härletts från faktiskt redovisade kostnader för sjukhus och vårdcentraler i Norrbottens- och Jämtlands län. Totalt handlar det om ca 30 observationer. Som framgår av figuren ökar kostnaderna med avstånden från länssjukhusen, dvs. de som ligger i Luleå och i Östersund.

På grund av tidsskäl har utredningen inte haft möjligheter att närmare studera glesbygdsinrättningarnas eventuella merkostnader i Västernorrland, Gävleborg, Kopparberg, Älvsborg, Kalmar och Blekinge. Merkostnaderna för de perifert belägna anläggningarna i dessa län har bedömts uppgå till 50 % av jämförbara anläggningar i de tre nordligaste länen. Bedömningen grundar sig på

- att de tre nordligaste länen har ett regionalt befolkningsunderlag som understiger 200 000 invånare, ett underlag som motiverar fullt glesbygdstillägg,
- att flertalet län i södra Sverige (med undantag för Gotland och delar av Älvsborgs-, Kalmar- och Blekinge län) har ett regionalt befolkningsunderlag som överstiger 400 000 invånare, ett underlag som inte ger något tillägg alls för perifert belägna anläggningar samt
- att Västernorrland, Gävleborg och Kopparberg, samt delar av Älvsborgs-, Kalmar- och Blekinge län, har ett regionalt befolkningsunder-

lag som ligger mellan 200 000 och 400 000, ett underlag som ligger mitt emellan norra Norrlands och södra Sveriges.

Gotland kan inte jämföras med något län på fastlandet. Kostnaderna per individ blir högre än i andra län till följd av att bl.a. dyr specialutrustning skall slås ut på färre individer än normalt. Möjligheterna att dela kostnader med angränsande län är också praktiskt taget obefintliga.

Utredningen har i glesbygdsmodellen jämställt Gotland med ett sjukvårdsdistrikt som befinner sig 10 mil från ett länsjukhus i övre Norrland. Det innebär att Gotland erhåller ett glesbygdstillägg som svarar mot 1 149 kronor per invånare eller drygt 66 miljoner kronor.

### *Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar för sjukvården*

Utredningen anser att landstingen skall kompenseras för strukturella kostnadsskillnader som kan hänföras till behovet av hälso- och sjukvård och gles bebyggelsestruktur. Landstingen bör inte kompenseras för merkostnader som beror på skillnader i servicenivåer eller i patienternas beteenden.

Den modell som utredningen valt för att beräkna landstingens standardkostnadsersättningar för hälso- och sjukvård ser ut på följande sätt;

*Standardkostnadsersättning* =  $35\,718,94 + 0,54 * \text{åldersstruktur} - 470,32 * \text{medel livslängd} + 117,12 * \text{ej samboende} + \text{glesbygdstillägg/avdrag}$

*ålderstruktur* = uttrycks i form av en teoretisk beräknad vårdkostnad per invånare i respektive landsting. Vårdkostnaden erhålls genom att multiplicera vårdkostnaden per invånare i olika åldersgrupper enligt tabell 7.1 med befolkningen i respektive åldersgrupp och summera de erhållna värdena till en genomsnittskostnad per invånare.

*medellivslängd* = med medellivslängd avses genomsnittligt antal återstående levnadsår från födseln under perioden 1988-1992 för män och kvinnor. Det mått på medellivslängd (Mlivl) som använts i utredningen är beräknat enligt följande;

$Mlivl = (105 * Mlivl \text{ för män} + 100 * Mlivl \text{ för kvinnor}) / 205.$

*ej samboende* = andelen av befolkningen över 16 år som ej är samboende

De valda faktorerna har antingen ett indirekt eller ett direkt orsakssamband med kostnaderna. Att kostnaderna stiger med åldern är väl doku-

menterat. Materialet från Malmöhus och Stockholm visar att kostnaderna, allt annat lika, ökar med ca 20 % om individen är ensamstående i stället för samboende. Utredningen Hälso- och sjukvård inför 90-talet (HS 90) konstaterade att "sammanboende/gifta har 40 % färre vård dagar än genomsnittet medan de som ej sammanbor och är frånskilda eller aldrig har varit gifta har ca 70 % fler vård dagar än genomsnittet efter det att hänsyn tagits till ålder". Skillnaderna mellan samboende är större inom psykiatri än inom kroppssjukvården.

Faktorn återstående medellivslängd åstadkommer en nödvändig korrigering av åldersstrukturfaktorn eftersom kostnaderna i livets slutskede är mycket höga. Medellivslängden utgör också en utmärkt indikator på ohälsan i befolkningen.

Glesbygdstillägget, som kompenserar för små vårdenheter och långa transportavstånd, är utformat som ett nollsummespel där ersättningarna till de landsting som har en ogynnsam struktur betalas med motsvarande avdrag från de som har en gynnsam struktur.

Den valda modellen har en förklaringsgrad på 82 % tillämpad på kommunerna i Malmöhus läns landsting. Tillämpad på landstingskollektivet som helhet förklarar modellen drygt 60 % av kostnadsskillnaderna. Med förklaringsgrad avses ett statistiskt mått som på en skala från 1 till 100 (i procent) anger i vilken utsträckning variationen i kostnaden per invånare (den beroende Y-variabeln) förklaras av de oberoende x-variablerna (åldersstruktur, medellivslängd och ej samboende).

Som jämförelse kan nämnas att en strikt åldersbaserad fördelningsmodell förklarar mindre än 5 % av kostnadsskillnaderna. Det finns också exempel från tidigare forskning på området där man kommit fram till att kostnadsskillnaderna mellan landstingen helt och hållet är avhängig utbudsstrukturen.

I det perspektivet finns det anledning att betrakta modellens förklaringsgrad som mycket god. Dessutom orsakas vissa kostnadsskillnader av skillnader i service och beteenden, orsaker som medvetet exkluderats i modellen.

I tabell 7.2 redovisas en jämförelse mellan beräknade ersättningar (enligt modellen) och faktiskt redovisade kostnader. I bilaga 3, appendix 4, redovisas grunddata respektive beräknade ersättningar för hälso- och sjukvården mer detaljerat.



Tabell 7.2 Beräknade ersättningar och faktiskt redovisade sjukvårdskostnader år 1992 (kronor per invånare)

	Sjukvårds- ersättning exkl glesb	Glesbygds tillägg/ avdrag	Sjukvårds- ersättning inkl glesb	Korrigerad kostnad	Intäkter/ kostnader
<b>Standardkostnad</b>		<b>0</b>	<b>10 206</b>	<b>10 206</b>	<b>0</b>
Stockholm	11 382	-161	11 222	11 020	202
Uppsala	9 473	-161	9 313	10 317	-1 004
Södermanland	9 711	-161	9 551	8 955	596
Östergötland	9 628	-161	9 467	10 366	-899
Jönköping	9 301	-161	9 141	9 743	-602
Kronoberg	9 253	-161	9 092	8 647	445
Kalmar	9 896	-67	9 830	9 832	-2
Blekinge	9 638	-161	9 477	10 238	-761
Kristianstad	9 405	-161	9 245	9 186	59
Malmöhus	9 440	-161	9 279	9 071	208
Halland	8 901	-161	8 740	9 194	-454
Gbg o. Bohus	9 198	-161	9 037	9 613	-577
Älvsborg	9 217	-153	9 064	9 479	-415
Skaraborg	9 217	-161	9 056	8 847	209
Värmland	10 540	59	10 599	10 736	-137
Örebro	9 998	-161	9 837	10 463	-626
Västmanland	9 940	-161	9 780	9 798	-18
Kopparberg	10 322	32	10 355	10 406	-51
Gävleborg	10 634	257	10 891	10 389	502
Västernorrland	10 163	218	10 381	10 388	-7
Jämtland	10 739	558	11 297	9 599	1 698
Västerbotten	10 002	1 229	11 231	10 190	1 041
Norrbottn	10 106	1 769	11 875	11 651	224
Gotland	10 174	988	11 162	9 774	1 388
Malmö	11 577	-161	11 417	11 917	-500
Göteborg	12 100	-161	11 939	11 372	567

Med korrigerad kostnad avses faktiskt redovisad kostnad (kostnad för egen konsumtion) för hälso- och sjukvård justerad för skillnader i huvudmannaskap för vissa verksamheter. Korrigeringarna som gjorts för att såvitt möjligt göra redovisade kostnader jämförbara redovisas mer utförligt i bilaga 6, tabell 1. I sammanhanget bör nämnas att det inte varit möjligt att fullt ut korrigera för skillnader i huvudmannaskap vad beträffar delar av äldreomsorgen. I samband med ÄDEL-reformen väx-lades olika mycket verksamhet mellan landsting och kommuner. Hur respektive gränssnitt i olika län ser ut i praktiken är så gott som omöjligt att reda ut.

Flertalet landsting med regionssjukhus erhåller en ersättning som ligger under faktiskt redovisad kostnad.

Det landsting som får den lägsta ersättningen i förhållande till sina kostnader är Uppsala.

## 7.7 Tandvård

Kostnaderna för tandvården varierar från 426 kronor per invånare (Stockholm) till 827 kronor per invånare (Norrbottn). I genomsnitt uppgår

kostnaderna till 606 kronor per invånare. Av redovisade kostnader avser mindre än hälften (278 kronor per invånare) obligatorisk tandvård, dvs. barntandvård.

Enligt utredningens uppfattning bör en eventuell utjämning för strukturella kostnadsskillnader vad avser barntandvården grunda sig på skillnader i andelen barn 0-19 år.

Utredningen har dock konstaterat att en eventuell utjämning baserad på denna faktor ger små effekter (motsvarande 0 till 4 öre på skatten).

Mot denna bakgrund synes en utjämning för strukturella kostnadsskillnader vad avser barntandvården inte motiverad. Enligt utredningens förslag erhåller därför alla landsting en standardkostnadsersättning för barntandvården som svarar mot genomsnittskostnaden för riket.

## 7.8 Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda

**Utredningens bedömning:** Senast den 1 januari 1996 skall huvudmannskapet för omsorger av psykiskt utvecklingsstörda vara överfört från landstingen till kommunerna. Det innebär att en eventuell utjämning för strukturella kostnadsskillnader vad avser omsorgsverksamheten bör ske i kommunsystemet.

Utredningen har inte funnit att det finns några större strukturella behovsskillnader om man ser till var omsorgstagarna är födda. Befintliga kostnadsskillnader mellan kommunerna är i allt väsentligt ett resultat av utbudsstrukturen.

För att enskilda kommuner med dyrbara vårdanläggningar inte skall drabbas oförskyllt av huvudmannskapsförändringen krävs att betalningsansvaret för omsorgstagare på institutioner av nationell och regional karaktär skyndsamt utreds.

Om man undantar de landsting som redan överfört ansvaret för omsorgsverksamheten till kommunerna i länet varierar kostnaderna från 1 278 kronor per invånare (Norrbotten), till 2 259 kronor per invånare (Jämtland). I genomsnitt uppgår kostnaden till 1 526 kronor per invånare.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1990/91:14, bet. 1990/91:SoU09, rskr. 97) skall omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda vara överförda till kommunerna senast den 1 januari 1996. Det innebär att en eventuell utjämning för strukturella merkostnader framledes bör ske i kommunsystemet.

Utredningen har haft ambitionen att försöka utröna om det finns några strukturella behovsskillnader mellan kommunerna. Några sådana har vi inte funnit om man ser till var omsorgstagarna är födda. Däremot har vi kunnat konstatera att det finns stora kostnadsskillnader som i allt väsentligt har med utbudsstrukturen att göra.

Speciella institutioner, typ antroposoferna i Järna, har ofta mycket höga vårddygnskostnader eftersom det i princip handlar om tillsyn dygnet runt för omsorgstagare från olika delar av landet.

Vidare fungerar vissa institutioner som vårdmagneter i den meningen att omsorgstagare med speciella handikapp flyttar till de orter där specialistvård finns att tillgå.

Kostnadsansvaret för en omsorgstagare åvilar den kommun i vilken han/hon är bosatt. Vid tillfällig vistelse har vistelsekommunen ett kostnadsansvar enligt lagen om stöd och service (LSS).

Utredningen har försökt att kartlägga samtliga omsorgstagare efter vistelsekommun respektive folkbokföringskommun. Utredningens ursprungliga tanke var att utforma en standardkostnadsersättning till kommunerna baserad på en enhetlig ersättning per omsorgstagare efter folkbokföringsbegreppet.

Tyvär fungerar inte ansatsen i praktiken eftersom sättet att förteckna omsorgstagare skiljer sig åt mellan länen och kommunerna. Vidare finns betydande kostnadsskillnader mellan olika vårdformer som gör att vissa kommuner kommer att få väsentligt högre kostnader än andra i samband med övertagandet av omsorgerna.

För att enskilda kommuner med många och dyrbara vårdanläggningar inte skall drabbas oförskyllt av huvudmannaskapsförändringen krävs att betalningsansvaret för omsorgstagare på institutioner av nationell och regional karaktär skyndsamt utreds.

## 7.9 Psykiatri

Som tidigare nämnts har regeringen föreslagit att ett betalningsansvar för kommunerna införs den 1 januari 1995 för vissa långvarigt psykiskt störda personer. För detta skall kommunerna tillföras medel från landstingen. Regeringen avser att lägga förslag till ekonomisk reglering under våren 1994.

I teknisk mening skall en temporär lösning tillämpas för år 1995. Den slutliga regleringen skall samordnas med införandet av det nya statliga utjämningsystemet för kommuner och landsting år 1996.

I utredningens förslag är strukturella behovs- och kostnadsskillnader inbakade i strukturkostnadsersättningen för hälso- och sjukvård. Det innebär att landsting med höga kostnader för psykiatrisk vård är kompenserade för detta.

Utredningen har inte haft underlag för att skilja ut strukturella behov eller kostnader för den avgränsade verksamhet som ansvarsmässigt skall tas över av kommunerna. Regeringens förslag till ekonomisk reglering har ännu inte lämnats.

Mot denna bakgrund har utredningen inte beräknat någon särskild standardkostnadsersättning till kommunerna för långvarigt psykiskt störda.

## 7.10 Social verksamhet

Landstingens kostnader för social verksamhet (barn- och ungdomsvård, vård av missbrukare, hjälpmedels- och habiliteringsverksamhet) varierar från 27 kronor per invånare (Blekinge), till 438 kronor per invånare (Göteborg). I genomsnitt uppgår kostnaderna till ca 180 kronor per invånare.

I princip bör strukturella kostnadsskillnader för den sociala verksamheten utjämnas i det nya statsbidragssystemet eftersom det handlar om obligatorisk verksamhet.

En utjämning skulle dock få liten ekonomisk betydelse (motsvarande några ören på skatten). Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte är motiverat att beräkna detaljerade standardkostnadsersättningar för den sociala verksamheten. Enligt utredningens förslag bör alla landsting få en standardkostnadsersättning som svarar mot genomsnittskostnaden för riket.

## 7.11 Utbildning och kultur

**Utredningens bedömning:** När det gäller högskoleutbildningen bör kostnadsutjämnningen mellan landstingen baseras på faktiskt inskrivna studenter. Utjämnningen för strukturella kostnadsskillnader inom gymnasieskolan regleras i kommunsystemet. Landstingens insatser för kulturen är av frivillig natur och bör av den anledningen inte ingå i utjämnningssystemet.

Landstingens kostnader för utbildning (de landstingsfria kommunerna undantagna) varierar från 346 kronor per invånare (Stockholm), till 975 kronor per invånare (Jönköping). I genomsnitt uppgår utbildningskostnaderna till 585 kronor per invånare. Kostnaderna för kulturen varierar från 84 kronor per invånare (Södermanland) till 404 kronor per invånare (Örebro).

Landstingen är huvudmän för vårdhögskolor som svarar för medellånga utbildningar. Dessa leder till yrken som t.ex. sjuksköterskor, sjukgymnaster och laboratorieassistenter. Minst en vårdhögskola finns i varje landsting.

Högskoleutbildningen kostar landstingen ca 1 miljard kronor per år. 20 % finansieras med statsbidrag och resterande 80 % med skattemedel. Genom interkommunala ersättningar har landstingen betalat varandra för de studenter som utbildar sig i annat landsting än i folkbokföringslandstinget.

Sedan den 1 juli 1991 måste studenterna som huvudregel vara folkbokförda i den kommun där vederbörande studerar. Folkbokföringsändring skall ske senast sex månader efter det att studierna påbörjats.

De interkommunala ersättningarna har således förlorat i betydelse som utjämningsinstrument. Eftersom det är en nationell angelägenhet att incitamenten för att anordna högskoleutbildning inte blir negativa anser utredningen att en strukturkostnadsutjämning bör ske på grundval av skillnader i faktiskt inskrivna studenter.

De tidigare specialdestinerade statsbidragen till gymnasieskolan har helt och hållet lagts i kommunpåsen. Det innebär att strukturkostnadsutjämnningen för hela gymnasieskolan, (dvs. även för de program för vilka landstingen är huvudmän) bör ske i utjämningsystemet för kommunerna. Sedan är det upp till landstingen i respektive län att förhandla med kommunerna om ersättningen för att bedriva aktuella gymnasieprogram.

I likhet med Strukturkostnadsutredningen föreslår Landstingsekonomiska utredningen att Skolverket bör få i uppdrag att utarbeta en programvalsfaktor för gymnasieskolan. I detta arbete bör kostnadsskillnaderna för de program som landstingen normalt bedriver uppmärksammas.

Landstingens insatser för kulturen är av frivillig natur. Eventuella kostnadsskillnader speglar skillnader i ambitionsnivå och effektivitet. Höga kostnader för kultur bör således inte kompenseras i det nya statsbidragssystemet.

I avvaktan på statistik om antalet högskolestudenter i olika landsting har standardkostnadsersättningen för respektive landsting tills vidare beräknats med utgångspunkt från faktiskt redovisade kostnader.

## 7.12 Kollektivtrafik

**Utredningens bedömning:** Landstingen bör kompenseras för strukturella merkostnader för kollektivtrafiken som beror på skillnader i resebehov och bebyggelsestruktur. Ersättningen i landstingssystemet föreslås uppgå till 50 procent av de beräknade ersättningarna för kommun och landsting tillsammans i respektive län.

Landstingens kostnader för kollektivtrafiken varierar från 132 kronor per invånare (Kristianstad), till 1 836 kronor per invånare (Stockholm). Kostnadsskillnaderna beror till en del på skillnader i huvudmannaskap, men framför allt på skillnader i omfattning och volym.

### *Strukturkostnadsutredningen*

I juni 1993 lade Strukturkostnadsutredningen fram sitt betänkande, Kostnadsutjämning mellan kommunerna, SOU 1993:53. Utredningen ansåg att kommunernas kostnader för kollektivtrafiken var speciellt svåra att behandla av bl.a. följande skäl.

- Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken varierar från län till län.

- Kollektivtrafikens standard varierar starkt mellan storstäder, städer och landsbygd.
- Avgiftsnivån varierar samtidigt som det är svårt att värdera vad som erhålls för avgiften i olika län och ortstyper.

Dessa svårigheter gjorde att utredningen inte fann det möjligt att konstruera en standardkostnadsersättning för kollektivtrafiken grundad på en enhetlig standard till ett enhetligt pris. I stället valde utredningen att konstruera ett tillägg för strukturella merkostnader som byggde på mer resonemangsmässiga grunder.

Storleken på staden (storstadsområdet) antogs utgöra en strukturell faktor som påverkar kostnaderna. Andra faktorer som utredningen ansåg vara strukturella var bl.a. långa avstånd i glesbygd, samt färjetrafiken mellan öarna i Öckerö kommun.

För kommunerna i Stockholms län beräknades ingen kompensation i kommunsystemet med motiveringen att det är landstinget i Stockholms län och inte kommunerna som finansierar kollektivtrafiken. Vidare förutsätter Strukturkostnadsutredningen, om en fullständig kostnadsneutralitet eftersträvas, att landstingens utjämningsystem görs om så att kollektivtrafiken beaktas.

#### *Remissinstansernas synpunkter*

Ett flertal remissinstanser som yttrat sig över Strukturkostnadsutredningens betänkande ifrågasätter om kollektivtrafik handlar om struktur över huvud taget. Många menar att höga kostnader för kollektivtrafik helt och hållet beror på skillnader i servicenivå.

Andra remissinstanser påtalar att barnomsorg och kollektivtrafik är nödvändig infrastruktur som bidrar till att generera pengar till inkomstutjämningen i det nya statsbidragssystemet.

Ur teknisk synpunkt kritiseras utredningen för att den valt att kompensera kommunerna för faktiska kollektivtrafikkostnader i stället för att härleda de strukturella behoven/kostnaderna med hjälp av statistiska analysmetoder.

#### *Utredningsdirektiven*

Mot bakgrund av påtalade problem med skillnader i huvudmannskap ingår det i denna utrednings uppdrag att presentera ett underlag för utjämning av strukturella kostnadsskillnader för de verksamheter där fördelningen av huvudmannskapet mellan kommuner och landsting varierar mellan länen. Det gäller främst omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, särskola och kollektivtrafik.

Utredningen har också valt att särskilt studera om storstadsregionernas höga kostnader för kollektivtrafik beror på en hög servicenivå, strukturella behovsskillnader eller både och.

### *Struktur eller service?*

Frågan om höga kostnader för kollektivtrafiken har att göra med skillnader i struktur eller servicenivå har utredningen låtit utreda inom ramen för en särskild delstudie. I denna belyses också för- och nackdelar med olika metoder för att hantera huvudmannaskapsproblematiken.

Resultatet av studien, som i sin helhet redovisas i bilaga 4, visar

- att det vid en jämförelse mellan landstingen inte går att härleda något samband mellan höga kostnader för kollektivtrafik och låga taxor,
- att behovet av att resa är strukturellt betingat samt
- att de strukturellt betingade behoven och kostnaderna förklarar redovisade kostnadsskillnader till 90 %.

Behovet av att resa är särskilt stort i områden där bostäder, arbetsplatser och serviceinrättningar är skilda från varandra i det geografiska rummet. I Stockholmsregionen, med en enkärning arbetsmarknad, gör förortshushållen i genomsnitt 8 resor per dag. 60 % har mer än 30 minuters restid till arbetet och ca 30 % har mer än 1 timmes restid. I den svenska "normalorten", inklusive flertalet orter i Norrlands inland, kan många gå eller cykla till arbetet. Behovet av att resa är litet och därmed också behovet av kollektivtrafik.

I områden där behovet av att resa är stort kan resorna antingen ske med bil eller med kollektiva färdmedel. Storstadsområden där resandet sker med bil har i regel en spridd bebyggelsestruktur med stora och kostnadskrävande trafikaneläggningar. Den stadsbyggnadsfilosofi som legat till grund för utbyggnaden av Stockholms- och Göteborgsregionen bygger på en vision om ett samspel mellan bostäder, arbetsplatser och kollektivtrafik. Genom att tunnelbanor, spårvägar och snabbtåg förlagts till vissa stråk får bebyggelsen karaktären av en stjärnstad med satelliter längs trafikstråken.

Bebyggelsestrukturen i storstäderna är således strukturell och dessutom medvetet vald. En ändring till en struktur anpassad för bilen tar mycket lång tid och ger upphov till en rad andra kostnader. Dessutom är en sådan utveckling inte önskvärd ur miljösynpunkt.

Förutom storstäderna har skärgårdskommunerna strukturella merkostnader för kollektivtrafiken. De som är permanent boende på öarna kräver färjetrafik för att kunna ta sig till och från arbetet samma dag.

### *Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar för kollektivtrafiken*

Utredningen anser att de landsting och kommuner som har höga kostnader för kollektivtrafiken skall kompenseras för detta. Behoven och kostnaderna är strukturellt betingade. Det är också rimligt att de invånare som generellt reser mycket och som i hög grad är de som betalar till inkomstutjämningen i det nya statsbidragssystemet (förortsbefolkningen)

får en kompensation för kostnader som är helt avgörande för inkomster-  
nas förvärvande.

Kostnadsutjämningen bör endast omfatta den kollektivtrafik som  
finansieras av kommuner och landsting. Eftersom behovet av kollektiv-  
trafik är oberoende av huvudman föreslås att en teoretisk standardkost-  
nadsersättning först beräknas på länsnivå för kommuner och landsting  
tillsammans. Därefter bryts den länsvisa ersättningen ned på kommuner  
och landsting efter den normala huvudmannaskapsfördelningen mellan  
kommuner och landsting, dvs. 50/50.

Den länsvisa ersättningen beräknas enligt följande formel,

$$\text{Standardkostnadsersättning} = - 557,32 + 15,35 \times \text{Rotgles} + 1,07 \times \\ \text{Rotfolk} + 829,9 \times \text{Kärna} + 46,61 \times \text{Rot öar}$$

*Rotgles* = Roten ur invånardistansen - ett mått på genomsnittsavståndet  
mellan invånarna i ett län - (fångar glesbygdspenmatiken)

*Rotfolk* = Roten ur folkmängden (fångar trängselproblematiken i tät-  
bygd)

*Kärna* = Definieras som dagbefolkningen i den kommun som har  
störst dagbefolkning i länet dividerad med länets dagbe-  
folkning (fångar en-/flerkärniga arbetsmarknader med ett  
stort resebehov)

*Rotöar* = Definieras som roten ur antalet öar som har färjeförbindelser  
som medger daglig arbetspendling (fångar skärgårdproble-  
matiken)

Förslaget innebär att landstingen i Stockholms- och Sörmlands län  
endast kompenseras för 50 % av sina kollektivtrafikkostnader i lands-  
tingssystemet. Övriga landsting erhåller i stort sett full kompensation.  
Stockholms- och Sörmlandskommunerna får en kompensation i kommun-  
systemet för kostnader som man inte har. Konstruktion är medvetet vald  
för att inte få alltför stora omfördelningseffekter i utjämningsystemet  
med krav på ytterligare skatteväxlingar mellan kommuner och landsting.  
Ur ett skattebetalarperspektiv är lösningen neutral eftersom Stockholms-  
och Sörmlandskommunerna kommer att kunna hålla en lägre kommunal-  
skatt än andra kommuner. I sammanhanget bör påpekas ett standard-  
kostnadsersättningen inte skall ses som en ersättning för att bedriva en  
viss verksamhet i egentlig mening. Den ligger endast till grund för att  
beräkna tilläggen och avdragen inom ramen för strukturkostnadsutjäm-  
ningen i det nya statsbidragssystemet. Vid skilda huvudmannaskap för en  
viss verksamhet kan det bli nödvändigt att kompensera ett landsting eller  
en kommun för en verksamhet som någon annan bedriver. Om kostnads-  
ansvaret åvilar annan huvudman bör man kunna hålla motsvarande lägre  
utdebitering.

Eftersom det inte går att konstruera en nationell utjämningsmodell som  
klarar av att hantera alla problem som har med skilda huvudmannaskap  
att göra, kommer mellankommunala omfördelningsmodeller att krävas i  
varje län. Den valda lösningen torde vara den som kräver de minsta in-



greppen eftersom den i allt väsentligt påminner om hur det ser ut idag vad beträffar huvudmannaskapsfördelningen mellan kommuner och landsting. I bilaga 4 skisseras en alternativ lösning på problemet med det delade huvudmannskapet som innebär att strukturkostnaderna för kollektivtrafiken utjämnas i särskild ordning inom ramen för en separat "kollektivtrafikpåse" utanför inkomst- och kostnadsutjämnningen i övrigt.

I tabell 7.3 redovisas den framräknade ersättningen per län tillsammans med kostnader och kostnadernas fördelning på landsting och kommuner.

**Tabell 7.3 Kostnader och standardkostnadsersättningar för kollektivtrafiken år 1992 (kronor per invånare)**

Län	Kostnad	Total ersättning	Kostnadernas fördelning	
			Landsting	Kommuner
Stockholm	1 837	1 837	1 836	2
Uppsala	742	760	205	538
Södermanland	572	383	465	107
Östergötland	724	607	319	405
Jönköping	590	607	284	306
Kronoberg	433	496	205	229
Kalmar	600	435	319	281
Blekinge	403	500	136	267
Kristianstad	261	447	132	128
Malmöhus	544	613	252	292
Halland	624	477	152	472
Göteborg o. Bohus	1 127	1 183	470	657
Älvsborg	639	576	237	402
Skaraborg	344	390	166	178
Värmland	440	556	155	285
Örebro	536	617	216	320
Västmanland	682	612	296	386
Kopparberg	470	470	238	233
Gävleborg	547	547	231	316
Västernorrland	489	645	178	311
Jämtland	803	665	489	313
Västerbotten	585	670	209	376
Norrbottn	638	646	177	462
Gotland	583	583	292	292
Malmö	1 189	1 120	595	595
Göteborg	1 091	1 230	546	546

## 7.13 Övriga verksamheter

**Utredningens bedömning:** Stockholms läns landsting bör kompenseras med 150 kronor per invånare för att huvudmannaskapet för färdtjänsten åvilar landstinget. I andra län åvilar ansvaret kommunerna och i kommunsystemet har kommunerna, exklusive kommunerna i Stockholms län, erhållit motsvarande kompensation.

Med övrig verksamhet avses central administration och sådana verksamheter som landstingen redovisar under delprogram "diverse".

Kostnaderna för den centrala förvaltningen varierar från 181 kronor per invånare (Östergötland) till 919 kronor per invånare (Skaraborg). Genomsnittskostnaden uppgår till 375 kronor per invånare.

Redovisade kostnader under delprogram diverse varierar från ett överskott på 1 179 kronor per invånare (Göteborgs- och Bohus län) till en kostnad på 1 313 kronor per invånare (Västerbotten).

Enligt utredningens bedömning bör landstingen inte kompenseras för eventuella merkostnader som redovisas under dessa båda delprogram. Kostnadsskillnaderna speglar i hög grad skillnader i redovisningsätt, effektivitet och olika ambitionsnivåer.

Det enda avsteg från denna bedömning som görs är att kompensera Stockholms läns landsting med 150 kronor per invånare för färdtjänsten. Åtgärden behövs för att ersättningen skall bli neutral mellan kommun- och landstingssystemet. I kommunsystemet erhöll samtliga kommuner utom kommunerna i Stockholms län 150 kronor per invånare.

Ersättningen till Stockholm betalas med motsvarande avdrag från övriga landsting, vilket gör 28 kronor per invånare.

Vidare anser utredningen att standardkostnadsersättningarna för färdtjänsten bör utredas ytterligare, såväl i landstingssystemet som i kommunsystemet. Numera finns ett bra underlag för en fördjupad analys, något som saknades när Strukturkostnadsutredningen genomförde sitt arbete.

## 7.14 Skillnader som beror på geografiskt läge

**Utredningens bedömning:** Strukturella kostnadsskillnader som beror på geografiskt läge i landet, bygg- och uppvärmningskostnader, är så pass små att det inte synes motiverat att beakta dessa i utjämningsystemet.

Strukturella kostnadsskillnader som kan hänföras till det geografiska läget i landet handlar främst om skillnader i uppvärmnings- och bygg-

kostnader. I kommunsystemet har kommunerna erhållit kompensation för dessa skillnader.

Utredningen anser att det inte är nödvändigt att kompensera för dessa skillnader i landstingssystemet eftersom det skulle ha liten ekonomisk betydelse.

De reinvesteringar som landstingen behöver göra årligen för att hålla byggnads- och anläggningskapitalet intakt ligger i storleksordningen 180 kronor per invånare. 5-10 % högre byggkostnader i storstadsregionerna skulle ge Stockholms läns landsting ca 18 kronor per invånare och Göteborgs stad ca 10 kronor per invånare. Tillägget till storstäderna skulle betalas med ett avdrag på 2 kronor per invånare i de landsting där byggkostnaderna ligger under riksgenomsnittet. Skillnaderna när det gäller uppvärmningskostnaderna ligger i samma storleksordning.

## 7.15 Kallortstillägg

**Utredningens bedömning:** Landstingen i övre Norrland bör endast övergångsvis kompenseras för tidigare avtal om kallortstillägg eftersom avtalet upphörde 1 januari 1994. Kompensationen bör inte bakas in i strukturkostnadsutjämningen i övrigt, utan läggas vid sidan om tillsammans med andra övergångsersättningar.

Enligt avtal 89 AB (Allmänna bestämmelser), som upphörde den 1 januari 1994 hade arbetstagare som var stationerad i kommun/landsting eller del av kommun och landsting som förtecknades i bilaga till avtalet rätt till kallortstillägg. Det fanns fyra olika kallortsgrupper (A, B, C och D) och i vardera grupp hade arbetstagaren rätt att erhålla ett tillägg med en viss procentsats (1, 2, 4 eller 8 %) av lönen. Totalt berördes 37 kommuner och 4 landsting av avtalet. Arbetstagare som den 30 december 1993 erhöll kallortstillägg fick den 1 januari 1994 en lönehöjning som motsvarade kallortstillägget.

