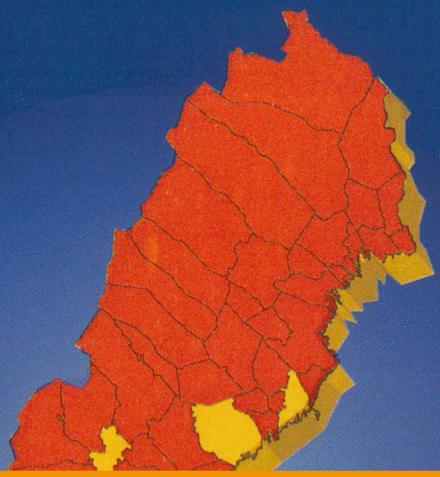
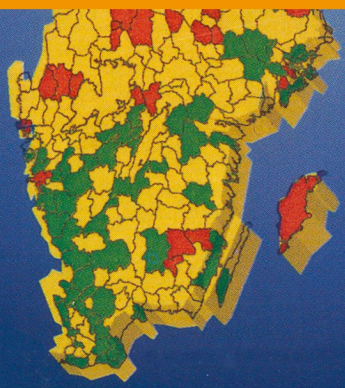
Kostnadsutjämning mellan kommunerna

STRUKTURKOSTNADSUTREDNINGEN



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

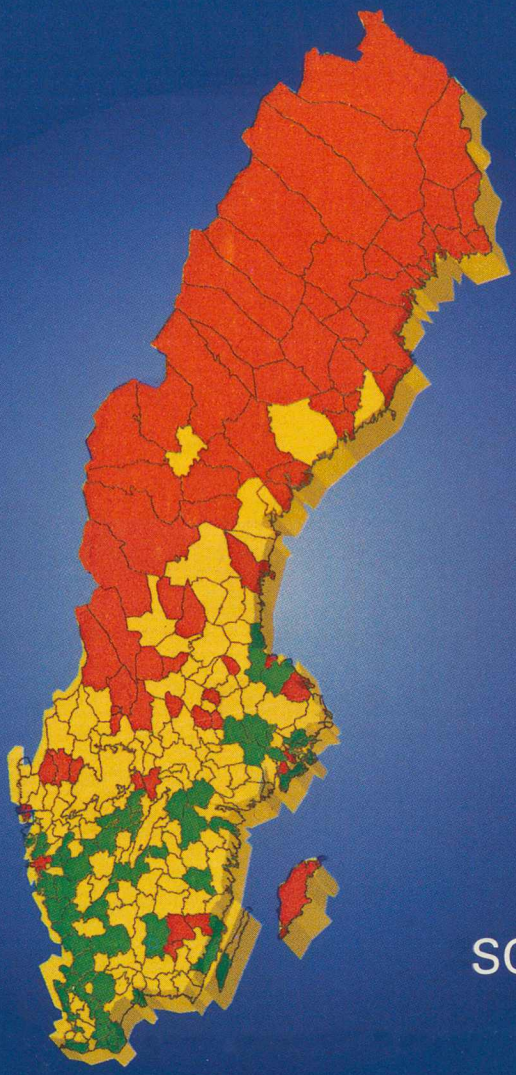
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



SOU 1993:53

Kostnadsutjämning mellan kommunerna

STRUKTURKOSTNADSUTREDNINGEN



SOU 1993:53

Ref KB Occ

77

Statens offentliga utredningar
1993:53
Finansdepartementet

Kostnadsutjämning mellan kommuner

Betänkande av Strukturkostnadsutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

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

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13370-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet

Den 25 juni 1992 bemyndigade regeringen chefen för Finansepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en särskild utredare för att utveckla principer och metoder för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner.

Med stöd av bemyndigandet förordnade t.f. chefen för Finansdepartementet, statsrådet Westerberg, samma dag kommundirektören Uno Svaleryd som särskild utredare. Utredningen antog namnet Strukturkostnadsutredningen.

Departementschefen, statsrådet Wibble, förordnade med stöd av bemyndigandet, departementssekreteraren Stefan Ackerby, departementssekreteraren Per Bengtsson, departementssekreteraren Anna Carlsson, departementsrådet Mårten Lagergren, sakkunnige Roger Pettersson, avdelningsdirektören Annika Puide, professorn Brita Schwarz, ekonomen Lennart Tingvall samt departementsrådet Sven-Erik Wallin, att biträda utredningen som experter från och med den 3 september 1992. Avdelningsdirektören Hans Olsson förordnades som expert från och med den 15 september 1992.

Den 3 september 1992 förordnade departementschefen, med stöd av bemyndigandet, gruppchefen Leif Andersson, finanssekreteraren Bo Bengtsson, ekonomichefen Björn Ericsson, ekonomidirektören Kåre Jansson, ekonomichefen Göran Lagerstedt, ekonomidirektören Lars Niklasson, ekonomidirektören Nils Nordman, ekonomichefen David Nyberg,ekonomichefen Stefan Tengberg, sektionschefen Karin Rudebeck, ekonomichefen Gunnar Tidemand samt ekonomichefen Frank Sällström att ingå i en referensgrupp åt utredningen.

Riksdagsledamöterna Lennart Hedqvist (m), Olle Schmidt (fp), Ulf Björklund (kds), Per Olof Håkansson (s), Lars-Ove Hagberg (v), Bo G Jenevall (nyd) samt f.d. riksdagsledamoten sakkunnige Rolf Kenneryd (c) förordnades av departementschefen att ingå i en parlamentarisk referensgrupp åt utredningen.

Den 15 februari 1993 entledigades departementssekreteraren Per Bengtsson från uppdraget som expert åt utredningen.

Till huvudsekreterare åt utredningen förordnades fil.kand. Björn Sundström från och med den 24 augusti 1992. Ekonomen Niclas Johansson och ekonomen Tom Nilsson förordnades som sekreterare från och med den 7 september 1992.

Strukturkostnadsutredningen får härmed överlämna sitt betänkande, (SOU 1993:53) Kostnadsutjämning mellan kommuner.

Särskilt yttrande har avgivits av departementssekreteraren Anna Carlsson.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 1993

Uno Svaleryd

/Björn Sundström
Niclas Johansson
Tom Nilsson

Innehåll

Ordlista 9

Sammanfattning 13

1 Utredningens uppdrag 17
1.1 Inledning 17
1.2 Kommunalekonomiska kommitténs förslag 17
1.2.1 Inkomstutjämning 18
1.2.2 Utjämning av strukturella skillnader 18
1.2.3 Tillägg för befolkningsminskning 19
1.2.4 Övriga förslag 20
1.3 Kritik mot kommunalekonomiska kommitténs förslag 20
1.4 Kompletteringspropositionen och riksdagens beslut 21
1.5 Direktiven 23
1.6 Utredningens uppläggning 24

2 Strukturkostnadsutjämningen i statsbidragsysstemet 27
2.1 Inledning 27
2.2 Verksamheter som skall omfattas av strukturutjämning 28
2.3 Strukturkostnadsutjämning i Norge och Danmark 29
2.3.1 Norge 29
2.3.2 Danmark 31

3 Metodfrågor 37
3.1 Allmänt 37
3.2 Totalkostnadsmetoden 38
3.3 Standardkostnadsmetoden 39
3.4 För- och nackdelar med total- resp standardkostnadsmetoden 39
3.5 Kommunalekonomiska kommitténs strukturfaktorer 40
3.6 Val av metod 41

4 Dataunderlag 43
4.1 Allmänt 43
4.2 Statistiska Centralbyråns bokslutsstatistik 43
4.2.1 Brister i underlaget 43
4.2.2 Kommunala baskostnader 44
4.3 Övrigt dataunderlag 48
4.4 Behov av enhetliga redovisningsprinciper 49

5 Strukturella kostnadsskillnader 51
5.1 Inledning 51
5.2 Barnomsorg 51
5.3 Äldreomsorg 56
5.4 Individ- och familjeomsorg 66
5.5 Grundskolan 70
5.6 Gymnasieskola och vuxenutbildning 76
5.7 Vatten och avlopp 79
5.8 Gator och vägar 84
5.9 Kollektivtrafik 87
5.10 Övriga verksamheter 90
5.11 Glesbygdsspecifika merkostnader 94
5.11.1 Kompensation för administration, lokala resor och räddningstjänst i glesbygd 95
5.12 Storstadsspecifika merkostnader 96
5.13 Skillnader som beror på geografiskt läge 96
5.13.1 Bygg- och underhållskostnader 97
5.13.2 Klimatrelaterade kostnader 98
5.13.3 Kallortstillägg 99
5.14 Öarnas speciella problem 102

6 Förslag till strukturkostnadsersättning 103
6.1 Förslag till modell och beräkning av strukturkostnadsersättning 103
6.2 Val av förklarande faktorer 104
6.3 Strukturkostnadsersättning 106
6.4 Strukturkostnadsersättning och baskostnad 108
6.5 Beräkning av skatteintäkter och statsbidrag 111
6.6 Analys av skillnader i strukturindex och skatteintäkt inklusive statsbidrag 112
6.7 Alternativ beräkning med avseende på kollektivtrafiken i Stockholms län 114

7 Huvudmannaskap och skatteväxling 117
7.1 Förekomsten av skilda huvudmannaskap 117
7.2 ÄDEL-skatteväxlingen 118
7.3 Skatteväxling i statsbidragssystemet 121

8 Effekter av förslaget 123
8.1 Regionalpolitiska effekter 123
8.2 Inomregional skatteutjämning 125
8.3 EG-aspekter 126
8.4 Samhällsekonomiska effekter 126
8.5 Strukturkostnadsutjämning och inkomstutjämning 129
8.6 Förslagets införande och avtrappningsregler 129

9 Förslagets fortlevnad 131
9.1 Uppdatering och dataåtkomst 131
9.2 Folk- och bostadsräkningarna 133

Särskilt yttrande 135

Bilagor

Bilaga 1: Utredningens uppdrag (direktiven) 137
Bilaga 2: Kommunala kostnadsvariationer — En studie av barnomsorgen 1990-1991 141
Bilaga 3: Kommunala kostnadsvariationer — En studie av området individ- och familjeomsorg 183
Bilaga 4: Behovs- och kostnadsskillnader inom äldreomsorgen 199
Bilaga 5: Glesbygdens merkostnader för skola och äldreomsorg 257
Bilaga 6: Teknik och tabeller (separat bok)

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 utjämningssystemet 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 resp län. Den länsvisa enhetliga skattesatsen skall motsvara 95% av 16 kr plus tillägg för skatteväxlingar med 95% av skatteväxlingssatsen.
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 skattekronor 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.
Skattekronor	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 skattekrona (kr/skkr.)
Standardkostnad	Ett nationellt genomsnitt för per capitakostnaden 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 medelskattekraft	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 resp uppräknad medelskattekraft för bidragsåret (beräknas av Riksrevisionsverket).

Sammanfattning

Inledning

I juni 1992 beslutade riksdagen om ett nytt statsbidragssystem kallat statligt utjämningsbidrag för kommuner. Utjämningsbidraget består av tre delar

- en inkomstutjämning där alla kommuner garanteras en minsta inkomstnivå, f n ca 126 procent av medelskattekraften i riket
- ett strukturellt tillägg/avdrag med avseende på kostnader och behov
- tillägg för befolkningsminskning

Omfördelningen med avseende på strukturellt betingade skillnader görs helt mellan kommunerna och utan finansiellt bidrag från staten.

Det nya systemet bygger i allt väsentligt på kommunalekonomiska kommitténs (KEK:s) förslag till nytt statsbidragssystem för kommuner som lades fram i december 1991.

Kritiken mot KEK:s förslag vad avser strukturkostnadsutjämningen i systemet var stark, varför regeringen beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppgift att vidareutveckla systemet för strukturutjämning.

Enligt direktiven skall strukturkostnadsutjämningen leda till att alla kommuner efter utjämningen skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva en kommunal verksamhet med given ambitionsnivå. Det handlar således om att kunna erbjuda "samma standard till samma pris". Kommunerna skall inte kompenseras för skillnader i servicenivå, kvalitét, avgiftssättning och effektivitet. De strukturella skillnaderna mellan kommunerna skall kunna mätas med förklarande opåverkbara variabler som löpande kan uppdateras.

Val av metod

Utredningen har analyserat strukturella behovs- och kostnadsskillnader för varje slag av kommunal verksamhet var för sig. För varje verksamhet har en s k standardkostnadsersättning beräknats. Summan av de beräknade standardkostnadsersättningarna utgör kommunens strukturkostnadsersättning. Strukturkostnadsersättningen jämförs 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 strukturtillägg som betalas i form av ett

strukturavdrag från kommuner vars strukturkostnadsersättning ligger under det vägda medelvärdet. Strukturkostnadersättningen i kronor/invånare utgör utredningens förslag till strukturkostnadsutjämning.

Den använda metoden kallar jag för standardkostnadsmetoden. En alternativ metod till standardkostnadsmetoden är den s k totalkostnadsmetoden som bl a användes av KEK. Jag bedömer att standardkostnadsmetoden har avgörande fördelar eftersom modellen byggs upp del för del och kan analyseras i sina beståndsdelar. De strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna kan beräknas med hjälp av många olika förklaringsvariabler. Det blir också lättare att känna igen strukturfaktorerna utifrån erfarenheter i det dagliga arbetet.

Faktorer som förklarar strukturella kostnadsskillnader

Den faktor som framför allt förklarar strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna är åldersstrukturen. De kommuner som har många äldre, barn och skolbarn erhåller generellt en högre strukturkostnadsersättning.

Vad beträffar barnomsorgen erhålls en högre standardkostnadsersättning om kommunen har många barn och om barnens föräldrar förvärvsarbetar. Andra strukturella faktorer som vägts in i barnomsorgens standardkostnadersättning är långa vistelsetider i omsorgsverksamheten samt en ökad efterfrågan på fritidshem i stora städer.