Utredningen bedömer tidigare ingångna avtal som en på kort sikt opåverkbar faktor. Man kan inte sänka lönen motsvarande kallortstillägget från ett år till ett annat.

Mot denna bakgrund anser utredningen att berörda landsting övergångsvis skall kompenseras för de merkostnader som det tidigare kallortstillägget medför. Kompensationen bör dock inte bakas in i strukturkostnadsutjämningen i övrigt eftersom den skall avvecklas efter hand. I kronor räknat handlar det om 125 miljoner kronor för Norrbotten, 43 miljoner kronor för Västerbotten, 5 miljoner kronor för Västernorrland och 2 miljoner kronor för Jämtland.

Tilläggen och avdragen för kallortstilläggen utformas i form av en nollsummemodell där de landsting som inte berörs av kallortstillägget avstår 20 kronor per invånare till landstingen i övre Norrland.



## 8 Statsbidrag

### 8.1 Vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m.m.

Till sjukvårdshuvudmännen utgår från socialförsäkringssystemet vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m.m.

Sjukvårdsersättning från den allmänna sjukförsäkringen utges enligt 2 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) i form av ersättning för bl.a. öppen hälso- och sjukvård, läkarvård, sjukvårdande behandling som utförs av annan än läkare, sjukvård, tandvård samt för resekostnader i samband med vården eller behandlingen. Vidare utges viss ersättning för sjukvårdshuvudmännens kostnader för handikapphjälpmedel samt ersättning för avinstitutionalisering och förebyggande hälsovård. Ersättningarna utbetalas enligt grunder som regeringen bestämmer.

Det nuvarande systemet med schabloniserad ersättning från den allmänna sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen, de s.k. Dagmarersättningarna, har gällt sedan år 1985. Systemet innebar när det infördes en successiv övergång från prestationsbundna ersättningar till en samlad ersättning per invånare i form av en allmän sjukvårdsersättning. Därvid infördes även en samordning med försäkringens ersättningar till försäkringsanslutna privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster för att förbättra förutsättningarna för en samordnad planering av den offentliga och privata hälso- och sjukvården i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Förutom en allmän sjukvårdsersättning har varje år lämnats ett varierande antal ersättningar för olika ändamål till sjukvårdshuvudmännen.

Fördelningen av ersättningarna bestäms genom avtal mellan staten och Landstingsförbundet inom en av riksdagen fastställd utgiftsram.

År 1988 ändrades fördelningen av den allmänna sjukvårdsersättningen till sjukvårdshuvudmännen genom att principen om en invånarbaserad sådan ersättning kompletterades med ett antal behovskriterier. Den sålunda utvecklade fördelningsmodellen för den allmänna sjukvårdsersättningen blev helt genomförd fr.o.m. år 1990. De socioekonomiska fördelningskriterierna som ligger till grund för den behovsrelaterade fördelningen är skillnader i befolkningens dödlighet, sjukfrånvaro och förtidspensionering samt antalet ensamboende äldre. Modellen avsåg att ge sjukvårdshuvudmännen ökade förutsättningar att anpassa hälso- och sjukvårdens resurser till skillnader i vårdbehov. Modellen har tre behovs-

klasser. Differensen i ersättning per invånare mellan klasserna är 50 kronor.

Ersättningsbeloppen och grunderna för dem fastställs av regeringen i förordningen (1984:908) om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

### **Förändringar med anledning av Kommunalekonomiska kommitténs förslag**

Beslutet (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 345) med anledning av Kommunalekonomiska kommitténs förslag (SOU 1991:98) innebär för landstingen bl.a. ett avskaffande av avräkningsskatten och en reducering av skatteutjämningsavgiften fr.o.m. år 1993.

Beslutet innebär vidare att sex specialdestinerade statsbidrag avvecklades. Bidragen avsåg beredskapsplanläggning, färdtjänst, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, särskolor, sårux och kollektiv landsbygds- trafik (del av extra skatteutjämningsbidrag).

I avvaktan på en översyn och utvärdering av formerna för det statliga stödet till kulturen bibehölls de bidrag inom kulturområdet som Kommunalekonomiska kommittén föreslog skulle inordnas i en ett generell bidrag till landstingen. Det gällde bidragen till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner, regionala museer, regional musikverksamhet, samt regional biblioteksverksamhet. Inte heller inordnades en del av bidraget till insatser mot AIDS, vilket kommittén föreslog.

För att skatteutjämningsavgiften skulle kunna slopas helt fr.o.m. år 1994 behövde en översyn företas av systemet för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen. I annat fall skulle ersättningen till vissa sjukvårdshuvudmän understiga de ersättningar som lämnas till privata vårdgivare inom huvudmannens område och som dras av från ersättningen till sjukvårdshuvudmännen.

### **Ersättningar till sjukvårdshuvudmännen år 1994**

Den nämnda översynen har genomförts under år 1993.

I regeringens kompletteringsproposition för budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:150 bil. 4) konstateras att förutsättningarna för det företagna översynsarbetet successivt klarlagts dels genom riksdagsbeslutet om införande av ett nationellt husläkarsystem för vilka sjukvårdshuvudmännen har finansieringsansvaret, dels genom att läkarvårdstaxan varit föremål för översyn. Vidare konstateras att den aviserade omläggningen av statsbidragssystemet kräver att sjukvårdshuvudmännen ges det direkta kostnadsansvaret för och övertar administrationen av ersättningarna till försäkringsanslutna privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster. För att fullfölja regeringens intentioner om slopande av etableringsbegränsningarna även för de privatpraktiker som inte är husläkare, krävs enligt propositionen ett system som är förenligt med sjukvårdshuvudmannens

planeringsansvar för vården enligt hälso- och sjukvårdslagen samtidigt som huvudmännen ges möjlighet till en effektiv kontroll av hälso- och sjukvårdens kostnadsutveckling.

Mot denna bakgrund föreslog regeringen i kompletteringspropositionen att finansieringsansvaret av ersättningen för såväl de försäkringsanslutna läkarna som sjukgymnasterna skulle överföras till sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. år 1994. Till följd av omläggningen av statsbidragssystemet föreslog regeringen vidare en utgiftsram för vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen om totalt 2 703 miljoner kronor för år 1994. Det innebär en minskning med 4 292 miljoner kronor jämfört med år 1993.

Riksdagen godkände i huvudsak de föreslagna riktlinjerna för ändringarna i ersättningsystemet och fastställde utgiftsramen för år 1994 till 2 703 miljoner kronor (bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447).

Efter överläggningar mellan representanter för staten och sjukvårdshuvudmännen träffades mot denna bakgrund överenskommelse om ersättningar till sjukvårdshuvudmännen för år 1994 enligt följande.

Den minskade utgiftsramen och det samtidiga överförandet av det direkta finansieringsansvaret för vården av privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster till landstingen innebär, enligt överenskommelsen, att varken förutsättningar eller behov längre föreligger att utge en allmän sjukvårdersättning som skall överstiga varje huvudmans kostnader för dessa vårdgivare. Det innebär att parterna enats om att en jämfört med tidigare år mindre del av den totala ersättningen skall utgöras av en allmän sjukvårdersättning.

Mot denna bakgrund enades parterna om att den allmänna sjukvårdersättningen borde uppgå till sammanlagt 700 miljoner kronor för år 1994 och att beloppet skulle fördelas enligt gällande behovsbaserade modell, som bl.a innebär att skillnaden i ersättning är 50 kronor per invånare mellan var och en av de tre behovsklasser som sjukvårdshuvudmännen är indelade i.

Ersättningen till sjukvårdshuvudmännen för år 1994 skall enligt överenskommelsen utgå till följande ändamål och med följande belopp (miljoner kronor).

Allmän sjukvårdersättning	700
Sjukresor	1 370
Rehabiliterings- och behandlingsinsatser	510
Handikappinstitutet	51
Psykoteraeutiska behandlingsresurser	39,5
Informationsförsörjning m.m.	21
Centrum för epidemiologi och social analys	5
Praktiktjänstgöring av kiropraktorer	0,5
Överföring av vissa patienter från	
Sverige till Finland	0,25
Institutioner för HIV-smittade	5,75

## 8.2 Specialdestinerade statsbidrag till landstingen

Utöver ersättningarna från socialförsäkringsystemet utgår till landstingen år 1994 statsbidrag enligt följande.

<i>Utbildningsdepartementet</i>	Miljoner kronor
Klinisk utbildning och forskning (LUA)	1 114
Övrigt	72
<i>Socialdepartementet</i>	
Husläkare	171
Handikappområdet	635
Insatser mot AIDS	65
Hälso- och sjukvård i krig	23
Bidrag till vårdtjänster	16
Tandvård	516
Övrigt	24
<i>Kommunikationsdepartementet</i>	
Ersättning till trafikhuvudmännen	96
<i>Kulturdepartementet</i>	
Bidrag till regional musikverksamhet	230
Bidrag till regional biblioteksverksamhet	36
Bidrag till regional teater m.m.	24
Bidrag till regionala museer	15

Landstingen erhåller även statsbidrag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Hittills har dessa åtgärder varit av relativt blygsam omfattning.



## 9 Förslag

**Utredningens förslag:** Ujämning för skatteinkomster och strukturella kostnadsskillnader föreslås ske inom ramen för ett inomkommunalt system. Utjämningen sker fullt ut för de uppgifter som är ålagda av staten. För utjämningssystemets anpassning till skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inordnas kommuner och landsting i samma system. Det statliga bidraget utges i form av ett invånarrelaterat generellt bidrag. För landstingen inordnas den allmänna sjukvårdsersättningen och bidraget för sjukresor i den generella bidragsgivningen. Den särskilda ersättningen för befolkningsminskningar slopas för landstingen. För ekonomiska omfördelningseffekter tillämpas vissa övergångsregler.

Enligt utredningens direktiv skall en utjämning ske för landstingen avseende skillnader i skatteinkomster och i strukturellt betingade kostnader. Kommunsystemets tekniska grundkonstruktion bör därvid vara förebild. Utredningen bör överväga möjligheten att inordna kommuner och landsting i ett gemensamt system.

Vidare framgår att statsmakterna måste kunna styra bidragsbeloppet. Systemet måste också på ett lämpligt sätt kunna hantera de ekonomiska regleringar som påkallas av bl.a. finansieringsprincipens tillämpning.

Förslag skall lämnas till hur bidragsgivningen tekniskt bör utformas, så att bidragsbeloppet till kommunerna och landstinget i ett län totalt sett inte påverkas av hur ansvarsfördelningen ser ut. Utredningen bör vidare överväga om ytterligare statsbidrag kan inordnas i ett reviderat system.

### 9.1 Utgångspunkter

Utredningens förslag bygger på följande utgångspunkter:

- För att förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting skall kunna ske på ett ekonomiskt neutralt sätt bör utjämningen för kommuner och landsting samordnas. Det innebär att de totala utjämningsbidragen eller utjämningsavgifterna i ett län inte skall påverkas av ändrad ansvarsfördelning mellan landstinget och

kommunerna i länet. Hänsyn bör också tas till att sådana huvudmannaskapsförändringar kan beröra kommunerna i länet på olika sätt.

- Utjämningsen bör utformas så att alla landsting och kommuner ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar att utföra av staten ålagda uppgifter. Det innebär att frivilliga åtaganden som i stor utsträckning kan variera till ändamål och omfattning mellan landsting eller mellan kommuner inte läggs till grund för utjämningsen.
- Den totala omfattningen av utjämningsbidrag eller utjämningsavgifter skall inte påverkas av utdebiteringsförändringar.
- Staten skall kunna styra bidragsramen. Bidragens totala omfattning skall alltså inte bestämmas av automatiskt verkande regler. Därmed kan en bidragsram fastställas efter ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.
- Utjämnings av inkomstförutsättningar samt för strukturella behovs- och kostnadsskillnader bör ske inom ramen för utjämningsystemet som separata delar. Det innebär att utjämningsystemet dels skall medföra likvärdiga inkomstförutsättningar dels skall utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader.
- Systemet bör vara hållbart på sikt. Det bör därför baseras på tydliga principer och utjämningsen skall kunna upprätthållas vid förändringar i statsbidragsvolymen.
- Systemet bör vara så enkelt, överskådligt och tydligt som möjligt. Det bör således inte möta alltför stora hinder att förstå uppbyggnaden och innebörden av systemet. De olika inslagen i systemet bör komma till så klart uttryck att de var för sig kan granskas och diskuteras.

## 9.2 Statsbidrag och inkomstutjämnings

Utredningen har som anförts i avsnitt 6 funnit anledning att närmare överväga två alternativa modeller för inkomstutjämnings.

Båda modellerna innebär att skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar kan genomföras utan att den totala bidrags- eller avgiftsvolymen i utjämningsen påverkas inom respektive län. Det förutsätter att utjämningsen sker enligt samma principer för såväl landsting som kommuner. Båda modellerna innebär också att alla kommuner och landsting omfattas av utjämningsen. De medger också att staten kan fastställa statsbidragens omfattning, dvs. att statens utgiftsutveckling inte bestäms av automatiskt verkande regler.

### *Statliga utjämningsbidrag*

Med statliga utjämningsbidrag lämnas tillskott för skillnaden mellan egen skattekraft och en garanterad nivå för skattekraften som ligger över samtliga landstings och kommuners egen skattekraft.

## Modellen innebär

- integrering mellan statsbidrag och utjämning,
- utjämningen beroende av viss statsbidragsvolym,
- behov av en samordnad bidragsgivning mellan kommun och landsting på länsnivå för att hantera skatteväxlingar och
- ändring av beskattningsunderlaget.

Med denna modell ökar statsbidragsandelen i landstingens och kommunernas finansiering och statsbidragen används för såväl ekonomiska regleringar mellan stat och kommunsektorn som ekonomisk utjämning.

Integreringen av statsbidrag och utjämning innebär att utjämningen blir beroende av en viss statsbidragsvolym. Sjunker den för mycket faller kommuner eller landsting ur utjämningen genom att de inte längre blir bidragstagare. Den garanterade skattekraften blir således lägre än den egna skattekraften för de kommuner eller landsting som faller ur utjämningen. I ett sådant läge kan det bli nödvändigt att öka statsbidragsvolymen genom ytterligare begränsningar i det kommunala skatteunderlaget, varvid kopplingen till skiktgränsen för statlig inkomstskatt inte längre kan upprätthållas.

Integreringen av statsbidrag och utjämning innebär att utfallet av ekonomiska regleringar påverkas av utjämningsystemets konstruktion. En minskning av statsbidraget till utjämningen innebär att nivån för den garanterade skattekraften reduceras. På tillskottet av skatteunderlag tillämpas emellertid olika reglerade skattesatser till följd av skillnader i huvudmannaskap mellan kommunerna och landstingen i de olika länen. Räknat i kronor per invånare blir en indragning således större vid högre reglerad skattesats. En ökning av bidraget får motsatt effekt.

För att det sammantagna beloppet för utjämningsbidrag till ett län inte skall påverkas av skatteväxlingar för vilka hänsyn tas i utjämningsystemet har utredningen tillämpat en modell där utjämningsbidragen fördelas på länen varefter dessa summer fördelas mellan landstinget och kommunerna i länet. För länen innebär detta att samma nivå för garanterad skattekraft tillämpas. Till följd av omfördelningarna inom länen på grund av olika huvudmannaskapsförhållanden genereras dock olika garanti-nivåer mellan kommuner respektive landsting i olika län. Modellen medger därför inte att upprätthålla principen om samma totala skattekraft för alla kommuner respektive landsting.

Genom begränsningen av det kommunala skatteunderlaget minskar skillnaderna i egen skattekraft mellan kommunerna respektive landstingen. Ersättningen med statlig inkomstskatt för kommunal beskattning över den s.k. brytpunkten möjliggör en enhetlig högsta marginalsatt för alla inkomsttagare. Därmed får löntagare i kommuner eller landsting med låg utdebitering en skattehöjning medan löntagare i kommuner eller landsting med hög utdebitering får en skattesänkning.

Kopplingen av det kommunala skatteunderlaget till skiktgränsen för statlig inkomstskatt kan leda till komplikationer i de kommunalekonomiska överläggningarna mellan staten och kommunsektorn. Ändras bryt-

punkten kan detta föranleda överläggningar om kompensatoriska åtgärder. Även brytpunktens utveckling i förhållande till det totala skatteunderlagets utveckling kan föranleda diskussioner om statsbidragens utveckling. Mot denna bakgrund skulle en särskild brytpunkt kunna övervägas för den kommunala beskattningen som t.ex. höjs i takt med det totala skatteunderlagets utveckling. En sådan åtgärd skulle dock komplicera skattesystemet.

### *Inomkommunal utjämning*

Vid inomkommunal utjämning utgår bidrag vid låg egen skattekraft som motsvaras av avgifter vid hög egen skattekraft.

#### Modellen innebär

- utjämning inom kommunkollektivet,
- lika principer för inkomst- och kostnadsutjämning,
- åtskillnad mellan inkomstutjämning och statsbidrag,
- långsiktigt hållbar utjämning helt oberoende av statsbidragsvolym och bibehållet kommunalt skatteunderlag.

Sett till omfördelningseffekterna är det ingen avgörande skillnad mellan en utjämning för skillnader i landstingens och kommunernas skatteinkomster via statliga utjämningsbidrag eller inomkommunal utjämning. Skillnaden utgörs i princip av att staten i det förra fallet beskattar invånare i landsting och kommuner med goda ekonomiska förutsättningar och för över dessa resurser till landsting och kommuner med svaga ekonomiska förutsättningar. I det andra fallet med inomkommunal utjämning sker resursöverföringen direkt mellan landsting respektive kommuner.

Inomkommunal utjämning ger en tydligare bild av utjämningsens faktiska innebörd än statliga utjämningsbidrag. Den ligger också i linje med det huvudsakliga kommunala finansieringsansvaret. Utjämningsmodellen innebär att landstingens och kommunernas beskattning för de obligatoriska verksamheterna sker på den genomsnittliga skattekraften i riket i stället för på den egna skattekraften.

Utformningen av inkomstutjämningsmodellen som ett s.k. nollsummespel, där bidrag till vissa landsting och kommuner motsvaras av avgifter från andra landsting och kommuner, överensstämmer med de principer som redan gäller för utjämningsmodellen av strukturella behovs- och kostnadsskillnader i kommunsystemet. Med statliga utjämningsbidrag skulle utjämningsmodellen för skillnader i skatteinkomster och strukturkostnader bygga på olika principer.

Den inomkommunala modellen ger en tydlig åtskillnad mellan statsbidrag och utjämning. Statsbidragen frigörs sålunda från utjämningsmodellen som i sin tur inte blir oberoende av statsbidrag. Den statliga bidragsdelen används för ekonomiska regleringar av landstingens och kommunernas skattefinansierade utrymme. Frikopplingen från utjämningsmodellen gör att de

ekonomiska regleringarnas faktiska fördelning inte påverkas av utjämningsystemets konstruktion.

Att den inomkommunala utjämningsformen utformas som ett nollsummespel oberoende av statsbidrag innebär att den blir långsiktigt hållbar.

Inomkommunal utjämningsform kräver inte några ingrepp i det kommunala beskattningsunderlaget. Därmed uppstår inte heller några omfördelningar i beskattningen av inkomsttagarna. Med den lägre statsbidragsandelen vid inomkommunal utjämningsform bestäms landstingens och kommunernas finansiering i högre grad genom beskattning av eget skatteunderlag.

### *Slutsatser*

För att så nära som möjligt ansluta till den tekniska grundkonstruktionen för det nuvarande bidrags- och utjämningsystemet för kommunerna har utredningen prövat en modell med statliga utjämningsbidrag för inkomstutjämningsform. Modellen medför dock en rad nackdelar. Genom skilda principer för inkomst- och kostnadsutjämningsform och till följd av de åtgärder som krävs för att statsbidragen per län inte skall påverkas av skatteväxlingar vid huvudmannaskapsförändringar blir modellen tämligen komplicerad och svåröverblickbar. Utjämningsformens långsiktiga hållbarhet blir beroende av statsbidragsvolymens utveckling. Modellen innebär komplikationer för landsting och kommuner när det gäller att göra inkomstprognoser och kan också leda till komplikationer för överläggningarna mellan staten och kommunsektorn. Fördelningen av ekonomiska regleringar påverkas av utjämningsformsystemet.

Utredningen föreslår istället att ett inomkommunalt utjämningsformsystem införs. Ett sådant system blir enklare och mer överblickbart. En klar åtskillnad uppnås mellan ett kommunalt finansieringsansvar och statsbidrag som buffert för ekonomiska regleringar. Statsbidragsberoendet blir mindre och utjämningsformens långsiktiga hållbarhet. Samma princip tillämpas för såväl inkomst- som kostnadsutjämningsform.

Med hänsyn till de krav som utjämningsformsystemet bör tillgodose vid huvudmannaskapsskillnader och huvudmannaskapsförändringar föreslår utredningen att landsting och kommuner införs i samma system för inkomstutjämningsform. Kravet på systemet bör vara att det totalt sett går ekonomiskt jämnt upp för landsting och kommuner. Till följd av huvudmannaskapsskillnader bör dock vissa över- respektive underskott mellan kommun- och landstingsidan accepteras.

Utjämningsformens bör ta utgångspunkt i landstingens och kommunernas obligatoriska uppgifter. Därmed avgränsas utjämningsform till en för landsting respektive kommuner gemensam kärna av verksamheter. En koppling uppstår också mellan statens reglering av landstingens och kommunernas verksamheter och de finansiella åtgärderna. Genom denna avgränsning får utvecklingen av ett landstings eller en kommuns egna skatteunderlag en viss betydelse för inkomstutvecklingen. Dessutom undviks att en rad kommuner och landsting med låga utdebiteringar drabbas av intäkts-

minskningar vid tillväxt av skatteunderlaget, när särskilda skattesatser tillämpas i utjämningen.

Bidrag och avgifter bör vara opåverkbara för kommuner och landsting. Det innebär att särskilda skattesatser tillämpas för bidrag baserade på tillskott av skatteunderlag upp till medelskattekraften eller för avgifter baserade på skatteunderlag över medelskattekraften. De särskilda skattesatserna bör bestämmas utifrån de obligatoriska uppgifternas andel av finansieringen i form av skatteintäkter och generella statsbidrag för landstingen respektive kommunerna. Det innebär att de särskilda skattesatserna ingångsvis bestäms utifrån 90 % av medelutdebiteringen för landstingen och 85 % för kommunerna. De sålunda beräknade skattesatserna justeras för de län där huvudmannaskapsfördelningen mellan landstinget och kommunerna avviker från riksgenomsnittet. Hänsyn bör därvid tas till skatteväxlingssatserna till följd av Ädelreformen och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Framtida skatteväxlingar för tillkommande huvudmannaskapsförändringar inom obligatoriska områden kan successivt föras in i utjämningen.

De huvudmannaskapsförändringar som varit och nu är aktuella avser i huvudsak överförande av ansvar från landsting till kommuner. Eftersom generella statsbidrag bör fungera som buffert för ekonomiska regleringar är det en fördel om statsbidragsandelen inte skiljer sig alltför mycket mellan kommuner och landsting. I dagsläget är statsbidragsandelen väsentligt lägre för landsting än för kommuner. Utredningen anser därför att aktuella huvudmannaskapsförändringar bör kunna ske utan att statsbidragens fördelning ändras.

Utredningen har övervägt frågan om spärregler som garanterar en viss kompensations- och avgiftsgrad vid låga utdebiteringar. Utredningen har emellertid funnit att de särskilda skattesatserna bör gälla fullt ut. Därmed undviks att bidrag och avgifter blir opåverkbara genom utdebiteringsförändringar för vissa landsting och kommuner och påverkbara genom utdebiteringsförändringen för andra. Vidare undviks ekonomiska obalanser och omfördelningar inom kommunsektorn till följd av sådana spärregler. Med utredningens avgränsning till obligatoriska verksamheter torde inkomstminskningar vid tillväxt av skatteunderlaget, till följd av lägre utdebiteringar än de särskilda skattesatserna, inte uppstå mer än undantagsvis. Detta särskilt efter den utjämning av kommunalskatteskillnader som en likvärdig utjämning kan förväntas bidra till. Utredningen bedömer därför inte att avsaknaden av spärregler totalt sett kommer att få någon inverkan av betydelse för landstingens och kommunernas ekonomiska incitament att verka för ökning av skattekraften.

En specificering av den inomkommunala utjämningen för landsting och landstingsfria kommuner lämnas i bilaga 6, tabell 5.

I samma bilaga, tabell 6 redovisas vad utfallet av inkomstutjämningen skulle bli för kommunerna med de principer som utredningen tillämpat.

### 9.3 Utjämnning av kostnadsskillnader

**Utredningens förslag:** Utjämnningen för strukturellt betingade behov och kostnader bör baseras på en teoretiskt beräknad strukturkostnadsersättning för varje landsting. För varje verksamhet som skall ingå i strukturkostnadsutjämnningen beräknas en standardkostnadsersättning. För de verksamheter som inte skall omfattas av strukturkostnadsutjämnningen erhåller landstingen en ersättning som svarar mot riksgenomsnittet. Därefter summeras standardkostnadsersättningen per verksamhet till en strukturkostnadsersättning.

Skillnaden mellan denna ersättning och det vägda medelvärdet för riket multiplicerat med befolkningen utgör tillägget till eller avdraget från landstingens skatteinkomster.

#### *Modell för beräkning av strukturkostnadsersättning*

Utredningens förslag till modell för beräkning av strukturkostnadsersättningen utgår från standardkostnaden per verksamhet och härledda strukturella kostnadsskillnader. Det betyder att standardkostnadsersättningen per landsting och per verksamhet byggs upp med hjälp av enhetskostnader och strukturella faktorer (indikatorer) som förklarar observerade kostnadsavvikelser. Det sammanvägda resultatet per verksamhet har normerats så att det överensstämmer med verksamhetens andel av den totala kostnaden för egen konsumtion, vilket innebär att t.ex. hälso- och sjukvården får rätt genomsnittsvärde i standardkostnadsersättningen. Därefter adderas standardkostnadsersättningen per verksamhet till en total ersättning per landsting. I tabell 9.3.1 redovisas framräknade totalersättningar för samtliga landsting.

Strukturkostnadsindex erhålls genom att räkna fram det vägda medelvärdet av samtliga landstings strukturkostnadsersättningar och dividera varje landstings ersättning med genomsnittet. Även detta index redovisas per landsting i tabell 9.3.1.

Tabell 9.3.1 Standard- och strukturkostnadsersättningar samt strukturkostnadsindex

	Sjuk- vård	Barn- tand- vård	Om- sorger	Kollek- tiv trafik	Hög- skola	Övrig verks.	Struktur- kostnads- ersättn.	Struktur- kostnads- index
<b>Standard- kostnad</b>	<b>11 206</b>	<b>278</b>	<b>1 526</b>	<b>439</b>	<b>115</b>	<b>1 830</b>	<b>14 395</b>	<b>100</b>
Stockholm	11 221	278	1 526	918	74	1 952	15 970	110,94
Uppsala	9 312	278	1 526	380	235	1 802	13 534	94,02
Södermanland	9 550	278	1 526	192	117	1 802	13 465	93,54
Östergötland	9 467	278	1 526	304	210	1 802	13 586	94,38
Jönköping	9 140	278	1 526	303	278	1 802	13 328	92,59
Kronoberg	9 092	278	1 526	248	157	1 802	13 103	91,02
Kalmar	9 829	278	1 526	218	103	1 802	13 756	95,56
Blekinge	9 477	278	1 526	250	106	1 802	13 438	93,35
Kristianstad	9 244	278	1 526	224	125	1 802	13 199	91,69
Malmöhus	9 279	278	1 526	307	99	1 802	13 291	92,33
Halland	8 740	278	1 526	239	106	1 802	12 690	88,16
Gbg o. Bohus	9 036	278	1 526	592	133	1 802	13 367	92,86
Älvsborg	9 064	278	1 526	288	27	1 802	12 985	90,20
Skaraborg	9 055	278	1 526	195	78	1 802	12 934	89,85
Värmland	10 599	278	1 526	278	186	1 802	14 669	101,91
Örebro	9 836	278	1 526	309	202	1 802	13 953	96,93
Västmanland	9 779	278	1 526	306	53	1 802	13 745	95,49
Kopparberg	10 354	278	1 526	235	80	1 802	14 275	99,17
Gävleborg	10 891	278	1 526	273	84	1 802	14 854	103,19
Västernorrland	10 380	278	1 526	322	117	1 802	14 426	100,22
Jämtland	11 296	278	1 526	333	138	1 802	15 372	106,79
Västerbotten	11 230	278	1 526	335	213	1 802	15 384	106,87
Norrbottn	11 874	278	1 526	323	146	1 802	15 949	110,80
Gotland	11 161	278	1 526	291	0	1 802	15 059	104,61
Malmö	11 416	278	1 526	560	133	1 802	15 715	109,17
Göteborg	11 938	278	1 526	615	0	1 802	16 159	112,26

### Strukturkostnadsersättningsindex

Strukturkostnadsersättningsarna varierar avsevärt mellan olika landsting. Med utredningens utgångspunkt att landstingen skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva landstingskommunal verksamhet med given ambitionsnivå finns således avsevärda, strukturellt betingade, skillnader att ta hänsyn till.

Ersättningsarna är störst i övre Norrland och i storstadsområdena.

Högsta ersättningen får Göteborgs kommun med 16 159 kronor per invånare. Norrbottens läns landsting, Stockholms läns landsting och Malmö kommun erhåller 15 949, 15 970 kronor respektive 15 715 kronor per invånare.

För Norrbotten innebär förslaget ett strukturkostnadstillägg på 1 554 kronor per invånare eller 414 miljoner kronor.

Halland erhåller den lägsta ersättningen med 12 690 kronor per invånare. Låga ersättningar får också Skaraborg och Älvsborg med 12 934 respektive 12 985 kronor per invånare.



Den enskilt största orsaken till skillnader i kostnadsersättning är skillnaderna i medellivslängd. Medellivslängden i de olika landstingen redovisas tillsammans med övriga strukturfaktorer för hälso- och sjukvård i bilaga 3, appendix 4. Strukturfaktorerna för kollektivtrafiken redovisas i bilaga 5, tabell 2.

#### *Strukturkostnadsersättning kontra kostnader*

Utredningen anser att strukturkostnadsersättningen tillsammans med inkomstutjämningen ger landstingen (med undantag för Stockholms läns landsting) likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet med samma ambitionsnivå för de verksamheter som ersättningen omfattar. Det innebär att skillnaden mellan ersättningen och redovisade kostnader skulle motsvaras av skillnader i huvudmannaskap, service, kvalitet, grad av avgiftsfinansiering och effektivitet i utförandet.

Förutsättningarna för Stockholms läns landsting blir inte likvärdiga med övriga landstings eftersom endast hälften av den härledda standardkostnadsersättningen för kollektivtrafiken kompenseras i utjämningssystemet för landstingen. Ur ett skattebetalarperspektiv är dock förslaget neutralt eftersom hälften av kollektivtrafikersättningen föreslås bli kompenserad i kommunsystemet. Landstingsskatten i Stockholms län kommer att bli högre än i andra län medan kommunerna i länet kommer att kunna hålla en lägre skatt än andra kommuner. Så ser det också ut i dagsläget.

En jämförelse mellan den beräknade strukturkostnadsersättningen för landstingen och en korrigerad kostnad för egen konsumtion redovisas i tabell 9.3.2. En korrigerig av de kostnader som redovisas i bokslutsstatistiken är nödvändig för att göra kostnaderna jämförbara. Bl.a. föreligger skillnader i huvudmannaskap, främst vad beträffar omsorger och kollektivtrafik. Den korrigerade bokslutsstatistiken redovisas i bilaga 5, tabell 1.