Strukturella kostnadsskillnader inom äldreomsorgen kan förklaras med åldersstrukturen och pensionärernas socio-ekonomisk status samt det faktum att äldreomsorgen i glesbygd är dyrare på grund av hemtjänstens merkostnader för långa resor och en hög andel institutionsboende. Den socio-ekonomiska faktorn speglar ett större vårdbehov för arbetare än för tjänstemän och att ensamstående behöver mer service än sammanboende.

När det gäller kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg finns avsevärda skillnader mellan olika kommuner. Kostnaderna är speciellt höga i storstäderna och i vissa förortskommuner. Utredningen förklarar dessa skillnader med ett antal faktorer som har ett indirekt orsakssamband med kostnaderna (indikatorer på höga kostnader), t ex andelen ensamstående kvinnor med barn och en tät bebyggelsestruktur.

Kostnadsskillnadena inom grundskolan förklaras med andelen barn i grundskoleåldern, omfattningen av hemspråksundervisning, och en gles bebyggelsestruktur. Glesbygden har högre kostnader på grund av många små skolenheter och långa avstånd vilket påverkar skolskjutskostnaderna.

Strukturella kostnadsskillnader inom gymnasieskolan kan förklaras med andelen ungdomar i åldern 16-18 år, inackorderingsersättningar, samt elevernas linjeval. I standardkostnadsersättningen för gymnasieskolan har hänsyn endast tagits till de två förstnämnda faktorerna. Jag anser dock att även elevernas linjeval skall ingå som en strukturell faktor. Därför bör Skolverket få i uppdrag att utarbeta en linjevalsfaktor.

När det gäller vatten- och avlopp kompenserar utredningen för strukturella merkostnader som kan hänföras till en gles bebyggelsestruktur med långa ledningslängder samt svåra geotekniska förhållanden.

Utredningen kompenserar inte för driftunderskott till följd av att kommunerna har låga anläggningsavgifter.

Beträffande gator och vägar kompenseras för merkostnader som kan hänföras till det strukturella slitaget. Detta utgörs av dels ett trafikberoende slitage, dels ett klimatberoende slitage.

I standardkostnadsersättningen för kollektivtrafiken har jag tagit hänsyn till de strukturfaktorer som jag funnit relevanta i sammanhanget. Storleken på staden (storstadsområdet) antas utgöra en strukturell faktor som påverkar kostnaderna. De långa avstånden i skogslänen antas också vara en strukturell faktor. Vissa speciella kommuner, t ex Öckerö med sin omfattande färjetrafik erhåller också ett tillägg för struktur i standardkostnadsersättningen. I sammanhanget bör nämnas att kommunerna i Stockholms län inte kompenseras för kollektivtrafiken i utredningens huvudförslag eftersom verksamheten bedrivs och finansieras av landstinget och att skatteutjämningssystemet för landstingen tar viss hänsyn till detta.

Utöver vad som ovan nämnts har utredningen beräknat merkostnader för

- administration, räddningstjänst och lokala resor i små och ytstora kommuner
- klimatets inverkan på uppvärmningskostnaderna
- kallortstillägg, samt
- höga bygg- och underhållskostnader där kostnadsläget är högt.

Strukturkostnadsersättning och intäktsutfall

Strukturkostnadsersättningen varierar från ca 16 000 kr/inv (Stenungsund) till ca 23 700 kr/inv (Dorotea). Totalt omfördelas ca 3,7 miljarder kr mellan kommunerna. Kommuner som betalar till systemet är förortskommuner och kommunerna i Skåne, Halland, Västergötland och Västmanland. De tre storstäderna och glesbygdskommunerna, tillhör den kategori av kommuner som erhåller ett tillägg för strukturella merkostnader.

När strukturkostnadsersättningen lagts in i det totala statsbidragssystemet kan summan av skatteintäkter och statsbidrag beräknas och jämföras med utfallet i tidigare statsbidragssystem. I mina beräkningar som avser 1993 har jag jämfört utfallet av utredningens förslag med ett alternativ som bygger på 1991 års statsbidragssystem (före förändringarna) framskrivet till 1993.

Utredningens förslag ger de största inkomstökningarna i Göteborg, Malmö och Stockholm, vilket beror på att utredningen kompenserar för höga merkostnader för individ- och familjeomsorg. Flertalet kommuner i Skåne, Halland, Älvsborgs, Skaraborgs, Sörmlands, Göteborgs- och Bohus län får inkomstökningar med mellan en och tio procent.

Kommuner som får sänkta inkomster kan indelas i två olika grupper. Den första gruppen är förortskommuner till Stockholm, Göteborg och Malmö med hög egen skattekraft och som tidigare haft höga specialdesti-

nerade statsbidrag till skola och barnomsorg. Den andra gruppen består av kommuner i Blekinge, Värmland, Dalarna och Norrland som haft en hög grundgaranti i det tidigare skatteutjämningssystemet och där utredningens förslag inte ger samma ersättning. Inkomstminskningen är särskilt stor i Norrbotten (generellt) och i kommuner som tidigare erhållit extra skatteutjämningsbidrag. Utredningen har inte särskilt beaktat de faktorer som berättigat till extra skatteutjämningsbidrag.

Övriga uppdrag och förslag

Utredningen har också haft till uppgift att bedöma regionalpolitiska- och samhällsekonomiska effekter av förslaget.

Jag anser att inkomstminskningarna för glesa och ytstora kommuner i Norrland och i vissa Bergslagskommuner är så stora att ett särskilt regionalpolitiskt motiverat statsbidrag skall införas. Detta skall bl a kompensera för näringslivsbefrämjande åtgärder samt att det privata näringslivet i kommunerna inte kan fungera på kommersiella grunder och att kommunerna av den anledningen måste ta på sig ansvaret för vissa nödvändiga funktioner.

Jag anser att mitt val av faktorer i strukturkostnadsutjämningen stödjer och främjar verksamheter som är samhällsekonomiskt lönsamma. Incitamenten i dessa faktorer är starkare än de som erhålls vid en minskad inkomstutjämning.

Utredningen har även behandlat ett antal frågor som berör huvudmannaskap och skatteväxling.

Jag föreslår att en mellankommunal kostnadsutjämning (med avtrappning) återinförs på grund av ÄDEL-överenskommelsens effekter.

Jag föreslår också att utjämningsbidraget beräknas på en enhetlig skattesats.

När det gäller den fortlöpande uppdateringen av det föreslagna systemet för strukturkostnadsutjämning anser jag att

- systemet skall modifieras årligen med hänsyn till eventuella förändringar i lagstiftning och huvudmannaskap
- det är nödvändigt att göra en mer genomgripande översyn av systemet minst vart femte år
- kostnadsersättningarna i systemet skall räknas upp årligen med nettoprisindex
- variablerna (faktorerna) i modellen uppdateras årligen
- de fasta ersättningarna i modellen låses mellan givna uppdateringstillfällen

En fortlöpande uppdatering av utjämningsmodellen kräver också att folk- och bostadsräkningarna genomförs vart femte år. I annat fall måste de för utjämningsmodellen erforderliga uppgifterna göras tillgängliga på annat sätt.

1 Utredningens uppdrag

1.1 Inledning

Med anledning av regeringens förslag i 1992 års kompletteringsproposition har riksdagen beslutat om ett nytt statsbidragssystem för landets kommuner. Det nya systemet (statligt utjämningsbidrag) som trädde i kraft vid årsskiftet 1992/93 bygger i allt väsentligt på kommunalekonomiska kommitténs (KEK:s) förslag till nytt statsbidragssystem för kommuner som lades fram i december 1991.

Huvuddragen i KEK:s förslag mottogs positivt av remissinstanserna. Däremot var kritiken stark mot förslaget till strukturkostnadsutjämning i systemet. Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppgift att vidareutveckla systemet för strukturkostnadsutjämning.

1.2 Kommunalekonomiska kommitténs förslag

Den kommunalekonomiska kommitténs förslag till nytt statsbidragssystem för kommuner redovisas i betänkandet "Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans — statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer", (SOU 1991:98).

Syftet med förslaget är att

- stimulera till förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn,
- fördela statsbidragen efter generella principer,
- ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att skillnader i utdebitering bara avspeglar skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå,
- eliminera behovet av särskilda inomregionala utjämningssystem, samt att
- minska rundgången av pengar mellan stat och kommun.

För att uppnå ovan nämnda målsättningar föreslog KEK att såväl den allmänna som särskilda skatteutjämningsavgiften samt avräkningsskatten skulle avskaffas fr o m år 1993. Ett annat förslag var att 17 av de tidigare specialdestinerade statsbidragen till kommunerna skulle avskaffas tillsammans med skatteutjämningsbidraget och det extra skatteutjämnings-

bidraget. Kommittén ansåg vidare att de kommunala bostadstilläggen och bostadsbidragen borde bli statliga angelägenheter.

Som ersättning för det tidigare bidragssystemet föreslog KEK ett nytt generellt statsbidragssystem, kallat statligt utjämningsbidrag till kommuner.

Utjämningsbidraget består av tre delar

- ett bidrag för kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, uttryckt som andel av en uppräknad medelskattekraft,
- tillägg till resp avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden, samt
- tillägg för befolkningsminskning

1.2.1 Inkomstutjämning

Inkomstutjämningen innebär att kommunerna får ett grundbelopp som beräknas utifrån ett tillskjutande skatteunderlag och en för alla kommuner enhetlig skattesats. Det tillskjutande skatteunderlaget bestäms dels utifrån en generell inkomstgaranti relaterad till en uppräknad medelskattekraft och dels utifrån kommunernas uppräknade skatteunderlag.

Med *uppräknad medelskattekraft* avses det totala skatteunderlaget per invånare i riket två år före bidragsåret multiplicerat med en uppräknings-faktor. Med *uppräknat skatteunderlag* avses kommunens skatteunderlag två år före bidragsåret multiplicerat med en uppräkningsfaktor. Med *tillskjutande skatteunderlag* avser KEK 95 procent av det antal skattekronor varmed kommunens uppräknade skatteunderlag understiger det garanterade skatteunderlaget, vilket på kommunnivå beräknas utifrån senaste befolkning.

Om kommunens uppräknade skatteunderlag understiger det garanterade skatteunderlaget föreslås att kommunernas grundbelopp skall beräknas genom att multiplicera det tillskjutande skatteunderlaget med en enhetlig skattesats på 18,30 kronor.

De kommuner som har en så hög egen skattekraft att de inte berörs av inkomstutjämningen bör enligt kommitténs mening inte vidkännas något avdrag eller tillägg på grund av strukturella förhållanden.

1.2.2 Utjämning av strukturella skillnader

Enligt KEK:s förslag skall strukturella förhållanden i resp kommun kunna ge tillägg eller avdrag från grundbeloppet i inkomstutjämningen. Kostnadspåverkande strukturella förhållanden vägs in i bidragssystemet med utgångspunkt från ett för varje kommun fastställt strukturkostnadsindex. Indextalet beräknas utifrån faktorerna

- klimat
- glesbygds/tätortsgrad
- åldersstruktur och
- social struktur.

Som indikator för en klimatfaktor använder KEK ett uppvärmningsindex som togs fram i början av 1980-talet för att klargöra klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter. Den geografiska faktorn som indikerar gleshet har operativt definierats som ytan dividerad med folkmängden multiplicerad med den andel av befolkningen som bor utanför tätort med minst 500 invånare. Den faktor som speglar åldersstrukturen består av ett åldersvägt index sammansatt utifrån olika åldersgruppers andel av kommunernas nettokostnader samt antalet invånare i resp åldersgrupp. Som social faktor föreslår kommittén summan av andelen förtidspensionärer och andelen barn med ensamstående förälder.

KEK:s strukturindex är härledd med hjälp av multipel regressionsanalys. Med denna metod försöker man förklara sambandet mellan ett antal strukturfaktorer (oberoende variabler) med kommunernas nettokostnader (beroende variabel). De av KEK valda faktorerna förklarade ca 75 procent av den totala variationen i kostnaderna. Klimatfaktorn bidrar med över hälften (56%) när det gäller förklaringen till kostnadsvariationen mellan kommunerna. Åldersfaktorn bidrar med 29,9 procent, den sociala faktorn med 13,8 procent och gleshetsfaktorn med 0,3 procent. Vilka konsekvenser de valda faktorerna får i form av högsta resp lägsta kostnadsbidrag till kommunerna uttryckt i kronor per invånare framgår av tabell 1.1 nedan.

Tabell 1.1 Lägsta resp högsta kostnadsbidrag för varje strukturfaktor
Kr/inv räkenskapsåret 1990

	Ålder	Social	Gles	Klimat
Lägsta	5 963	1 627	0	11 748
Högsta	8 094	5 459	4 640	18 927

Källa: KEK.

I sammanhanget bör påpekas att kommittén även föreslog att indextalen för resp kommun skulle avrundas till medelvärdet i jämna intervall om två enheter. Ett index mellan 91 och 93 skulle ges värdet 92 osv. Dessutom föreslogs en spärregel med en minimi- resp maximigräns för index på 92 resp 128. Behovet av en spärregel motiveras med att extremt låga eller påtagligt höga index skulle få alltför stora konsekvenser i bidragsfördelningen.

1.2.3 Tillägg för befolkningsminskning

För kommuner som haft en befolkningsminskning på mer än två procent under den senaste femårsperioden föreslog KEK ett tillägg. Detta uppgår till 40 procent av den uppräknade medelskattekraften per invånare för den del av befolkningsminskningen som överstiger två procent.

1.2.4 Övriga förslag

Utöver ovan nämnda förslag lade kommittén också fram förslag om

- vissa förändringar i statsbidragen till landstingen
- ett nytt system för utbetalning av kommunalskatt
- att den inomregionala utjämningen i Stockholms län skulle avvecklas
- att särskilda övergångsregler skulle tillämpas vid införandet av det statliga utjämningsbidraget, samt
- att de kommuner som får bidragsminskningar på mer än 6 procent, mätt som andel av kommunernas kostnader, till följd av det nya systemet, bör utredas särskilt till grund för eventuellt extra åtgärder.

1.3 Kritik mot kommunalekonomiska kommitténs förslag

När det gäller de principiella utgångspunkterna i KEK:s förslag "med alla pengar i en påse" i stället för specialdestinerade statsbidrag tillstyrkte en stor majoritet av remissinstanserna förslaget. Flertalet remissinstanser var också överens om att alla kommuner bör ges likvärdiga förutsättningar för kommunal verksamhet.

Beträffande inkomstutjämningen ansåg några kommuner i Stockholms län, Göteborgs- och Bohus län samt i Malmöhus län, att KEK:s förslag är för långtgående med tanke på incitamenten för att öka den egna skattekraften. Andra kommuner kritiserar förslaget med avseende på minskningen av tillskottet med 5 procent med motiveringen att det strider mot utjämningstanken.

Förslaget till utjämning med hänsyn till strukturella kostnadsskillnader blev hårt kritiserat av remissinstanserna. Kritiken riktar sig mot dels metoden (multipel regressionsanalys) dels mot urvalet av faktorer och deras genomslag vid beräkningen av tillägg och avdrag.

Metodkritiken handlar bl a om att modellen uppfattas som svårförståelig och att den är instabil över tiden. Vidare har ett flertal remissinstanser och fristående forskare påpekat att den statistiska analysen enbart visat att vissa variabler samvarierar med kommunernas kostnader. Analysen ger däremot inte något besked om orsaken till samvariationen eller om valda faktorer överhuvud taget är relevanta i sammanhanget. Forskarnas uppfattning är att en del av de valda faktorerna inte är kausala, vilket innebär att man anser att det inte finns något orsakssamband mellan faktorernas värde och kommunernas kostnader.

En majoritet av remissinstanserna ansåg att klimatfaktorns stora genomslag fått orimliga konsekvenser. De ansåg att kostnader som hänger samman med geografiskt läge och klimat visserligen skall beaktas i det nya utjämningssystemet men att en sådan faktor skall ges mindre vikt och dessutom utformas på så sätt att man inte får de tröskeleffekter som KEK:s förslag för med sig. Gleshetsfaktorn i förslaget borde enligt ett flertal kommuner omdefinieras. För flertalet kommuner i landet har

faktorn ingen större betydelse. Däremot ger den ett stort genomslag i Norrlands inland där den fördelar pengar på ett otillfredsställande sätt mellan kommunerna inbördes.

Åldersfaktorn borde enligt många remissinstanser ges en ökad vikt. En del anser att man borde överväga att utforma åldersfaktorn skild från strukturindex. Den sociala faktorn skulle enligt kommittén spegla avvikande kostnader på grund av den sociala strukturen. Det borde enligt remissinstanserna noga prövas om den valda faktorn verkligen speglar sådana skillnader. En del remissinstanser ansåg att den valda faktorn inte tar tillräcklig hänsyn till storstädernas sociala problem.

Flera remissinstanser ansåg att strukturindex borde kompletteras med flera faktorer, t ex sådana som mäter arbetslöshet, barnomsorg, näringslivsstruktur, hyres- och lönenivåer, storstadsproblem och öarnas speciella problem. Vidare framhölls att kommittén inte förmått att fånga upp och eliminera skillnader som beror på effektivitet och service.

Många remissinstanser ansåg att den föreslagna spärregeln med en minimi- resp maximigräns för strukturindex var ett främmande inslag i bidragssystemet. Vidare påpekade ett flertal instanser vikten av att även de som ligger utanför inkomstutjämningen skall få avdrag på grund av strukturella skillnader.

1.4 Kompletteringspropositionen och riksdagens beslut

I 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150, del II, FiU29, rskr. 345) föreslår regeringen ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. Förslaget överensstämmer i stort med KEK:s förslag. De mest väsentliga förändringarna sammanfattas nedan.

Specialdestinerade statsbidrag som avvecklas

Kommittén föreslog att 17 specialdestinerade statsbidrag till kommunerna skulle avvecklas och ingå i "påsen" i det nya systemet. Regeringen föreslog en avveckling av 10 statsbidrag, se tabell 1.2.

Tabell 1.2 Specialdestinerade statsbidrag som föreslås avvecklade

Bidrag	KEK	Prop.
Barnomsorg	o	o
Hemspråk	o	o
Social service	o	o
Färdtjänst	o	o
Bostadsanpassning	o	o
Statskommunala vägar	o	o
Skolväsendet	o	o
Svenska för invandrare	o	o
Komp. för juridiska personer	o	o
Bidrag till länstrafikanläggningar		o
Beredskapsplanläggning	o	
Missbruks- & ungdomsvård	o	
Insatser mot AIDS	o	
Regionala teatrar	o	
Regionala muséer	o	
Regionala bibliotek	o	
Folkbibliotek	o	
Återanvändning av lyftanordningar	o	
Summa	**17**	**10**

Inkomstutjämningen

Regeringen har ändrat KEK:s definition av det tillskjutande skatteunderlaget så att det motsvarar hela skillnaden mellan eget och garanterat skatteunderlag. Till skillnad från KEK föreslog regeringen också en länsvis differentiering av den enhetliga skattesats som skall tillämpas vid beräkningen av grundbeloppet. Enligt propositionen skall den länsvisa enhetliga skattesatsen motsvara 95 procent av 16 kr plus tillägg för den skatteväxling som skett till följd av äldrereformen (ÄDEL) och andra huvudmannaskapsförändringar. Motivet till förändringen är enligt propositionen en önskan om större samstämmighet mellan utjämningssystemen för kommuner och landsting med anledning av skatteväxlingen för ÄDEL.

Utjämning av strukturella skillnader

Regeringens förslag överensstämde i stort med kommitténs. De ändringar som gjordes i propositionen jämfört med KEK:s förslag innebar bl a att klimatfaktorns vikt i strukturindex justerades ner på så sätt att en restriktion lades på det värde som variabelns parameter skulle tillåtas anta i regressionsanalysen. Parametervärdet i regressionsanalysen blev 13 027 medan restriktionen innebär att parametern antar värdet 10 000. Kommittén föreslog att strukturindex skall avrundas i jämna intervall om två enheter. Regeringen föreslog att avrundningen i stället görs till tiondels procentenheter. Vidare föreslog regeringen att den av KEK föreslagna spärregeln på en minimi- resp maximigräns för strukturindex inte införs.

Det infördes också en regel med innebörden att en kommun inte kan få bidrag för en negativ struktur till den del som kommunens egna skattekraft överstiger grundgarantin.

Tillägg för befolkningsminskning

Regeringens förslag överensstämde med kommitténs.

Övrigt

I propositionen bedömde regeringen att en mer ingående analys behövde göras för att utveckla grunder och metoder för utjämning av strukturella skillnader inom ramen för det nya statsbidragssystemet. Mot denna bakgrund föreslogs att en expertgrupp tillsätts för att vidareutveckla systemet för strukturutjämning. Denna expertgrupp borde också enligt regeringens mening ägna uppmärksamhet åt den inomregionala utjämningsproblematiken i Stockholms län.

Regeringens förslag till övergångsregler för åren 1993 och 1994 innebär att ingen kommun skall vinna eller förlora bidrag överstigande 1,5 procent av kommunens beräknade sammantagna inkomster av skatter och bidrag enligt ett särskilt framräknat referensalternativ år 1993. För år 1994 skulle skillnaden mellan bidraget för år 1994 och utbetalade utjämningsbidrag år 1993 högst få uppgå till 3 procent av summan av skatteinkomsterna år 1994 och utbetalat utjämningsbidrag år 1993.

Den 9 juni 1992 beslutade riksdagen om ett nytt statligt utjämningsbidrag till kommuner i enlighet med regeringens förslag.

1.5 Direktiven

Den 25 juni 1992 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utveckla principer och metoder för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner. Som särskild utredare utsågs kommundirektören Uno Svaleryd Östersund. Utredningen antog namnet Strukturkostnadsutredningen. Dess direktiv (dir. 1992:77) återfinns i bilaga 1.

En utgångspunkt för uppdraget är att alla kommuner efter utjämningen skall ha likvärdiga förutsättningar för att bedriva kommunal verksamhet med given ambitionsnivå. Skillnader som skall vägas in i omfördelningsmodellen skall grundas på förhållanden som kommunen inte kan påverka. En annan utgångspunkt är att staten inte deltar finansiellt i utjämningen, vilket innebär att skillnaderna bör utjämnas genom en omfördelning av resurser från kommuner med gynnsamm struktur till kommuner med ogynnsam struktur. Den metod som föreslås skall också vara förenlig med övriga delar i det nya statsbidragssystemet.

I uppdraget ingår att

- granska olika metoder för att mäta och jämna ut kostnadsskillnader,
- kritiskt granska de faktorer som dels föreslagits av den kommunalekonomiska kommittén, dels remissinstanserna,
- föreslå relevanta faktorer som på ett rättvist sätt återspeglar olikheter i kostnader beroende på strukturella, för kommunen opåverkbara, förhållanden,
- sträva efter att använda rättvisande data och redovisning med möjligheter till säker och kontinuerlig dataåtkomst, samt att
- ge förslag rörande modellens löpande uppdatering.

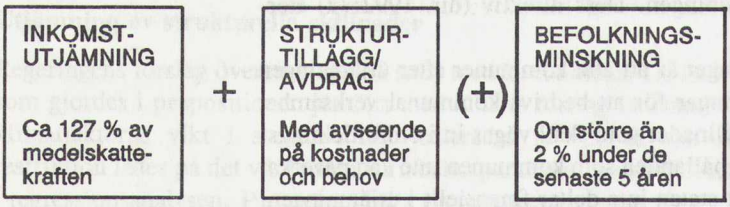
En ytterligare fråga som bör utredas är om de grundläggande syften som den inomregionala utjämningen i Stockholms län avser att tillgodose kan inrymmas inom den modell som utredaren föreslår. Enligt direktiven bör utredaren biträdas av en eller flera referensgrupper med god insikt i kommunala förhållanden. Utredningen skall vidare beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), dels EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir.1988:43) och dels direktiven om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir 1992:50).

Det nya systemet för strukturkostnadsutjämning skall kunna gälla från den 1 januari 1995.

1.6 Utredningens uppläggning

Strukturkostnadsutjämningens uppgift i det nya statsbidragssystemet, se figur 1.1, är bl a att kompensera för strukturella faktorer som gör att behovet av eller kostnaderna för kommunal service är högre än normalt i vissa kommuner.

Figur 1.1 Det nya statsbidragssystemet (principskiss)



Eftersom staten, till skillnad från i inkomstutjämningen, inte bidrar finansiellt till strukturkostnadsutjämningen kan den betraktas som en mellankommunal kostnadsutjämning som av skilda skäl, främst administrativa, genomförs i statlig regi. Utjämningen skulle lika gärna kunna ske utanför statsbidragssystemet. Vi har därför valt att först konstruera ett strukturkostnadsindex som speglar strukturella behovs- och kostnadsskillnader generellt. Därefter för vi in föreslaget index i det totala

statsbidragssystemet och redovisar vilka konsekvenser det får för kommunerna i olika regioner.

Allmänna överväganden kring statsbidragssystemets funktion och omfattning samt vad statsbidragssystemet bör kompensera för redovisas i kapitel 2.

I enlighet med direktiven för uppdraget har utredningen kritiskt granskat de strukturfaktorer som föreslagits av KEK. Resultatet av denna granskning redovisas tillsammans med en teoretisk genomgång av olika metoder för att isolera opåverkbara strukturfaktorer för kostnadsutjämning i kapitel 3. Utredningens relativt omfattande arbete med att åstadkomma rättvisande kostnadsdata redovisas i kapitel 4.

Resultaten från ett antal delstudier som utredningen låtit genomföra i syfte att härleda strukturella kostnadsskillnader inom ett antal verksamhetsområden, t ex skola, barn- och äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, vatten och avlopp, gator och vägar, samt sådana kostnadsskillnader som kan hänföras till bebyggelsestruktur och geografiskt läge i landet, presenteras i kapitel 5. Utredningen har medvetet valt en strategi som går ut på att först kunna förklara strukturella kostnadsskillnader inom olika verksamhetsområden innan slutgiltig ställning tas till vilka strukturfaktorer som skall ingå i utjämningssystemet. Tanken bakom denna uppläggning är att kommunerna skall känna igen strukturproblematiken i den verksamhet man dagligen bedriver. Min förhoppning är att de valda strukturfaktorerna därmed skall bli begripliga.

I kapitel 6 presenteras utredningens förslag till strukturkostnadsindex inklusive beräknat utfall för olika kommuner. Kapitel 7 behandlar ett antal problem som bl a har med olika huvudmannaskap och skatteväxling att göra. Förslag lämnas till en mellankommunal utjämning för ÄDEL-överenskommelsens effekter. Kapitel 8 redovisar dels förväntade effekter av förslaget med avseende på regionalpolitik, EG-aspekter, behovet av fortsatt inomregional eller mellankommunal skatteutjämning och dels samhällsekonomiska effekter. I detta kapitel redovisas också vissa synpunkter på statsbidragssystemet i sin helhet. Vidare lämnas förslag på införande av ett regionalpolitiskt motiverat bidrag till vissa kommuner.

Kapitel 9, slutligen, redovisar förslag till modellens löpande uppdatering.