Tabell 9.3.2 Kostnader och strukturkostnadsersättning (kronor per invånare)

	Korrigerad kostnad 1992	Struktur- kostnads- ersättning	Differens
Stockholm	17 183	15 970	-1 213
Uppsala	13 961	13 534	-427
Södermanland	13 380	13 465	85
Östergötland	14 341	13 586	-755
Jönköping	13 660	13 328	-332
Kronoberg	12 643	13 103	460
Kalmar	14 180	13 756	-424
Blekinge	14 455	13 438	-1 017
Kristianstad	12 906	13 199	293
Malmöhus	11 804	13 291	1 487
Halland	12 660	12 690	30
Göteborg o. Bohus	13 043	13 367	324
Älvsborg	12 842	12 985	143
Skaraborg	13 223	12 934	-289
Värmland	14 795	14 669	126
Örebro	14 726	13 953	-773
Västmanland	13 418	13 745	327
Kopparberg	14 465	14 275	-190
Gävleborg	13 843	14 854	1 011
Västernorrland	14 605	14 456	-149
Jämtland	15 493	15 372	-121
Västerbotten	15 581	15 384	-197
Norrbottn	14 892	15 949	1 057
Gotland	14 076	15 059	983
Malmö	15 824	15 715	-109
Göteborg	15 578	16 159	582

De faktorer som utredningen identifierat för att utjämna för strukturella kostnadsskillnader - och som fångar upp skillnader i ohälsa, höga kostnader i livets slutskede samt behov av att resa - förklarar nära 70 % av skillnaderna i landstingens kostnader. Förklaringsgraden kan betraktas som mycket hög med tanke på att det också finns kostnadsskillnader som beror på skillnader i utbudsstruktur, beteenden, service och effektivitet, skillnader som utredningen inte beaktat.

Skillnaden mellan strukturkostnadsersättning och redovisade kostnader är större än 1 000 kronor per invånare (motsvarande ca 1 krona på skatten) i fem landsting. Av dessa erhåller två - Stockholm och Blekinge - en ersättning som är lägre än redovisade kostnader. Norrbotten, Gävleborg och Malmöhus erhåller alla en ersättning som väsentligen överstiger redovisade kostnader.

Norrbottens höga ersättning i förhållande till kostnaderna kan förklaras med att kommunerna i länet frivilligt tog över mer verksamhet i samband med ÄdelEL-växlingen (ca 500 kronor per invånare för hemsjukvården). Denna kostnad ingår inte i ovan redovisad kostnad.

Stockholms läns landsting har som tidigare nämnts inte kompenserats fullt ut för sina kollektivtrafikkostnader i landstingssystemet. Hälften av kostnaderna föreslås kompensera i kommunsystemet, dvs. utjämningsbidraget för kommuner.

## 9.4 Ersättning för befolkningsminskning

De nuvarande utjämningsystemen innehåller en konstruktion för att kompensera större befolkningsminskningar. För varje landsting vars folkmängd under senaste femårsperioden minskat utgår tillägg för den befolkningsminskning som överstiger 2 % av folkmängden vid femårsperiodens början. Tillägget motsvarar 40 % av medelskattekraften för varje person med vilken minskningen under den senaste femårsperioden överstiger 2 %.

Merkostnader för kommuner eller landsting kan uppkomma vid såväl kraftiga befolkningsminskningar som kraftiga befolkningsökningar. De nu gällande bestämmelserna tar endast fasta på befolkningsminskningar.

För landstingen har regeln om extra resurser vid befolkningsminskningar inte kommit till praktisk tillämpning. Enligt utredningen skulle inte heller en regel om kompensation för kraftiga befolkningsökningar få någon betydelse för landstingen.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att regeln om tillägg för befolkningsminskningar slopas för landstingen.

## 9.5 Genomförande

### 1993 års reform för kommunerna

Vid införandet av det nya bidrags- och utjämningsystemet för kommunerna år 1993 beslutades vissa övergångsregler med hänsyn till de ekonomiska omfördelningseffekter som uppstod i förhållande till det tidigare systemet.

Kommunalekonomiska kommittén hade föreslagit att den årliga ökningen eller minskningen av bidraget högst skulle få uppgå till ett belopp motsvarande 2 % av kommunens bruttokostnader och att övergångstiden skulle sträcka sig över tre år.

Regeringen valde emellertid att relatera bidragsförändringen till kommunernas sammanlagda inkomster i form av skattemedel och bidrag i stället för till bruttokostnaderna. På grund av skillnader i kommunernas redovisning ansågs detta vara ett mer neutralt mått.

Kommunalekonomiska kommitténs förslag skulle motsvara 3 % på denna lägre kostnadsbas. Med hänsyn till de stora krav som skulle komma att ställas på kommunerna i olika avseenden år 1993 fastställdes att den maximala bidragsförändringen endast skulle uppgå till hälften, dvs. 1,5 %, av summan för skattemedel och ett referensbidrag för år 1993. För år 1994 får skillnaden mellan utjämningsbidraget för år 1994 och ett av regeringen fastställt referensbidrag uppgå till högst 1,5 % av summan av de beräknade skatteinkomsterna år 1994 och referensbidraget. Differensen för skatteinkomster tillsammans med bidrag varierar mellan ca +/- 15 % i förhållande till det nuvarande systemets utformning.

## Förslag

Utredningens förslag innebär vissa omfördelningseffekter för landstingens inkomster i form av skatter och bidrag kommer att förändras med mellan -10 % och +18 % i förhållande till nuvarande system, se tabell 9.5.1.

För att underlätta anpassningen till dessa förändringar föreslår utredningen att omfördelningseffekterna fördelas över en fyraårsperiod med lika stort årligt nominellt belopp per landsting. Beloppen som beräknats utifrån förhållandena år 1994 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9.5.1 Övergångsregler - Avdrag och tillägg i miljoner kronor

Landsting	Total omfördelnings- effekt	Avdrag/tillägg		
		1996	1997	1998
Stockholm	856	-641	-428	-214
Uppsala	68	-51	-34	-17
Södermanland	26	-19	-13	-6
Östergötland	-36	27	18	9
Jönköping	-145	109	73	36
Kronoberg	-124	93	62	31
Kalmar	-160	120	80	40
Blekinge	-161	120	80	40
Kristianstad	-206	155	103	52
Malmöhus	43	-32	-21	-11
Halland	-172	129	86	43
Gbg o. Bohus	14	-11	-7	-4
Älvsborg	-261	196	130	65
Skaraborg	-212	159	106	53
Värmland	-16	12	8	4
Örebro	-74	55	37	18
Västmanland	10	-7	-5	-2
Kopparberg	-80	60	40	20
Göteborg	33	-25	-16	-8
Västernorrland	-267	200	134	67
Jämtland	-190	143	95	48
Västerbotten	-193	144	96	48
Norrbottn	-218	164	109	55
Gotland	-27	20	13	7
Malmö	356	-267	-178	-89
Göteborg	898	-674	-449	-225

## 9.6 Inordning av statsbidrag

Eftersom det inte längre finns behov av den allmänna sjukvårdsersättningen och eftersom behovsskillnader på grund av ohälsa m.m. beaktas i strukturkostnadsutjämningen, bör den allmänna sjukvårdsersättningen kunna avvecklas och motsvarande belopp tillföras ett nytt bidrags- och utjämningsystem för landstingen. Även bidraget till sjukresor bör inordnas i statsbidragspåsen eftersom hänsyn till glesbygdsvförhållanden för

hälso- och sjukvård föreslås i utjämningen av strukturella kostnads-skillnader.

När det gäller de specialdestinerade statsbidragen i övrigt kan konstateras att bidragen på kulturområdet bibehölls inför förändringarna år 1993 i avvaktan på en utredning om kulturpolitikens inriktning. En kommitté med uppgift att utreda problematiken ifråga har tillsatts (KU 1993:03). Arbetet beräknas vara avslutat till utgången av år 1994 (dir. 1993:24). Landstingsekonomiska utredningen lämnar mot denna bakgrund inte något förslag avseende de specialdestinerade statsbidragen på kulturområdet. Inte heller har utredningen funnit anledning att föreslå ytterligare inordnanden av specialdestinerade statsbidrag på de områden som omprövades inför år 1993.

Utredningens förslag innebär att 2 070 miljoner kronor bör överföras till det nya statsbidrags- och utjämningsystemet.

## 9.7 Regionalpolitiska aspekter

Differentieringen av grundgarantierna i dagens skatteutjämningsystem för landstingen är ett uttryck för tidigare försök att väga in kostnadsskillnader mellan landstingen och regionalpolitiska ambitioner. Differentieringarna kom till stor del att sammanfalla med stödområdesindelningen.

Någon tydlig gräns mellan regionalpolitiska inslag och utjämning för inkomst- och kostnadsskillnader kan inte utläsas ur tidigare beslutsunderlag. De regionalpolitiska ambitionerna har uttalats som att utvecklingen i vissa delar av landet inte skall motverkas av bristande kommunal service eller mycket höga utdebiteringar.

Att kunna upprätthålla en god offentlig service i hela landet utan stora skillnader i kommunalskatt är enligt utredningen en mycket viktig förutsättning för den regionala utvecklingen. Med en effektiv utjämning av skillnader i inkomstförutsättningar och strukturella kostnadsskillnader på det sätt som utredningen föreslår förutsätts detta mål kunna uppnås. Att vissa omfördelningseffekter uppstår i förhållande till nuvarande garantinivåer för landstingen får närmast ses i ljuset av att man tidigare inte lyckats att på ett tillfredställande sätt fånga in de strukturella kostnads-skillnaderna.

Utöver den utjämning utredningen föreslår kan man dock tänka sig motiv för ytterligare resurser till vissa regioner.

Ett sådant motiv skulle kunna vara att via utjämningsystemet tillföra resurser för högre sysselsättning i den offentliga verksamheten, vilken har särskild betydelse för kvinnor. Utredningen förordar emellertid att arbetsmarknadspolitiska åtgärder beslutas i särskild ordning i stället för att inordnas i ett utjämningsystem. Därmed kan åtgärderna lättare anpassas till hur problemen varierar över tiden.

Ett annat motiv för extra resurser till vissa landsting skulle kunna vara att ge utrymme för regionalpolitiska utvecklingsinsatser. Landstingens främsta regionalpolitiska betydelse är dock av inomregional natur, dvs.

hur landstingens egna verksamheter fördelas inom länen. Direkta regionalpolitiska utvecklingsinsatser förekommer inte i någon större omfattning. Extra resurstilldelningar torde därför främst leda till högre offentlig sysselsättning utan större betydelse för den långsiktiga utvecklingen. Utredningen anser därför att regionalpolitiska insatser bör beslutas och finansieras i annan ordning än över utjämningsystemet. När det gäller regionala utvecklingsinsatser innebär avtalet om medlemskap i den europeiska unionen betydande möjligheter inom infrastruktur, utbildning och forskning, teknikspridning, företagsutveckling, utveckling av turism, långtids- och ungdomsarbetslöshet samt jordbruk och landsbygdsutveckling.

Utredningen har således funnit att de förslag som lämnas i syfte att ge förutsättningar för likvärdig offentlig service i hela landet utan större skillnader i kommunalskatter har en särskild betydelse för svagare regioner. Utredningen har därutöver inte funnit anledning av differentiera resurstilldelningen med hänsyn till arbetsmarknadsförhållanden och behov av regional utveckling. Sådana insatser från statens sida bör således inte inordnas i bidrags- och utjämningsystemet, vars syfte bör vara att till skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

## 10 Effekter

### 10.1 Skatteintäkter och statsbidrag

Utredningen har beräknat skatteintäkter och utjämningsbidrag tillsammans med den strukturkostnadsersättning som föreslås. Beräkningen har gjorts för år 1994 och med de regler som kommer att gälla när systemet med inkomst- och strukturkostnadsutjämning är fullt ut genomfört. Med undantag för kallortstillägget ingår inga övergångs- bidrag/avdrag i beräkningen.

I tabell 10.1 redovisas egna skatteinkomster, bidrag och avdrag för struktur i kronor per invånare år 1994. I bilaga 6, tabell 3 görs motsvarande redovisning i miljoner kronor.

Tabell 10.1 Intäkter, tillägg och avdrag enligt utredningens förslag (kronor per invånare)

Landsting	Egna skatteintäkter	Utjämning avg./bidrag	Struktur-tillägg/avdrag	Generellt statsbidrag	Kallorts-tillägg	Summa intäkter
Stockholm	14 039	-1 877	1 575	715	-20	14 419
Uppsala	10 562	182	-861	715	-20	10 590
Södermanland	9 775	505	-930	715	-20	10 068
Östergötland	10 684	380	-809	715	-20	10 944
Jönköping	10 125	769	-1 067	715	-20	10 525
Kronoberg	9 768	837	-1 292	715	-20	10 011
Kalmar	10 065	995	-639	715	-20	11 117
Blekinge	11 159	678	-957	715	-20	11 578
Kristianstad	9 573	1 017	-1 196	715	-20	10 089
Malmöhus	9 930	273	-1 104	715	-20	9 804
Halland	8 997	643	-1 705	715	-20	8 653
Gb o. Bohus	9 554	163	-1 028	715	-20	9 393
Älvsborg	10 013	534	-1 410	715	-20	9 836
Skaraborg	9 681	1 033	-1 460	715	-20	9 950
Värmland	10 231	567	274	715	-20	11 767
Örebro	11 207	311	-442	715	-20	11 773
Västmanland	10 369	-38	-650	715	-20	10 378
Kopparberg	9 003	432	-119	715	-20	10 010
Gävleborg	10 746	402	459	715	-20	12 302
Västernorrland	10 361	55	31	715	-1	11 161
Jämtland	9 699	878	978	715	-5	12 263
Västerbotten	9 750	539	990	715	148	12 134
Norrbotten	9 813	-96	1 554	715	446	12 429
Gotland	9 315	1 844	664	715	-20	12 516
Malmö	10 230	240	1 320	715	-20	12 481
Göteborg	11 563	-548	1 765	715	-20	13 463

## Omfördelningseffekter

I förhållande till nu gällande statsbidragssystem innebär utredningens förslag vissa omfördelningseffekter. Med oförändrad utdebitering kommer de landstingsfria kommunerna (Malmö och Göteborg) att få betydligt större intäkter än tidigare. De nordligaste landstingen liksom Blekinge läns landsting får intäktsminskningar.

Detta skall dock inte tolkas som om Malmö och Göteborgs kommuner får bättre förutsättningar än andra när det gäller möjligheterna att kunna erbjuda invånarna "samma standard till samma pris". Vad det egentligen handlar om är att de nordligaste landstingen har bättre ekonomiska förutsättningar i gällande statsbidragssystem.

I dagens system har Göteborgs kommun en intäkt som uppgår till knappt 95 % av riksgenomsnittet. Utdebiteringen ligger strax över snittet för riket. Kostnadsnivån ligger på 107 %.

Förändringen mellan det föreslagna systemet respektive det nu gällande uttryckt i kronor per invånare och i miljoner kronor redovisas i tabell 10.2 nedan.

Tabell 10.2 Intäktsförändringar mellan det nu gällande och föreslaget system

Landsting	Intäkter i miljoner kronor			Intäkter i kronor per invånare		
	Utredningens förslag (1)	Nuvarande system (2)	Differens (1-2)	Utredningens förslag (1)	Nuvarande system (2)	Differens (1-2)
Stockholm	24 286	23 431	856	14 419	13 911	508
Uppsala	2 990	2 922	68	10 590	10 349	241
Södermanland	2 663	2 637	26	10 068	9 971	97
Östergötland	4 433	4 469	-36	10 944	11 033	-89
Jönköping	3 270	3 416	-145	10 525	10 993	-468
Kronoberg	1 796	1 920	-124	10 011	10 704	-692
Kalmar	2 692	2 852	-160	11 117	11 780	-662
Blekinge	1 756	1 917	-161	11 568	12 637	-1 059
Kristianstad	2 958	3 165	-206	10 089	10 793	-703
Malmöhus	5 512	5 469	43	9 804	9 728	76
Halland	2 289	2 461	-172	8 653	9 302	-649
Gbg o. Bohus	2 974	2 960	14	9 393	9 348	44
Älvsborg	4 397	4 658	-261	9 836	10 419	-584
Skaraborg	2 777	2 988	-212	9 950	10 708	-759
Värmland	3 354	3 370	16	11 767	11 824	58
Örebro	3 237	3 311	-74	11 773	12 041	-268
Västmanland	2 705	2 696	10	10 378	10 342	36
Kopparberg	2 905	2 985	-80	10 010	10 287	-277
Gävleborg	3 556	3 523	33	12 302	12 188	114
Västernorrland	2 906	3 173	-267	11 161	12 187	-1 026
Jämtland	1 668	1 858	-190	12 263	13 663	-1 400
Västerbotten	3 126	3 319	-193	12 134	12 881	-748
Norrboten	3 314	3 532	-218	12 429	13 248	-819
Gotland	723	750	-27	12 516	12 981	-465
Malmö	2 965	2 609	356	12 481	10 983	1 498
Göteborg	5 879	4 981	898	13 463	11 406	2 057



*Kostnader mot intäkter*

I vad mån utredningens förslag lever upp till utredningsdirektivens målsättning om likvärdiga ekonomiska förutsättningar går självfallet inte att mäta genom att jämföra intäkterna i gällande statsbidragssystem med intäkterna i det föreslagna systemet. Ett sådant angreppssätt förutsätter att det befintliga systemet utgör normen för vad som anses "rättvist".

Den mest relevanta jämförelsen när det gäller förslagets effekter är att jämföra kostnader mot intäkter. Vid en så gott som fullständig inkomstutjämnning är det kostnadernas storlek i förhållande till intäkterna som är avgörande för landstingens ekonomi.

Utfallet, kostnader mot intäkter, har tidigare redovisats i tabell 9.3.2.

*Bidrag i det nuvarande respektive det föreslagna systemet*

Genom att dra bort de egna skatteintäkterna från summan av skatteintäkter, bidrag och avgifter i det nuvarande respektive det föreslagna systemet ser man hur mycket bidrag som de olika landstingen får i respektive system. Som framgår av tabell 10.3 nedan är det de tre nordligaste landstingen samt Gotland som får mest bidrag i kronor per invånare i såväl utredningens förslag som i det nuvarande statsbidragssystemet.

I utredningens förslag får de nordligaste landstingen mindre bidrag än tidigare men den stora skillnaden mellan hur det ser ut idag och vad utredningen föreslår är att de ekonomiska förutsättningarna för Malmö och Göteborg förbättras väsentligt. Som framgår av vad som tidigare redovisats har Malmö, Göteborg, Stockholm och Norrbotten de högsta kostnaderna (som i allt väsentligt är strukturella). Enligt direktivens målsättning om likvärdiga ekonomiska förutsättningar, är det naturligt att utjämnningen för strukturella kostnadsskillnader omfördelar intäkter till dessa landsting och kommuner.

Fördelarna av en hög egen skattekraft i Stockholms respektive Norrbottens län elimineras genom inkomstutjämnningen.

Tabell 10.3 Bidrag i nuvarande respektive föreslaget statsbidragssystem

Landsting	Bidrag i miljoner kronor			Bidrag i kronor per invånare		
	Nuv.syst.	Förslag	Förändr.	Nuv.syst.	Förslag	Förändr.
Stockholm	-216	640	856	-128	380	508
Uppsala	-60	8	68	-213	28	241
Södermanland	52	78	26	196	294	97
Östergötland	141	105	-36	349	260	-89
Jönköping	270	124	-145	868	400	-468
Kronoberg	168	44	-124	936	243	-692
Kalmar	415	255	-160	1 715	1 052	-662
Blekinge	224	64	-161	1 479	420	-1 059
Kristianstad	358	152	-206	1 220	517	-703
Malmöhus	-113	-71	43	-202	-126	76
Halland	81	-91	-172	304	-345	-649
Gbg o. Bohus	-65	-51	14	-205	-161	44
Älvsborg	182	-79	-261	406	-178	-584
Skaraborg	287	75	-212	1 028	269	-759
Värmland	454	438	16	1 593	1 536	-58
Örebro	229	156	-74	833	566	-268
Västmanland	-7	2	10	-27	9	36
Kopparberg	373	292	-80	1 284	1 008	-277
Gävleborg	417	450	33	1 442	1 556	114
Västernorrland	476	208	-267	1 826	801	-1 026
Jämtland	539	349	-190	3 965	2 565	-1 400
Västerbotten	807	614	-193	3 131	2 384	-748
Norrbottn	916	697	-218	3 434	2 616	-819
Gotland	212	185	-27	3 666	3 201	-465
Malmö	179	535	356	753	2 250	1 498
Göteborg	-69	830	898	-157	1 900	2 057

*Vem betalar till vem?*

Debatten om statsbidragssystemen och dess utformning handlar ofta om vem som vinner eller förlorar på olika förslag, liksom om vem som betalar till vem.

I tabell 10.4 nedan redovisas en sammanställning av det fiktiva penningflödet mellan landstingen i statsbidragssystemet i form av utjämnings-avgifter/bidrag och struktur -tillägg/avdrag.

Som framgår av tabellen erhåller Gotland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten de största nettobidragen. Bidragen till dessa landsting motsvarar en utdebitering på mellan 1,0 - 3,25 kronor per skattekrona. De landsting som är de största nettobidragsgivarna är Älvsborg och Halland. Intäktsförändringen i procent mellan det nu gällande respektive föreslagna systemet framgår också av tabellen.

Tabell 10.4 Vem betalar till vem och vad blir utfallet i förhållande till nu gällande statsbidragssystem?

Landsting	Inkomst- utjämning	Kostnads- utjämning	Netto- bidrag	Netto- bidrag	Utfall Nya ./ G:la Förändr. i procent
	(kr/inv)	(kr/inv)	(kr/inv)	(kr/skkr)	
Stockholm	- 1 877	1 575	- 302	-0,27	3,65
Uppsala	182	-861	-679	-0,73	2,33
Södermanland	505	-930	-425	-0,47	0,98
Östergötland	380	-809	-429	-0,47	-0,81
Jönköping	769	-1 068	-298	-0,34	-4,26
Kronoberg	837	-1 292	-455	-0,52	-6,47
Kalmar	995	-639	356	0,42	-5,62
Blekinge	678	-957	-278	-0,31	-8,38
Kristianstad	1 017	-1 196	-179	-0,21	-6,52
Malmöhus	273	-1 104	-831	-0,90	0,78
Halland	643	-1 705	-1 062	-1,20	-6,98
Gbg o. Bohus	163	-1 028	-865	-0,93	0,48
Älvsborg	534	-1 410	-876	-0,98	-5,60
Skaraborg	1 033	-1 460	-427	-0,50	-7,08
Värmland	567	274	841	0,94	-0,49
Örebro	311	-442	-131	-0,14	-2,22
Västmanland	-38	-650	-687	-0,72	0,35
Kopparberg	432	-119	313	0,35	-2,69
Gävleborg	402	459	861	0,94	0,94
Västernorrland	55	31	86	0,09	-8,42
Jämtland	878	978	1 855	2,14	-10,25
Västerbotten	539	990	1 528	1,70	-5,80
Norrbottn	-96	1 554	1 458	1,52	-6,18
Gotland	1 844	664	2 508	3,25	-3,58
Malmö	240	1 320	1 560	1,68	13,64
Göteborg	-548	1 765	1 216	1,21	18,03

## 10.2 EU-aspekter

Utredningen skall enligt direktiven beakta EU-aspekter i sitt arbete. EU arbetar efter subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att frågor skall avgöras på lägsta möjliga nivå såvida inte åtgärderna hämmar konkurrensen och de fria marknaderna. Skatte- och skatteutjämningsystem får avgöras av Sveriges riksdag så länge de inte direkt subventionerar företag. Utredningens förslag innebär inga subventioner till företag som påverkar den fria konkurrensen.

Satsningar från EU:s strukturfonder förutsätter att den svenska regeringen svarar upp med lika stora insatser som EU. EU:s satsningar skall vara additiva. Ett väl utvecklat skatteutjämningsystem kan vara en god bas i sådana gemensamma satsningar, eftersom det medför att kommuner och landsting kan bidra med infrastruktur och god service.



## 11 Förslagets fortlevnad

**Utredningens förslag:** Utredningen anser att det föreslagna systemet skall modifieras årligen med hänsyn till förändringar i skattekraft, lagstiftning, huvudmannaskapsförändringar etc.

Underlaget för kostnadsutjämnningen uppdateras årligen med hänsyn till befolknings- och prisförändringar. Modellerna som ligger till grund för att beräkna olika standardkostnadsersättningar bedöms kunna vara fasta i systemet under en längre tidsperiod.

Inkomstutjämnningen förutsätter en årlig uppdatering med hänsyn till befolkningsförändringar och förändringar i skattekraft och skatteväxlingar.

De föreslagna modellerna för beräkning av standard- och strukturkostnadsersättningar baseras på kostnadsuppgifter, strukturfaktorer och fasta ersättningsvärden.

Utredningen föreslår att kostnadsuppgifterna och modellerna för att beräkna standardkostnadsersättningar läses i systemet och är givna under en flerårig period. De faktorer som fångar upp de strukturella kostnadsskillnaderna bedöms som stabila över tiden. Strukturkostnadsersättningarna räknas endast om årligen med hänsyn till befolkningsförändringar. Den genomsnittliga strukturkostnadsersättningen kan således förändras över tiden, dels genom förändringar mellan landstingen och dels genom förändringar i riket totalt.

Landstingens genomsnittliga strukturkostnadsersättning (14 395 kronor per invånare i 1992 års priser) bör dessutom räknas upp till aktuellt år med nettoprisindex, vilket innebär att samtliga delposter räknas upp med samma belopp.

Systemet behöver modifieras årligen med hänsyn till eventuella förändringar i lagstiftning, huvudmannaskapsförändringar m.m. Dessa kan bl.a. leda till att funktionerna förändras.

Efter en längre period om exempelvis fem år bör en mer genomgripande översyn göras av utjämnningen för strukturella kostnadsskillnader dels för att få aktuella kostnadsdata, dels för att kunna ta hänsyn till förändringar i landstingens verksamhet.



# Bilaga 1

## Kommittédirektiv

### Statligt utjämningsystem för landsting

Dir. 1993:63

Beslut vid regeringssammanträde: 1993-06-10

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att föreslå ett reviderat system för utjämningsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner.

### Bakgrund och utgångspunkter

#### *Olika utjämningsystem för landsting och kommuner*

Till och med år 1992 var skatteutjämningsystemen för kommuner resp. landsting uppbyggda efter likartade principer.

År 1993 infördes ett nytt system för utjämningsbidrag till kommuner (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345 och prop. 1992/93:36, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:119). Ett mål för det nya statliga utjämningsbidraget är att stimulera en förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn. Ett annat mål är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att skillnader i skattesatsnivåer främst avspeglar skillnader i service och avgiftsnivåer samt hur effektivt verksamheten bedrivs. Det nya bidraget innebär en relativt långtgående inkomstutjämning. Bidraget består av tre delar: bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster, tillägg eller

avdrag på grund av skillnader i strukturella förhållanden och tillägg för större befolkningsminskning. Det nya utjämningsbidraget för kommuner har beslutats med utgångs punkt i Kommunalekonomiska kommitténs förslag i betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98).

I Kommunalekonomiska kommitténs uppdrag ingick också att utreda statsbidragsgivningen till landstingen. Kommitténs förslag och sedermera riksdagens beslut innebar för landstingen att det gamla skatteutjämnings-systemet behölls med vissa justeringar. En av dessa justeringar var att de landstingsfria kommunerna numera får bidrag ur såväl kommun- som landstingsssystemet. För landstingen sker inte samma långtgående inkomstutjämning som för kommunerna. För varje landsting (och landstingsfri kommun) ges bidrag som beräknas utifrån en viss grundgaranti som varierar mellan 100 och 141 % av medelskattekraften. Från denna garanti görs sedan tillägg eller avdrag beroende på befolkningens åldersstruktur i resp. landsting. Tillägg ges också för större befolkningsminskning. Bestämmelserna om skatteutjämningsystemet för landsting finns i lagen (1992:671) om skatteutjämningsbidrag till landsting.

Olikheterna i systemen består framför allt i att statsbidragen svarar för olika stora andelar av kommunernas resp. landstingens skattefinansierade verksamhet samt att skilda tekniker och ambitioner valts när det gäller hur skillnader i skatteinkomster och strukturellt betingade kostnader utjämnas.

### *Nackdelar med nuvarande utformning av systemen*

Som jag anmälde i årets kompletteringsproposition (prop. 1992/93:150 bil. 6) finns det problem förknippade med att de nuvarande utjämnings-systemen för kommuner resp. landsting är olika utformade. Systemen hanterar t.ex. inte på ett konsekvent sätt bidragsgivningen mellan och inom länen när det är skillnader i fördelningen mellan kommuner och landsting av ansvaret för vissa verksamheter. Det gäller t.ex. kollektivtrafiken samt delvis vården och omsorgen om äldre. En successiv förändring av ansvarsfördelningen pågår också när det gäller särskolan och stödet till utvecklingsstörda personer.

Det grundläggande problemet i detta sammanhang är att samma verksamhet i bidragshänseende värderas olika beroende på ur vilket system huvudmannen får bidrag. Skillnaderna i garanterad skattekraft utgör därvid en komplikation vid skatteväxling eftersom bidragsförändringen för landstinget inte blir densamma som den sammantagna förändringen för kommunerna i länet. Till detta kommer att kostnads- och intäktsökningarna vid ett uppgiftsövertagande fördelar sig ojämnt mellan kommunerna inom ett län. En annan omständighet som kan vålla problem är successiva huvudmannaskapsförändringar, dvs. förändringarna genomförs inte samtidigt i alla län.



Nuvarande konstruktion av skatteutjämningsystemet för landstingen innebär att bidragets storlek ökar med automatik. Bidragskonstruktionen medger alltså inte att en viss bidragsram fastställs på det sätt som gäller för utjämningsystemet för kommuner. Detta är inte förenligt med principen att samhällsekonomiska hänsyn bör ligga till grund för beslut om bidragets storlek.

Varken utjämningsystemet för kommuner eller skatteutjämningsystemet för landsting omfattar alla kommuner resp. landsting. I årets kompletteringsproposition anförde jag därför att båda utjämningsystem nuvarande konstruktion och omfattning, är otillräckliga för att klara både en utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner resp. landsting och behovet av sådana generella regleringar mellan staten och kommunsektorn som följer av bl.a. finansieringsprincipens tillämpning. Av bl.a. detta skäl har ett utredningsarbete påbörjats inom Finansdepartementet. I arbetet ingår att belysa hur skattesystemet skall kunna revideras för att bidra till att lösa problemet med de ekonomiska regleringarna. Förslag avses föreläggas riksdagen så att förändringarna kan träda i kraft år 1995. Oavsett vilka förändringar som beslutas så kommer dessa med största sannolikhet att få konsekvenser för utjämningsystemet för landstingen.

## Uppdraget

### *Grundläggande krav på systemet*

Inriktningen på utredarens arbete bör vara att utjämningsystemet för landsting bättre skall överensstämma med utjämningsystemet för kommuner så att de problem jag har redogjort för minimeras. Det innebär att systemet skall utjämna skillnader i skatteinkomster och i strukturellt betingade kostnader. Kommunsystemets tekniska grundkonstruktion bör därvid vara förebild. Det står utredaren fritt att redovisa en eller flera lösningar. Samtliga alternativ bör dock vara heltäckande. Till den del förslagen skulle innebära konsekvenser för utjämningsystemet för kommunerna skall detta särskilt redovisas. Utredaren bör överväga möjligheten att inordna bidragsgivningen till kommuner resp. landsting i ett gemensamt system.

Statsmakterna måste kunna styra det bidragsbelopp som skall fördelas. Därför får ett nytt system inte medföra automatiska kostnadsökningar som är fallet med dagens skatteutjämningsystem. Systemet måste också på ett lämpligt sätt kunna hantera de ekonomiska regleringar som påkallas av bl.a. finansieringsprincipens tillämpning.

Det eller de bidragssystem som föreslås skall kunna träda i kraft senast år 1996. I vissa delar måste dock ett genomförande kunna ske redan år 1995. Jag återkommer strax till detta.

### *Skillnader i huvudmannaskap*

Utredningen bör översiktligt kartlägga och i ekonomiska termer kvantifiera skillnaderna mellan länen vad avser huvudmannaskapet för olika kommunala verksamheter, dvs. om det är kommunerna eller landstinget som har ansvaret för verksamheten i fråga. Med denna kartläggning som utgångspunkt skall förslag lämnas till hur bidragsgivningen tekniskt bör utformas, så att bidragsbeloppet till kommunerna och landstinget i ett län totalt sett inte påverkas av hur ansvarsfördelningen ser ut. I detta sammanhang bör också den nämnda skatteväxlingsproblematiken belysas.

### *Inordning av ytterligare bidrag*

Från och med år 1993 inordnades ett antal statsbidrag i den generella bidragsgivningen. Utredaren bör överväga om ytterligare bidrag kan inordnas i ett reviderat system.

### *Fördelningsmässiga effekter*

Utredaren skall redovisa de fördelningsmässiga effekterna av de förslag som läggs fram. Redovisningen skall göras för varje landsting och landstingsfri kommun.

### *Andra utredningsförslag*

Utredarens arbete bör bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som har betydelse för utredningsuppdraget. Det gäller bl.a. det tidigare nämnda påbörjade utredningsarbetet inom Finansdepartementet, Strukturkostnadsutredningen (Fi 1992:17), Regionberedningen (C 1992:06) Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, HSU 2000 (S 1992:04). Utredaren bör följa dessa utredningar och redovisa vilka konsekvenser de förslag som presenteras i dessa får för de egna förslagen.

De två förstnämnda utredningarna skall avge förslag med sikte på ett genomförande år 1995. Därför skall utredaren med utgångspunkt i dessa förslag i ett delbetänkande föreslå eventuella följdåtgärder inom det egna utredningsuppdragets ram och som också bör genomföras redan år 1995.

### **Arbetets bedrivande**

Utredaren skall biträdas av en eller flera referensgrupper, med god insikt i kommunalekonomiska förhållanden. En av dessa skall vara parlamentariskt sammansatt.

Utredaren skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga

kommittéer och särskilda utredare om utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), om EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och om regionalpolitiska effekter (dir. 1992:50).

Utredarens arbete skall vad gäller förslag som bör genomföras redan år 1995 vara avslutat senast den 15 november 1993.

I övrigt skall utredningen vara slutförd senast den 31 augusti 1994.

### **Hemställan**

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att föreslå ett reviderat system för utjämningsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner,

att besluta om ledamöter i referensgrupper, sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna för utredningsarbetet skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

### **Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)



## Bilaga 2

### Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Landstingsekonomiska utredningen  
(Fi 1993:14)

Dir. 1994:3

Beslut vid regeringssammanträde: 1994-01-27

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Landstingsekonomiska utredningen (Fi 1993:14) skall ha slutfört sitt arbete redan den 16 maj 1994.

### Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 10 juni 1993 (dir. 1993:63) tillkallade chefen för Finansdepartementet en särskild utredare med uppdrag att föreslå ett reviderat system för utjämningsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner. Utredningen skall enligt direktiven vara slutförd senast den 31 augusti 1994.

Regeringen har därefter den 22 december 1993 (dir. 1993:137) beslutat att bemyndiga chefen för Finansdepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt beredning med uppdrag att föreslå hur statens bidrag till kommuner respektive landsting och utjämnningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skall utformas. Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 1994.

Uppdraget till den särskilde utredaren sammanfaller med delar av uppdraget till den parlamentariskt sammansatta beredningen. I direktiven till beredningen angavs att beredningen skall ha ett nära samarbete med utredaren av landstingens utjämnningssystem. Vidare angavs att utredarens

förslag avses utgöra ett av underlagen för beredningens slutliga förslag. Utredaren av landstingens utjämningsystem måste därför slutföra sitt uppdrag vid en tidigare tidpunkt än vad som angavs i direktiven till utredaren. Som nytt datum skall gälla den 16 maj 1994. Utredningsarbetet skall bedrivas i nära kontakt med den nämnda parlamentariskt sammansatta beredningen.

(Finansdepartementet)

# Bilaga 3

## Behovs- och kostnadsskillnader inom hälso- och sjukvården

### 1 Inledning

#### 1.1 Bakgrund och syfte

I juni 1993 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå ett reviderat system för utjämningsbidrag till landsting och landstingsfria kommuner. Inriktningen på arbetet bör enligt direktiven för uppdraget vara att utjämningsystemet för landsting bättre skall överensstämma med utjämningsystemet för kommuner. Kommunsystemets tekniska grundkonstruktion bör därvid vara förebild. Det innebär att systemet skall utjämna för skillnader i skattekraft och strukturellt betingade kostnader och behov. Efter utjämnningen skall respektive landsting kunna erbjuda sina invånare "samma standard till samma pris".

Utjämnningen för strukturella kostnadsskillnader handlar om att ge landstingen tillägg till respektive avdrag från övriga intäkter med hänsyn till skillnader i strukturella opåverkbara förhållanden, t.ex. ålders- och bebyggelsestruktur. Tillägget till landsting med en ogynnsam struktur skall betalas med motsvarande avdrag från landsting med en gynnsam struktur.

Denna rapport syftar till att identifiera strukturella behovs- och kostnadsskillnader och klargöra deras betydelse för kostnaderna. Vidare föreslås en metodik för att för varje landsting beräkna en teoretisk kostnad (standardkostnadsersättning) för hälso- och sjukvård. Standardkostnadsersättningen skall motsvara kostnaden för respektive landsting att, givet andra strukturella förhållanden, erbjuda invånarna en servicenivå som svarar mot genomsnittet för riket till en genomsnittlig kostnad per prestation.

## 1.2 Rapportens uppläggning

I avsnitt 2 ges en kortfattad beskrivning av de resursfördelningsmodeller som för närvarande tillämpas vid olika landsting. Avsnitt 3 beskriver ett antal strukturella faktorer som påverkar behovet av respektive kostnaderna för sjukvård och i avsnitt 4 görs en fördjupad beskrivning av glesbygdspenningens problematik.

I avsnitt 5 redovisas resultatet av en statistisk analys som försöker förklara i vad mån ett antal strukturella orsaksfaktorer ligger bakom observerade kostnadsskillnader och i avsnitt 6 föreslås en modell för att beräkna standardkostnadsersättningen till respektive landsting och landskommun.

## 1.3 Projektorganisation

Arbetet med att utforma en modell som utjämnar för strukturella behovs- och kostnadsskillnader inom hälso- och sjukvården har huvudsakligen bedrivits inom sekretariatet för Landstingsekonomiska utredningen. Ekonomisk och miljömedicinsk expertis har biträtt sekretariatet i två olika arbets-/referensgrupper.

I den miljömedicinska referensgruppen har följande personer ingått.

- Finn Diderichsen, Karolinska institutet, institutionen för socialmedicin,
- Urban Janlert, Västerbottens läns landsting,
- Mårten Lagergren, Socialdepartementet,
- Thor Lithman, Malmöhus läns landsting, samt
- Kurt Lennart Spetz, Socialstyrelsen.

Finn Diderichsen har dessutom, på uppdrag av Landstingsekonomiska utredningen, analyserat SCB:s ULF-material (Undersökning av Levnadsförhållanden) för att försöka identifiera vilka sociodemografiska variabler som är betydelsefulla för att skatta en individs vårdutnyttjande.

Miljö- och samhällsmedicinska sektionen vid Malmöhus läns landsting har under ledning av Thor Lithman bistått utredningen med ett omfattande underlagsmaterial. På utredningens uppdrag har MLL dessutom genomfört en särskild undersökning i syfte att klarlägga hur mycket av sjukvårdens resurser som tas i anspråk av individer som är inne på sitt sista levnadsår.

Tore Öberg, ekonomidirektör vid Norrbottens läns landsting, har lett en särskild arbetsgrupp med uppdraget att närmare analysera de merkostnader som beror på en ogynnsam bebyggelsestruktur, långa avstånd och perifert läge.



## 2 Resursfördelningsmodeller inom landstingen

Som framgår av sammanställningen nedan är de flesta av de resursfördelningsmodeller som idag tillämpas vid de olika landstingen uppbyggda efter likartade principer. 90-95 % av resurserna fördelas efter befolkningens åldersstruktur och resterande 5-10 % efter andra faktorer.

### *Bohuslandstinget*

Bohuslandstinget tillämpar en modell som dels bygger på en åldersrelaterad sjukvårdspeng per invånare, dels tar hänsyn till vissa sociala faktorer betydelse för behovet av sjukvård. Utjämningsen med hänsyn, till sociala faktorer innebär att man gör ett tillägg till, respektive avdrag från, det åldersrelaterade sjukvårdsbehovet på maximalt 10 %.

De sociala faktorer som ligger till grund för ovan nämnda korrigering är arbetslöshet, medelinkomst, ensamboende, utbildningsnivå och ohälsotal.

### *Malmöhus läns landsting (MLL)*

Fördelningen av resurser till olika sjukvårdsområden i Malmöhus län har successivt övergått från en produktionsorienterad budget, till en konsumtionsorienterad och numera behovsrelaterad budget.

I den produktionsrelaterade budgeten var det vårdresursernas lokalisering som låg till grund för tilldelningen av resurser. Den konsumtionsorienterade fördelningsmodellen baserades på observerad vårdkonsumtion totalt för landstinget i skilda åldersgrupper och vårdområden. Kostnaden per enhet (vårdtag, besök hos läkare) sattets lika för olika åldrar. I den modell som nu tillämpas har man gått ett steg vidare och kompletterat med befolkningsrelaterade faktorer som fördelningsgrund. Den behovsrelaterade modellen grundas på

- befolkning (antal invånare, ålderssammansättning)
- kostnader (totala kostnader för vård samt per invånare och per åldersgrupp)
- ohälsa (fångas upp med hjälp av patientenkäter samt medellivslängden för män).

I MLL:s vägning av "ohälsa" och "befolkning" har "ohälsan" bedömts svara för 10 % av sjukvårdens nettokostnader. "Befolkningen" antas svara för 90 % av kostnaderna.

*Landstinget i Gävleborg*

Från och med år 1994 tillämpar landstinget i Gävleborg en befolkningsbaserad resursfördelningsmodell. Följande faktorer påverkar fördelningen;

- befolkningen (antal, ålders- och könsfördelning),
- befolkningens rumsliga fördelning (geografiskt index),
- ett hälsoindex baserat på sju hälsoindikatorer samt
- försäkringskassans ersättning till privata läkare och sjukgymnaster.

2 % av resurserna fördelas efter hälsa/ohälsa. Resterande 98 % fördelas efter åldersrelaterade konsumtionsvikter och det geografiska indexet.

I sammanhanget bör nämnas att befolkningens fördelning i det geografiska rummet tillmätts en mycket liten betydelse. Inom såväl primärvården som slutenvården fördelas 95 % (eller mer), av kvarvarande 98 %, efter befolkningsrelaterade konsumtionsvikter.

*Stockholms läns landsting (SLL)*

En nödvändig förutsättning för att befolkningen i ett län skall kunna erbjudas vård på lika villkor är att resurserna till olika sjukvårdområden står i relation till behoven. Under senare hälften av 1980-talet utvecklades därför en behovsrelaterad resursfördelningsmodell i Stockholms län inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan Socialstyrelsen och Socialmedicinska enheten, vårdcentralen Kronan.

De variabler som används i modellen är

*Ålder*

- Femårsklasser

*Samboförhållanden/civilstånd*

- Samboende
- Ej samboende, frångild eller gift
- Ej samboende, änka/änkling
- Ej samboende, ogift

*Bostadsförhållande*

- Eget hem
- Bostadsrätt om minst två rum
- Hyresrätt om minst två rum
- Enrumslägenhet
- Uppgift om bostad saknas

## Socioekonomisk tillhörighet

- Högre tjänstemän, företagare eller studerande.
- Lägre tjänstemän, eller tjänstemän på mellannivå.
- Arbetare.
- Korttidsarbetande eller ej förvärvsarbetande.

I fördelningsmodellen beräknas först det genomsnittliga antalet vårdtillfällen och vård dagar för hela Stockholms län. Beräkningen görs separat för olika vårdgrenar och för alla kombinationer av ålder, samboende/civilstånd, bostadsförhållande samt socioekonomisk tillhörighet. Inom varje kategori tas landstingets genomsnitt för vårdtillfällen och vård dagar som skattning av genomsnittligt behov av sjukhusvård (inklusive sjukhusbunden öppen vård).

Skattningen av vårdbehovet per område erhålles utifrån antal invånare i området och deras fördelning efter kombinationer av ålder, civilstånd, samboförhållanden, bostadsförhållanden och socioekonomisk tillhörighet. Minsta område i modellen är för närvarande primärvårdsområde.

Vårdbehovet för ett sjukhusområde fås genom en summering av vårdbehovet för respektive primärvårdsområde.

Utnyttjandet av slutenvård mäts i antal vårdtillfällen och antal vård dagar. För resursbehovet finns inte något absolut mått. I stället skapas relativa tal som tjänar som vikter vid fördelningen av landstingets gemensamma resurser. Inom varje vårdgren fördelas 40 % i relation till antal vårdtillfällen och 60 % i relation till antal vård dagar. För långvård och psykiatri sker fördelningen enbart i relation till antal vård dagar.

För primärvården saknas motsvarande underlag. Här viktas behovet i första hand till fem åldersklasser grundat på antal besök per åldersklass hos distriktsläkare år 1986. Dåvarande nordvästra och sydvästra sjukvårdsområdena har fått representera hela landstinget, eftersom övriga områden hade en ofullständig registrering av öppenvård.

För åldersklassen 15-64 år görs en ytterligare omfördelning med hänsyn till att personer med många sjukskrivningsdagar samt förtidspensionerade personer i genomsnitt har fler besök än de med få sjukskrivningsdagar.

Resurser till starroperationer ingår i "övrig kirurgi" och fördelas separat per område i proportion till antal invånare över 64 år.

Behovsuppskattningarna räknas fram till senare år med hjälp av Regionplane- och trafikkontorets prognoser för folkmängds- och åldersfördelning per primärvårdsområde. För kvinnosjukdomar utnyttjas födelseprognoser.

Nya prognoser ges årligen ut i november månad. Prognoserna omfattar innevarande år samt sex år framåt. För året före används verklig fördelning.

Efter viktning av vårdgrenarna enligt fastställd fördelning räknas resursfördelningen till de olika sjukvårdsområdena fram.

*Norrbottnens läns landsting*

Norrbottnens läns landsting har tagit fram en åldersrelaterad modell som ett hjälpmedel för resursfördelningen i länet. Fördelningen av resurser styrs dock fortfarande av politiska överväganden.

### 3 Strukturella behovs- och kostnadsfaktorer

#### 3.1 Allmänt

De resursfördelningsmodeller som landstingen för närvarande använder fördelar, som ovan nämnts, ca 90 % av resurserna efter åldersstrukturen och resterande 10 % efter andra faktorer.

Om en sådan starkt åldersbaserad fördelningsmodell skulle tillämpas för att omfördela resurser mellan landstingen skulle utfallet stämma dåligt överens med faktiskt redovisade kostnader. Åldersstrukturen förklarar endast 5 % av redovisade kostnadsskillnader när det gäller hälso- och sjukvården. Landstingens totala kostnader samvarierar negativt med åldersstrukturen.

Den främsta anledningen till att en strikt åldersbaserad fördelningsmodell inte bör användas i resursfördelningssammanhang är att den inte förmår att fånga upp väsentliga strukturella skillnader som dels har med skillnader i ohälsa och höga kostnader i livets slutskede att göra, dels beror på att glesbygden behöver utökade resurser till följd av långa avstånd och en utspridd bebyggelse.

#### 3.2 Ohälsa

Det är ett känt faktum att hälsoläget (ohälsan) i befolkningen påverkar behovet av sjukvård och därmed också kostnaderna. Hälsan påverkas av den fysiska och psykosociala miljön samt av individen själv.

Miljörelaterade orsaksfaktorer i den fysiska miljön kan ge upphov till infektionssjukdomar, missbildningar, tumörer, hjärt- och kärlsjukdomar, lungsjukdomar, hudsjukdomar, ämnesomsättningssjukdomar etc.

Den psykiska förslitningen som på sikt leder till ohälsa påverkas bl.a. av arbetslöshet, bostadsmiljö, inkomster, utbildning, familjeförhållanden, skilsmässor, arbetsförhållanden och rollkonflikter. Den ohälsa som individen själv kan påverka handlar bl.a. om tobaksrökning, alkohol, kost och motion.

I en resursfördelningsmodell är det givetvis inte möjligt att ta hänsyn till alla bakomliggande faktorer som påverkar hälsan i befolkningen. En sådan modell skulle bli mycket komplex och helt oöverblickbar. Det är därför nödvändigt att begränsa sig till ett fåtal faktorer som har ett direkt eller indirekt orsakssamband med ohälsa.

Miljö- och samhällsmedicinska sektionen vid Malmöhus läns landsting (MLL) har sedan ett antal år tillbaka bedrivit ett omfattande arbete angående hälsa, sjukvård och sociala förhållanden i Malmöhus län.

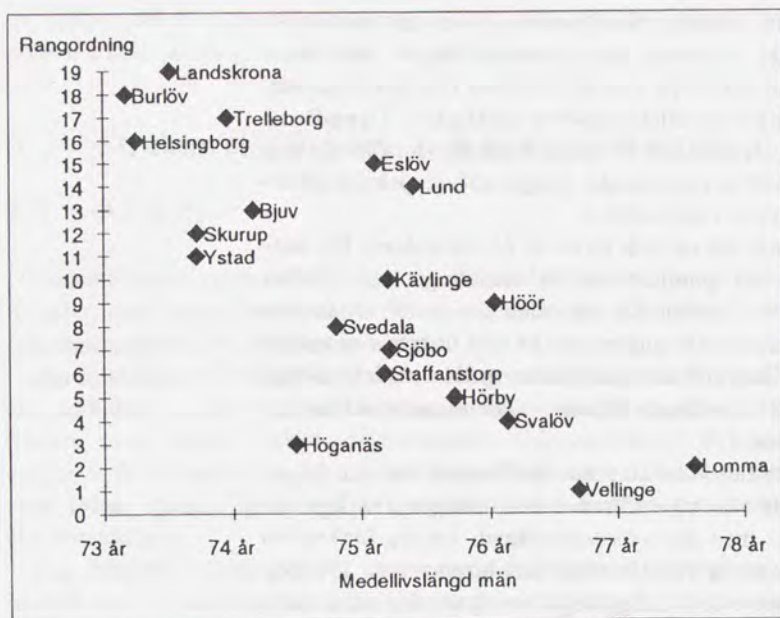
I MLL:s studier har 85 karaktäristika (variabler) använts för att beskriva invånarnas sociala situation, levnadsvanor, miljö- och hälso-situation. Variablerna kan delas upp i orsaksvariabler (sociala förhållanden, levnadsvanor och miljö) och effektvariabler (sjuklighet). Uppgifterna har hämtats från officiell statistik och en speciell enkätundersökning som genomförts för att komplettera registerdata. Bakgrunds- respektive effektvariablerna finns förtecknade i appendix 1.

I ett första steg har värdet på var och en av de 85 variablerna för varje kommun först relaterats till genomsnittet för landstinget och därefter rangordnats från 1 till 19. Därefter har rangtalen för de 85 variablerna summerats för varje kommun och rangordnats på nytt utifrån den erhållna summan. I ett tredje steg har samvariationen mellan medellivslängd och sammanvägda variabler beräknats liksom samvariationen mellan medellivslängd och kostnader.

Resultatet av MLL:s studier visar att medellivslängden för män fungerar som en utmärkt indikator på ohälsan i befolkningen, se figur 1. Högre ohälsa samvarierar med lägre medellivslängd. En låg livskvalitet ger kortare livslängd. Sociala förhållanden samvarierar med alkoholrelaterade sjukdomar, läkemedel, inläggningar i sluten vård samt sjuk-dagar. De sociala förhållandena påverkar män mer än kvinnor.

Resultaten från genomförda studier i MLL visar också att resursförbrukningen är störst i de kommuner som har den lägsta medellivslängden.

Figur 1 Medellivslängd för män 1983-1987 i relation till rangordning av ohälsvariabler (Y-axeln) exklusive dödlighet (47 st) i 19 skånska kommuner



På uppdrag av Landstingsekonomiska utredningen har Institutionen för hälsa och Socialmedicin vid Karolinska Institutet analyserat SCB:s ULF-material för att belysa vilka sociodemografiska variabler som är av betydelse för att skatta en individs vårdbehov. Analysen bygger på SCB:s ULF-undersökningar av personer över 15 år 1988-1989, totalt ca 13 000 personer.

Vårdbehovet - i denna undersökning identiskt med ett teoretiskt vårdutnyttjande - beräknas på basis av intervjupersonernas egna uppgifter för en tremånadersperiod om antal vårdtillfällen och vårddagar i slutenvård, antal läkarbesök, antal kontakter med distriktssköterska eller sjukgymnast, samt om han/hon haft behov av men inte sökt läkarvård.

Variablerna har vägts ihop till ett samlat mått på vårdutnyttjandet enligt nedanstående formel. Resultatet redovisas i tabell 1.

$$\text{Vårdutnyttjande} = 25 \cdot \text{vårdtillfällen} + 5 \cdot \text{vårddagar} + 3 \cdot \text{läkarbesök} + 1 \cdot \text{övrig kontakt (inkl ej tillgodosedda behov)}$$

**Tabell 1** Kvot för vårdutnyttjande för den angivna gruppen jämfört med jämförelsegrupp. Jämförelsegruppen är för varje variabel "övriga" om inget annat anges. Univariat och multivariat logistisk regression. Sverige 1988-89. Personer som vistas på sjukhem är exkluderade (post Adel)

	Univariat	Multivariat	Multivariat med interaktioner
H-region 1-2 (storstäder)	0,98	0,99	0,98
H-region 5-6 (Norrland)	1,03	1,04	0,78
H-region 3-4 (övriga reg)	1	1	1
1-24 år	0,71	9,78	0,64
25-44	0,78	0,83	0,73
45-64	1	1	1
65-74	1,46	1,57	2,81
75-84	2,37	2,53	2,81
84-w	3,24	3,30	3,93
Icke förvärvsarbetande	2,15	2,11	1,63
Arbetare	1,24	1,11	1,07
Tjänstemän, företagare, studerande	1	1	1
Utlandsfödd	1,23	1,29	1,28
Ensamboende/-stående	1,20	0,96	1,13
Boende i hyres- eller bostadsrätt	1,49	1,29	1,28
H5-6 och ensamboende			1,39
H5-6 och arbetare eller ej förvärvsarbetande			1,29
16-55 år och ej förvärvsarbetande			2,13
65-w år och ensamboende			0,67

### 3.3 Skillnader i åldersstruktur

Som framgår av tabell 1 ovan ökar vårdkostnaden per invånare med åldern. Genomsnittskostnaden för åldersgruppen 85 år och äldre är nära 4 gånger så hög som den för åldersgruppen 45-64 år. En mer detaljerad redovisning av vårdkostnaderna per åldersgrupp lämnas i kapitel 5, tabell 2.

### 3.4 Skillnader i medellivslängd

Som tidigare nämnts har MLL ställt ett omfattande underlagsmaterial till utredningens förfogande. Utredningen har bl.a. haft tillgång till uppgifter om kostnaderna per kommun i länet samt väsentliga bakgrunds- och effektvariabler som påverkar hälsan i befolkningen.

Detta har gjort det möjligt för utredningen att göra egna statistiska analyser, se vidare avsnitt 5. På ett tidigt stadium kunde konstateras att de faktorer som bortsett från åldersstrukturen bäst kunde förklara redovisade kostnadsskillnader mellan kommunerna i länet var medellivs-

längden och andelen ensamboende. Sambandet mellan medellivslängd i kombination med ålder och kostnader är mycket starkt, inte bara vad beträffar medellivslängden för män, utan också för medellivslängden för män och kvinnor sammantaget.

Detta faktum fick utredningen att överväga om skillnader i medellivslängd inte bara speglar skillnader i ohälsa utan också fångar upp annan väsentlig struktur som är av betydelse för kostnaderna. Det vi främst hade i åtanke var om medellivslängden också fångar upp strukturella skillnader på grund av höga kostnader i livets slutskede. Om de som är inne på sitt sista levnadsår tar stora resurser i anspråk blir de kommuner/landsting som har en hög andel äldre överkompenserade i en strikt åldersbaserad fördelningsmodell eftersom ersättningarna stiger med åldern på befolkningen. Regioner med en låg andel äldre blir på motsvarande sätt systematiskt underkompenserade.

På Huddinge sjukhus pågår för närvarande ett arbete som bl.a. syftar till att ta reda på hur stor andel resurserna som går åt till personer som befinner sig i livets slutskede. Arbetet är ännu inte avslutat men från de som arbetar med projektet fick vi information om att det finns internationell forskning på området som tyder på att kostnaderna före döden är mycket höga. The New England Journal of Medicine har nyligen (Feb 94) publicerat en artikel "The Economics of Dying - The Illusion of Cost Savings at the End of Life" som styrker hypotesen.

För att snabbt få bättre kunskaper om kostnaderna i livets slutskede gav Landstingsekonomiska utredningen MLL i uppdrag att specialbearbeta MLL:s patientstatistik. I MLL finns ett patientadministrativt datasystem för öppen och sluten vård med uppgifter om patienternas ålder, hemort, läkarbesök, vård dagar, utskrivna/vårdtillfällen, operationer i slutenvård m.m. Ett preliminärt resultat av undersökningen tyder på att ca 17 % av kostnaderna för slutenvård tas i anspråk av de som är inne på sitt sista levnadsår. Motsvarande siffra för öppenvården är ca 3,5 %. För befolkningen som helhet gäller att ca 10 % av vårdkostnaderna går till de som avlider under året - se appendix 2. De som avlider har 9 gånger högre kostnader per person än snittet för befolkningen.

Med tanke på att kostnaderna i livets slutskede är mycket höga och att medellivslängden varierar mellan kommuner och regioner är det således viktigt att en resurfördelningsmodell för hälso- och sjukvården korrigerar för skillnader i medellivslängd.

## 4 Glesbygdsproblematiken

### 4.1 Allmänt

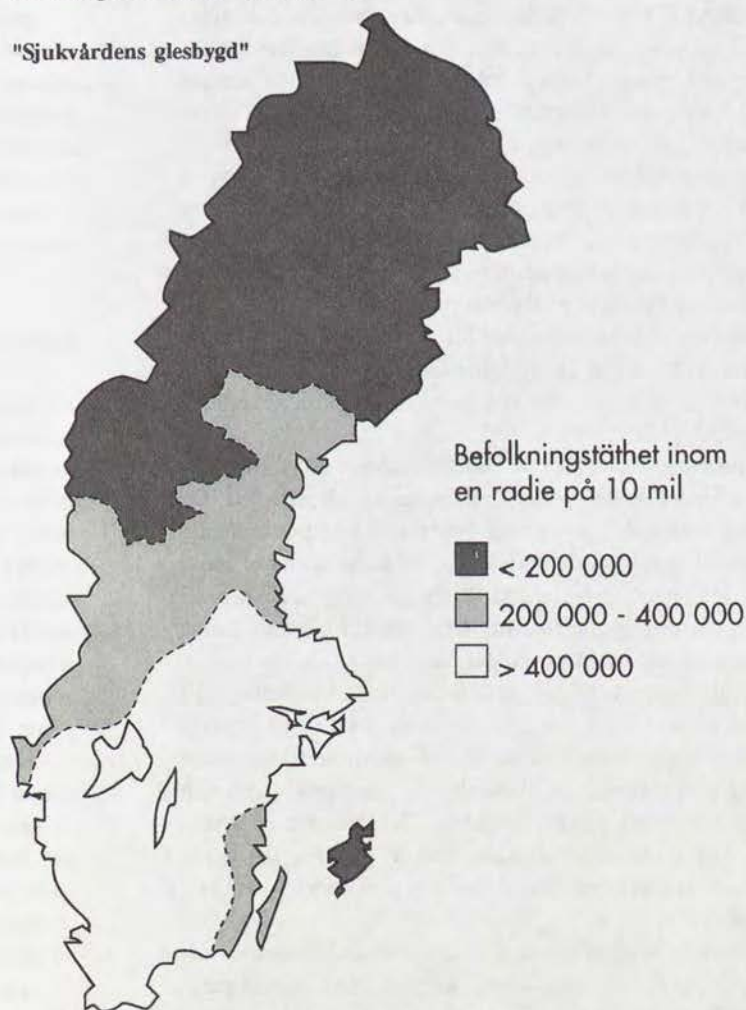
I februari 1994 gav Landstingsekonomiska utredningen en särskild arbetsgrupp i uppdrag att närmare studera landstingens merkostnader som beror på ogynnsam bebyggelsestruktur, långa avstånd och perifert läge. Arbetsgruppen har bestått av ekonomichefer från berörda sjukvårdshuvudmän.



Lantmäteriet i Luleå har hjälpt till med att utveckla den analysmodell som utredningen använder för att beräkna ersättningarna till glesbygdslandstingen. De geografiska databearbetningarna har utförts av Lantmäteriet Kartor i Kiruna. Ekonomifunktionerna vid landstingen i Norrbotten och Jämtland har sammanställt det ekonomiska underlag som legat till grund för arbetsgruppens analyser.

På grund av den begränsade utredningstiden har analysen koncentrerats till området hälso- och sjukvård. Denna sektor svarar för den dominerade delen av landstingets kostnader i de aktuella områdena. Geografiskt har det undersökta området avgränsats till områden som har en befolkningstäthet som understiger 400 000 invånare inom en radie på 10 mil. I praktiken innebär detta att "sjukvårdens glesbygd" finns norr om en linje från norra Bohuslän till ostkusten vid Gävletrakten samt i delar av östra Kalmar län och på Gotland - se figur 2.

Figur 2 "Sjukvårdens glesbygd"



## 4.2 Stora avstånd och litet befolkningsunderlag

Förutsättningarna för sjukvårdshuvudmännen att ge medborgarna olika former av vårdservice varierar kraftigt mellan olika regioner.

Det är framför allt följande två faktorer som orsakar strukturella merkostnader i "sjukvårdens glesbygd":

- litet befolkningsunderlag samt
- stora avstånd.

### *Litet befolkningsunderlag*

En vårdinrättning kan inte vara hur liten som helst. Då kan den inte ge den service som är tänkt. Detta förhållande är alla planerare och sjukvårdspolitiker i glesbygden väl medvetna om. För invånarnas basservice finns alltid en viss grundkostnad i form av lokaler, utrustning och bemanning. Denna kostnad för ett visst öppethållande eller en viss jourverksamhet är densamma oavsett graden av utnyttjande.

För att exempelvis den befolkningsmässigt lilla och geografiskt stora kommunen Arjeplog ska kunna ge sina medborgare en fullgod basservice krävs resurser för läkarmottagning, distriktssköterskemottagning, mödra- och barnavård, sjukgymnastik, arbetsterapi och laboratorium. Dessutom är vårdcentralen i Arjeplog förstärkt med observationsplatser med dygnet-runt-tillsyn, läkarjour och ambulanssjukvård för att kompensera det stora avståndet till närmaste akutsjukhus. Dessa kompletteringar är inte motiverade ur befolkningstäthetssynpunkt utan ska ses som en extra säkerhetsresurs om något händer.

Med riksgenomsnittet som måttstock är vårdcentralen i Arjeplog, liksom andra glesbygdsvårdcentraler, överdimensionerad. Kostnaden för att driva vårdcentralen i Arjeplog är mer än dubbelt så hög per invånare jämfört med en vårdcentral i centrala Luleå, för att ta ett exempel inom samma län. Då har inte hänsyn tagits till de långa resor som befolkningen inom Arjeplogs kommun har till sin vårdcentral. I centrala Luleå ligger vårdcentralen inom tio minuters gångavstånd för alla.

När det gäller sjukhusvården är frågan om vårdservice i förhållande till befolkningsunderlaget än mer komplicerad. Det svaga underlaget utanför de stora befolkningskoncentrationerna talar för en samordning av resurserna. De geografiska och tidsmässiga avstånden är emellertid stora och invånarna vill ha någorlunda nära till ett sjukhus. Det talar för en spridning av vården. Många landstingskommuner har av hänsyn till dessa omständigheter organiserat sjukhusvården till många små enheter som blir förhållandevis dyra att driva.

I sjukhusdebatten har de små sjukhusen ifrågasatts under senare tid. Många menar att framför allt de små akutsjukhusen med dygnet-runt-beredskap tar en alltför stor andel av de samlade sjukvårdsresurserna. Dessutom anses de äventyra den medicinska kvaliteten och säkerheten.

Röster har höjts för att lägga ner mindre akutsjukhus och koncentrera vården till enheter med större upptagningsområden.

Vi har ännu inte sett effekterna av strukturdebatten fullt ut. Med stor sannolikhet kommer vissa akutsjukhus att läggas ner av medicinska säkerhets skäl och med hänsyn till ekonomin. Å andra sidan accepterar inte befolkningen hur stora avstånd som helst. Många är säkert inte medvetna om de extrema skillnader som finns på den svenska sjukvårdskartan. I ytan för Gällivare sjukvårdsdistrikt kan man utan vidare få plats med Sörmland, Västmanland, Uppland och Närke.