2 Strukturkostnadsutjämningen i statsbidragssystemet

2.1 Inledning

Statsbidragen till kommunerna kan i huvudsak ha fyra syften

a) att uppmuntra till utbyggnad av verksamheter som ger positiva samhällsekonomiska effekter totalt sett, men där intäkterna inte helt tillfaller den egna kommunen, t ex infrastrukturinvesteringar, barnomsorg och utbildning
b) att genom inkomstutjämning mellan kommuner bidra till att kommunerna uppnår nationella mål, t ex inom skolan
c) att kortsiktigt stimulera viss verksamhet, t ex bidrag till investeringar i lågkonjunktur
d) som ersättning för utförda tjänster som staten är ansvarig för

I ett väl fungerande statsbidragssystem är det viktigt att identifiera syftet med olika statsbidrag och utforma reglerna därefter. Statsbidrag som har till syfte att kortsiktigt stimulera viss verksamhet och som ersätter vissa tjänster bör gå direkt från staten till kommunerna. Ersättningen bör stå i proportion till den utförda tjänsten eller omfattningen på den verksamhet som skall stimuleras.

Kommunernas möjligheter att ge likvärdig service inom områden där staten ställer upp nationella mål kompenseras i nuvarande system dels genom en nästan fullständig inkomstutjämning dels genom en kompensation för strukturella merkostnader i strukturkostnadsutjämningen i statsbidragssystemet.

Utbyggnad av samhällsekonomiskt motiverade verksamheter kan stimuleras med specialdestinerade statsbidrag eller genom att bygga in faktorer i strukturkostnadsutjämningen som har samma effekter.

I utredningen betraktar jag strukturkostnadsutjämningen framför allt som en del i ett system som har till uppgift att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Jag kommer även att vara uppmärksam på om systemet bidrar till och ger samhällsekonomiskt positiva effekter eller om det motverkar uppbyggnad och bevarande av samhällsekonomiskt motiverade verksamheter.

2.2 Verksamheter som skall omfattas av strukturutjämning

Den första frågan som uppstår när det gäller att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader är för vilka delar av den kommunala verksamheten som utjämning skall ske.

Jag anser för det första att utjämningen endast skall kompensera för kostnads- och behovsskillnader i kommunal verksamhet och inte för skillnader i invånarnas inkomster eller kostnaderna för deras privata konsumtion. Med andra ord skall höga strukturellt betingade lokalkostnader för en kommun kompenseras men inte höga boendekostnader för invånarna eller höga/låga lokalhyror för företag. För det andra bör strukturkostnadsindex kompensera för skillnader i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna eller där de tidigare haft specialdestinerade statsbidrag enligt punkt a) och b) ovan.

Verksamheter som har kvar specialdestinerade statsbidrag skall ej omfattas av strukturkostnadsindex då de dels omfattas av inkomstutjämningen, dels erhåller statsbidrag separat. Genom avgränsningen till obligatorisk och tidigare statsbidragsberättigad verksamhet kommer utredningen inte att kompensera för kostnadsskillnader i helt frivilliga verksamheter. I det vidare arbetet med att skapa ett rättvisande strukturkostnadsindex exkluderas därför följande verksamheter

- mark-, exploatering- och bostadsförsörjning
- arbete och näringsliv
- sysselsättningsåtgärder
- fritid
- kultur och
- energiförsörjning.

Jag förutsätter också att bostadsbidragen och bostadstilläggen till pensionärer finansieras helt av staten från år 1995 och att de inte medför strukturella kostnadsskillnader för kommunerna.

Exkluderingen av kostnaderna för sysselsättningsåtgärder kan föranleda en kommentar eftersom kommunerna har ett ansvar för medborgarnas försörjning och därmed även för deras sysselsättning i vid bemärkelse.

Verksamheten exkluderas här av två skäl. För det första är arbetsmarknadspolitiken ett statligt ansvar. För det andra kan arbetslösheten och därmed behovet av sysselsättningsåtgärder variera snabbt i vissa kommuner och regioner. Det är då svårt att fånga upp behoven av insatser tillräckligt snabbt i ett skatteutjämningssystem för att insatserna skall få rätt omfattning och effekt. Fördröjningen i skatteutjämningssystemet kan bli upp till två år vilket är otillfredsställande. Arbetsmarknadsinsatserna bör endera finansieras helt av staten eller med statsbidrag direkt till kommunerna när behov uppstår. Kommunernas kostnader för sysselsättningsåtgärder var åren 1990 och 1991 i genomsnitt 170 kr/invånare. Under perioden var det endast 14 kommuner som under

något av åren satsade mer än 470 kr/invånare på sysselsättningsåtgärder, d v s avvek med mer än 300 kr/invånare från riksgenomsnittet.

2.3 Strukturkostnadsutjämning i Norge och Danmark

Både Norge och Danmark har övergått från system med specialdestinerade statsbidrag till mer generella system grundade på inkomstutjämning och strukturkostnadsutjämning.

2.3.1 Norge

Det nu gällande norska statsbidragssystemet infördes år 1986 och är uppbyggt efter samma principer för både kommuner och fylkeskommuner (landsting). Bidragssystemet innehåller både inkomstutjämnande och utgiftsutjämnande delar och omfattar fyra huvuddelar; ett utgiftsutjämnande sektorbidrag, ett generellt inkomstutjämnande bidrag, övergångsregler och ett skönsmässigt bidrag.

Utgiftsutjämnande sektorbidrag

För kommunerna finns tre utgiftsutjämnande sektorbidrag; till grundskola, hälso- och socialtjänst samt kultur. Bidragen får användas fritt och sektorindelningen används därför egentligen endast för bidragsberäkningen. De olika sektorbidragens omfattning på nationell nivå styrs dock av staten vilket påverkar bidragsutfallet på kommunnivå. Sektorbidragen fördelas med varsin kostnadsnyckel med tillhörande kriterier och vikter. För respektive bidrag används 3 till 8 olika kriterier. Kriterierna omfattar både faktorer som påverkar efterfrågan, främst åldersfördelning, och faktorer som påverkar produktionskostnaderna. De största städerna samt komunerna i de två nordligaste fylkena får ett särskilt tillägg på mellan 5 och 15 procent vid beräkning av sektorbidraget till hälso- och socialtjänst. Till skillnad från det svenska bidragssystemet svarar staten ekonomiskt för utgiftsutjämningen.

För varje sektorbidrag finns en angiven egenfinansieringsdel som syftar till att alla kommuner skall bidra med med lika mycket av egna intäkter mätt i kronor per invånare till finansieringen av verksamheten.

Inkomstutjämnande bidrag

I Norge finns ett generellt inkomstutjämnande bidrag som garanterar alla kommuner en viss nivå på skatteintäkterna mätt i kronor per invånare (fn ca 94 % av riksgenomsnittet). Samtliga kommuner har genom ett långvarigt skattetak samma skattesats sedan närmare 15 år. De Nordnorska kommunerna garanteras en högre nivå. Små kommuner med mindre än 3 000 invånare erhåller ett extra tillägg och kommuner med särskilt höga skatteintäkter får en bidragsreduktion.

Övergångsregler

Bidragssystemets övergångsregler är inte tidsbegränsade. Övergångsreglerna innebär att en viss vikt läggs på föregående års bidrag och att kommunerna gradvis får bidrag efter de fasta kriterierna i intäkts- och utgiftsutjämningen. Under senare år har en 80-procentig vikt lagts på fjolårets bidrag. Vid bidragsberäkningen korrigeras fjolårets bidrag för uppgiftsförändringar mellan stat/kommun/fylkeskommuner och för förändringar i kriterievärden. Den ekonomiska regleringen av huvudmannaskap mellan kommuner och fylkeskommuner sker följaktligen inte genom skatteväxlingar utan genom förändringar av sektorbidragens storlek och förändringar av sektorbidragens kriterier och vikter.

Skönsmässigt bidrag

Ett skönsmässigt bidrag fördelas av kommunministern efter förslag från fylkesmannen (länsstyrelsen). Jämfört med det tidigare svenska extra skatteutjämningsbidraget är detta bidrag mycket omfattande och utgjorde år 1993, sju procent av den totala generella statsbidragssumman.

Statsbidragssystemets omfattning

Statsbidragen till kommunerna uppgick år 1992 till 39 miljarder kronor, vilket motsvarar 39 % av de totala intäkterna, dvs en avsevärt större andel än i Sverige. 35 % av bidragssumman fördelas genom ett stort antal specialdestinerade bidrag, bl a bidrag till barnomsorg. 65 % av bidragssumman fördelas efter generella principer enligt följande:

Sektorbidrag	Mdkr
— Grundskolan	4,5
— Hälso- och socialtjänst	14,8
— Kultur	0,1
Intäktsutjämning	3,2
Skönsbidrag	1,7

Förslag till förändringar i statsbidragssystemet

I början av år 1993 presenterade den norska regeringen ett förslag till förenklat och förbättrat statsbidragssystem för kommuner och fylkeskommuner. Avsikten är att det nya systemet skall gälla från budgetåret 1994.

Problemen med det nuvarande bidragssystemet beror först och främst på att det har blivit för komplicerat och oöverskådligt. Många kommuner har problem att förstå varför bidraget varierar från år till år. Mer specifika problem har att göra med sektorindelningen, komplicerade övergångsregler, att bidrag efter fasta kriterier också innehåller skönsmässigt fastställda kriterier för Nordnorge och att systemet är för dåligt pedagogiskt beskrivet.

Målet för förenklingsarbetet är att få ett system som är mera överskådligt och där man lättare på förhand själv kan beräkna bidraget. De före-

slagna förändringarna innebär att de tre utgiftsutjämnande sektorbidragen slås samman till ett med följande kriterier och vikter.

Tabell 2.1 Förslag till kostnadsnyckel för fördelning av utgiftsutjämnande bidrag från 1994
Kommuner

Kriterium	Vikt
Andel av invånare 0-15 år	0,054
Andel av invånare 16-66 år	0,161
Andel av invånare 67-79 år	0,082
Andel av invånare 80-w år	0,176
Andel av invånare 0-15 år med skolskjuts	0,012
Andel av beräknat timantal	0,343
Andel av restid	0,022
Andel av socialhjälpstagare	0,034
Andel av enpersonershushåll 67-w år	0,039
Del av bastillägg 1/439	0,056
Del av storstadstillägg	0,018
Del av Troms/Finnmarkstillägg	0,003
Summa	**1,000**
Egenfinansieringsandel 1992	0,568

Även för fylkeskommunerna föreslås att de nuvarande tre kostnadsnycklarna slås samman till en.

Beräkningarna av särskilt utgiftskrävande förhållanden som gäller för de tre största städerna samt för kommunerna i Nordnorge förenklas. Samtidigt har utgiftsbehovet i de större städerna värderats på nytt.

Småkommuntillägget har flyttats från intäkts- till utgiftsutjämningen genom att vikten för bastillägget föreslås höjt.

Det särskilda tillägget till kommunerna i Nordnorge föreslås bli överfört till en egen post i statsbudgeten och ingår därmed inte längre i beräkningarna i den fasta delen av bidragssystemet. Detta bidrag föreslås bli fördelat med ett visst belopp per invånare med olika satser per fylke. En större del av bidraget föreslås bli fördelat genom fasta kriterier. Det görs genom att inkomstgarantin i intäktsutjämningen höjs på bekostnad av ett reducerat skönsbidrag.

2.3.2 Danmark

Sedan drygt 20 år tillbaka har Danmark tillämpat ett statsbidragssystem med generella statsbidrag och utjämning för olika utgiftsbehov. Statsbidragssystemet har tre element; en utjämning för utgiftsbehov, en utjämning av skatteunderlaget, samt generella statsbidrag.

Utjämning för utgiftsbehov

Utgiftsutjämningen består av tre delar. Den första delen är en riksutjämning som omfattar landets samtliga kommuner. Den andra är en huvudstadsutjämning som omfattar kommunerna i huvudstadsområdet. Den tredje delen består av en landstingskommunal utjämning.

Det ställs vissa krav på de kriterier efter vilka utgiftsutjämningen ska bestämmas. Ett krav är att kriteriet ska vara objektivt, d v s kommunen ska inte kunna påverka det. Ett annat krav är att kriteriet ska vara konstaterbart i den meningen att måttet ska återfinnas i offentlig statistik för samtliga kommuner. Slutligen strävar man efter att finna kriterier som har ett lätt konstaterbart samband med kommunernas kostnader.

I systemet har man dock tvingats att använda kriterier som inte har något enkelt samband med kommunala kostnader. I utjämningen för år 1993 har dessa "indirekta" samband, eller som de kallas "sociala kriterierna", en vikt på sammanlagt 20 procent, mätt som andel av de totala vikterna i systemet. De sociala kriteriernas enskilda vikter bestäms genom statistisk analys och politiska överväganden.

Tabell 2.2 Kriterier för utjämning av utgiftsbehov i Danmark 1993

Kriterium	Vikt	Utgiftstyp
1 Befolkning	0,219	Dagersättningar Sjukersättningar Rehabilitering Institutionsvård Sysselsättning arbetslösa Stadsutveckling, miljö EVA Bibliotek Kollektivtrafik Väg och trafik Administration
2 Antal 0-6 åringar	0,087	Institutioner Hälsovård
3 Antal 7-16 åringar	0,234	Folkskolan Skolläkare och tandläkare
4 Beräknat antal social-bidragsmottagare	0,037	Socialbidrag
5 Antal 65-74 åringar	0,036	Sjukhem Hemhjälp Äldreboende Daginstitutioner Hjälpmedel
6 Antal 75-84 åringar	0,081	Som ovan
7 Antal 85-w åringar	0,058	Som ovan
8 Väglängd	0,031	Kommunala vägkostnader
9 Hyreslägenheter	0,017	Bostadsbidrag KBT
10 Antal barn till ensam-stående föräldrar	0,075	Politiskt fastställda efter statistiska analyser och alternativa konsekvensberäkningar
11 Bostadskriteriet	0,075	Som ovan
12 Antal ej sysselsatta	0,025	Som ovan
13 Antal förvärvsaktiva ensamstående kvinnor	0,025	Som ovan

En kommuns utgiftsbehov bestäms genom att man för varje kriterium beräknar hur stor andel kommunen har av rikstotalen. Andelen multipliceras därefter med vikten. Summan av de produkter som räknas fram på detta sätt, utgör kommunens utgiftsbehovstal.