Ett annat exempel på fördyrande omständigheter finner man på Gotland. Kommunen, som är huvudman för sjukvården måste med hänsyn till det geografiska läget upprätthålla vårdresurser som normalt kräver väsentligt större befolkningsunderlag. Visby lasarett har en akutsjukvård och en specialisering som vida överstiger det som motiveras av Gotlands befolkning.

Den ökande fritiden gör att ett stort antal människor söker sig till områdena utanför storstäderna. I "sjukvårdens glesbygd" finns många välbesökta turistområden. För sjukvårdshuvudmännen innebär turismen ett hälso- och sjukvårdsservicen säsongsmässigt måste anpassas till en betydligt större efterfrågan. Under några månader på året fördubblas befolkningen inom många områden. Trycket på den kostsamma akutsjukvården, inklusive ambulanssjukvården ökar.

### *Stora avstånd*

Avstånden i vårdkedjan spelar stor roll för sjukvårdens kostnader. Med ökade avstånd, dåligt utvecklad infrastruktur och geografiska hinder krävs mer omfattande investeringar i transportteknik för att förflytta sjuka och skadade till och mellan olika vårdinrättningar.

Stora delar av "sjukvårdens glesbygd" saknar allmänna kommunikationer vilket betyder att många är tvugna att åka taxi så fort de ska besöka läkare eller annan sjukvårdspersonal i ett icke akut sjukvårdsärend. De normala sjukresorna betalas till viss del av patienterna själva, men merparten av kostnaderna för de längre transporter drabbar sjukvårdshuvudmannen.

Trots utbyggnaden av vägnätet så kan fortfarande många människor inte besöka en vårdinrättning över dagen för en provtagning eller en enklare undersökning. Av tradition har detta lösts genom att de långväga patienterna fått en sängplats på sjukhuset. Inte för att de ur medicinsk synvinkel behöver den 24-timmars tillsyn som då ställs till deras förfogande, utan enbart därför att de inte kan ta sig hem. På senare år har landstingen blivit mer observanta på denna onödiga och dyra "vårdform" och börjat komplettera organisationen med patienthotell i närheten av sjukhusen.

Stora avstånd gör också att den s.k. polikliniseringens vinster inte blir lika tydliga i glesbygden. Meningen är ju att patienten efter behandling-

en/operationen ska kunna resa hem. Vinsterna ligger i eftervården som kan skötas via primärvården med hemmet som bas.

För de patienter som kommer till sjukhuset från mer avlägsna delar gäller inte detta. De behöver någonstans att sova över natten. Ofta löses detta genom patienthotell, om det finns ett sådant, men många blir inlagda på traditionellt sätt med dyrbar och onödig dygnet-runt-tillsyn.

Den som studerar sjukvårdskartan upptäcker en mängd filialmottagningar i glesbygden. Det kan vara en distriktssköterskemottagning som har öppet någon dag i veckan eller en vårdcentralsläkare som tar emot äldre patienter i byns skola varje onsdag. Filialmottagningar finns på många ställen i landet men de är särskilt dyrbara i glesbygden eftersom läkaren/sköterskan tillbringar en stora del av arbetstiden i bil. På sjukhuset måste ofta vikarier tas in för att täcka tidsbortfallet.

I glesbygden finns också speciella problem när det gäller ambulanssjukvården. Det största problemet är att ambulanssjukvården måste operera över stora och inte sällan otillgängliga områden. Ett sätt att förstärka ambulanssjukvården är att knyta den närmare sjukvården och stärka personalens kompetens, eller att stationera ambulanser vid vårdcentraler i glesbygd för att förkorta utryckningstiden. Man kan också utrusta ambulanserna med mer avancerad utrustning och läkemedel så att de blir något av rullande akutmottagningar. Allt detta finns redan eller håller på att utvecklas ytterligare. Dessutom används specialinredda helikoptrar allt mer.

Men ambulanssjukvården i glesbygden är dyr. En ambulans som ska vara tillgänglig dygnet runt, året om, kräver en bemanning som motsvarar 8 - 10 heltidstjänster. Beredskapen för helikoptertransporterna kostar ändå mer.

Möjligheterna till rationaliseringar är små om man vill behålla en målsättning som innebär att 90 % av befolkningen i "sjukvårdens glesbygd" ska kunna nås av ambulans inom 30 minuter och att övrig befolkning ska nås med helikopter som är i luften senast 30 minuter från det att larmet går.

De luftburna sjuktransporterna kostar mycket mer än de markbundna och används mer frekvent i glesbygd. Gällivare sjukvårdsdistrikts samlade kostnader för flygtransporter av sjuka och skadade är exempelvis lika stora som motsvarande kostnader i hela Sverige upp till södra Norrland.

Även regionsjukvården i norrlandslänen och på Gotland blir dyrare för sjukvårdshuvudmännen på grund av de långa avstånden. Av de ca 20 000 patienter från Jämtland, Norrbotten och Västernorrland som årligen besöker regionsjukhuset i Umeå, reser cirka hälften med flyg.

#### *Andra faktorer som ökar kostnaderna*

Andra faktorer som medför högre kostnader i glesbygd handlar om

- att det är dyrare att rekrytera kvalificerad personal i glesbygd,

- att avsaknaden av konkurrens driver upp kostnaderna samt
- att kallortstillägget i de nordligaste länen medfört högre lönekostnader.

### 4.3 Beräkning av glesbygdens merkostnader

Den metod som utredningen använt för beräkna glesbygdens merkostnader bygger på en analys av de merkostnader som uppkommer i vårdkedjan med ökande avstånd till länssjukhuset. Länssjukhuset betraktas som navet för sjukvården i respektive landstingsområde.

Merkostnaderna har stegvis beräknats enligt följande.

#### Steg 1

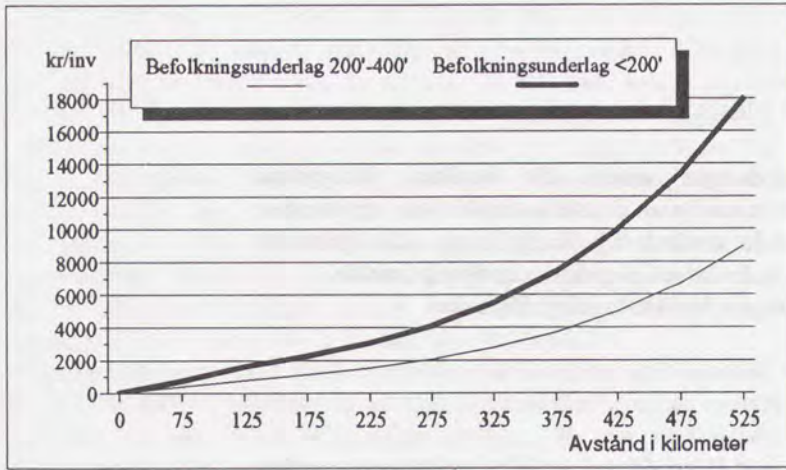
Med start i hemmet och med länssjukhuset som slutpunkt har reseavståndet beräknats för varje individ. Reseavståndet motsvarar 1,2 gånger fågelvägsavståndet i kustkommuner. I inlandet motsvarar reseavståndet 1,5 gånger fågelvägsavståndet. Befolkningens antal och fördelning efter olika reseavstånd till länssjukhusen redovisas i appendix 3.

#### Steg 2

Med hjälp av statistiska metoder har sambandet mellan kostnader och avstånd beräknats. De faktiska hälso- och sjukvårdkostnaderna i Jämtland (8 kommuner) och i Norrbotten (14 kommuner) ligger till grund för beräkningarna.

Den härledda kurvan har bedömts kunna representera områden där det regionala befolkningsunderlaget inom en 10-milsradie understiger 200 000 invånare, dvs i Jämtland, Norr- och Västerbotten. Inom övriga områden i "sjukvårdens glesbygd", där det regionala befolkningsunderlaget uppgår till mellan 200 - 400 000 invånare, har merkostnaderna bedömts uppgå till 50 % av den härledda kostnaden i respektive avståndszone, se figuren nedan.

Figur 3 Sjukvårdens merkostnader per invånare vid olika avstånd från länsjukhusen



### Steg 3

I detta steg multipliceras antalet invånare inom respektive avståndszon med den härledda kostnaden enligt steg 2. Produkterna för respektive avståndszon summeras till en glesbygdsmarkkostnad för varje landsting, se appendix 3. I sammanhanget bör påpekas att merkostnaderna inom 5 mil från länsjukhuset har satts till 0 kronor.

## 5 Statistisk analys

### 5.1 Allmänt

För att försöka förklara till vilken del ett antal opåverkbara strukturella faktorer ligger bakom observerade kostnadsskillnader inom hälso- och sjukvården har utredningen använt sig av en statistisk analysmetod (multipel regressionsanalys).

Den beroende variabel (y-variabeln) för vilken observerade skillnader skall förklaras är vårdkostnaden per invånare. Dataunderlaget har hämtats från MLL:s patientadministrativa datasystem för öppen och sluten vård ur vilket vårdkostnaden per invånare och per kommun kan erhållas. Utredningen har bedömt att det är bättre att göra analyserna på MLL:s material än på Landstingsförbundets bokslutsstatistik som redovisar sjukvårdskostnaderna per landsting. Dels är uppgifterna i MLL:s system registrerade på ett likartat sätt, dels slipper man problem som har med olika redovisningsmetoder för kapitalkostnader m.m. att göra.

De faktorer (x-variabler) som testats för att förklara observerade kostnadsskillnader i y-variabeln (kostnaden per invånare) är identiska med de

bakgrundsvariabler och de demografiska variabler som finns förtecknade i appendix 1, dvs. medellivslängd, ej samboende, utländska medborgare, arbetslöshet, utbildning, arbete och industri. Dessutom har en särskild åldersfaktor skapats för varje kommun. Faktorn är framräknad genom att multiplicera vårdkostnaden per invånare i olika åldersgrupper år 1992 enligt tabell 2 nedan med befolkningen i resp åldersgrupp. Därefter summeras de erhållna värdena till en teoretisk vårdkostnad per kommun.

Tabell 2 Vårdkostnaden per invånare i olika åldersgrupper år 1992  
Källa: Malmöhus läns landsting

Totalt	0-4	5-14	15-44	45-64	65-74	75-84	85-w
8 146	7 370	3 221	5 685	7 797	14 360	21 886	28 653

## 5.2 Resultat

Resultatet av analysen visar att det finns fyra faktorer som markant skiljer sig från övriga faktorer när det gäller att förklara observerade kostnadsskillnader. Dessa fyra är

- åldersstruktur,
- medellivslängd,
- ej samboende och
- utländska medborgare.

Åldersfaktorn förklarar ensam knappt 49 % av observerade kostnadsskillnader i Malmöhus läns landsting. Åldersfaktorn i kombination med medellivslängden för män förklarar knappt 74 % av skillnaderna. Åldersstrukturen tillsammans med ej samboendefaktorn förklarar 73 %.

Den hösta förklaringsgraden med tre faktorer (84 %) erhålls genom att kombinera åldersfaktorn med medellivslängden för män och ej samboende. Byter man ut medellivslängden för män mot medellivslängden för män och kvinnor tillsammans sjunker förklaringsgraden till 82 %.

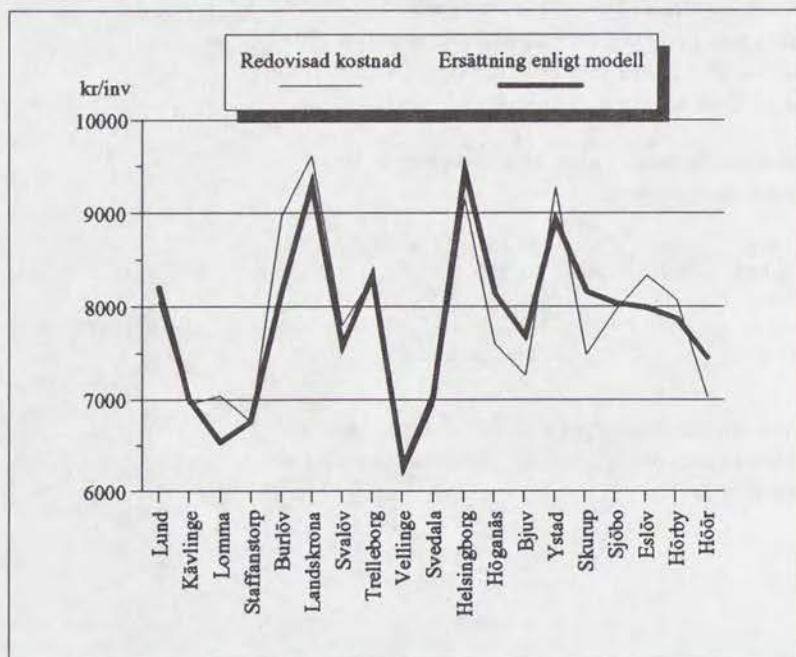
Åldersfaktorn tillsammans med medellivslängden för män och utländska medborgare förklarar ca 80 % av kostnadsskillnaderna.

En regression med samtliga fyra variabler ökar förklaringsgraden endast marginellt, från 84 till 84,5 %. Detta hänger samman med att ej sambovariabeln samvarierar med utländska medborgare.

Om man för in en ytterligare faktor i modellen - utbildningsnivån - ökar förklaringsgraden i modellen till 86 %. Allt annat lika verkar det som om personer med högre utbildning har en benägenhet att efterfråga mer vård än andra.

Av figur 4 nedan framgår vilken ersättning respektive kommun i MLL skulle få i förhållande till sina kostnader om en fördelningsmodell med tre fördelningsvariabler (medellivslängd för män, åldersstruktur och ej samboende) tillämpades. I sammanhanget bör påpekas att faktorernas inbördes vikter bestämts av regressionsmodellen - se vidare avsnitt 6.

Figur 4 Kostnader och ersättningar till kommunerna i Malmöhus läns landsting med en resursfördelningsmodell som fördelar resurserna efter medellivslängden för män, ålderstrukturen och andelen i befolkningen som ej är sammanboende



## 6 Modell för utjämning av strukturella behovs- och kostnadsskillnader

Utredningen anser att landstingen skall kompenseras för strukturella kostnadsskillnader som kan hänföras till behovet av hälso- och sjukvård eller en gles bebyggelsestruktur. Landstingen bör inte kompenseras för merkostnader som beror på skillnader i avgifter eller i patienternas beteenden.

Den modell som utredningen valt för att beräkna landstingens standardkostnadsersättningar ser ut på följande sätt;

$$\text{Standardkostnads-} = 35\,718,94 + 0,54 * \text{åldersstruktur} - 470,32 * \text{medel-} \\ \text{ersättning} \text{ livslängd} + 117,12 * \text{ej sammanboende} + \text{- glesbygds-} \\ \text{tillägg/avdrag}$$



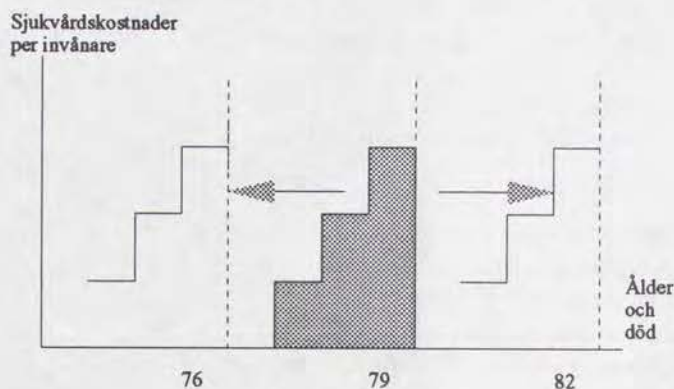
- åldersstruktur* = uttrycks i form av en teoretiskt beräknad vårdkostnad per invånare i respektive landsting. Vårdkostnaden erhålls genom att multiplicera vårdkostnaden per invånare i olika åldersgrupper enligt tabell 2 med folkmängden i respektive åldersgrupp och därefter summera de erhållna värdena till en teoretisk genomsnittskostnad per invånare
- medellivslängd* = med medellivslängd avses genomsnittligt antal återstående levnadsår från födseln under perioden 1988-1992 för män och kvinnor sammantaget. Medellivslängden (Mlivl) beräknas enligt följande;  

$$Mlivl = (105 * Mlivl \text{ för män} + 100 * Mlivl \text{ för kvinnor}) / 205$$
- ej samboende* = andelen av befolkningen över 16 år som ej är samboende

De valda faktorerna har antingen ett indirekt eller ett direkt orsakssamband med kostnaderna. Att kostnaderna stiger med åldern är väl dokumenterat. Materialet från Malmöhus och Stockholm visar att kostnaderna, allt annat lika, ökar med ca 20 % om individen är ensamstående i stället för samboende. Utredningen Hälso- och sjukvård inför 90-talet (HS 90) konstaterade att "samboende/gifta har 40 % färre vård dagar än genomsnittet medan de som ej sammanbor och är fränskilda eller aldrig har varit gifta har ca 70 % fler vård dagar än genomsnittet efter det att hänsyn tagits till ålder". Skillnaderna mellan samboende och ej samboende är större inom psykiatri än inom kroppssjukvården.

Faktorn återstående medellivslängd åstadkommer en nödvändig korrigerande av åldersstrukturfaktorn eftersom kostnaderna i livets slutskede är mycket höga oavsett om man dör vid 76 eller 83 års ålder, se figuren nedan. Faktorn fungerar också som en utmärkt indikator på ohälsan i befolkningen.

Figur 5 Medellivslängd och sjukvårdskostnader



Glesbygdstillägget är utformat som ett nollsummespel där ersättningarna till de landsting som har en ogynnsam struktur betalas med motsvarande avdrag från de som har en gynnsam struktur.

Den valda modellen har en förklaringsgrad på 82 % tillämpad på kommunerna i Malmöhus läns landsting. Tillämpad på landstingskollektivet som helhet förklarar modellen ca 60 % av kostnadsskillnaderna. En strikt åldersbaserad modell förklarar mindre än 5 % av kostnadsskillnaderna och en modell uppbyggd efter samma priciper som Stockholms läns landstings modell - se avsnitt 3.2 - förklarar mindre än 15 % av kostnadsskillnaderna.

Dessutom orsakas vissa kostnadsskillnader av skillnader i service och beteenden, orsaker som medvetet exkluderats i modellen.

I tabell 3 redovisas en jämförelse mellan beräknade ersättningar (enligt modellen) och faktiskt redovisade kostnader (kostnader för egen konsumtion). Kostnaderna är korrigerade med avseende på skillnader i huvudmannskap m.m. för att de skall vara jämförbara. I sammanhanget bör nämnas att det inte varit möjligt att fullt ut korrigera för skillnader inom delar av äldreomsorgen. I samband med Ädel-reformen växlades olika mycket verksamhet mellan landstingen och kommunerna i olika län. Hur respektive gränssnitt ser ut i praktiken är så gott som omöjligt att reda ut.

Tabell 3 Beräknade ersättningar och faktiskt redovisade sjukvårdskostnader år 1992 (kronor per invånare)

	Sjukvårds- ersättning exkl glesb	Glesbygds tillägg/ avdrag	Sjukvårds- ersättning inkl glesb	Korrigerad kostnad	Intäkter/ kostnader
<b>Standardkostnad</b>		<b>0</b>	<b>10 206</b>	<b>10 206</b>	<b>0</b>
Stockholm	11 382	-161	11 222	11 020	202
Uppsala	9 473	-161	9 313	10 317	-1 004
Södermanland	9 711	-161	9 551	8 955	596
Östergötland	9 628	-161	9 467	10 366	-899
Jönköping	9 301	-161	9 141	9 743	-602
Kronoberg	9 253	-161	9 092	8 647	445
Kalmar	9 896	-67	9 830	9 832	-2
Blekinge	9 638	-161	9 477	10 238	-761
Kristianstad	9 405	-161	9 245	9 186	59
Malmöhus	9 440	-161	9 279	9 071	208
Halland	8 901	-161	8 740	9 194	-454
Gbg o. Bohus	9 198	-161	9 037	9 613	-577
Älvsborg	9 217	-153	9 064	9 479	-415
Skaraborg	9 217	-161	9 056	8 847	209
Värmland	10 540	59	10 599	10 736	-137
Örebro	9 998	-161	9 837	10 463	-626
Västmanland	9 940	-161	9 780	9 798	-18
Kopparberg	10 322	32	10 355	10 406	-51
Gävleborg	10 634	257	10 891	10 389	502
Västernorrland	10 163	218	10 381	10 388	-7
Jämtland	10 739	558	11 297	9 599	1 698
Västerbotten	10 002	1 229	11 231	10 190	1 041
Norrbotten	10 106	1 769	11 875	11 651	224
Gotland	10 174	988	11 162	9 774	1 388
Malmö	11 577	-161	11 417	11 917	-500
Göteborg	12 100	-161	11 939	11 372	567

De bakgrundsvariabler som legat till grund för beräkningen av standardkostnadsersättningen för respektive landsting redovisas i appendix 4.

## Appendix 1 Variabelförteckning för Malmöhus läns landsting med angivande av ålder, år och källa

### Demografiska variabler

Variabel	Ålder	År	Källa	Anmärkning
Medellivslängd m/kv	Vid 0 år	1983-1992 SCB	Befreg,	-
Medellivslängd m/kv	Vid 65 år	1983-1992 SCB	Befreg,	-

### Bakgrundsvariabler

Variabel	Ålder	År	Källa	Anmärkning
Ej samboende	15+	1990	FoB, SCB	-
Utländska medborgare	Samtliga	1992-12-31	Befreg, SCB	-
Förgymnisial utbildning	16-74	1990-12-31 utbildning	Befolkningens sial, efter-	Indelning: förgymna-
reg, SCB	gymnisial			
Arbetare	16-64	1990	FoB, SCB arbetare, tjänstemän, företagare	Indelning:
Industri	Industri	1991-12-31 reg, SCB	Företags- jordbruk, industri, handel solfärdsel, banker, offentlig förvaltning	Indelning
Arbetslöshet	29-64	Feb 1993	AMD sökande utan arbete	Arbets-
Förtidspension	16-64	1991-12-31 ringsverket	Riksförsäk-	-
Socialbidrag	18+	1991	SCB	Bidragstagare

## Appendix 2 Vårdkostnader i livets slutskede

## Avlidna som fått sluten vård i Malmöhus läns landsting

Ålder	Antal	Döda i % av vårddt.	Total kostnad (tkr)	Kostnad för döda (tkr)
0-4	22	4,71	85 453	4 025
5-14	10	7,42	38 235	2 837
15-44	92	2,21	557 487	12 320
45-64	474	12,28	456 101	56 009
65-74	895	22,00	408 512	89 873
75-84	1 567	21,16	454 951	123 565
85-w	1 129	33,33	203 563	67 848
Totalt	4 085	16,95	2 204 303	356 477

## Avlidna som fått öppen vård i Malmöhus läns landsting

Ålder	Antal	Döda i % av besök	Total kostnad (tkr)	Kostnad för döda (tkr)
0-4	14	0,06	176 093	106
5-14	12	0,09	156 233	141
15-44	147	0,31	561 886	1 742
45-64	632	2,16	450 917	9 740
65-74	1 151	6,08	258 703	15 729
75-84	2 031	11,35	230 582	26 171
85-w	1 686	21,13	86 058	18 184
Totalt	5 673	3,35	1 920 473	71 813

## Dödas andel av den totala budgeten

	Dödas andel %	Hela budg. i %
Sluten vård	16,17	48,62
Öppen vård	3,74	42,36
Övrigt		9,02
Totalt	9,45	100

## Appendix 3 Glesbygdstillägg

Glesbygdstillägg för hälso- och sjukvård - Antal invånare på olika avstånd (km) från länsjukhuset samt summa glesbygdersättning i milj kr.

Landskap	0-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	S:a ersätta
Norrboten	101 055	64 837	18 724	8 466	15 059	25 275	5 401	14 588	11 447	1 125	119	513
Västerbotten	106 233	26 812	64 530	22 346	8 076	14 148	8 953	1 673	1 234	1 725	258	356
Jämtland	71 915	23 633	19 695	16 833	3 212	409	0	0	0	0	0	98
Västernorrland	127 456	40 006	68 296	19 594	5 321	146	0	0	0	0	0	99
Gävleborg	6 081	37 453	56 443	31 587	16 234	1 124	0	0	0	0	0	121
Kopparberg	914	28 318	24 273	14 608	2 141	1 362	1 302	136	0	0	0	56
Värmland	10 485	42 912	46 991	4 491	2 514	524	0	0	0	0	0	63
Älvsborg	0	159	3 762	446	0	0	0	0	0	0	0	4
Kalmar	92 223	33 190	13 667	0	0	0	0	0	0	0	0	23
Blekinge	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gotland	0	28 783	28 783	0	0	0	0	0	0	0	0	66

Ersättning per inv efter avståndet (km) från länsjukhuset och det regionala befolkningsunderlaget

Regionalt befolkningsunderlag	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55
-200 000	723	1575	2266	3046	4094	5502	7396	9941	13362	17961
200' - 400'	362	788	1133	1523	2047	2751	3698	4971	6681	8981

## Appendix 4.1 Hälso- och sjukvård - Antal invånare i olika åldersklasser

Landsting/åldersklass	0-4	5-14	15-44	45-64	65-74	75-84	85+	Totalt
Stockholm	119 953	181 687	728 452	382 394	140 921	89 891	26 542	1 669 840
Uppsala	20 900	34 275	122 985	60 033	21 410	14 324	4 683	278 610
Södermanland	17 795	30 735	101 892	60 996	25 435	16 297	4 708	257 858
Östergötland	28 275	47 420	166 706	92 312	39 746	26 215	7 594	408 268
Jönköping	21 937	37 717	121 718	69 470	31 452	21 277	6 296	309 867
Kronoberg	11 912	22 006	71 306	40 899	17 045	11 857	3 936	178 961
Kalmar	16 303	28 504	92 380	56 487	25 147	17 750	5 341	241 912
Blekinge	9 504	17 537	58 114	37 108	15 156	10 652	3 195	151 266
Kristianstad	19 890	35 317	112 968	68 016	29 962	20 564	6 276	292 993
Malmöhus	38 300	65 989	229 383	131 443	49 385	32 310	10 202	557 012
Halland	18 708	32 402	104 909	59 828	24 471	16 008	4 846	261 172
Göteborg & Bohus	24 002	39 010	127 811	73 140	27 797	17 226	5 052	314 038
Älvsborg	32 241	54 672	177 698	102 452	41 563	28 639	8 656	445 921
Skaraborg	19 935	34 799	110 147	62 943	26 976	18 399	5 661	278 860
Värmland	18 970	31 989	110 153	67 363	30 536	19 791	5 889	284 691
Örebro	18 312	31 577	107 988	63 204	28 070	19 514	5 660	274 325
Västmanland	17 985	29 560	104 716	62 669	24 997	15 884	4 285	260 096
Kopparberg	19 952	35 054	111 361	66 917	30 688	20 633	5 640	290 245
Gävleborg	19 290	32 060	111 844	69 355	30 705	20 123	5 813	289 190
Västernorrland	16 568	29 443	100 077	63 587	27 734	18 097	5 323	260 829
Jämtland	9 105	15 865	52 703	30 718	14 790	9 804	2 925	135 910
Västerbotten	18 521	32 235	104 481	57 812	24 334	14 865	3 739	255 987
Norrbottn	18 289	31 523	109 336	64 448	24 058	14 606	3 829	266 089
Gotland	4 246	7 241	22 898	12 991	5 330	3 760	1 112	57 578
Malmö	14 592	22 528	96 263	53 413	26 255	18 199	5 434	236 684
Göteborg	28 099	41 245	190 551	92 664	42 823	29 547	8 882	433 811
Totalt	603 584	1 002 390	3 548 840	2 002 662	826 786	546 232	161 519	8 692 013
Vårdkostnad/inv	7 370	3 221	5 685	7 797	14 360	21 886	28 653	

Appendix 4.2 Hälso- och sjukvård  
- Grunddata, strukturfaktorer och standard-  
kostnadsersättning (kronor per invånare)

Landsting	Teoretisk vårdkostn/inv (åldersstrukt)		Medellivslängd %		Ej sam-boende %	Standard-kostnad (l) (kr/inv)	Glesbygds-tillägg (kr/inv)	Standard-kostnads-ersättning
	Män	Kvinnor	Män+Kv	%				
Stockholm	7 991	74,12	80,27	77,12	50,30	11 382	-161	11 222
Uppsala	7 849	75,66	80,94	78,24	41,61	9 473	-161	9 313
Södermanland	8 306	74,53	80,95	77,66	38,92	9 711	-161	9 551
Ostergötland	8 305	75,20	80,70	77,88	39,21	9 628	-161	9 467
Jönköping	8 438	75,72	81,04	78,32	37,97	9 301	-161	9 141
Kronoberg	8 382	75,97	81,07	78,46	38,45	9 253	-161	9 092
Kalmar	8 599	75,14	80,10	77,56	38,50	9 896	-67	9 830
Blekinge	8 518	75,11	80,99	77,98	38,68	9 638	-161	9 477
Kristianstad	8 509	75,70	81,09	78,33	38,45	9 405	-161	9 245
Malmöhus	8 137	75,35	81,25	78,23	40,01	9 440	-161	9 279
Halland	8 216	76,35	81,69	78,95	38,66	8 901	-161	8 740
Göteborg & Bohus	8 026	75,92	81,00	78,40	39,45	9 198	-161	9 037
Älvsborg	8 285	75,87	81,09	78,42	38,47	9 217	-153	9 064
Skaraborg	8 349	75,82	80,76	78,23	37,42	9 217	-161	9 056
Värmland	8 552	74,18	79,75	76,90	40,72	10 540	59	10 599
Örebro	8 514	75,06	80,31	77,62	39,87	9 998	-161	9 837
Västmanland	8 232	74,82	80,42	77,55	40,48	9 940	-161	9 780
Kopparberg	8 505	74,34	79,88	77,04	39,94	10 322	32	10 355
Gävleborg	8 541	73,80	79,70	76,68	40,57	10 634	257	10 891
Västernorrland	8 544	74,56	79,83	77,13	38,96	10 163	218	10 381
Jämtland	8 595	74,11	80,13	77,05	42,56	10 739	558	11 297
Västerbotten	8 075	74,37	79,52	76,88	38,96	10 002	1 229	11 231
Norrbottnen	8 025	73,99	80,06	76,95	40,22	10 106	1 769	11 875
Gotland	8 280	74,51	80,01	77,19	40,64	10 174	988	11 162
Malmö	8 766	73,58	80,39	76,90	49,50	11 577	-161	11 417
Göteborg	8 441	73,86	79,89	76,80	50,64	12 100	-161	11 939
Totalt	8 275	74,81	80,48	77,58	42,53	10 206	0	10 206

1) Beräknas enligt följande formel, Standardkostnad = 0,54 x åldersstruktur - 470,32 x medellivslängd + 117,12 x ej samboende



# Bilaga 4

## Kollektivtrafik - Struktur eller service?

### 1 Inledning

#### 1.1 Bakgrund och syfte

I den Landstingsekonomiska utredningens uppdrag ingår att bl.a. presentera ett underlag för utjämning av strukturella kostnadsskillnader för de verksamheter där fördelningen av huvudmannskapet mellan kommuner och landsting varierar mellan länen. Det gäller främst kollektivtrafik, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, samt särskolan.

Syftet med denna bilaga är att bl.a. belysa huruvida höga kostnader för kollektivtrafik är att betrakta som struktur eller service, samt att ge förslag till hur frågan om skilda huvudmannskap för kollektivtrafiken kan hanteras i statsbidragssystemen för kommuner och landsting.

#### 1.2 Utredningens uppläggning

Bilagan är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 görs en kort sammanfattning av Strukturkostnadsutredningens förslag med tonvikten lagd på utredningens behandling av kollektivtrafiken och i kapitel 3 sammanfattas remissinstansernas synpunkter på förslaget.

I kapitel 4 förs ett allmänt resonemang kring ett antal faktorer som skulle kunna tänkas påverka behovet av, respektive kostnaderna för, kollektivtrafik och i kapitel 5 redovisas resultatet av en statistisk analys som försöker förklara i vad mån förklaringsfaktorerna kan ligga bakom observerade kostnadsskillnader.

I kapitel 6 redovisas ett antal alternativa sätt att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader vad avser kollektivtrafiken. Problem som har med skillnader i huvudmannskap mellan kommuner och landsting att göra, belyses särskilt.

## 2 Strukturkostnadsutredningens förslag

### 2.1 Principerna

I juni 1993 lade Strukturkostnadsutredningen fram sitt betänkande, Kostnadsutjämnning mellan kommunerna (SOU 1993:53). Utredningens förslag syftar till att kommunerna, efter utjämnning för strukturella kostnadsskillnader, skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva en kommunal verksamhet med given ambitionsnivå. Utredningen har analyserat strukturella behovs- och kostnadsskillnader för varje slag av kommunal verksamhet var för sig. För varje verksamhet som kan betraktas som obligatorisk för kommunerna, eller som tidigare haft s.k. specialdestinerade statsbidrag, har en standardkostnadsersättning beräknats. Summan av de beräknade standardkostnadsersättningarna för respektive kommun utgör kommunens strukturkostnadsersättning. Denna jämförs sedan med det vägda medelvärdet för riket varvid ett strukturkostnadsindex erhålls. Om kommunen har en högre strukturkostnadsersättning än det vägda medelvärdet för riket får den ett struktur tillägg. Detta betalas i form av ett strukturavdrag från kommuner vars strukturkostnadsersättning ligger under det vägda medelvärdet. Den använda metoden kallar utredningen för standardkostnadsmetoden.

### 2.2 Förklaringsfaktorer

Den faktor som framför allt förklarar strukturella kostnadsskillnader är åldersstrukturen. De kommuner som har många äldre, barn och skolbarn erhåller generellt en högre strukturkostnadsersättning. Glesbygdskommunerna får också ett tillägg för sin utspridda bebyggelse med många små skolenheter och en starkt decentraliserad hemtjänstorganisation. Vidare anser utredningen att storstäderna skall kompenseras för sina speciella problem och merkostnader.

De merkostnader som specifikt kan hänföras till storstädernas bebyggelse- och näringslivsstruktur handlar bl.a. om barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt kollektivtrafik. Kompensationen för merkostnader inom barnomsorgen, som i hög grad är behovsorienterad, motiverar utredningen med att barnomsorgen är samhällsekonomiskt lönsam och att det därför bör finnas incitament i utjämnningssystemet som stimulerar till en utbyggnad av densamma.

### 2.3 Kollektivtrafiken

Kommunernas kostnader för kollektivtrafiken anser Strukturkostnadsutredningen vara speciellt svåra att behandla av bl.a. följande skäl

- huvudmannaskapet för kollektivtrafiken varierar från län till län,

- kollektivtrafikens standard varierar starkt mellan, storstäder, städer och landsbygd samt
- avgiftsnivån varierar samtidigt som det är svårt att värdera vad som erhålls för avgiften i olika län och ortstyper.

Dessa svårigheter gjorde att utredningen inte fann det möjligt att konstruera en standardkostnadsersättning för kollektivtrafiken som är grundad på en enhetlig standard till ett enhetligt pris. I stället valde man att konstruera ett tillägg för strukturella merkostnader som bygger på mer resonemangsmässiga grunder. Med ledning av redovisade kostnader för kollektivtrafiken indelar Strukturkostnadsutredningen kommunerna i olika grupper. Indelningen görs med hänsyn till de strukturfaktorer som utredningen funnit relevanta i sammanhanget. Storleken på staden (storstadsområdet) antas utgöra en strukturell faktor som påverkar kostnaderna. De långa avstånden i glesbygden antas också vara en strukturell faktor som ger upphov till merkostnader. Vissa speciella kommuner som t.ex. Öckerö med sin omfattande färjetrafik anses också ha strukturella merkostnader som skall ersättas.

Standardkostnaden för kollektivtrafiken byggs upp med hjälp av ett generellt belopp på 300 kronor per invånare till samtliga kommuner exklusive kommunerna i Stockholms län. Till detta belopp görs ett strukturellt tillägg för kommuner som redovisar kostnader väsentligt över 300 kronor per invånare. Vid beräkning av struktur tillägget har först den redovisade kostnaden sänkts med 20 % med motiveringen att de senaste årens konkurrensupphandling av kollektivtrafiken medfört lägre kostnader i storleksordningen 10-20 %.

Anledningen till att kommunerna i Stockholms län inte kompenseras för kostnaderna för kollektivtrafiken har att göra med huvudmannaskapsproblematiken och det faktum att det är landstinget i Stockholms län och inte kommunerna som finansierar kollektivtrafiken.

Kollektivtrafikkostnaderna är inte uttryckligen medtagna i landstingens statsbidragssystem. Det innebär att det ur ett skattebetalar-/medborgarperspektiv skulle ha varit rätt att lägga landstingens kostnader för kollektivtrafiken till kommunernas kostnader, och i kommunsystemet kompensera för det skatteuttag som landstingen behöver för kollektivtrafiken.

Under förutsättning att kostnaderna för kollektivtrafiken kompenseras helt i kommunernas statsbidragssystem skulle kommunerna i Stockholms län få ett statsbidrag som svarar mot en utdebitering på 2,10 kronor/skkr lägre än i övriga Sverige. Emellertid är utdebiteringen i Stockholms läns landsting endast omkring 0,70 kronor/skkr (år 1991) högre än genomsnittet för landstingen. En tillämpning av den "teoretiskt korrekta metoden" skulle således leda till att kommunerna i Stockholms län skulle få ett genomsnittligt bidrag från andra kommuner som svarar mot en utdebitering på 1,40 kronor/skkr. Denna effekt uppstod eftersom Stockholms läns landstings egna skatteunderlag uppgick till 122 % av medelskattekraften medan den garanterade låg på 95 %. Landstinget kunde således med sin egna skattekraft, utöver den garanterade, finansiera i stort sett hela kostnaden för kollektivtrafiken.

Mot denna bakgrund förutsätter Strukturkostnadsutredningen att landstingens kostnader för kollektivtrafiken är direkt eller indirekt kompenserade i landstingens inkomstsystem.

Den av Strukturkostnadsutredningen använda metoden för att beräkna kostnaderna för kollektivtrafiken kräver således, om en fullständig kostnadsutjämnning eftersträvas, att landstingens statsbidragssystem görs om så att kollektivtrafiken beaktas. I sammanhanget bör också påpekas att Strukturkostnadsutredningen gjort en alternativ beräkning av strukturkostnadsersättningen för kommunerna i Stockholms län där de berörda kommunerna ges ett tillägg med 1 860 kronor per invånare.

### 3 Remissinstansernas synpunkter

Ett flertal remissinstanser menar att höga kostnader för kollektivtrafiken helt och hållet borde tillskrivas servicekontot.

Andra remissinstanser påtalar att barnomsorg och kollektivtrafik är nödvändiga delar av den infrastruktur som bidrar till att generera inkomster till inkomstutjämnningen i det nya statsbidragssystemet.

Ur teknisk synpunkt kritiserar Strukturkostnadsutredningen för att den valt att kompensera kommunerna för faktiska kollektivtrafikkostnader i stället för att härleda de strukturella behoven/kostnaderna med hjälp av statistiska analysmetoder.

### 4 Struktur eller service?

#### 4.1 Metod

Mot bakgrund av den framförda kritiken finns det således anledning att närmare studera om framför allt storstadsregionernas höga kostnader för kollektivtrafik beror på en hög servicenivå, strukturella skillnader, eller både och. I det följande görs därför ett försök att mer utförligt belysa problematiken ifråga.

Den metod som används för att ge svar på frågan om det handlar om struktur eller service kallas för multipel regressionsanalys - se vidare kapitel 5. Med denna försöker man kartlägga till vilken del ett antal opåverkbara faktorer (bebyggelsestruktur, trängsel, skärgård etc.) kan ligga bakom faktiskt observerade kostnadsskillnader i olika delar av landet.

För att analysen skall resultera i syftningsriktiga skattningar måste den bygga på en korrekt specificering av bakomliggande möjliga förklaringsfaktorer. Med andra ord skall de faktorer som prövas antas ha ett väsentligt inflytande på den variabel som skall förklaras, dvs. kostnaden per invånare.

## 4.2 Tänkbara förklaringsvariabler

Det är rimligt att anta att behovet av kollektivtrafik påverkas av

- behoven av att resa i allmänhet och behoven av att resa mellan bostad och arbetsplats i synnerhet,
- bebyggelse- och näringslivsstrukturen (i orter där man kan gå till jobbet är givetvis behovet av kollektivtrafik litet),
- antalet bebodda öar utan fast broförbindelse,
- tillgänglighet/trängseffekter samt
- politiska beslut (t.ex. vad beträffar miljörestriktioner).

Behoven påverkar utbudet av kollektivtrafik och därmed också kostnaderna. Dessutom torde nettokostnaderna vara beroende av

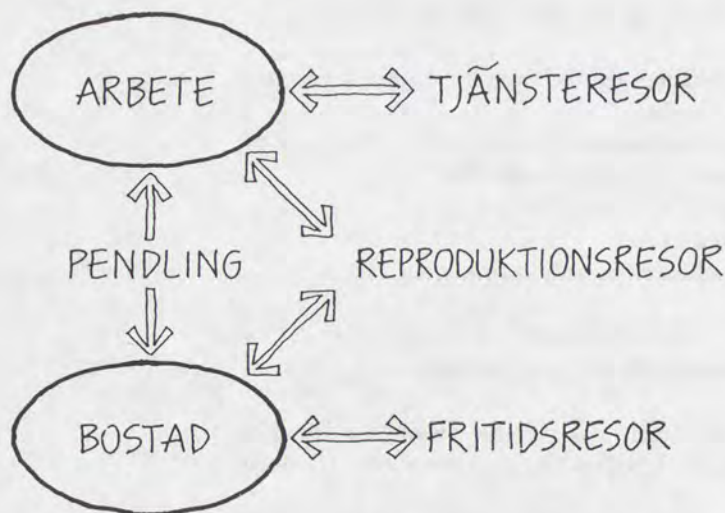
- hur kollektivtrafiken är organiserad i fysisk mening (spårbunden trafik är dyrare än bussar i linjetrafik, färjetrafik kostar mer än landsvägstrafik etc.),
- bebyggelsestrukturen (dyrt i glesbygd där kundunderlaget är litet) samt
- intäkterna (avgiftsnivån och eventuellt statsbidrag).

## 4.3 Hur och varför reser man?

Transporter förekommer i samband med produktion, reproduktion och fritid. Vissa transporter är bundna i tid och rum, andra inte.

Exempel på resor i samband med produktion är bl.a. pendling mellan bostad och arbetsplats samt tjänsteresor. Fritidsresor handlar om sådana resor som man gör på fritiden medan s.k. reproduktionsresor kan exemplifieras av det kombinerade resandet som har med "ungar på dagis", arbete i city och extern handel att göra.

Figur 4.1 Hushållens resande



Av alla personresor i riket svarar fritidsresorna för ca 40 %, reproduktions- och arbetsresor för ca 25 % vardera och resterande 10 % av tjänsteresor. Ca 50 % av alla resor sker med bil och ca 15 % med kollektiva färdmedel. Resterande resor sker till fots eller med cykel.

Hushållens resor för inköp, service, barn tillsyn, sjukvård, skola m.m., sker till 50 % med bil och till ca 10 % med kollektiva färdmedel. Resor till släkt och vänner, sommarstuga m.m., sker till ca 50 % med bil och till ca 20 % med kollektiva färdmedel. Arbetsresorna sker till ca 55 % med bil, och till knappt 17 % med kollektiva färdmedel.

När det gäller resandet (färdmedelsvalet) på fritiden finns inga större skillnader mellan storstäder och övriga regioner. Mellan 10-20 % av resorna sker med kollektiva färdmedel.

I alla andra avseenden skiljer sig resandet i storstadsregionerna avsevärt från resandet i övriga regioner.

I *Stockholmsregionen* gör förortshushållen 8,1 resor per dag medan hushållen i innerstaden gör 6,0 resor per dag. Totalt handlar det om 4,8 miljoner personförflyttningar per dygn. Till dessa siffror kommer varu-transporter, genomfartstrafik och trafik alstrad av tillfälliga besökare.

37 % av samtliga resor i regionen sker med bil och 31 % med kollektiva färdmedel. Resterande resor sker till fots (22 %) eller med cykel/övriga färdmedel (10 %).

43 % av allt resande i Stor-Stockholm avser bostads/arbetsplatsresor eller tjänsteresor. I regionen som helhet sker 44 % av arbetsresorna med kollektiva färdmedel. 39 % av arbetsresorna sker med bil. Arbetsresorna från förorter sker till ca 60 % med kollektiva färdmedel.

I *Göteborgsregionen* skedde hälften av alla resor med kollektiva färdmedel på 1950-talet. Idag ligger andelen på knappt 30 %.

I *Malmöregionen* är bilberoendet betydligt större än i de båda övriga storstadsregionerna. Av förortshushållen är det bara knappt 20 % som använder kollektivtrafiken för att ta sig till och från arbetet.

Det finns således stora skillnader när det gäller resandet i allmänhet och arbetsresorna i synnerhet mellan olika regioner. Om detta har strukturella orsaker eller enbart handlar om skillnader i servicenivå vad avser kollektivtrafiken penetreras mer utförligt i följande avsnitt.

## 4.4 Bebyggelsestrukturen

### Allmänt

Såväl resandet som behovet av kollektivtrafik påverkas av en Orts eller en regions bebyggelsestruktur.

Bebyggelsestrukturen är resultatet av en ständigt pågående process. Husen som finns idag uppfördes ursprungligen för att tillgodose behov som fanns i samhället vid byggtidpunkten. Genom förändringar i samhället har husens ursprungliga utformning blivit otidsenlig. Husen anpassas successivt till nya behov. Den ursprungliga utformningen sätter dock en tydlig prägel på husen och begränsar anpassningsmöjligheterna.

Men inte bara de enskilda husen är bestämda av sin tids förutsättningar. Även bebyggelsens lokalisering är bestämd av historiska omständigheter. För att bereda plats för tätorternas nya invånare till följd av urbaniseringen har nya bostadsområden efter hand lagts till de gamla. Var de nya områdena kommit att ligga beror på geografiska förutsättningar, markägandet och kommunikationsmöjligheterna.

Orterna har på detta vis byggts ut i etapper med relativt homogen bebyggelse i varje område. Detta möjliggör olika slags typiseringar av bebyggelsen som bl.a. avser Orts-, områdes- eller hustyper. Genom typiseringen kan kunskaper om varje områdes förutsättningar och begränsningar erhållas, en kunskap som kan öka förståelsen för viktiga samband i bebyggelsemiljön.

### Olika ortstyper

Tätorternas struktur varierar mellan olika slags orter. Några av de viktigaste faktorerna är

- ortens storlek,
- ortens roll i regionen samt
- ortens näringsliv.

De ortstyper som enligt vedertagen klassificering karaktäriseras av ett omfattande resande är storstäder och förorter.

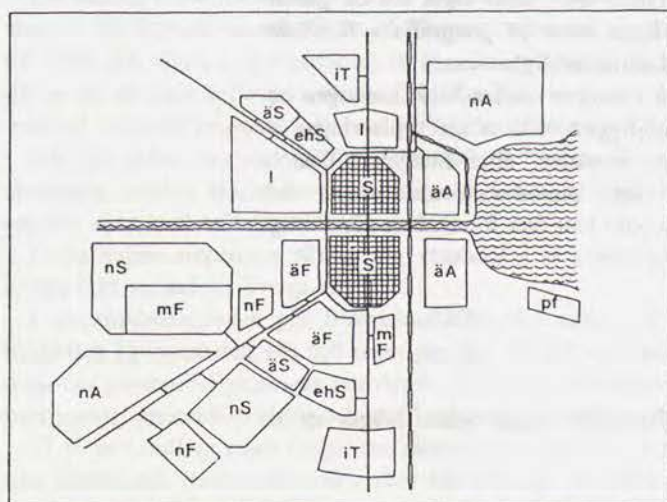
## Tätorternas inre struktur

Den svenska staden kan schematiskt indelas i elva olika typområden efter tillkomstperiod enligt följande;

Typområde	Tillkomstperiod
Slutna stadskärnan	1920-talet och tidigare
Äldre småhusområden	1880-1040
Egnahemsområden	1940- och 1950-talen
Inkorporerade mindre tätorter	
Äldre flerbostadshusområden	1930-1950
Miljonprogrammets flerbostadshusområden	1960-1974
Nya småhusområden	1965 och senare
Nya flerbostadshusområden	1975 och senare
Institutionsområden	1850 och senare
Äldre arbetsområden	1940-talet och tidigare
Nya arbetsområden	1950 och senare

Nämnda områden kan fogas samman till en bild av den svenska typstaden i enlighet med figur 4.2 nedan.

Figur 4.2 Den svenska typstaden



S slutna stadskärna  
 äS äldre småhusområden  
 ehS egnahemsområden  
 iT inkorporerad tätort  
 äF äldre flerbostadshusområden  
 mF miljonprogrammets flerbostadshusområden

nS nya småhusområden  
 nF nya flerbostadshusområden  
 I institutionsområden  
 nA nya arbetsområden  
 äA äldre arbetsområden

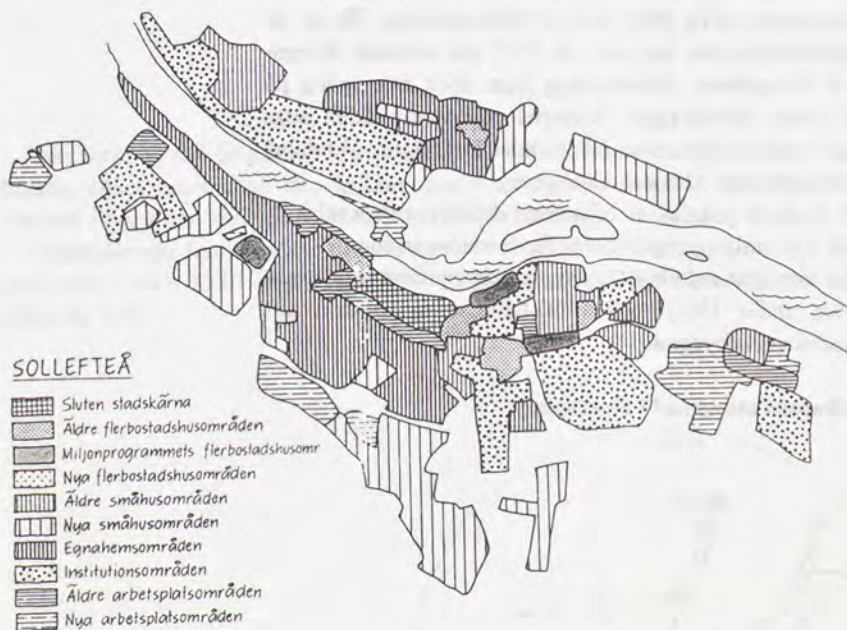


Avstånden mellan bostäder och arbetsplatser respektive bostäder och centrumfunktioner är i de flesta städer inte längre än högst några kilometer. Eftersom flertalet invånare kan nå sina arbeten respektive servicefunktioner inom 10 till 15 minuter genom att gå eller cykla finns inget större behov av kollektivtrafik för att öka tillgängligheten.

Ett konkret exempel på tillgängligheten (bostäder/arbetsplatser/service) i en typisk svensk småstad (Sollefteå) redovisas i figur 4.3. Som framgår av figuren är avstånden mellan bostäder, arbetsplatser och centrumfunktioner små. Behovet av att resa är litet vilket givetvis också påverkar behovet av kollektivtrafik.

I sammanhanget bör också nämnas att mindre än 10 % av de som förvärvsarbetar i Sollefteå arbetspendlar. Där arbetspendlingen är liten är efterfrågan på kollektivtrafik låg. I klassificeringssammanhang tillhör Sollefteå kategorin "självständig liten ort".

Figur 4.3 Bebyggelsestrukturen i "självständiga små orter"



### Storstädernas strukturella utveckling

Före ångmaskinen var bebyggelsen i *Stockholm* koncentrerad till stenstaden. På 1870-talet när de första järnvägarna öppnades blev bosättning möjlig längs stambanorna. I slutet av 1890-talet byggdes också ett antal enskilda förortsjärnvägar i syfte att exploatera jungfrulig mark i stadens omgivning (främst mot Saltsjön och för de högre samhällsklasserna). Järnvägarna möjliggjorde en industriell utveckling och självständiga samhällen växte upp i pärlband från stadens centrum.

I skärgården infördes ångbåtstrafik men på grund av rådande klimat handlade det mest om sommarnöjen vid sekelskiftet. Porslinsfabriken i Gustavsberg är dock ett exempel på en tidig industrilokalisering i skärgården.

År 1909 invigdes den första spårvägslinjen (Skanstull-Enskede). År 1911 öppnades tre linjer för trafik på Södra Förstadsbanan, alla utgående från Liljeholmen: en till Aspudden-Hägerstens Allé, en till Tellusborg och en till Midsommarkransen. Efter två år förlängdes aspuddenlinjen till Mälarhöjden.

Den första linjen till Bromma öppnades för trafik år 1914. År 1926 hade Brommalinjen förlängts till Nockeby. Söder om Stockholm fick Gröndal spårvägsförbindelse med staden år 1923, Skarpnäck år 1926 och Örby år 1930.

Efter örbylinjens tillkomst var förortsspårvägarnas utbyggnad kring Stockholm i stort sett avslutad. Det spårvägsnät som byggdes under 1910- och 1920-talen kvarstod utan några större förändringar ända fram till 1950-talet då förortsspårvägarna efter hand ersattes av tunnelbanorna.

Busstrafiken i Stockholm växte först fram i ytterområdena. En av de första reguljära omnibusslinjerna invigdes år 1907 på sträckan Kungsholms Villastad och Kungsbron. Busstrafiken kom dock inte igång på allvar förrän efter första världskriget. Exempel på ytterområden som fick bussförbindelse med Stockholm under 20-talet är Dalarö, Vendelsö och Björknäs, Drottningholm, Älta och Enebyberg.

Tiden 1950-1975 kom att präglas av bilismens definitiva genombrott, tunnelbanan och det s.k. miljonprogrammets flerbostadsområden.

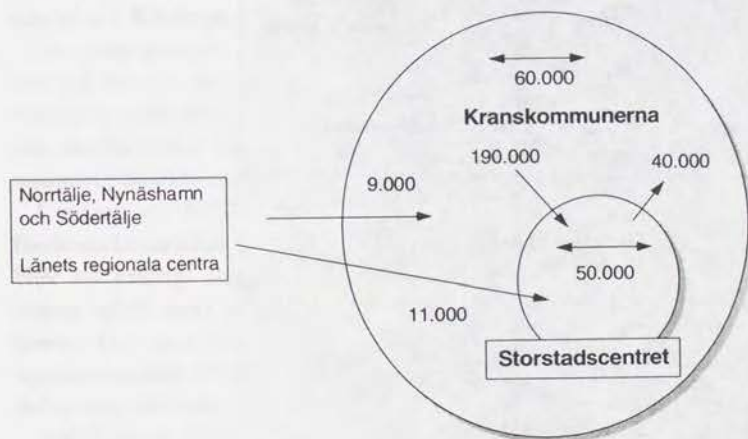
Schematiskt är det tämligen enkelt att beskriva bebyggelseutvecklingen i stockholmsregionen under 1950- och 1960-talen. Den följer i allt väsentligt tunnelbananätets utbyggnad.

Figur 4.4 Tunnelbanans utbyggnad i Stockholm



Tunnelbanan har i hög grad bidragit till regionens nuvarande stjärnform och där pendeltågen har integrerat stationssamhällena i en enda regional arbetsmarknad. Stockholm, Solna och Sundbyberg utgör kärnan i länets arbetsmarknad med ca 600 000 sysselsatta av totalt 950 000.

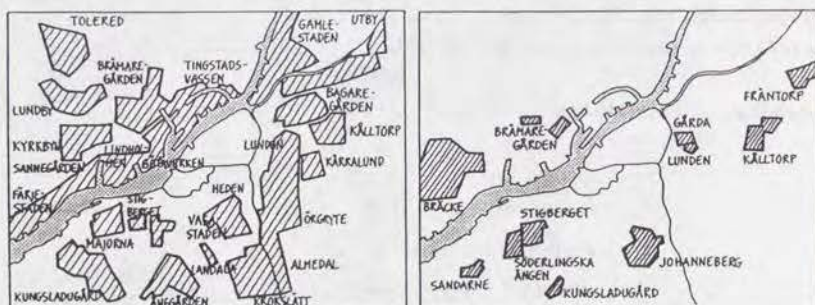
Figur 4.5 Pendlingsströmmarna i Stockholms län år 1990



*Göteborgs* utveckling under perioden 1910-1950 påminner om Stockholms, vilket innebär att den tillkommande bebyggelsen kom att hamna centralt i regionen med goda kollektivtrafikförbindelser.

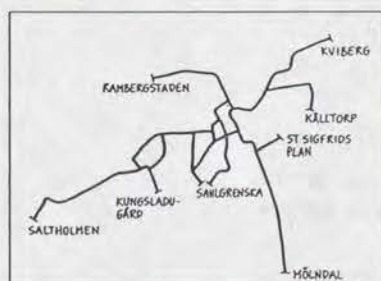
Nedanstående figurer visar tillkommande bebyggelse i Göteborg under perioden 1900 - 1930 respektive 1930 - 1940 samt spårvägs- och bussnäten år 1945.

Figur 4.6 Tillkommande bebyggelse i Göteborg 1900-1940 samt spårvägsnätet år 1945



Bostads- och arbetsområden från tiden 1900-1930

Bostadsområden 1930-1940



Spårvägsnätet 1945

Efterkrigstidens stadsbyggande i Göteborgsregionen hade förberetts genom den regionplan som utarbetades åren 1943-1944 under ledning av Sune Lindström. Stadsbyggnadsvisionen liknar, som tidigare nämnts Stockholms, såtillvida att det finns en stark koppling mellan planeringen av kollektivtrafik och bebyggelse. Den främsta skillnaden ligger i att Stockholm satsade på att bygga ut tunnelbanenätet medan Göteborg satsade på spårvägar och busslinjer.

Kommunerna i Göteborgsregionen hör intimt samman genom att regionen är en gemensam bostads- och arbetsmarknad. Ca 45 % av de förvärvsarbetande som bor i grannkommunerna till Göteborg arbetar i läns-huvudstaden.

Utvecklingen i *Malmöregionen* under i stort sett hela 1900-talet skiljer sig väsentligt från utvecklingen i de båda övriga storstadsregionerna. Visserligen har Malmö stad expanderat ut över de gamla jordbruksbyg-gerna men några förortsområden typ Enskede i Stockholm och Källtorp i Göteborg har aldrig blivit byggda. Expansionen i den övriga regionen hade redan ägt rum i och med järnvägarnas tillkomst i slutet av 1800-talet.

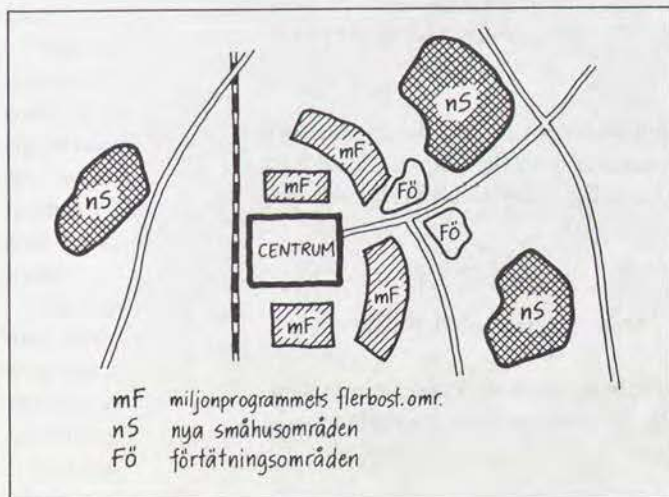
Den tidiga expansionen i stationssamhällena runt Malmö i kombination med jordbrukets starka ställning i regionen har lett till att Malmö inte fått samma dominans över näringslivet i regionen som vad Stockholm och Göteborg fått över sina respektive regioner. Malmöregionen har blivit jämförelsevis mer flerkärnig. Förutom i Malmö/Arlöv finns ett differentierat näringsliv i Lund och Trelleborg. Vidare finns regionala arbetsområden i Kävlinge, Staffanstorp och Svedala.

En annan påtaglig skillnad när det gäller utvecklingen av Malmöregionen och framför allt den i Stockholmsregionen är att bilismen kommit att dominera resandet i Malmö. Över 80 % av allt resande i Malmöregionen skedde redan år 1970 med bil medan bilismens andel av det totala resandet i Stockholmsregionen vid samma tidpunkt var mindre än hälften.

I mitten av 1970-talet stod många lägenheter i miljonprogrammets flerbostadsområden i storstäderna tomma. En omedelbar följd av detta blev ett kraftigt minskat bostadsbyggande. Den totala bostadsproduktionen sjönk med drygt 60 % och drabbade framför allt flerbostadshusen. Det enda större flerbostadsprojekt som färdigställts i storstadsregionerna efter 1975 är "Järvastaden" i Stockholm med Kista som stadsdelsgruppscentrum.

I stället kom 1970-talet att präglas av en omfattande småhusproduktion i perifera lägen. Schematiskt kan den rumsliga fördelningen av denna produktion, som nådde sin topp 1978, åskådliggöras med hjälp av figuren nedan.

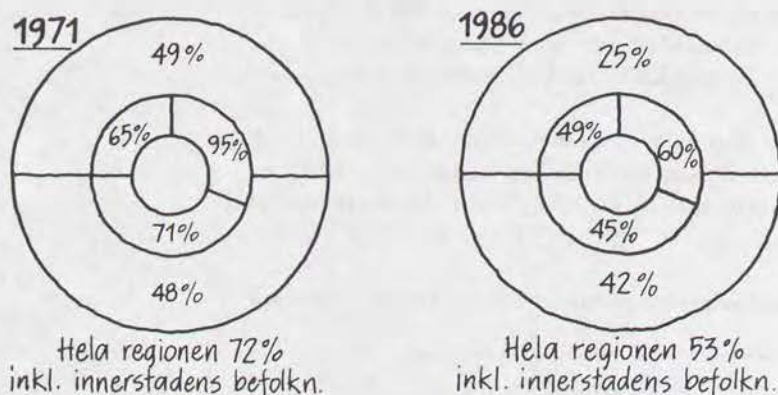
Figur 4.7 1970-talets småhusproduktion samt 1980-talets förtättningsområden



Den omfattande småhusproduktionen har fört med sig att hushållen i storstadsregionerna har fått en allt sämre tillgänglighet till arbete och service. För att ta sig till pendeltåg, tunnelbane- och spårvägsstationer med direktförbindelser till stadskärnorna där arbetsplatserna ligger kan hushållsmedlemmarna inte längre gå. Man tvingas att åka bil eller matar-buss till terminalerna. Bilen blir ett nödvändigt komplement till kollektivtrafiken.

Problemet ifråga kan även illustreras med hjälp av nedanstående figur. Denna visar andelen hushåll i olika delar av Stockholmsregionen som 1971 respektive 1986 bodde mindre än 500 meter från buss-, tunnelbane-, eller pendeltågsstation med direktförbindelse till city.

Figur 4.8 Andelen hushåll som bor mindre än 500 meter från terminal med direktförbindelse till city i olika delar av Stockholmsregionen

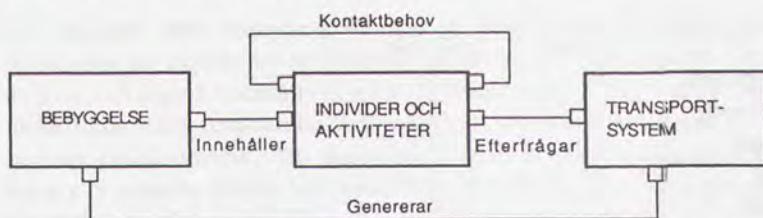


De problem som den allt sämre anpassningen mellan bebyggelse- och trafiksystemen i Stockholm medfört handlar om dels trängsel, tidsutdräkt och hälso- och säkerhetsrisker, dels onödig energiförbrukning och koloxidutsläpp.

### Slutsats angående sambandet mellan bebyggelse- och trafiksystem

Som framgår av vad som ovan redovisats finns ett starkt ömsesidigt samband mellan bebyggelse och trafik (BoT). Detta samband kan schematiskt illustreras med hjälp av figuren nedan.