Utgiftsbehovstalen räknas sedan om till kronbelopp genom att multiplicera kommunens utgiftsbehovstal med kommunernas rikstotala nettokostnad, dvs summan av samtliga kommuners nettokostnad. Det framräknade beloppet divideras därefter med antalet invånare i kommunen. Skillnaden mellan kommunens utgiftsbehov och det genomsnittliga utgiftsbehovet, läggs till grund för utjämnngen.

En hundraprocentig utjämning skulle leda till en situation där kommunerna efter utjämningen skulle få exakt samma utgiftsbehov, nämligen det riksgenomsnittliga. Systemet utjämnar emellertid inte för hela den konstaterade skillnaden mellan kommunens utgiftsbehov och det riksgenomsnittliga utgiftsbehovet. I riksutjämningen utjämnas för 35 procent av skillnaden, medan det i huvudstadsutjämningen utjämnas för 25 procent av skillnaden.

I landstingsutjämningen utjämnas för 85 procent av skillnaden.
Den enskilda kommunens bidrag eller avgift beräknas i förhållande till riksgenomsnittet. Utjämningen är statsfinansiellt neutral eftersom riksgenomsnittet utgör referensen i systemet. De gynnade kommunerna betalar till de missgynnade kommunerna.

Utjämning av skatteunderlaget

I likhet med den ovan beskrivna utgiftsutjämningen består systemet för utjämning av skatteunderlaget av tre delar; en riksutjämning, en huvudstadsutjämning och ett delsystem för landstingen.

Utgångspunkten för utjämningen är en beräkning av den enskilda kommunens skatteunderlag. Detta beräknas i flera steg. Inledningsvis summeras skatteintäkterna från kommunens inkomstbeskattning och skatteintäkter från annan inkomstbeskattning, t ex beskattning av inkomster av kapital. Denna summa divideras med utdebiteringssatsen. Till det framräknade skatteunderlaget läggs 7,5 procent av taxeringsvärdet av det i kommunen befintliga fastighetsbeståndet. I Danmark tar kommunerna ut en kommunal fastighetsskatt. Utdebiteringssatsen varierar men ligger i genomsnitt på ca 7,5 procent. Utjämningen sker med det skapade skatteunderlaget (enl nämnda metod) som referens.

I riksutjämningen sker utjämning genom att 52 procent av skillnaden mellan kommunens skatteunderlag och det genomsnittliga skatteunderlaget i huvudstadsområdet jämnas ut. Riksutjämningen innebar år 1992 en statsfinansiell kostnad på 8,7 miljarder danska kronor. Vid utbetalningen av bidraget används en s k skattetrycksfaktor som utdebiteringssats. Denna definieras som den genomsnittliga nettokostnaden per invånare dividerad med det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare.

I huvudstadsutjämningen utjämnas för 90 procent i förhållande till genomsnittet i huvudstadsområdet. Detta system finansieras utan statens

medverkan av kommunerna i huvudstadsområdet. Som skattetrycksfaktor används den enskilda kommunens utdebiteringssats (något justerad).

Den landstingskommunala utjämningen sker mot det genomsnittliga landstingskommunala skatteunderlaget per invånare. Som skattetrycksfaktor används här de totala nettokostnaderna dividerade med det totala skatteunderlaget för samtliga landsting. Systemet utjämnar för 85 procent av skillnaden mellan eget och genomsnittligt skatteunderlag och är statsfinansiellt neutralt.

Generella statsbidrag

Utöver utjämningen av skatteunderlaget utbetalas årligen generella statsbidrag till kommuner och landsting. Under 1992 betalades 7,3 miljarder danska kronor ut till kommunerna. Skatteunderlagets fördelning utgör grunden för fördelningen av det generella bidraget.

Kompletterande bidrag

Staten lämnar bidrag till kommuner med särskilt svagt skatteunderlag. Kommuner med ett skatteunderlag som ligger under 85 procent av riksgenomsnittet anses tillhöra denna kategori. Utjämningen sker till 38 procent av skillnaden mellan eget skatteunderlag och den kriterienivå som valts. Under 1992 kostade systemet 370 miljoner danska kronor.

Bidrag lämnas också till kommuner med särskilda problem. Till denna kategori hör bl a kommuner som har en hög kostnadsnivå till följd av många öar. Bidrag lämnas också till kommuner som har merkostnader till följd av tyska minoritetsgrupper. Kommuner som har en hög skatte/servicekvot får också bidrag.

Även kommuner i huvudstadsområdet som har särskilda problem får bidrag. Samtliga kommuner i området finansierar bidraget genom att de betalar in 0,07 procent av sitt skatteunderlag till staten.

Staten lämnar bidrag till kommunernas kostnader för flyktingar och invandrare. Bidraget lämnas som en summa per flykting och per invandrare.

Större öar får bidrag till stöd av driften av färjelinjer och för att kommunerna ska kunna stödja de ungdomar som måste flytta för att erhålla gymnasial utbildning. Vidare får landstingskommuner stöd för AIDS-kostnader.

Debatten om statsbidragssystemet

I Danmark förs en debatt om statsbidragssystemets tekniska detaljer. Frågor om vilka faktorer som ska ingå i utgiftssystemet och vilka vikter dessa ska ha diskuteras återkommande.

Det förs också en fördelningspolitisk debatt om hur långt utjämningen ska gå. Omfördelningen i det danska systemet är inte alls lika långtgående som i det svenska systemet. Diskussioner förs också om enkelhet kontra rättvisa. Systemet kritiseras för att vara svårbegripligt, samtidigt som det ställs långtgående krav på ett rättvist system.

På senare tid har frågan om bidragens styrande egenskaper diskuterats. Folketinget har inga möjligheter att via statsbidragen påverka kommunernas beteende. Det har bl a förts en debatt om önskvärdheten av aktivitetsbestämda (specialdestinerade) bidrag till barnomsorgen. Ett alternativ till aktivitetsbestämda bidrag är, enligt vissa kommunala företrädare, att ett verksamhetsområde upprioriteras genom ett annat val av objektiva utgiftskriterier för det aktuella området.

Förhandlingar mellan stat och kommunsektorn är reglerade i lag. I den mån staten velat omprioritera resurser mellan olika verksamhetsområden har detta kunnat ske genom avtal mellan parterna.

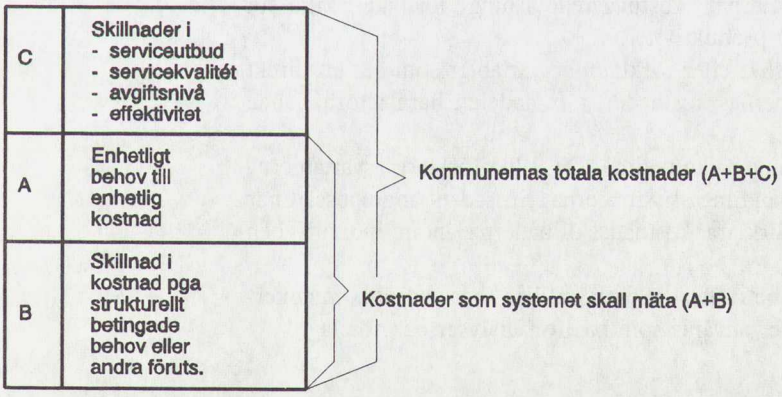
3 Metodfrågor

Mitt förslag i korthet: Jag anser att man vid analys och beräkning av strukturkostnadsersättningar skall använda en metod som bygger på att de kommunala verksamheterna behandlas var för sig och där ersättningen per verksamhet beräknas med hjälp av opåverkbara och förklarande variabler, som har ett direkt eller indirekt orsakssamband med kommunernas kostnader (standardkostnadsmetod samt enhetspriser).

3.1 Allmänt

Kommunernas kostnader kan schematiskt beskrivas med hjälp av figur 3.1 nedan.

Fig 3.1 Kommunernas kostnader (principskiss)



Utredningens uppgift är enligt direktiven att ge kommunerna likvärdiga möjligheter att ge samma service till sina invånare. Det har jag tolkat på så sätt att kommunerna skall kunna tillfredsställa ett enhetligt definierat behov till samma kostnad över hela Sverige.

Det kan emellertid finnas olika möjligheter att ge denna service, vilket innebär att det kan finnas strukturellt betingade kostnadsskillnader som

kommunerna skall kompenseras för. Som exempel kan nämnas att snöröjningen av gator och vägar kostar mer där det snöar och att anläggningarna för vatten och avlopp blir dyrare där de geotekniska förutsättningarna är svåra. Vidare blir kostnaderna för skolan betydligt högre i glesbygd på grund av små skolenheter och långa skolskjutsavstånd.

Det finns också strukturellt betingade behov som påverkar kostnaderna. Ett exempel på detta är att man får ett större behov av barnomsorg om föräldrarna förvärvsarbetar. Många förskolebarn, skolbarn och äldre ger också upphov till högre kostnader inom skola och omsorgsverksamhet.

Det enhetliga behovet till en enhetlig kostnad samt de strukturellt betingade behoven och kostnaderna för vilka kommunerna skall kompenseras utgörs av A+B i figur 3.1. Kommunerna skall inte kompenseras för skillnader i servicenivå, servicekvalitét, avgiftsnivå och effektivitet (C i figuren).

För att lösa utredningens uppgift finns i princip två metoder att tillgå. Den första benämner vi totalkostnadsmetoden. Denna metod innebär att kommunernas totala kostnader (A+B+C) analyseras och att man försöker hitta faktorer som förklarar skillnaderna i A+B. Den andra metoden benämner vi standardkostnadsmetoden. Den bygger på att varje slag av kommunal verksamhet analyseras var för sig och att en strukturkostnadsersättning succesivt byggs upp genom att summera ersättningarna för varje kommunal tjänst. Standardkostnaden multipliceras med de enhetligt bestämda behoven varefter tillägg görs för strukturellt betingade behov och kostnader.

För att analysera och beskriva skilda behov har vi så långt det varit möjligt använt behovsrelaterade i stället för kostnadsrelaterade data. Det innebär att vi vid mätning av behov och efterfrågan använt andra datakällor än kommunernas kostnadsredovisning för att skilja ut skillnader i service och produktivitet.

Vi har i första hand sökt efter förklarande variabler som har ett direkt samband med kommunernas kostnader, t ex andelen barn i förhållande till skolkostnader.

Ibland är inte sambanden lika tydliga. De valda förklaringsvariablerna visar på indirekta samband med kostnaderna. Ett sådant angreppssätt har bl a använts för att förklara kostnadsskillnaderna inom individ- och familjeomsorgen.

I några fall, t ex vad beträffar kollektivtrafiken, har endast kommunernas redovisade kostnader använts som bas för analyser och förslag.

3.2 Totalkostnadsmetoden

KEK:s förslag till strukturkostnadsindex bygger i allt väsentligt på de resultat som kommittén erhöll genom att tillämpa totalkostnadsmetoden. Totalkostnadsmetoden (även kallad den positiva metoden) bygger på historiska kostnadsdata från kommunernas redovisning. Med hjälp av en statistisk analysmetod (multipel regressionsanalys) försöker man förklara

till vilken del ett antal strukturfaktorer, t ex ålders- och bebyggelsestruktur, ligger bakom de faktiska kostnadsskilladerna mellan kommunerna, 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 förklaringsfaktorerna (oberoende variabler) skall helst vara kausala, vilket innebär att det skall finnas ett direkt eller indirekt orsakssamband mellan faktorns värde och den beroende variabel (kostnaden/invånare) som man vill förklara. Förändras faktorns värde i modellen skall den följas av en förändring av utgiftsbehovet som svarar mot verkliga förhållanden. Används faktorerna i ett statsbidragssystem bör de också vara opåverkbara såtillvida att en enskild kommun inte skall kunna skaffa sig fördelar genom egna politiska beslut eller genom att manipulera statistikunderlaget. Värdena för resp faktor skall också vara registrerade på ett likvärdigt sätt.

3.3 Standardkostnadsmetoden

Standardkostnadsmetoden (även kallad den normativa metoden) tillämpades i bl a Grundgarantiutredningen (Ds Fi 1983:11) och av Kommunförbundet i "Bestämma i eget hus". Först bestäms ett nationellt genomsnitt för per capita kostnaden för varje slag av kommunal verksamhet. Sedan beräknas varje kommuns kostnadsavvikelse från denna nationella standard. Slutligen gäller det att söka fastställa till vilken del den registrerade avvikelsen för resp verksamhet beror på opåverkbara strukturella faktorer och till vilken del den beror på frivilliga beslut från kommunens sida.

För att härleda de strukturella orsakssambanden för resp verksamhet tar man hjälp av statistiska analysmetoder eller andra modeller som beskriver produktionsprocessen för verksamheterna.

3.4 För- och nackdelar med total- resp standardkostnadsmetoden

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

De främsta nackdelarna med metoden är att den kan uppfattas som svårförståelig om kommunerna inte känner igen de valda strukturfaktorerna som problem i det dagliga arbetet, samt att de som fattar beslut om modellen kan påverka det ekonomiska utfallet för en enskild kommun eller en viss typ av kommuner genom att välja en uppsättning av förklarande faktorer som ger en god förklaringsgrad för kommunkollektivet som helhet men som helt bortser från eventuella strukturproblem i en viss kommuntyp. Ett annat stort problem är att olika socioekonomiska

och näringsgeografiska variabler kan dölja inflytande från någon utelämnad faktor. En mycket avgörande nackdel är att metoden kan ge systematiska fel om en vald faktor egentligen samvarierar med något annat än vad man tror.

Standardkostnadsmetoden har den fördelen att det är lättare att känna igen de strukturella faktorerna utifrån erfarenheter från det dagliga arbetet inom respektive verksamhet. Vidare är det enklare att kritiskt granska modellmakarnas förehavanden eftersom modellen byggs upp del för del och kan analyseras i sina beståndsdelar. En nackdel med metoden är att den kräver en betydande arbetsinsats bl a när det gäller att åstadkomma jämförbara kostnadsdata på verksamhetsnivå.

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

3.5 Kommunalekonomiska kommitténs strukturfaktorer

En kritisk granskning av de faktorer som KEK använde i sin totalkostnadsmodell har visat att det finns övrigt att önska vad avser förklaringsvärdet. Den faktor som avser att spegla skillnader i sociala kostnader mellan kommunerna definierade KEK som summan av andelen förtidspensionärer och andelen barn till ensamstående förälder. I arbetet med denna utredning har vi kunnat konstatera att en ökad andel förtidspensionärer på intet sätt påverkar kommunernas sociala kostnader uppåt. Sambandet mellan förtidspensionärer och kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg är enligt tillgängliga data negativt, se vidare kapitel 5.2.

Det sätt på vilket KEK använde klimatfaktorn, som egentligen avser att spegla skillnader som kan hänföras till klimatet, t ex kostnader för uppvärmning och snöröjning, gav ett utfall som på intet sätt står i proportion till klimatets betydelse för kommunernas kostnader. Vidare ledde den till en omfördelning av resurser från kommunerna i södra Sverige till kommunerna i Mellansverige trots att sambandet mellan klimat och kostnader praktiskt taget är obefintligt söder om Dalälven. Den faktor som indikerade gleshet och som avser att spegla merkostnaderna till följd av en gles bebyggelsestruktur definierade KEK som ytan genom folkmängden multiplicerat med den andel av befolkningen som bor utanför tätort med minst 500 invånare. Att merkostnader uppstår till följd av en gles bebyggelsestruktur råder det inget tvivel om men den av KEK valda definitionen leder till orimliga konsekvenser mellan glesbygdskommunerna inbördes. Ytstora kommuner med obebyggda fjällytor överkompenseras genom att totalytan ingår mer eller mindre ograverad i definitionen.

3.6 Val av metod

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats har utredningen prioriterat standardkostnadsmetoden för att försöka isolera de strukturfaktorer som skall ligga till grund för kostnadsutjämningen mellan kommunerna. Totalkostnadsmetoden används enbart som en kontrollmetod för att testa om utkristalliserade förklaringsvariabler ger en rimligt hög förklaringsgrad till skillnader i kommunernas totala kostnader.

Utredningen har fastnat för standardkostnadsmetoden eftersom vi bedömer att denna metod gör det lättare att eliminera sådana kostnadsskillnader som beror på service, avgiftsnivå och effektivitet. Enligt direktiven skall endast sådana kostnadsskillnader som har med strukturellt betingade behov eller kostnader att göra beaktas i strukturkostnadsutjämningen.

Problematiken med kostnadernas jämförbarhet på verksamhetsinivå hanterar vi genom att dels välja behovsrelaterade i stället för kostnadsrelaterade förklaringsvariabler, dels genom att komplettera bokslutsstatistiken med andra datakällor som redovisar kommunernas kostnader, se kapitel 4 "Dataunderlag".

Vid tillämpningen av standardkostnadsmetoden har utredningen mer konkret gått tillväga på följande sätt.

1. För de verksamheter som enligt utredningens uppfattning skall ingå i kostnadsutjämningen (barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten- och avlopp, gator och vägar och kollektivtrafik) har genomsnittskostnaden per invånare i riket (standardkostnaden) beräknats med ledning av uppgifter från SCB:s bokslutsstatistik och andra datakällor. I sammanhanget bör påpekas att det statistiska underlaget har korrigerats för att såvitt möjligt göra redovisade uppgifter jämförbara.

Standardkostnaden för vatten- och avlopp har satts till ett betydligt lägre värde än det redovisade underskottet eftersom vi anser att flertalet kommuner borde kunna klara verksamhetens finansiering med enbart avgifter.

2. För resp 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 flertalet delstudier, t ex vad beträffar barn- och äldreomsorg samt skolan, har varit att främst identifiera sådana kostnadsskillnader som har med strukturella behovs- och efterfrågeskillnader att göra och att helt bortse från skillnader som beror på servicenivå och effektivitet.

3. Strukturella kostnadsskillnader som inte specifikt kan hänföras till en viss verksamhet, t ex sådana som hänger samman med bebyggelsestruktur eller kommunernas geografiska läge, har behandlats separat.

Standardkostnaden för dessa verksamheter har satts till 0 kr/inv eftersom de kostnadsskillnader som kan hänföras till dessa strukturfaktorer ingår i och påverkar standardkostnaden för respektive verksamhet.

4. För varje kommun har en teoretisk standardkostnadsersättning beräknats per verksamhet. Ersättningen baseras på standardkostnaden enl pkt.1 med tillägg och avdrag för strukturella avvikelser härledda enligt pkt.2 och pkt.3.

4 Dataunderlag

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att Kommunförbundet tillsammans med kommunerna bör utforma förslag till enhetliga redovisningsprinciper. Det är viktigt att kommunerna frivilligt följer dessa principer för att få ett rättvisande dataunderlag för ekonomiska jämförelser och för att undvika lagstiftning på området.

4.1 Allmänt

I uppdraget ingår att åstadkomma ett dataunderlag som återspeglar olikheter i kommunernas kostnader på ett rättvisande sätt. I det följande redovisas hur vi korrigerat befintliga statistikkällor för att göra materialet användbart för jämförande analyser.

4.2 Statistiska Centralbyråns bokslutsstatistik

Det enda underlag som samlat redovisar kommunernas kostnader för olika verksamheter är den bokslutsstatistik ("Kommunernas finanser - Räkenskapssammandrag för kommuner") som SCB årligen samlar in från kommunerna. Materialet finns tillgängligt dels i form av tryckta publikationer, dels på datamedium.

4.2.1 Brister i underlaget

I de analyser som genomfördes av den kommunalekonomiska kommittén i syfte att härleda strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna användes korrigerade nettokostnader ur bokslutsstatistiken. Till redovisade nettokostnader lades kostnader motsvarande de specialdestinerade statsbidrag som försvinner i det nya statsbidragssystemet samt kostnader som kommunerna fick ta över i samband med ÄDEL-reformen. Vidare exkluderades kostnader för bostadsbidrag och KBT. Kommittén valde att inte korrigera för avgiftsskillnader trots att man i utredningen påpekar att det utifrån ett teoretiskt perspektiv skulle ha varit mer korrekt att använda redovisade bruttokostnader eftersom dessa bäst speglar resursåtgången.

Motivet till att man inte korrigerade för avgiftsskillnader var att man ville undvika problem som bl a har med val av regiform och höga interna kostnader att göra.

Vi har funnit att det av KEK använda kostnadsbegreppet bör korrigeras för fortsatta analyser av strukturella kostnadsskillnader. Anledningen härtill är bl a att kommunerna har skilda avgiftsprinciper, att förekomsten av och sättet att beräkna kapitalkostnader och andra interna poster skiljer sig åt mellan kommunerna, att det kan förekomma olika huvudmannaskap (kommun, stat och landsting) för vissa verksamheter, samt att kommunerna har olika metoder för att beräkna personalomkostnaderna.

Vi har valt att skapa ett nytt kostnadsbegrepp, baskostnad, i syfte att såvitt möjligt göra kommunernas kostnadsdata jämförbara.

4.2.2 Kommunala baskostnader

Utgångspunkten för att skapa en enhetlig baskostnad är redovisad nettokostnad i 1991 års bokslutsstatistik.

Den redovisade nettokostnaden för resp kommun har korrigerats med hänsyn till

- avgiftsskillnader,
- skillnader i statsbidrag som i det nya statsbidragssystemet skall ingå i "påsen",
- statens övertagande av bostadsbidragen,
- interkommunala ersättningar på grund- och gymnasieskolan,
- olika redovisningsprinciper för kapitalkostnader,
- driftkostnader redovisade under extraordinära poster i resultaträkningen,
- skilda huvudmannaskap för kollektivtrafik och omsorger om utvecklingsstörda,
- olika sätt att beräkna personalomkostnaderna, samt
- övertagna kostnader i samband med äldrereformen.

Inga kostnader för energiförsörjning ingår i baskostnaden.

Korrigeringen för avgiftsskillnader har enbart gjorts för barn- och äldreomsorg. Justeringen har gjorts på så sätt att redovisad avgift har lagts till redovisad nettokostnad. Avsikten med denna korrigering är att verksamheten i kommuner med höga avgifter inte skall skall framstå som mindre kostnadskrävande än vad den i själva verket är.

Vidare har samtliga statsbidrag, som i det nya systemet skall ingå i "påsen", lagts till redovisad nettokostnad. Kommunernas nettokostnader har ökat fr o m 1993 till följd av att flertalet av de tidigare specialdestinerade statsbidragen försvunnit.

Under sommaren 1991 ändrades utbetalningsprinciperna för statsbidraget för interkommunala ersättningar på grund- och gymnasieskolan. Mot denna bakgrund har dataunderlaget för 1:a halvåret 1991 korrigerats.

Kostnader för bostadsbidrag och KBT har helt och hållet exkluderats från kommunernas nettokostnader.

När det gäller kapitalkostnadsproblematiken har vi bl a kunnat konstatera att

- vissa kommuner, t ex Stockholm, inte redovisar några kapitalkostnader alls,
- en del kommuner fördelar ut kapitalkostnaderna på resp verksamhet medan andra lägger alla kapitalkostnader på fastighetsförvaltningen,
- vissa kommuner betraktar investeringar i gator och vägar, vatten och avlopp etc, som kollektiva nyttigheter och tar av den anledningen helt enkelt inte upp kapitalkostnaderna för dessa verksamheter i redovisningen, samt att
- ca 30 procent av kommunerna tillämpar real annuitetsmetod vid beräkningen av kapitalkostnaderna medan resterande 70 procent använder sig av nominell eller annan metod. Med likartad investeringprofil, där merparten av det offentliga anläggningskapitalet byggdes upp under 1970-talet, ger den reala annuitetsmetoden ca 30-35 procent högre kapitalkostnader än den nominella metoden. I verksamheter som byggts ut under senare år är förhållandet motsatt.

För att korrigera för skilda redovisningsprinciper vad beträffar kapitalkostnaderna har vi tagit in uppgifter om bokfört anläggningskapital för samtliga kommuner. På det bokförda kapitalet har vi sedan beräknat kapitalkostnaderna på ett enhetligt sätt genom att anta samma räntesatser och avskrivningstider för alla kommuner. För de kommuner som av en eller annan anledning skrivit upp anläggningskapitalet, Stockholm, Uppsala m fl, har vi gjort en nedjustering av det bokförda värdet så att detta svarar mot kommunens kostnadsstruktur i övrigt.

Ett problem i sammanhanget, som man inte kommer åt med den valda metodiken, är att vissa kommuner har mycket låga anläggningsvärden för gator och vägar samt vatten och avlopp. Detta har uppstått på grund av höga anläggningsavgifter. Av den anledningen får man ett lågt bokfört anläggningskapital i anläggningsregistret och heller inga kapitalkostnader för berörda verksamheter i driftredovisningen. I förlängningen innebär detta att kommuner med höga anläggningsavgifter framstår som effektiva med låga driftkostnader medan de kommuner som valt att skatte- eller lånefinansiera investeringarna framstår som "dyra" med höga strukturella merkostnader. Lösningen på problemet ifråga ligger i att vara observant vid urvalet av strukturfaktorer vid uppbyggnaden av strukturkostnadsersättningen.

Utredningen har uppmärksammat att ett fåtal kommuner redovisat kostnader som rätteligen borde ingå i driftredovisningen under extraordinära poster i resultaträkningen. Med ledning av svaren från en enkät som vi skickat ut till samtliga kommuner i landet har vi korrigerat för denna problematik genom att lägga tillbaka vissa kostnader till de verksamheter där de rätteligen hör hemma.

Ett annat problem när det gäller att kunna identifiera strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner är att kommunerna har skilda huvudmannaskap för olika verksamheter. Kollektivtrafiken, äldreomsorgen och hemsjukvården är organiserad olika från län till län och för att erhålla ett rättvisande underlag för jämförande analyser på grund av skilda huvudmannaskap mellan kommuner är det nödvändigt att justera dataunderlaget. I ett teoretiskt perspektiv är det på det sättet att en kommun som inte har några kostnader för en viss verksamhet skall kunna hålla en lägre kommunalskatt motsvarande kostnaderna för den verksamhet som landstinget tagit över. I ett praktiskt perspektiv är problematiken ifråga mer komplicerad beroende på att landstinget kan vara kompenserad för hela eller delar av av den övertagna verksamheten i statsbidrags- eller inkomstsystemet till landstingen.

Korrigeringen av dataunderlaget med avseende på olika huvudmannaskap för omsorgsverksamheten har gjorts med hjälp av tillägg eller avdrag från kommunernas baskostnader. Justeringen har utförts med ledning av ovan nämnda enkät. När det gäller kollektivtrafiken i Stockholms län arbetar vi med två varianter. Den ena innebär att landstingets kostnader för kollektivtrafiken förs över på kommunerna i länet med ett visst antal kronor per invånare (lika för alla kommuner i resp län) och den andra att landstingets kostnader ligger där de ligger. Det senare är vårt huvudalternativ.

När vi granskat räkenskapssammandragen har vi också funnit att kommunerna beräknar personalomkostnaderna olika. En kommun kan beräkna PO-pålägget till 35 procent av lönesumman, en annan till 42 procent och en tredje till 55 procent av lönesumman. Vi har valt att räkna om personalomkostnaderna till 42,8 procent av lönesumman för alla landets kommuner.