Figur 4.9 Samband mellan bebyggelse och transportsystem



Bebyggelsen innehåller olika individer och aktiviteter som har ett kontaktbehov med varandra. Detta leder å ena sidan till en efterfrågan på transporter som i sin tur leder till att ett differentierat transportsystem växer fram. Å andra sidan, när transportsystemet väl finns kommer detta att generera ny bebyggelse.

Vad som är hönan och ägget i detta sammanhang (bebyggelsen eller transportsystemen) kan diskuteras men det lutar i allt väsentligt mot att den bebyggelsestruktur som vi har idag runt om i landet med få undantag är ett resultat av kommunikationssystemens framväxt.

Stadsbyggnandet i storstäderna (framför allt i Stockholm och Göteborg) bygger på en vision om ett samspel mellan bostäder, arbetsplatser och kollektivtrafik. Synsättet ifråga handlar om struktur, inte om service.

Det finns olika stadsbyggnadsfilosofier av vilka stjärnstanen är en. Genom att tunnelbanor, spårvägar och snabbtåg anläggs i vissa stråk får bebyggelsen karaktären av en stjärnstad med satelliter längs trafikstråken.

En annan typ av regional tillväxtstruktur är den s.k. *spridda tillväxten*. Den innebär att såväl bostäder som arbetsplatser lokaliseras perifert och glest.

I den allmänna debatten är det många som ser lösningen på trafik- och miljöproblemen i storstäderna i denna regionstruktur. Det är emellertid svårt att se att tanken på att människor skall bo, arbeta, handla och roa sig på samma ställen gäller för Göteborgs- och Stockholmsregionen. Dels ser invånarna på respektive region som en enda arbetsmarknad, dels förefaller det osannolikt att hushållen skall flytta om i den omfattning som krävs för att alternativet skall leda till ett minskat resande i praktiken.

Man kan således konstatera att behovet av att resa starkt hänger samman med bebyggelsestrukturen. I enkärniga arbetsmarknadsregioner där man bor i ett område, arbetar i ett annat och handlar i ett tredje, är behovet av att resa mycket stort. I självständiga små orter med en hög självförsörjningsgrad kan man gå eller cykla till det mesta.

Andelen boende med mer än 30 min respektive 60 min faktisk restid till arbetet i olika regioner redovisas i tabellen nedan.

Tabell 4.1 Faktisk restid till och från arbetsplatsen enligt SCB:s levnadsnivåundersökning 1990-91 (Procent)

	> 30 min	> 60 min
Stockholmsregionen	59	29
Göteborgsregionen	52	15
Malmöregionen	38	13
Större tätorter	39	8
Mindre tätorter	28	9
Landsbygd i syd	39	14
Landsbygd i norr	34	10

Som framgår av tabellen har landsbygdshushållen i södra Sverige längre restider till/från arbetet än hushållen i de norrländska glesbygderna, vilket går stick istäv med den allmänna uppfattningen om att man reser mycket och långt i inlandskommunerna. Förklaringen till detta har att göra med att det är långt mellan större orter i Norrlands glesbygd och att det är få som arbetspendlar dagligen, se tabell 4.2. Byter man arbete byter man också bostadsort.

Tabell 4.2 Andelen förvärvsarbetande som pendlar till annan kommun

Kommun	Andel pendlare	Kommuntyp
Botkyrka	65	Förort, Stockholm
Upplands-Bro	66	Förort, Stockholm
Mölnadal	52	Förort, Göteborg
Landskrona	23	Medelstor industristad
Tranås	13	Mångsidig "normalort"
Örnsköldsvik	5	Större stad i Norrland
Arjeplog	9	Självständig glesbygdssort
Kiruna	4	Industriort i Norrland

Behovet av att resa är således stukturellt betingat. Av vad som ovan redovisats framgår också att det sätt på vilket arbetsresorna kan/bör organiseras skiljer sig åt från region till region. Den stadsbyggnadsfilosofi som legat till grund för utbyggnaden av Stor-Göteborg och Stor-Stockholm bygger på en vision om ett samspel mellan bostäder, arbetsplatser och kollektivtrafik. En stadsbyggnadsfilosofi där bilen sätts i centrum leder till storstadsregioner som påminner om Los Angeles med stora och kostnadskrävande trafikanläggningar. Samtliga riksdagspartier anser att en sådan utveckling inte är önskvärd i Sverige. Den trafikpolitiska målsättningen för storstadsregionerna går ut på att främja kollektivtrafikresandet och såvitt möjligt begränsa bilismen.



## 4.5 Glesbygd och större öar utan fast broförbindelse

Av vad som ovan redovisats framgår att bebyggelse- och näringslivsstrukturen ger upphov till strukturella skillnader vad beträffar behovet av att resa och därmed också behovet av kollektivtrafik. Utöver dessa skillnader finns också strukturella skillnader som påverkar kostnaderna för att bedriva kollektivtrafik. Till dessa hör bl.a. den glesa bebyggelsestrukturen i Norrlands inland. Där underlaget är litet blir kostnaden per producerad personkilometer hög.

I kommuner/landsting med större öar utan broförbindelse med fastlandet blir kostnaderna för kollektivtrafiken högre än normalt eftersom färjetrafik är betydligt dyrare än busstrafik.

Kustlinjen från Nynäshamn i söder till Norrtälje i norr bildar ett skärgårdsskap med mer än 30 000 öar, holmar, kobbar och skär. Öarna sammanbinds genom 19 broar och 12 färjeleder.

På Västkusten är det ett 40-tal öar utan broförbindelse med fastlandet som kräver reguljär färjetrafik och i Blekinge skärgård är det 8 öar som har dagliga färjeförbindelser med fastlandet.

Färjetrafik i kommunal regi finns också i Örnsköldsviks kommun (Ulvön), Jönköpings kommun (Visingsö) och i Landskrona kommun (Ven).

## 4.6 Intäkter (avgifter)

När man beräknar eventuella strukturersättningar för kollektivtrafiken är det viktigt att man också beaktar skillnader i taxenivå, om sådana finns.

Vid köp av kontantbiljetter för en kortare resa varierar taxorna från 6 kronor (Skaraborg) till 13 kronor i Stockholms län.

Taxan för ett månadskort/länskort varierar från 330 kronor (Gotland) till 1 000 kronor (Norrbotten).

Emellertid kan inte ett länskort i Norrbotten jämföras med ett länskort på Gotland. I Norrbotten kan man använda länskortet för att resa från Luleå till Riksgränsen för att åka skidor (50 mil enkel resa). För den dagliga arbetspendlingen finns alternativ som är betydligt billigare.

Strukturkostnadsutredningen fann att det inte föreligger några större avgiftsskillnader mellan olika regioner så länge man jämför samma typ av färdbevis med varandra.

# 5 Statistisk analys

## 5.1 Allmänt

För att förklara till vilken del ett antal opåverkbara strukturella faktorer ligger bakom faktiskt observerade kostnadsskillnader vad avser kollektiv-

trafiken har, som tidigare nämnts, en statistisk analysmetod som kallas multipel regressionsanalys använts.

Den beroende variabel (y-variabeln) som skall förklaras är kostnaden per invånare. Kostnaden har definierats som summan av landstingets plus kommunernas kostnader inom ett län. Det är nödvändigt att lägga ihop kommunernas och landstingens kostnader för att man skall få jämförbara mått i analysen. Tar man enbart med landstingens (eller kommunernas) kostnader för kollektivtrafiken jämför man "äpplen mot päron" eftersom det finns skillnader i huvudmannaskapsfördelningen, såväl mellan länen som mellan landsting och kommuner inom ett län. De faktorer som testats för att försöka förklara kostnadsskillnaderna (X-variablerna), handlar om bebyggelsestruktur och avgiftspolicy.

## 5.2 Definition av variabler

### Y-variabel (beroende variabel):

*total kostnad i kronor per invånare (kommun + landsting)*

### X-variabler:

*rotgles* definieras som roten ut invånardistansen (det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i ett län). Variabeln avser att fånga upp *glesbygdsproblematiken*.

*kärna* definieras som dagbefolkningen i den kommun som har flest förvärvsarbetande i ett län dividerad med dagbefolkningen i länet totalt. Variabeln avser att fånga upp problemen/skillnaderna beträffande *en- kontra flerkärniga arbetsmarknadsregioner*. I en flerkärnig region kan många gå eller cykla till jobbet. En flerkärnig region karaktäriseras av en omfattande pendling.

*rotfolk* definieras som roten ur folkmängden. Variabeln avser att fånga upp *trängselproblematiken* i storstäderna.

*rot öar* definieras som roten ur antalet större öar utan fast broförbindelse och med färjor i linjetrafik som medger arbetspendling (*skärgårdsproblematiken*).

Förutom ovan nämnda variabler har två andra variabler testats i analysen. Den ena avser att fånga upp skillnader i *avgiftspolicy* och den andra skillnader i faktisk *arbetspendling*.

### 5.3 Resultat

Den statistiska analysen har visat att det vid en jämförelse mellan lands-  
tingen inte går att härleda något samband mellan höga kostnader för kol-  
lektivtrafiken och låga taxor.

Den har också visat att arbetspendlingen i hög grad samvarierar med  
den variabel som avser att spegla bebyggelsestrukturen - "kärna" (en/  
flerkärnig arbetsmarknad). Eftersom pendlingen är ett resultat av den  
regionala bebyggelsestrukturen är det den senare variabeln som skall  
betraktas som strukturell och opåverkbar i sammanhanget. Således åter-  
står endast fyra variabler för att försöka förklara observerade kostnads-  
skillnader (glesbygdsvariabeln, trängselvariabeln, skärgårdsvariabeln och  
regionstrukturvariabeln).

Regressionsanalysen med dessa fyra variabler ger ett  $R^2$ -värde på 0,90.  
Det handlar således om en mycket hög förklaringsgrad eftersom 1,0 är  
max.

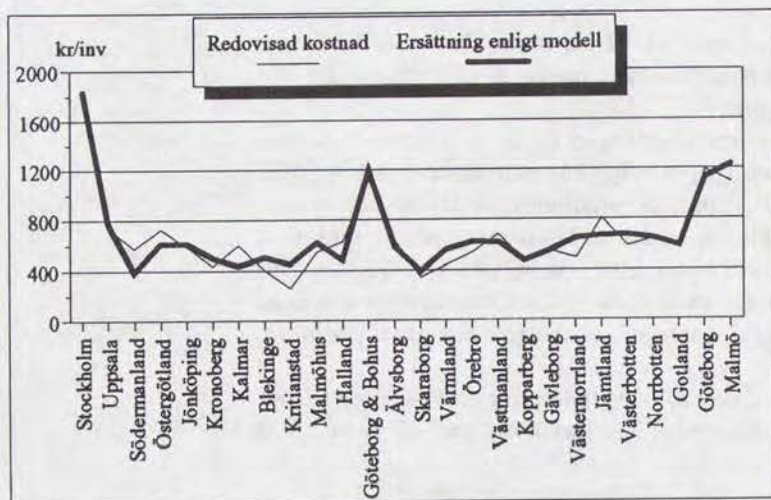
Variablernas koefficienter och T-värden redovisas i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Förklaringsvariabler kollektivtrafik,  $R^2=0,90$   
(förklaringsgrad)

Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	- 557,32	- 4,81
Rotgles	15,35	2,32
Rotfolk	1,07	4,46
Kärna	829,90	3,66
Rot öar	46,61	2,23

I figur 5.1 nedan visas modellens utfall respektive faktiskt redovisad  
kostnad per län. Gotland har ersatts med faktiskt redovisad kostnad  
eftersom förhållandena på ön inte kan jämföras med förhållandena på  
fastlandet. I sammanhanget bör också nämnas att öar där Vägverket  
svarar för färjetrafiken har exkluderats ur beräkningen.

Figur 5.1 Jämförelse mellan modellvärden och faktiskt redovisade kostnader



## 6 Alternativa sätt att hantera kostnadsutjämnningen

Som framgår av vad som ovan redovisats föreligger stora strukturella skillnader när det gäller behovet av att resa. I områden där bostäder, arbetsplatser och olika serviceinrättningar är skilda från varandra reser befolkningen 1-2 timmar per dag. I "normalstaden" kan de allra flesta gå eller cykla till arbetet respektive centrum.

Eftersom det är de invånare som generellt reser mycket (förortsbefolkningen) som skall betala till inkomstutjämnningen i det nya statsbidragssystemet kan det anses skäligt att dessa kompenseras för de merkostnader som kollektivtrafikresandet medför. I annat fall får de avstå inkomster utan att få göra avdrag för inkomsternas förvärvande.

Man bör heller inte glömma bort att kollektivtrafiken liksom kommunikationssystemen i övrigt spelar en fundamental roll för ekonomisk effektivitet, en insikt som idag tycks ha gått förlorad. Det är särskilt förvånande med tanke på att frågeställningen en gång gjordes till en politisk aktualitet av så vitt skilda personer som högermannen Eli Heckscher, folkpartisten Bertil Olin och socialdemokraten Hjalmar Branting.

"Om vi taga i betraktande den livliga samfärdselns inverkan på vår tids utveckling i materiellt hänseende, skola vi finna, att dess inflytande på detta område är ofantligt stort. Det är nämligen den lätta samfärdseln, som allena möjliggör konkurrensen, denna omätligt viktiga faktor i våra dagars alla industriella och merkantila förhållanden". (Brantings ord från en ungdomsuppsats).

Vid en utjämnning för strukturella kostnadsskillnader vad avser kollektivtrafiken måste man ta hänsyn till skillnader i huvudmannaskap. Skillnader förekommer dels mellan länen och dels mellan kommuner och landsting inom respektive län. Vidare är Vägverket inblandad i viss kollektivtrafik t.ex. vad beträffar färjetrafiken mellan fastlandet och olika öar.

Den kollektivtrafik för vilken kostnadsutjämnning bör ske är den som finansieras av kommuner och landsting. Eftersom behovet av kollektivtrafik är oberoende av huvudman torde det vara lämpligt

- a) att först beräkna en teoretisk standardkostnadsersättning på länsnivå och
- b) att därefter bryta ned den länsvisa ersättningen på kommuner och landsting i respektive län.

De länsvisa ersättningarna kan beräknas med ledning av resultaten från den statisiska analys som ovan redovisats i kapitel 5. Det innebär att respektive län (kommuner + landsting) erhåller en standardkostnadsersättning som baseras på följande formel.

$$\text{Standardkostnadsersättning} = -557,32 + 15,35 * \text{Rotgles} + 1,07 * \text{Rotfolk} \\ + 829,90 * \text{Kärna} + 46,61 * \text{Rot öar}$$

Den framräknade ersättningen per län liksom kostnaderna fördelade på kommuner och landsting framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Standardkostnadsersättningar för kollektivtrafiken  
(kronor per invånare år 1992)

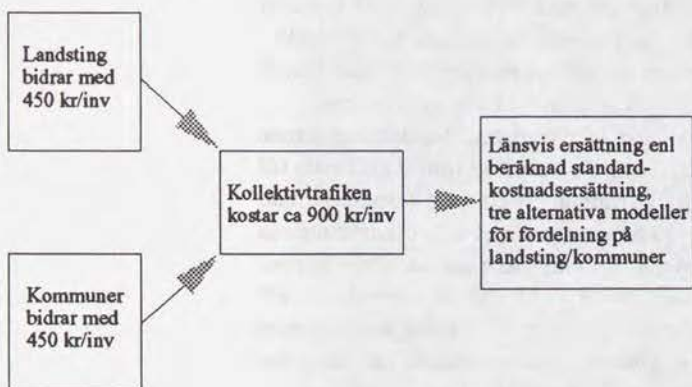
Län	Kostnad	Total ersättning	Kostnadernas fördelning	
			Landsting	Kommuner
Stockholm	1 837	1 837	1 836	2
Uppsala	742	760	205	538
Södermanland	572	383	465	107
Östergötland	724	607	319	405
Jönköping	590	607	319	306
Kronoberg	433	496	205	229
Kalmar	600	435	319	281
Blekinge	403	500	136	267
Kristianstad	261	447	132	128
Malmöhus	544	613	252	292
Halland	624	477	152	472
Östergötland	1 127	1 183	470	657
Älvsborg	639	576	237	402
Skaraborg	344	390	166	178
Värmland	440	556	155	285
Örebro	536	617	216	320
Västmanland	682	612	296	386
Kopparberg	470	470	238	233
Gävleborg	547	547	231	316
Västernorrland	489	645	178	311
Jämtland	803	665	489	313
Västerbotten	585	670	209	376
Norrbotten	638	646	177	462
Gotland	583	583	292	292
Malmö	1 189	1 120	595	595
Göteborg	1 091	1 230	546	546

Standardkostnadsersättningen per län är tämligen enkel att beräkna. Att fördela ut ersättningarna på landsting och kommuner är betydligt svårare om man har ambitionen att detta skall ske på ett rättvist sätt. I princip kan man tänka sig följande modeller för att fördela ut den länsvisa ersättningen till kommuner och landsting

- kompen­sera alla merkostnader för kollektivtrafiken i landstingssystemet och låta kommunerna och landstinget i respektive län göra upp om hur tilläggen/avdragen skall fördelas respektive finansieras,
- samma som a), men med den skillnaden att alla kostnader kompen­seras i kommunsystemet,
- beräkna ersättningarna totalt för länen och fördela ut kostnaderna på landsting och kommuner i respektive län efter faktisk kostnadsfördelning,
- beräkna ersättningarna totalt för länen och fördela ut kostnaderna på landsting och kommuner efter normalfördelningen vad beträffar huvudmannaskapet, dvs. 50/50 samt
- ersätta merkostnaderna för kollektivtrafiken genom ett avdrag i inkomstutjämnin­gen (i detta fall betraktas kollektivtrafikkostnaderna som en kostnad för inkomsternas förvärvande).

Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att kommuner och landsting gemensamt bidrar till kostnaderna och får en ersättning från ett för kommuner och landsting gemensamt system för kollektivtrafik. I detta bidrar samtliga landsting och kommuner med 450 kronor per invånare till kollektivtrafiken, dvs. vardera hälften av den riksgenomsnittliga kostnaden på ca 900 kronor per invånare. Från denna gemensamma "kollektivtrafikpåse" erhålls länsvisa ersättningar enligt de beräknade standardkostnadsersättningarna. Principen för denna gemensamma kollektivtrafikpåse redovisas schematiskt i nedanstående figur.

Figur 6.1 Principmodell med gemensam "kollektivtrafikpåse" för kommuner och landsting



Ersättningen per län kan fördelas mellan landstinget och kommunerna enligt åtminstone tre olika modeller:

1. Ersättningen till landstinget respektive länets kommuner sker efter den faktiska kostnadsfördelningen, netto.
2. Ersättningen fördelas med 50 % till landstinget och med 50 % till länets kommuner utom i Stockholms län, där fördelningen blir ca 75 % till landstinget och ca 25 % till kommunerna.
3. Hur ersättningen fördelas mellan landsting och kommuner avgörs av landstinget och kommunerna i respektive län.

I nedanstående tabell redovisas ett exempel från tre län på hur utfallet skulle se ut enligt fördelningsmodell 1.

**Tabell 6.2** Fördelning av standardkostnadsersättningar för län på landsting och kommuner vid en gemensam "kollektivtrafikpåse" (exempel med avrundade avdrag/ersättningar)

Län	Kom/Lt	Avdrag	Ersättning	Fördelning	Netto
AB	Kommuner	-450	+1 850	+450	0
	Landsting	-450		+1 400	+950
C	Kommuner	-450	+750	+550	+100
	Landsting	-450		+200	+250
L	Kommuner	-450	+450	+225	-225
	Landsting	-450		+225	-225

Fördelningsmodellerna kan innebära att man i de olika länen behöver förhandla om en annan fördelning av kostnadstäckningen för kollektivtrafiken mellan länets kommuner och där det i utjämningsystemet gjorda avdraget och den erhållna ersättningen beaktas vid förhandlingarna.

Ingen av de metoder som är tänkbara är riktigt bra. Kompenserar man alla kostnader i landstingssystemet måste de landsting som skall betala till utjämnningen kräva ersättningar från kommunerna i sina respektive län. Kompenserar man alla kostnader i kommunsystemet måste kommunerna i Stockholms län bilda ett "kommunalförbund" som samlar ihop de pengar som landstinget skall ha (landstinget i AB län är huvudman för kollektivtrafiken). Väjer man alternativ c) får man samma problem som i alternativ a), eftersom de flesta landsting inte ensamma kan bära den kostnad som ofördelningen till Stockholm innebär.

Alternativ d) innebär att stockholmskommunerna får ersättningar för kostnader som ligger på landstinget och alternativ e) leder till att man ruckar på principerna för utjämningsystemet i sin helhet, eftersom man gör avdrag för vissa kostnader i inkomstutjämnningen.

Alternativet med en särskild kollektivtrafikpåse ruckar också på principerna för det nya statsbidragssystemet.

Om man har ambitionen att såvitt möjligt lindra de skattemässiga omfördelningseffekterna av kollektivtrafikens strukturkostnader bör man välja alternativ d) eller e). Väljer man alternativ d) får stockholmskommunerna ersättningar för kostnader som man inte har, vilket i sin tur leder till att man kan hålla en lägre kommunalskatt än andra. Ur ett skattebetalarperspektiv behöver dock en sådan lösning inte vara helt felaktig eftersom kommuninvånarna får motsvarande högre landstingskatt. Så ser det för övrigt också ut i dagsläget. Oavsett val av metod krävs en mellankommunal utjämningsmodell inom respektive län.



**Källor**

- Andersson Åke E, Strömqvist Ulf: K-Samhällets Framtid  
SCB, Rapport nr 82: Våra dagliga resor 1982-1991  
SOU 1989:79: Storstadstrafik 4  
Boverket 1992: Storstadsuppdraget  
Svenska kommunförbundet 1988: Svensk tätort - En kunskapssamman-  
ställning för planeringsändamål



## Bilaga 5

### Andelen obligatorisk verksamhet i kommuner och landsting

#### *Kostnadsdefinitioner*

Beräkningarna bygger på 1992 års kostnader. Uppgifterna är hämtade från kommunernas räkenskapsammandrag och landstingens bokslutsstatistik.

För både kostnads- och inkomstutjämnningen bör utjämning ske för de kostnader som inte betalas av någon annan, dvs. i princip nettokostnaden. Bruttokostnaden reduceras därför med avgiftsintäkter, ersättning från andra huvudmän, specialdestinerade statsbidrag m.m. Den nettokostnad som återstår är med andra ord den som ska betalas med skatteintäkter och generella statsbidrag.

År 1993 omvandlades ett antal specialdestinerade statsbidrag till generella. Det gällde främst kommunerna där bidragen för skola, barnomsorg, äldreomsorg samt gator och vägar blev generella. För landstingen berördes främst omsorg och särskola samt färdtjänst i Stockholms län. Kostnader motsvarande dessa bidrag har lagts till ovan nämnda nettokostnad för respektive verksamhet.

Bidraget för sjukresor föreslås bli ett generellt statsbidrag. Kostnader motsvarande detta bidrag ingår därför också i beräkningarna.

För kommunerna ingår inte kostnaderna för bostadsbidrag och KBT, eftersom staten har övertagit kostnadsansvaret.

Kostnaderna för gemensam kommunadministration respektive central administration för landstingen innehåller både kostnader som rör obligatorisk verksamhet och kostnader av mer frivillig natur. Dessa kostnader har därför schablonmässigt beräknats vara till hälften obligatoriska.

## Primärkommuner

Riksgenomsnitt för primärkommunal verksamhet (kronor per invånare)

	Totala netto-kostnader	Nettokostnader obligatoriska verksamheten
Gemensam kommunadministration	1 495	
därav obligatoriskt	748	748
Arbete och näringsliv	282	
Mark och bostäder	125	
Gator och vägar	743	743
Kollektivtrafik	331	331
Flyg- och sjötrafik	18	
Fritid och rekreation	1 174	
Kultur	579	
Energi, vatten och avfall	52	
Grundskola	4 931	4 931
Gymnasieskola	1 881	1 881
Övrig utbildning	460	
Barnomsorg	3 862	3 862
Individ- och familjeomsorg	1 546	1 546
Äldreomsorg	5 321	5 321
Räddningstjänst	414	414
Miljö-, hälso- och samhällsskydd	97	97
Totalt	23 311	19 874
Obligatorisk andel		85.3 %

## Landsting

Riksgenomsnitt för landsting (kronor per invånare)

	Totala netto-kostnader	Nettokostnader obligatoriska verksamheten
Central förvaltning	333	
därav obligatoriskt	167	167
Läns- och regionsjukvård	7 059	7 059
Primärvård	1 933	1 933
Tandvård	373	373
därav barntandvård	278	278
Social verksamhet	133	133
Omsorger, inkl. särskola	1 436	1 436
Utbildning	404	
därav gymnasie	186	186
Kultur	145	
Diverse	952	
därav kollektivtrafik	595	505
därav färdtjänst	83	83
Sjukresor	161	161
Total kostnad	12 929	12 031
Obligatorisk andel		93.1 %

På grund av redovisningsproblem ingår inte de landstingsfria kommunerna och Västerbotten i beräkningarna.

# Bilaga 6

## Tabellbilaga

### Tabeller

1	Korrigerad bokslutsstatistik	196
2	Kollektivtrafik - Strukturvariabler och standardkostnadsersättningar	197
3	Intäkter, tillägg och avdrag i miljoner kronor	198
4	Särskilda skattesatser för landsting och landstingsfria kommuner	199
5	Inomkommunal utjämning av inkomster för landsting och landstingsfria kommuner	200
6	Inomkommunal utjämning av inkomster för kommuner	201

Tabell 1 Korrigerad bokslutsstatistik (kostnader för egen konsumtion, kronor per invånare per invånare år 1992)

Landsting el motsv	Läns- & regslj	Primär vård	Tand- vård	Social verks	Omsorgs- verks	Utbild- ning	Kultur	Kollektiv- trafik	Diverse	Centr. förv.	Totalt
Stockholm	8 620	2 400	426	387	1 458	346	103	1 837	1 270	337	17 184
Uppsala	7 203	3 113	525	263	1 534	647	167	742	-69	387	14 512
Södermanland	7 704	1 251	730	277	1 487	571	84	572	226	586	13 488
Östergötland	8 323	2 043	758	67	1 459	857	192	724	77	181	14 681
Jönköping	7 135	2 608	591	102	1 475	975	151	590	150	194	13 971
Kronoberg	7 350	1 296	510	169	1 596	708	80	433	471	292	12 905
Kalmar	7 391	2 441	633	135	2 008	824	159	600	-250	443	14 384
Blekinge	8 835	1 403	576	27	1 425	662	185	403	971	299	14 786
Kristianstad	7 628	1 557	545	64	1 560	751	107	261	297	356	13 126
Malmöhus	7 016	2 055	341	33	1 281	434	107	544	66	256	12 133
Halland	6 935	2 259	642	0	1 472	729	159	624	-141	342	13 021
Göteborg & Bohus	6 981	2 632	702	66	1 472	405	226	1 127	-426	478	13 663
Älvsborg	7 564	1 916	691	65	1 546	558	181	639	-202	246	13 204
Skaraborg	5 424	3 424	590	287	1 454	572	136	344	275	919	13 425
Värmland	8 275	2 462	708	85	1 552	853	211	440	276	294	15 156
Örebro	8 167	2 297	855	247	1 499	642	404	536	-114	562	15 095
Västmanland	8 032	1 767	707	55	1 585	610	163	682	-172	336	13 765
Kopparberg	7 599	2 807	754	94	1 847	571	202	470	-39	392	14 697
Gävleborg	7 807	2 582	686	113	1 657	650	212	547	-351	256	14 159
Västernorrland	7 745	2 643	739	37	1 646	660	275	489	312	470	15 016
Jämtland	6 746	2 853	689	196	2 259	813	316	803	215	863	15 753
Västerbotten	8 684	1 506	627	189	1 658	689	257	585	1 313	504	16 012
Norrbottnen	9 163	2 488	827	68	1 247	378	185	638	-117	482	15 359
<b>TOTALT</b>	<b>7 904</b>	<b>1 870</b>	<b>681</b>	<b>170</b>	<b>1 928</b>	<b>424</b>	<b>167</b>	<b>583</b>	<b>303</b>	<b>337</b>	<b>14 367</b>
Gotland	10 338	1 579	517	171	1 440	374	167	1 189	303	340	16 418
Malmö	10 563	809	753	438	1 472	187	167	1 091	303	340	16 123
<b>TOTALT</b>	<b>8 019</b>	<b>2 187</b>	<b>607</b>	<b>183</b>	<b>1 526</b>	<b>559</b>	<b>167</b>	<b>869</b>	<b>331</b>	<b>376</b>	<b>14 823</b>

Halland, Göteborg- & Bohus län samt Göteborgs kommun har påförts kostnader för omsorgsverksamhet som växlats över till kommunerna. Norrbotten har påförts kostnader motsvarande kostnaderna för den geriatrik som kommunerna i länet tog över vid ÅDEL-växlingen. De landstingsfria kommunerna har påförts kostnader som svarar mot riksgenomsnittet för kultur och diverse verksamheter. Göteborg- och Bohuslän har lämnat in en korrigerad bokslutsstatistik. Uppgifterna för Västerbotten är osäkra.