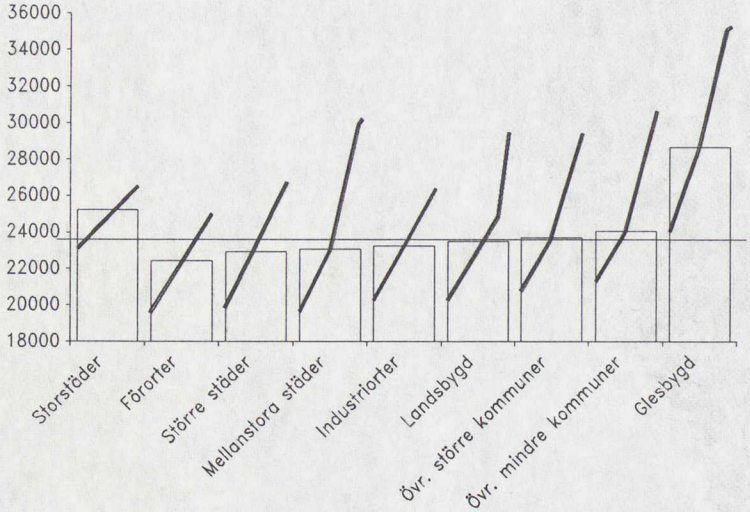
Korrigeringen för de kostnader som kommunerna tagit över från landstingen i samband med äldrereformen har gjorts på så sätt att vi helt enkelt lagt till den framförhandlade kostnaden i samband med övertagandet till redovisade kostnader för äldreomsorg.

Efter ovan beskrivna korrigeringar kan baskostnaden beräknats för varje kommun, se bilaga 6 tabell 12. Schematiskt kan baskostnaderna beskrivas med hjälp av figur 4.1 .

Figur 4.1 Baskostnader i landets kommuner

Som framgår av figur 4.1 är kostnaderna i Norrland betydligt högre än i södra Sverige. Det är dock inte bara mellan norr och söder som kostnaderna varierar utan det finns också betydande kostnadsvariationer inom och mellan olika kommungrupper, se fig.4.2.

Figur 4.2 Kostnadskillnader inom och mellan olika kommungrupper



Den kommungruppsindelning som använts i figuren ovan är den nya indelning som Kommunförbundet nyligen presenterat i cirkulär 1993-04-06. Staplarnas höjd ger en uppfattning om den genomsnittliga baskostnaden i resp kommuntyp i förhållande till den genomsnittliga baskostnaden i riket (den horisontella linjen). Linjerna i höjdled redovisar kostnadsspridningen inom resp kommungrupp. Som framgår kan spridningen inom varje grupp uppgå till närmare 10 000 kr per invånare och år. I sammanhanget bör påpekas att ovan redovisade baskostnader ej är rensade från sådana kostnader som kommunerna enligt min uppfattning inte bör kompenseras för, dvs kostnader för fritid och kultur, mark, exploatering och bostadsförsörjning, arbete och näringsliv samt sysselsättningsbefrämjande åtgärder.

4.3 Övrigt dataunderlag

För att identifiera och beräkna de faktorer som förklarar strukturellt betingade kostnadsskillnader har vi förutom bokslutsstatistiken också använt andra datakällor, t ex

- SCB:s socialtjänststatistik, barnomsorgsundersökningar och äldreomsorgsstatistik,
- SCB:s s.k. ULF-undersökning (Undersökning av LevnadsFörhållanden)

- ÄSIM (system för uppföljning av äldreomsorg utvecklat av Mårten Lagergren för Solna och Sigtuna kommuner)
- Kommunförbundets jämförelsetal betr kommunernas kostnader för väghållning,
- Svenska vatten- och avloppsverksföreningens driftkostnadsstatistik,
- Landstingsförbundets bokslutsstatistik, samt
- Svenska Lokaltrafikföreningens branschstatistik

4.4 Behov av enhetliga redovisningsprinciper

Som framgår av vad som ovan redovisats har kommunerna olika redovisningsprinciper vilket försvårar jämförande analyser. Jag föreslår mot denna bakgrund att Kommunförbundet tillsammans med kommunerna utformar förslag till enhetliga redovisningsprinciper. Det är viktigt att kommunerna frivilligt följer dessa principer för att undvika lagstiftning på området.

5 Strukturella kostnadsskillnader

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att ersättningen för enhetliga behov och strukturella kostnadsskillnader beräknas för kommunernas skilda verksamheter med hjälp av ekonomiska modeller och för vissa verksamheter med fasta ersättningar. Modellerna för respektive verksamhetsområde framgår under de olika delavsnitten.

5.1 Inledning

Som tidigare nämnts har utredningen valt den s k standardkostnadsmetoden för att isolera de strukturfaktorer som skall ligga till grund för kostnadsutjämningen. Metoden innebär att man såvitt möjligt försöker att förklara redovisade kostnadsskillnader verksamhet för verksamhet.

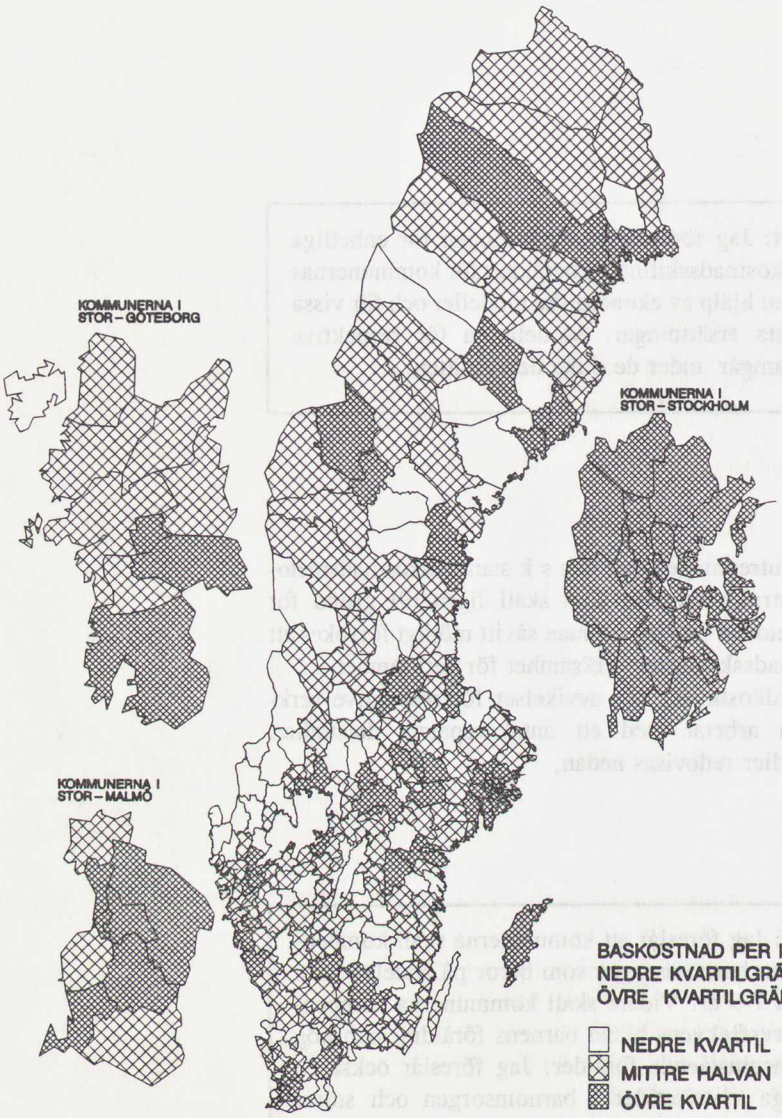
För att härleda standardkostnader och avvikelser för respektive verksamhet har utredningen arbetat med ett antal separata delstudier. Resultaten från dessa studier redovisas nedan.

5.2 Barnomsorg

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att kommunerna skall kompenseras för kostnader inom barnomsorgen som beror på andelen barn i åldrarna 1-2, 3-6 och 7-9 år. Vidare skall kommunerna kompenseras för en hög förvärvsfrekvens bland barnens föräldrar och hög andel barn som har ensamstående förälder. Jag föreslår också en kompensation för långa vistelsetider i barnomsorgen och större efterfrågan på främst fritidshem i stora städer. Dessa senare förhållanden beräknas med hjälp av kommunernas skattekraft och ett tätortsindex.

Kommunernas kostnader för barnomsorgen varierar från 2 300 kr till drygt 6 000 kr per invånare. Som framgår av figur 5.1 är det framför allt i storstäder, förorter och i större städer som kostnaderna per invånare är höga.

Figur 5.1 Kommunernas baskostnader för barnomsorgen



Professor Brita Schwarz har på uppdrag av utredningen analyserat orsakerna till strukturella behovs- och kostnadsskillnader inom barnomsorgen. Resultatet av detta arbete, "Kommunala kostnadsvariationer — En studie av barnomsorgen 1990-1991", redovisas i bilaga 2. I studien har fil. lic. Susanne Weinberg medverkat.

Av studien framgår att skillnaderna i barnomsorgskostnader mellan olika kommuner i huvudsak kan förklaras med

— andelen barn i olika åldrar,
— föräldrarnas förvärvsarbete, samt
— barnens vistelsetid i omsorgen.

Andelen barn och enhetskostnader

I barnomsorgsstudien visas att kostnadsskillnaderna per heltidsplats är relativt små om man väljer att jämföra samma serviceenhet, se tabell 5.1.

Tabell 5.1 Kostnad per heltidsplats i olika kommungrupper år 1990
Barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola

Kommungrupp	Kostnad
Storstäder	83 970
Förorter	72 790
Större städer	75 830
Medelstora städer	74 540
Bruksorter	70 050
Normalkommuner	74 700
Glesbygdskommuner	79 020
Landsbygdskommuner	75 380
Samtliga	**76 320**

Källa: Bilaga 2.

Skillnaden mellan den billigaste och den dyraste kommuntypen, bruksorter resp storstäder, är inte större än ca 13 000 kronor per plats. Orsaken till att man i andra sammanhang redovisat betydligt större kostnadsskillnader hänger bl a samman med att man inte tagit hänsyn till att det är väsentligt dyrare att ta hand om en tvååring än en sexåring och att barn som vistas i omsorgen mer än 35 timmar per vecka kostar mer än de som har en kortare vistelsetid.

Som ett resultat av studier av 1991 års barnomsorgskostnader erhålls en enhetskostnad för resp åldersgrupp (1-2, 3-6, och 7-9 år). Denna enhetskostnad avser en genomsnittlig blandning av daghem, fritidshem och dagbarnvårdare, samt en genomsnittlig inskrivningsgrad. Vidare har kostnaderna för barn i deltidsgrupp vägts in i enhetspriset. Enhetskostnaden för 1-2 åringar uppgår till 40 070 kronor, för 3-6 åringar till 45 332 kronor och för 7-9 åringar till 22 600 kronor. Anledningen till att kostnaden för 1-2 åringar är lägre än för 3-6 åringar beror på att andelen 1-åringar som utnyttjar barnomsorg är jämförelsevis låg. Genom att multiplicera enhetskostnaden per åldersgrupp med andelen barn i åldersgruppen erhålls en kostnad som tar hänsyn till åldersfördelningen men

som lämnar det fritt till kommunerna att själva välja fördelningen på t ex daghem, dagbarnvårdare eller annan tillsynsform.

Föräldrarnas förvärvsarbete

Föräldrarnas/vårdnadshavarnas förvärvsarbete påverkar behovet av barnomsorg. Jag anser att det är ett strukturellt betingat behov men även påverkbart. Barnomsorgsutbyggnad är samhällsekonomiskt lönsam. Kostnaderna faller helt på kommunerna medan intäkterna i form av skatteintäkter och arbetsgivaravgifter tillfaller stat, kommun, landsting och olika försäkringsfonder. Ur samhällsekonomisk synpunkt bör kommunerna stimuleras till en utbyggnad av barnomsorgen, vilket talar för att en hög förvärvsfrekvens bör kompenseras i statsbidragssystemet även om faktorn är påverkbar.

I beräkningen av standardkostnaden för barnomsorg nedan används två mått på förvärvsfrekvensen. Ett är andelen föräldrar till barn i olika åldrar som normalt arbetar mer än 25 timmar per vecka. Det andra är andelen som arbetar mer än 1 timma per vecka. Det första måttet fångar även upp vissa kostnadsskillnader som beror på längre vistelsetider i barnomsorgen.

Barnens vistelsetider i omsorgen

Av barnomsorgsstudien framgår att andelen barn i olika åldrar och föräldrarnas förvärvsarbete inte helt kan förklara alla kostnadsskillnader i barnomsorgen. Av SCB:s barnomsorgsenkäter framgår att barn i främst storstadsregionerna vistas i barnomsorgen 1-2 timmar längre per dag än vad föräldern/föräldrarna förvärvsarbetar. I mindre kommuner och landsbygdskommuner är vistelsetiden ofta kortare än förvärvsarbetstiden. Skillnaderna i vistelsetid vid lika förvärvsarbetstid kan förklaras med långa restider mellan arbete och bostad, med en hög andel ensamstående föräldrar samt frånvaron/förekomsten av en informell sektor. Den informella sektorn kan bestå av grannar och släktingar som tidvis tar hand om barntillsynen eller hämtar och lämnar barnen på daghemmet eller hos dagmamman. Den längre vistelsetiden med lika förvärvsarbetstid förorsakar högre kostnader för kommunerna genom längre öppethållandetid med krav på högre bemanning.