Tabell 2 Kollektivtrafik - Strukturvariabler och standardkostnadsersättningar(kronor per invånare)

Län	Rotgles 1)	Rotfolk 2)	Kärna 3)	Rotöar 4)	Standardkostnadsersättn. 5)
Stockholm	8,25	1286,28	0,55	9,43	1 837
Uppsala	13,23	523,37	0,67	0,00	742
Södermanland	12,88	506,77	0,24	0,00	572
Östergötland	13,23	637,26	0,34	0,00	724
Jönköping	13,93	556,54	0,37	1,00	590
Kronoberg	15,33	422,63	0,44	0,00	433
Kalmar	15,23	491,82	0,28	0,00	600
Blekinge	12,29	388,80	0,40	2,65	403
Kritianstad	12,53	539,88	0,28	0,00	261
Malmöhus	9,27	886,99	0,37	1,00	782
Halland	12,57	507,81	0,36	0,00	624
Göteborg & Bohu	9,49	861,71	0,67	6,24	1 436
Älvsborg	13,15	666,53	0,27	0,00	639
Skaraborg	13,53	527,41	0,21	0,00	344
Värmland	16,37	533,09	0,35	0,00	440
Örebro	13,78	523,08	0,49	0,00	536
Västmanland	12,96	509,35	0,51	0,00	682
Kopparberg	18,36	538,88	0,21	0,00	470
Gävleborg	16,43	537,90	0,33	0,00	547
Västernorrland	17,61	511,16	0,41	1,00	489
Jämtland	25,51	368,79	0,53	0,00	803
Västerbotten	22,49	503,82	0,42	0,00	585
Norrbottn	25,67	514,62	0,31	0,00	638
Gotland					582

1) Rotgles = Kvadratrotten ut invånardistansen (Källa : Svensk Nationalatlas, Befolkningen)

2) Rotfolk = Kvadratrotten ur folkmängden 1992-12-31

3) Kärna = Dabefolkningen i den kommun i länet med störst dagbefolkning/länets dagbefolkning

4) Rotöar = Kvadratrotten ur antalet öar som medger daglig arbetspendling

5) Beräknas enligt formeln  $-557,32 + 15,35 \times \text{Rotgles} + 1,07 \times \text{Rotfolk} + 829,9 \times \text{Kärna} + 46,61 \times \text{Rotöar}$

Tabell 3 Intäkter, tillägg och avdrag i miljoner kronor

Landsting	Egna skatte- intäkter	Utjäm- ning avg/ bidrag	Struktur- tillägg/ avdrag	Gene- rellt statsbidr	Kallorts- tillägg	Summa intäkter
Stockholm	23 646	-3 161	2 630	1 205	-33	24 286
Uppsala	2 983	51	-240	202	-6	2 990
Södermanland	2 585	133	-240	189	-5	2 663
Östergötland	4 328	154	-330	290	-8	4 433
Jönköping	3 146	239	-331	222	-6	3 270
Kronoberg	1 753	150	-231	128	-4	1 796
Kalmar	2 437	241	-155	173	-5	2 692
Blekinge	1 693	103	-145	108	-3	1 756
Kristianstad	2 807	298	-350	210	-6	2 958
Malmöhus	5 583	153	-615	402	-11	5 512
Halland	2 380	170	-445	189	-5	2 289
Göteborg & Bohus	3 025	52	-323	226	-6	2 974
Älvsborg	4 477	239	-629	320	-9	4 397
Skaraborg	2 701	288	-407	200	-6	2 777
Värmland	2 916	161	78	204	-6	3 354
Örebro	3 082	86	-121	197	-5	3 237
Västmanland	2 703	-10	-169	186	-5	2 705
Kopparberg	2 612	125	-35	207	-6	2 905
Gävleborg	3 106	116	133	207	-6	3 556
Västernorrland	2 698	14	8	186	-0	2 906
Jämtland	1 319	119	133	97	-1	1 668
Västerbotten	2 512	139	253	184	38	3 126
Norrbottn	2 616	-26	414	191	119	3 314
Gotland	538	106	38	41	-1	723
Malmö	2 431	57	312	170	-5	2 965
Göteborg	5 050	-239	766	312	-9	5 879



Tabell 4 Särskilda skattesatser för landsting och landstingsfria kommuner

Landsting (motiv)	Genomsnittlig utdebitering	För obligatoriska verksamheter		Skatteväxlingar		Särskild skattesats
		Äldromsorg	Egen	Omsorger och särskola	Genomsnittlig	
			Egen		Genomsnittlig	
Stockholm	11,44	*0,9=10,30	-1,8	+2,3	+0,17	=10,97
Uppsala	11,44	*0,9=10,30	-2,2	+2,3	+0,17	=10,57
Södermanland	11,44	*0,9=10,30	-2,4	+2,3	+0,17	=10,24
Östergötland	11,44	*0,9=10,30	-1,85	+2,3	+0,17	=10,92
Jönköping	11,44	*0,9=10,30	-2	+2,3	+0,17	=10,77
Kronoberg	11,44	*0,9=10,30	-2,75	+2,3	+0,17	=10,02
Kalmar	11,44	*0,9=10,30	-2,7	+2,3	+0,17	=10,07
Blekinge	11,44	*0,9=10,30	-1,95	+2,3	+0,17	=10,82
Kristianstad	11,44	*0,9=10,30	-2,3	+2,3	+0,17	=10,47
Malmöhus	11,44	*0,9=10,30	-2,45	+2,3	+0,17	=10,32
Halland	11,44	*0,9=10,30	-2,05	+2,3	+0,17	=9,22
Göteb. o bohus	11,44	*0,9=10,30	-2,25	+2,3	+0,17	=9,07
Älvsborg	11,44	*0,9=10,30	-2,85	+2,3	+0,17	=9,92
Skaraborg	11,44	*0,9=10,30	-2,7	+2,3	+0,17	=10,07
Värmland	11,44	*0,9=10,30	-3,05	+2,3	+0,17	=9,72
Örebro	11,44	*0,9=10,30	-2,2	+2,3	+0,17	=10,57
Västmanland	11,44	*0,9=10,30	-2,9	+2,3	+0,17	=9,87
Kopparberg	11,44	*0,9=10,30	-2,25	+2,3	+0,17	=8,84
Gävleborg	11,44	*0,9=10,30	-2	+2,3	+0,17	=10,77
Västernorrland	11,44	*0,9=10,30	-3,05	+2,3	+0,17	=9,72
Jämtland	11,44	*0,9=10,30	-2,55	+2,3	+0,17	=10,22
Västerbotten	11,44	*0,9=10,30	-2,65	+2,3	+0,17	=10,12
Norrbottnen	11,44	*0,9=10,30	-3,2	+2,3	+0,17	=9,42
Gotland	11,44	*0,9=10,30	-2,3	+2,3	+0,17	=10,3
Malinö	11,44	*0,9=10,30	-2,3	+2,3	+0,17	=10,3
Göteborg	11,44	*0,9=10,30	-2,3	+2,3	+0,17	=10,3

Anm. Utöver de skatteväxlingar som utredningen beaktat för omsorger och särskola har 0,14 kr/skr tillkommit för Södermanlands läns landsting samt 0,07 kr/skr för Göteborg och Bohus läns landsting

Tabell 5 Inomkommunal utjämning av inkomster för landsting och landstingsfria kommuner

Landsting (motsv.)	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/rskr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå (1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillkort och avdrag (3)	Generellt stats- bidrag (4)	Egna sk.int. +/- utj
	8.735.540			952 (2)	8.315		-240		
Stockholm	1.684.359	12,50	10,97	1.892	160	23.650	-3.163	1.205	21.692
Uppsala	282.386	11,30	10,57	264	269	2.983	51	202	3.236
Södermanland	264.474	10,83	10,24	239	252	2.585	134	189	2.908
Östergötland	405.104	11,65	10,92	372	386	4.328	154	290	4.772
Jönköping	310.717	11,50	10,77	274	296	3.146	239	222	3.607
Kronoberg	179.409	11,25	10,02	156	171	1.753	150	128	2.031
Kalmar	242.152	11,80	10,07	207	230	2.437	241	173	2.852
Blekinge	151.692	12,55	10,82	135	144	1.693	103	108	1.904
Kristianstad	293.221	11,20	10,47	251	279	2.807	298	210	3.315
Malmöhus	562.203	10,73	10,32	520	535	5.583	153	402	6.138
Halland	264.563	10,20	9,22	233	252	2.380	170	189	2.740
Göleb. o bohus	316.618	10,23	9,07	296	301	3.025	52	226	3.303
Älvsborg	447.067	11,15	9,92	401	426	4.477	239	320	5.035
Skaraborg	279.054	11,40	10,07	237	266	2.701	288	200	3.189
Värmland	285.005	11,45	9,72	255	271	2.916	162	204	3.281
Örebro	274.988	12,15	10,57	254	262	3.082	86	197	3.364
Västmanland	260.648	10,85	9,87	249	248	2.703	-10	186	2.879
Kopparberg	290.154	9,97	8,84	262	276	2.612	125	207	2.945
Gävleborg	289.046	11,75	10,77	264	275	3.106	116	207	3.429
Västernorrland	260.383	10,95	9,72	246	248	2.698	14	186	2.898
Jämtland	135.977	11,20	10,22	118	129	1.319	119	97	1.535
Västertotten	257.665	10,85	10,12	232	245	2.512	139	184	2.835
Norrbottnen	266.612	10,20	9,42	257	254	2.616	-26	191	2.781
Gotland	57.741	12,05	10,30	45	55	538	106	41	686
Malmö	237.588	11,02	10,30	221	226	2.431	57	170	2.658
Göteborg	436.714	11,50	10,30	439	416	5.050	-239	312	5.122

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Tabell 6 Inomkommunal utjämning av inkomster för kommuner

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skkr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540			952 2) 8.315			-237		
BOTKYRKA	69.184	17,60	15,02	67	66	1.176	-14	248	1.409
DANDERYD	28.297	13,45	15,02	43	27	584	-248	101	438
EKERÖ	20.334	16,55	15,02	22	19	366	-42	73	397
HANINGE	63.787	18,30	15,02	66	61	1.216	-86	229	1.358
HUDDINGE	75.358	17,75	15,02	81	72	1.438	-139	270	1.569
JÄRFALLA	57.594	17,35	15,02	68	55	1.187	-204	206	1.189
LIDINGÖ	38.362	15,52	15,02	54	37	844	-269	137	713
NACKA	67.135	16,15	15,02	79	64	1.276	-227	241	1.290
NORRTÄLJE	49.124	17,05	15,02	43	47	732	57	176	966
NYNÄSHAMN	22.522	17,30	15,02	23	21	397	-22	81	455
SALEM	12.841	17,05	15,02	14	12	239	-27	46	258
SIGTUNA	32.522	17,30	15,02	34	31	592	-49	117	659
SOLLENTUNA	52.946	16,15	15,02	62	50	1.004	-176	190	1.017
SOLNA	53.453	14,60	15,02	61	51	892	-153	191	930
STOCKHOLM	692.374	15,80	15,02	792	659	12.514	-1.997	2.480	12.997
SUNDBYBERG	31.016	16,60	15,02	34	30	570	-72	111	609
SÖDERTÄLJE	81.455	17,25	15,02	82	78	1.406	-60	292	1.638
TYRESÖ	35.120	16,70	15,02	39	33	655	-87	126	694
TÄBY	58.208	13,20	15,02	75	55	993	-298	209	904
UPPLANDS-BRO	19.851	17,80	15,02	21	19	376	-34	71	414
UPPLANDS-VÄSBY	35.778	17,80	15,02	40	34	712	-89	128	751
VALLENTUNA	23.072	15,90	15,02	24	22	380	-29	83	434
VAXHOLM	7.370	16,70	15,02	8	7	128	-10	26	145
VÄRMÖ	25.096	17,30	15,02	24	24	421	-7	90	504
ÖSTERÅKER	31.560	15,80	15,02	33	30	528	-50	113	590
ENKÖPING	36.130	18,70	15,42	33	34	612	25	129	767
HÄBO	16.474	18,00	15,42	17	16	307	-21	59	345
TIERP	20.283	19,70	15,42	17	19	333	37	73	443
UPPSALA	177.638	18,05	15,42	169	169	3.050	2	636	3.688
ÄLVKARLEBY	9.358	20,20	15,42	9	9	176	3	34	212
ÖSTHAMMAR	22.503	20,20	15,42	20	21	395	28	81	504

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skkr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540			952 2) 8.315			-237		
ESKILSTUNA	89.798	19,87	15,75	83	85	1.645	43	322	2.009
FLEN	17.368	19,77	15,75	15	17	298	23	62	383
GNESTA	9.654	18,67	15,75	8	9	151	17	35	203
KATRINEHOLM	33.217	18,67	15,75	29	32	539	43	119	701
NYKÖPING	48.373	18,67	15,75	46	46	864	-4	173	1.034
OXELÖSUND	12.227	19,47	15,75	13	12	258	-26	44	276
STRÅNGNÄS	28.325	18,67	15,75	26	27	492	10	101	603
TROSA	9.964	18,67	15,75	10	9	183	-5	36	214
VINGÅKER	9.894	19,57	15,75	8	9	160	20	35	215
BOXHOLM	5.654	18,35	15,07	5	5	84	12	20	116
FINSPÅNG	23.180	19,50	15,07	21	22	406	19	83	508
KINDA	10.563	19,60	15,07	8	10	159	29	38	226
LINKÖPING	128.538	17,85	15,07	123	122	2.189	-4	460	2.645
MJÖLBY	26.222	18,10	15,07	22	25	404	40	94	538
MOTALA	42.399	19,10	15,07	37	40	711	47	152	910
NORRKÖPING	120.878	19,65	15,07	112	115	2.205	43	433	2.681
SÖDERKÖPING	13.833	18,80	15,07	12	13	218	24	50	291
VADSTENA	7.663	18,45	15,07	7	7	126	7	27	161
VALDEMARSVIK	8.937	19,35	15,07	7	9	130	27	32	189
YDRE	4.267	17,35	15,07	3	4	55	14	15	84
ÅTVIDABERG	12.677	18,10	15,07	11	12	198	17	45	260
ÖDESHÖG	5.947	18,35	15,07	4	6	80	20	21	121
ANEBY	7.307	18,25	15,22	5	7	94	28	26	148
EKSJÖ	18.124	19,00	15,22	16	17	296	26	65	386
GISLAVED	29.608	18,00	15,22	26	28	476	27	106	609
GNOSJÖ	9.796	17,50	15,22	9	9	154	8	35	197
JÖNKÖPING	113.638	18,20	15,22	104	108	1.899	58	407	2.364
NÄSSJÖ	30.725	18,85	15,22	27	29	502	40	110	652
SÄVSJÖ	12.027	18,00	15,22	9	11	167	33	43	243
TRANÅS	17.867	19,00	15,22	15	17	289	27	64	380
VÄGGERYD	12.364	18,00	15,22	10	12	182	25	44	252
VETLANDA	27.809	18,60	15,22	23	26	434	48	100	581
VÄRNAMO	31.452	18,50	15,22	29	30	531	19	113	662

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540			952.2)					
				8.315					
									-237
ALVESTA	19.800	18,75	15,97	16	19	304	42	71	417
LESSEBO	9.090	19,25	15,97	7	9	143	19	33	195
LJUNGBY	27.564	18,25	15,97	24	26	432	41	99	572
MARKARYD	10.708	19,25	15,97	9	10	168	23	38	230
TINGSRYD	14.572	19,25	15,97	11	14	212	45	52	310
UPPVIDINGE	10.455	19,75	15,97	9	10	168	23	37	229
VÄXJÖ	71.287	19,00	15,97	66	68	1.258	26	255	1.540
ÅLMHULT	15.933	16,75	15,97	14	15	233	20	57	310
BORGHOLM	11.884	18,20	15,92	8	11	147	52	43	241
EMMABODA	10.545	19,00	15,92	9	10	175	13	38	226
HULTSFRED	16.733	18,70	15,92	14	16	258	34	60	352
HÖGSBY	7.050	19,30	15,92	5	7	102	23	25	150
KALMAR	57.272	18,70	15,92	52	55	978	36	205	1.218
MÖNSTERÅS	13.304	19,20	15,92	11	13	219	20	48	287
MÖRBYLÅNGA	13.815	18,20	15,92	11	13	199	35	49	284
NYBRO	20.752	18,60	15,92	18	20	333	30	74	437
OSKARSHAMN	27.126	18,55	15,92	25	26	464	13	97	574
TORSÅS	8.019	19,20	15,92	6	8	109	31	29	169
VIMMERBY	15.989	18,45	15,92	13	15	243	32	57	333
VÄSTERVIK	39.663	18,95	15,92	34	38	641	62	142	846
KARLSHAMN	31.450	18,70	15,17	29	30	543	13	113	669
KARLSKRONA	59.648	18,35	15,17	53	57	967	62	214	1.243
OLOFSSTRÖM	14.928	18,20	15,17	14	14	255	3	53	312
RONNEBY	29.176	18,20	15,17	25	28	461	37	105	603
SÖLVESBORG	16.490	18,45	15,17	14	16	254	29	59	342

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skkr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- infäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj
BROMÖLLA	12.676	18,15	15,52	11	12	203	13	45	262
BÄSTAD	14.060	17,80	15,52	12	13	212	23	50	285
HÄSLEHOLM	49.468	17,30	15,52	42	47	721	84	177	982
KLIPPAN	16.292	18,20	15,52	14	16	253	25	58	336
KRISTIANSTAD	72.980	18,30	15,52	65	69	1.192	67	261	1.521
OSBY	13.599	18,55	15,52	11	13	212	23	49	284
PERSTORP	7.445	18,30	15,52	7	7	122	6	27	155
SIMRISHAMN	20.412	17,80	15,52	16	19	290	48	73	412
TOMMELILLA	12.675	17,80	15,52	9	12	165	43	45	254
ÅSTORP	13.145	18,30	15,52	11	13	205	21	47	272
ÄNGELHOLM	35.622	17,05	15,52	32	34	541	34	128	702
ÖRKELLJUNGA	9.728	16,95	15,52	7	9	127	28	35	189
ÖSTRA GÖINGE	15.119	18,80	15,52	13	14	238	27	54	319
BJUV	14.264	18,27	15,67	12	14	227	18	51	296
BURLÖV	14.385	18,62	15,67	14	14	260	-4	52	307
ESLÖV	28.263	18,27	15,67	24	27	443	42	101	586
HELSINGBORG	111.726	18,37	15,67	105	106	1.937	14	400	2.351
HÖGANÄS	22.895	17,27	15,67	22	22	377	-0	82	458
HÖRBY	13.754	17,27	15,67	11	13	183	39	49	271
HÖÖR	13.390	18,27	15,67	11	13	202	26	48	277
KÄVLINGE	24.028	17,17	15,67	23	23	388	4	86	478
LANDSKRONA	36.297	18,77	15,67	33	35	624	20	130	775
LOMMA	17.496	16,77	15,67	19	17	325	-43	63	345
LUND	94.071	18,02	15,67	88	90	1.588	22	337	1.947
SJÖBO	16.626	16,52	15,67	13	16	213	46	60	319
SKURUP	13.794	18,27	15,67	11	13	207	28	49	285
STAFFANSTORP	18.540	17,02	15,67	19	18	315	-14	66	368
SVALÖV	12.926	18,52	15,67	11	12	199	25	46	270
SVEDALA	17.974	18,27	15,67	16	17	300	11	64	375
TRELLEBORG	37.075	18,27	15,67	33	35	606	33	133	772
VELLJNGE	29.092	16,77	15,67	32	28	531	-62	104	573
YSTAD	25.607	18,52	15,67	23	24	418	29	92	538

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540			952 2)			-237		
				8.315					
ESSUNGA	6.093	18,70	15,92	26	5	6	84	20	127
FALKÖPING	31.921	18,70	15,92	26	30	495	62	114	672
GRÄSTORP	6.160	19,20	15,92	5	5	6	93	16	131
GULLSPÅNG	6.435	20,50	15,92	5	5	6	102	18	143
GÖTENE	13.835	18,85	15,92	11	13	213	30	50	292
HABO	9.570	17,20	15,92	8	8	9	137	18	189
HJO	9.213	19,20	15,92	8	9	145	20	33	197
KARLSBORG	7.872	19,35	15,92	7	7	134	9	28	171
LIDKÖPING	36.394	19,10	15,92	32	35	604	48	130	782
MARJESTAD	24.710	19,60	15,92	22	24	429	26	89	544
MULLSJÖ	7.450	18,20	15,92	6	7	108	19	27	153
SKARA	18.701	19,45	15,92	17	18	322	20	67	409
SKÖVDE	48.813	18,15	15,92	46	46	826	15	175	1.016
TIBRO	11.193	17,45	15,92	9	11	161	23	40	224
TIDAHOLM	13.246	18,95	15,92	11	13	208	26	47	281
TÖREBODA	10.476	19,35	15,92	8	10	151	35	38	223
VARA	16.972	18,70	15,92	13	16	243	51	61	354
ARVIKA	27.034	19,45	16,27	23	26	438	52	97	587
EDA	9.350	19,55	16,27	7	9	144	25	33	202
FILIPSTAD	13.120	19,55	16,27	11	12	222	19	47	287
FORSHAGA	12.314	20,45	16,27	11	12	216	19	44	279
GRUMS	10.363	20,45	16,27	9	10	183	15	37	235
HAGFORS	15.821	20,35	16,27	14	15	294	10	57	361
HAMMARÖ	14.155	20,15	16,27	14	13	279	-6	51	324
KARLSTAD	77.809	19,80	16,27	77	74	1.520	-44	279	1.755
KIL	12.322	20,05	16,27	11	12	213	18	44	275
KRISTINEHAMN	25.924	20,85	16,27	23	25	486	22	93	601
MUNKFORS	4.726	20,55	16,27	4	4	85	6	17	108
STORFORS	5.247	19,80	16,27	4	5	87	10	19	116
SUNNE	14.028	19,85	16,27	11	13	223	34	50	308
SÄFFLE	17.749	19,95	16,27	15	17	303	28	64	394
TORSBY	14.960	20,55	16,27	12	14	253	32	54	338
ÅRJÄNG	10.083	19,30	16,27	8	10	148	32	36	215

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nivånande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540			952.2) 8.315			-237		
BOLLNÄS	28.037	18,50	15,22	24	27	449	37	100	586
GÄVLE	89.518	18,65	15,22	89	85	1.656	-54	321	1.922
HOFORS	11.645	20,00	15,22	11	11	221	0	42	263
HUDIKSVALL	38.703	19,25	15,22	34	37	661	38	139	838
LJUSDAL	21.092	20,00	15,22	17	20	347	42	76	464
NORDANSTIG	11.295	19,00	15,22	9	11	167	29	40	237
OCKELBO	6.473	19,50	15,22	5	6	102	14	23	139
OVANÅKER	13.363	19,00	15,22	11	13	206	29	48	282
SANDVIKEN	39.316	19,75	15,22	37	37	735	4	141	879
SÖDERHAMN	29.604	18,80	15,22	27	28	499	25	106	630
HÄRNÖSAND	27.440	20,80	16,27	26	26	541	2	98	641
KRAMFORS	23.985	20,60	16,27	20	23	419	41	86	545
SOLLEFTEÅ	24.460	20,85	16,27	21	23	440	36	88	563
SUNDSVALL	94.513	20,05	16,27	97	90	1.936	-108	339	2.167
TIMRÅ	18.816	20,10	16,27	18	18	353	5	67	426
ÅNGE	12.391	20,55	16,27	11	12	219	19	44	282
ÖRNSKÖLDSVIK	58.778	19,05	16,27	54	56	1.031	30	211	1.271
BERG	8.576	20,35	15,77	6	8	128	29	31	188
BRÄCKE	8.477	20,05	15,77	7	8	137	20	30	187
HÄRJEDALEN	12.316	20,55	15,77	10	12	207	26	44	277
KROKOM	14.761	20,00	15,77	12	14	233	38	53	324
RAGUNDA	6.831	20,55	15,77	6	7	116	13	24	154
STRÖMSUND	15.664	20,55	15,77	13	15	260	36	56	352
ÅRE	9.996	20,05	15,77	8	10	157	26	36	219
ÖSTERSUND	59.356	19,15	15,77	57	56	1.087	4	213	1.295

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar



Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1)	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- infäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna skint. +/- utj + statsbid
	8.735.540			952.2)			-237		
				8.315					
BJURHOLM	2.875	20,15	15,87	2	3	46	7	10	63
DOROTEÅ	3.716	20,65	15,87	3	4	61	9	13	84
LYCKSELE	14.126	20,10	15,87	13	13	256	11	51	318
MALÅ	4.063	20,40	15,87	4	4	72	6	15	92
NORDMALING	8.201	19,65	15,87	6	8	126	22	29	177
NORSJÖ	5.229	20,40	15,87	4	5	89	10	19	118
ROBERTSFORS	7.774	20,15	15,87	6	7	121	22	28	171
SKELLEFTÅ	75.805	20,15	15,87	70	72	1.403	40	272	1.715
SORSELE	3.459	20,65	15,87	3	3	56	9	12	78
STORUMAN	7.593	20,15	15,87	6	7	129	13	27	169
UMEÅ	96.962	20,35	15,87	92	92	1.873	4	347	2.224
VILHELMINA	8.440	20,65	15,87	7	8	142	19	30	191
VINDELN	6.582	19,65	15,87	5	6	101	18	24	142
VÄNNÄS	8.749	20,15	15,87	7	8	145	18	31	194
ÅSELE	4.091	20,65	15,87	3	4	68	9	15	92
ARJEPLOG	3.732	20,85	16,57	3	4	68	5	13	86
ARVIDSJAUR	7.893	19,15	16,57	7	8	136	7	28	171
BODEN	30.566	20,20	16,57	29	29	590	-2	110	698
GÄLLVARE	22.275	20,90	16,57	23	21	475	-25	80	529
HÄPANDA	10.921	19,35	16,57	9	10	166	30	39	235
JOKKMOKK	6.586	20,45	16,57	6	6	123	4	24	151
KALIX	19.197	20,20	16,57	18	18	367	2	69	437
KIRUNA	26.227	21,20	16,57	28	25	593	-50	94	637
LULEÅ	69.623	20,35	16,57	71	66	1.451	-83	249	1.617
PAJALA	8.377	20,65	16,57	7	8	137	23	30	189
ALVSBYN	40.837	20,60	16,57	39	39	795	4	146	946
ALVSBYN	9.434	19,80	16,57	8	9	165	11	34	210
ÖVERKALIX	4.719	21,15	16,57	4	4	83	10	17	109
ÖVERTORNEÅ	6.225	20,10	16,57	5	6	96	19	22	137
GOTLAND	57.741	19,70	15,69	45	55	879	162	207	1.248
MALMÖ	237.588	18,00	15,69	221	226	3.971	87	851	4.909
GÖTEBORG	436.714	18,80	15,69	439	416	8.252	-365	1.565	9.452

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skattejämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1) 952 2) 8.315	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540						-237		
ASKERSUND	12.302	19,20	15,42	10	12	198	21	44	264
DEGERFORS	11.642	19,60	15,42	10	11	203	11	42	256
HALLSBERG	16.566	19,20	15,42	15	16	282	17	59	358
HÄLLEFORS	8.993	19,70	15,42	8	9	159	8	32	199
KARLSKOGA	33.415	19,70	15,42	34	32	661	-27	120	754
KUMLA	18.845	18,70	15,42	17	18	317	16	68	400
LAXÅ	7.292	19,70	15,42	7	7	132	4	26	162
LINDESBERG	24.860	19,20	15,42	22	24	423	25	89	537
LJUSNARSBERG	6.409	19,70	15,42	5	6	106	11	23	140
NORA	10.729	19,00	15,42	9	10	180	11	38	230
ÖREBRO	123.935	19,50	15,42	116	118	2.264	29	444	2.737
ARBOGA	14.595	19,95	16,12	13	14	269	7	52	328
FAGERSTA	13.637	20,90	16,12	13	13	277	-4	49	321
HALLSTAHAMMAR	16.389	19,90	16,12	16	16	313	-2	59	370
HEBY	13.931	19,90	16,12	11	13	216	39	50	305
KUNGSÖR	8.536	19,80	16,12	8	8	151	8	31	190
KÖPING	26.269	20,25	16,12	24	25	479	22	94	595
NORBERG	6.690	20,00	16,12	6	6	120	6	24	150
SALA	22.310	20,40	16,12	19	21	385	38	80	503
SKINNSKATTEBERG	5.342	19,90	16,12	4	5	88	10	19	118
SURAHAMMAR	11.346	19,40	16,12	11	11	206	3	41	250
VÄSTERÅS	121.603	18,55	16,12	125	116	2.310	-142	436	2.604
AVESTA	24.372	21,43	17,15	22	23	478	15	87	581
BORLÄNGE	47.494	21,78	17,15	45	45	977	6	170	1.153
FALUN	54.763	20,63	17,15	53	52	1.102	-22	196	1.276
GAGNEF	10.520	20,93	17,15	9	10	185	20	38	243
HEDEMORA	17.058	21,18	17,15	15	16	309	28	61	398
LEKSAND	15.329	20,78	17,15	13	15	269	28	55	352
LUDVIKA	28.526	21,93	17,15	27	27	589	5	102	696
MALUNG	11.462	20,93	17,15	10	11	205	19	41	265
MORA	20.881	21,45	17,15	18	20	391	28	75	494
ORSA	7.350	21,68	17,15	6	7	125	21	26	172
RÅTTVIK	11.398	20,93	17,15	9	11	197	25	41	262
SMEDJEBACKEN	13.020	21,78	17,15	12	12	264	5	47	315
SÅTER	11.899	20,43	17,15	10	11	205	22	43	270
VANSBRO	7.778	20,78	17,15	6	7	127	22	28	177
ÄLVDALEN	8.304	21,43	17,15	7	8	142	22	30	194

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

Kommuner	Antal inv 93-11-01	Egen utdeb (kr/skr)	Särskild skatte- sats	Skatteund. uppräknat till 1994 års nivå 1) 952 2) 8.315	Genom- snittligt uppräknat skatte- underlag	Egna skatte- intäkter	Tillskott och avdrag 3)	Generellt stats- bidrag 4)	Egna sk.int. +/- utj + statsbid
	8.735.540						-237		
FALKENBERG	38.572	19,05	16,77	32	37	603	85	138	826
HALMSTAD	82.066	18,05	16,77	74	78	1.330	74	294	1.698
HYLTE	11.085	18,55	16,77	9	11	169	24	40	233
KUNGSBACKA	58.881	19,35	16,77	58	56	1.128	-38	211	1.301
LAHOLM	23.037	19,05	16,77	17	22	329	78	83	490
VARBERG	50.922	20,05	16,77	43	48	869	86	182	1.138
HÄRRYDA	28.202	20,02	16,92	28	27	567	-25	101	643
KUNGÄLV	35.296	20,27	16,92	34	34	691	-8	126	809
LYSEKIL	15.358	21,47	16,92	13	15	287	21	55	363
MUNKEDAL	11.055	21,77	16,92	9	11	194	27	40	261
MÖLNDAL	53.234	18,47	16,92	56	51	1.027	-84	191	1.134
ORUST	15.032	20,77	16,92	12	14	250	39	54	342
PARTILLE	31.398	19,87	16,92	32	30	637	-37	112	713
SOTENÄS	9.860	19,77	16,92	8	9	165	17	35	218
STENUNGSUND	19.506	20,77	16,92	19	19	392	-5	70	457
STRÖMSTAD	10.877	21,22	16,92	9	10	187	26	39	252
TANUM	12.432	20,77	16,92	9	12	188	47	45	280
TJÖRN	14.600	19,77	16,92	13	14	249	22	52	323
UDDEVALLA	48.343	21,52	16,92	44	46	941	39	173	1.153
ÖCKERÖ	11.425	19,57	16,92	10	11	193	17	41	251
ALE	25.167	20,00	16,07	23	24	468	9	90	567
ALINGSÅS	34.208	20,15	16,07	31	33	615	33	123	770
BENGTSFORS	11.587	20,35	16,07	10	11	203	17	42	262
BORÅS	103.292	19,10	16,07	96	98	1.836	35	370	2.241
DALS-ED	5.352	20,65	16,07	4	5	84	17	19	120
FÄRGELANDA	7.512	20,05	16,07	6	7	117	21	27	165
HERRLJUNGA	9.747	18,75	16,07	8	9	145	24	35	205
LERUM	34.062	19,25	16,07	34	32	656	-26	122	751
LILLA EDET	13.248	20,55	16,07	11	13	230	23	47	300
MARK	33.527	19,15	16,07	28	32	530	68	120	718
MELLERUD	10.522	19,85	16,07	8	10	160	32	38	229
SVENLJUNGA	11.284	19,25	16,07	9	11	169	31	40	241
TRANEMO	12.491	18,60	16,07	11	12	198	20	45	263
TROLLHÄTTAN	51.767	19,75	16,07	50	49	986	-11	185	1.161
ULRICEHAMN	22.989	18,25	16,07	19	22	348	45	82	476
VÄRGÅRDA	10.571	18,85	16,07	8	10	155	29	38	222
VÄNERSBORG	36.383	20,50	16,07	35	35	708	1	130	840
ÅMÅL	13.358	20,55	16,07	12	13	238	18	48	304

1) Enligt 1993 års taxering

2) Genomsnittligt skatteunderlag per invånare

3) Diff mellan genomsnittligt och eget skatteunderlag multiplicerat med den särskilda skattesatsen

4) Nuvarande skatteutjämningsbidrag, allmän sjukvårdsersättning, bidrag för sjukresor samt avdrag för nuvarande ekonomiska regleringar

# Statens offentliga utredningar 1994

## Kronologisk förteckning

---

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Måns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutspatsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otilförlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

# Statens offentliga utredningar 1994

## Kronologisk förteckning

---

69. On the General Principles of Environment

Protection. M.

70. Inomkommunal utjämning. Fi.

---

# Statens offentliga utredningar 1994

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

### Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]  
Kriminalvård och psykiatri. [5]  
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]  
Förvalta bostäder. [23]  
Vallagen. [30]  
Utrikessekretessen. [49]  
6 Juni Nationaldagen. [58]  
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]

### Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]  
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]  
Suveränitet och demokrati  
+ bilagedel med expertutspatser. [12]  
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]  
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]  
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

### Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

### Socialdepartementet

Måns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]  
Reformerat pensionssystem. [20]  
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.  
Kostnader och individeffekter. [21]  
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.  
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]  
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]  
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]  
Att förebygga alkoholproblem. [26]  
Vård av alkoholmissbrukare. [27]  
Kvinnor och alkohol. [28]  
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]  
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]  
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]

Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]  
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]

### Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

### Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]  
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]  
JIK-metoden, m.m. [13]  
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]  
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]  
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]  
Allemanssparandet – en översyn. [50]  
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]  
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]  
Statistik och integritet, del 2  
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]  
Finansiella tjänster i förändring. [66]  
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]  
Inomkommunal utjämning. [70]

### Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]  
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

### Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]  
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]  
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]  
Vår andes stämma – och andras.  
Kulturpolitik och internationalisering. [35]  
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]  
Teaterns roller. [52]  
Mästarbrev för hantverkare. [53]  
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]  
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]

### Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]

---

# Statens offentliga utredningar 1994

## Systematisk förteckning

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]  
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

### **Civildepartementet**

Kommunerna, Landstingen och Europa.  
+ Bilagedel. [2]  
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]  
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell  
uppföljning och utvärdering. [18]  
Mycket Under Samma Tak. [32]  
Staten och trossamfunden. [42]

### **Miljö- och naturresursdepartementet**

EU, EES och miljön. [7]  
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.  
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]  
Miljö och fysisk planering. [36]  
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]  
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och  
förslag. [59]  
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av  
vattenområden. [59]  
Med raps i tankarna? [64]  
On the General Principles of Environment  
Protection. [69]

---