Jag betraktar detta som strukturellt betingade förhållanden som skall kompenseras i statsbidragssystemet. För att fånga upp kostnadsskillnaderna i utjämningsmodellen används dels en tätortsvariabel som mer utförligt redovisas i bilaga 2, dels som en koefficient till ett av förvärvsfrekvensmåtten, kommunernas skattekraft. För att förklara skillnader i efterfrågan på barnomsorg som har med den informella ekonomin att göra har flera andra variabler prövats, men även om ett flertal variabler kombineras erhålls inte riktigt samma goda överensstämmelse som de valda variablerna (jfr bil. 2, appx. 2). Skattekraften fungerar som en indikator på bl a den informella ekonomins betydelse i sammanhanget eftersom det ligger i sakens natur att det är svårare att få hjälp med barntillsyn av grannar eller anhöriga i områden där förvärvsfrekvensen generellt är hög.

I vad mån föräldrarnas förvärvsarbete, bl a kort deltid, leder till efterfrågan på barnomsorg påverkas av olika omgivningsfaktorer som i modellen beskrivs med en skattekraftsvariabel. Om skattekraften dessutom kan påverkas uppåt är det positivt ur samhällsekonomisk synpunkt.

Modell for beräkning av barnomsorgens standardkostnadsersättningar

I barnomsorgsstudien utvecklas en modell för efterfrågan på barnomsorg som kan användas för att beräkna standardkostnadsersättningen för respektive kommun. Denna ser ut på följande sätt.

Variabler:

A25 barn med förälder som arbetar eller studerar mer än 25 tim/vecka
A1 barn med förälder som arbetar eller studerar mer än 1 tim/vecka
Idtat 1/invånardistansen (invånardistansen är ett av SCB framtaget mått som anger det genomsnittliga avståndet mellan individerna i en kommun)
Skattk kommunernas skattekraft
Ensamf andelen barn med ensamstående förälder som förvärvsarbetar minst 16 tim/vecka
Ålder E(1-2)*andel barn 1-2 + E(3-6)*andel barn 3-6 + E(7-9)*andel barn 7-9.

E står för enhetskostnad som är en enhetligt beräknad kostnad för respektive åldersgrupp lika för alla kommuner.

Strukturindex:

$$Index = Ålder*(-0,143+0,363*A25+0,214*A1*Skattk+0,140*Ensamf+0,129*Idtat)/0,322$$

För att belysa de valda variablernas inverkan på standardkostnadsersättningen i barnomsorgsmodellen redovisar vi ett exempel för Hudiksvalls kommun. Kommunen har en åldersstruktur som ligger mycket nära riksgenomsnittet.

Förändring i variabelns värde	Förändring i standard-kostnadsersättning (kr/inv)
A25 ökar med 5 %-enheter	+ 217 kr
A1 ökar med 5 %-enheter	+ 119 kr
Både A1 och A25 ökar med 5 %-enh.	+ 337 kr
Skattk ökar med 2 %-enheter	+ 44 kr
Ensamf ökar med 2 %-enheter	+ 33 kr

Den valda modellen ger en god överensstämmelse mellan modellvärden och redovisade kostnader, se tabell 5.2

Tabell 5.2 Barnomsorg, modellvärden och faktiskt redovisade kostnader
Kr/inv

Kommungrupp	Modell-värde	Kostnad
Storstäder	4 490	4 840
Stockholm	5 080	5 960
Malmö	3 870	3 460
Göteborg	4 010	3 830
Förorter	5 330	5 210
Större städer	4 160	4 290
Medelstora städer	3 790	3 680
Bruksorter	3 950	3 700
Normalkommuner	3 520	3 490
Glesbygdskommuner	3 480	3 420
Landsbygdskommuner	3 340	3 310
Samtliga	**4 140**	**4 180**

Källa: Bilaga 2.

Övrigt

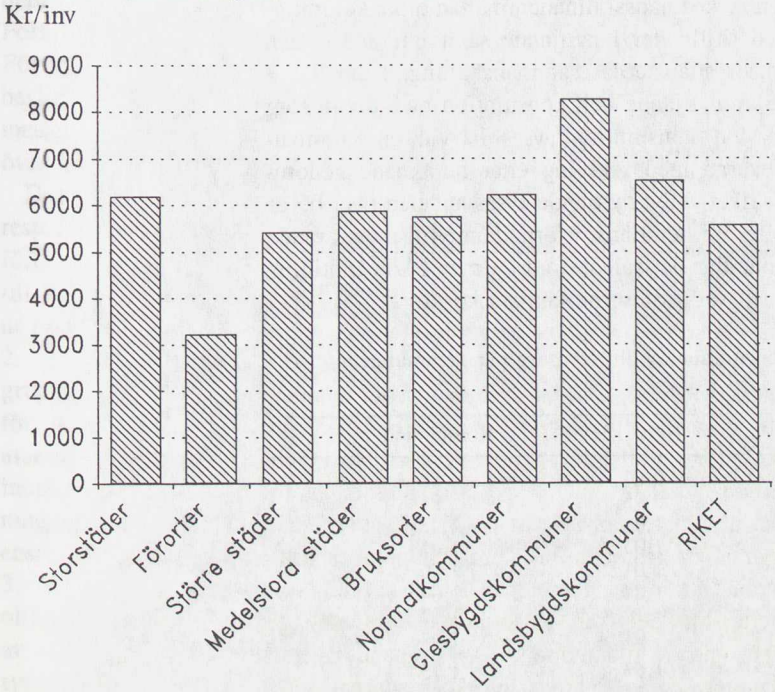
I barnomsorgsstudien undersöks också kostnadsskillnader som har med lokaler och personal att göra. Skillnaderna i personalkostnad per heltidsbarn i de olika kommungrupperna är relativt små och såvitt utredningen funnit ej systematiska. Skillnader i personaltäthet är för övrigt en standardfråga och skall ej kompenseras i statsbidragssystemet. Lokalkostnaden per barn är högst i Stockholm, förortskommuner och i större städer. Jag betraktar dock inte denna kostnadsskillnad som strukturell i sin helhet eftersom den kan påverkas av kommunerna. Genom att utnyttja sitt markinnehav, planmonopol och byggande/ägande i egen regi, kan kostnaderna påverkas. De högre byggkostnaderna i vissa regioner kompenseras generellt för hela fastighetsinnehavet i en särskild faktor, liksom högre uppvärmningskostnader i landets norra delar, se kap 5.13.

5.3 Äldreomsorg

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att ersättningen för kommunerna beräknas som en normkostnad per person som tar hänsyn till personernas ålder, sammanboende eller ensamboende och yrkesbakgrund. Normkostnaden multipliceras med antalet personer i de olika grupperna. Tillägg görs för merkostnader i glesbygd som beror på en dyrare hemtjänst och ett större behov av institutioner.

Kommunernas kostnader för äldreomsorgen varierar från 1 000 till 6 700 kr per invånare. Om man till kostnaderna år 1991 också lägger de genom äldrereformen fr o m 1992 överförda kostnaderna varierar kostnaderna från 1 500 till 10 700 kr per invånare. Som framgår av figur 5.2 är det framför allt i glesbygds- och landsbygdskommuner samt i storstäder som kostnaderna per invånare är höga. Förortskommunerna har särskilt låga kostnader.

Figur 5.2 Äldreomsorgens kostnader år 1991 inkl ädelreformen



Mårten Lagergren, Socialdepartementet och Lennart Tingvall, Kommunförbundet, har på utredningens uppdrag utrett orsakerna till strukturella behovsskillnader inom äldreomsorgen. Resultatet av detta arbete "Behovs- och kostnadsskillnader inom äldreomsorgen" redovisas i bilaga 4.

Studiens syfte är inte i första hand att försöka förklara de faktiska kostnadsskillnader som finns i äldreomsorgen. Huvudsyftet har istället varit att finna en metodik att uppskatta skillnader i behov av äldreomsorg och de kostnadsskillnader som dessa skilda behov ger upphov till.

Metoden syftar till att ge ett riktvärde per kommun som anger den s k normkostnaden för äldreomsorgen. Normkostnaden tar hänsyn till olikheter i behov av äldreomsorg, men inte till skillnader i kostnader att tillgodose dessa behov beroende på spridd bebyggelse, klimat etc. Sådana kostnadsskillnader beaktar utredningen på annat sätt.

Vid beräkningen av normkostnaden tas i första hand hänsyn till antalet äldre per kön och ålder. Det samlade vårdbehovet antas vidare bero på

förekomsten av ohälsa samt möjligheter till informell omsorg från närstående. Ohälsan beskrivs med hjälp av SCB:s Undersökning av Levnadsförhållanden (ULF). Hänsyn till möjligheten till informell omsorg tas genom uppdelning på sam- och ensamboende.

Nyttjandet av äldreomsorg

I rapporten konstateras att det finns stora skillnader mellan kommuner i det totala nyttjandet av äldreomsorg, även sedan skillnader i åldersstrukturen beaktats. Större delen av kostnadsskillnaden mellan olika kommungrupper kan förklaras med skillnader i nyttjande samt hur efterfrågan tillgodoses, d v s äldreomsorgstjänsternas sammansättning. I tabell 5.3 nedan visas en jämförelse av nyttjande och konsumtion av äldreomsorg mellan kommungrupper. Med konsumtion avses härvid en sammanvägning av de olika insatserna med viktning efter beräknade genomsnittskostnader per tjänst i riket. Med nyttjande avses andelen över 65 år som bor på institutioner eller får hemtjänst i förhållande till motsvarande andel i riket. I praktiken handlar det således om att man i konsumtionsvärdena tar större hänsyn till vad insatserna faktiskt kostar.

Tabell 5.3 Nyttjande och konsumtion av äldreomsorg per kommungrupp
Index riket = 1,00

Kommungrupp	Nyttjande	Konsumtion
Storstäder	0,87	0,88
Förorter	0,95	0,96
Större städer	1,03	1,02
Medelstora städer	1,03	1,01
Bruksorter	1,01	1,00
Normalkommuner	1,04	1,04
Glesbygdskommuner	1,12	1,17
Landsbygdskommuner	1,01	1,04
Maxvärde	**1,63**	**1,73**
Minvärde	**0,71**	**0,62**

Källa: Bilaga 4.

De två kommungrupper som utmärker sig och markant avviker från andra grupper är storstäder och glesbygdskommuner, den förstnämnda med sina låga värden och den senare med sina höga värden. En jämförelse mellan index för nyttjande och index för konsumtion visar grovt effekten på kostnaderna av resursernas och insatsernas sammansättning. Vårdinsatsernas sammansättning i storstäder och i glesbygdskommuner leder till höga kostnader. Det gäller i viss mån även för landsbygdskommuner. För övriga kommungrupper sker en viss utjämning mot indexvärdet 1,00 (riksgenomsnittet).

Vårdresursernas sammansättning med en högre andel institutionsboende betyder merkostnader i storleksordningen 5 % för gruppen glesbygdskommuner utöver det högre nyttjandet och den högre konsumtionen överlag. För landsbygdskommunerna innebär det högre institutionsboendet ett par procent högre kostnader.

Metodik för beräkning av äldreomsorgens normkostnader

I rapporten beskrivs följande metodik för beräkning av äldreomsorgens normkostnader. Beräkningen per kommun har utförts i fem steg:

1. I ett första steg har antalet personer per åldersgrupp, kön och ensam/samboende bestämts med ledning av uppgifter från Folk- och bostadsräkningen 1990 (FoB90). FoB ger endast uppgifter om fördelningen på socioekonomiska grupper för de förvärvsarbetande. Fördelningen för de äldre har därför bestämts genom en samkörning med FoB70, vilket är den äldsta FoB som kan utnyttjas för ändamålet. Fördelningen på socioekonomiska grupper för de äldre antas därvid beskrivas av samma personers yrkestillhörighet 20 år tidigare. Metoden medger tyvärr inte uppdelning på socio-ekonomiska grupper för personer över 85 år.

Den socioekonomiska indelningen har gjorts i grupperna ej facklärda resp facklärda arbetare samt lägre resp övriga tjänstemän. Företagare har förts till ovanstående grupper med hänsyn till yrke. Jordbrukare har förts till kategorin ej facklärda arbetare. Icke förvärvsarbetande har fördelats ut proportionellt på övriga grupper.

2. I nästa steg har fördelningen på ohälsogrupper bestämts per åldersgrupp, kön, ensam/samboende samt socioekonomisk grupp. Underlaget för denna fördelning är en bearbetning av SCB:s ULF-undersökning avseende hälsoindex för ett urval på riksnivå av motsvarande grupper inom befolkningen. Förfarandet innebär att man antar att ohälsofördelningen för de äldre i en kommun är bestämd av faktorerna ålder, kön, ensam/samboende och socioekonomisk grupp.

3. I det tredje steget har normalkonsumtionen av äldreomsorg inom olika vårdformer per åldersgrupp, kön och ensam/samboende samt grad av vårdberoende beräknats utifrån inventeringar enligt det s k ÄSIM-systemet som omfattar samtliga vårdtagare inom kommunal och landstingskommunal äldreomsorg i Solna och Sigtuna åren 1987-1992. Genom att koppla graden av vårdberoende enligt ÄSIM till ohälsograden enligt ULF- undersökningens definition har vårdkonsumtionen per ohälsogrupp kunnat bestämmas.

4. Normalkonsumtionen i olika vårdformer används i detta steg för att beräkna en normkostnad per person per ohälsogrupp resp socioekonomisk grupp efter kön, ålder samt ensam/samboende. Genomsnittskostnader för riket år 1991, för social hemtjänst (8 580 kr per år och veckotimme), ålderdomshem (212 000 kr), gruppboende (236 000 kr) och långtidsvård (420 000 kr), har därvid använts.

5. Den årliga totala normkostnaden per kommun har slutligen bestämts utgående ifrån antalet personer per socioekonomisk grupp fördelade på ålder, kön och ensam/samboende. Följande normkostnader per person har därvid använts:

Tabell 5.4 Normkostnad per person, per socioekonomisk grupp, ålder och kön samt sam- resp ensamboende

	65-74		75-84		85-w	
	sam	ensam	sam	ensam	sam	ensam
Män						
Ej facklärd arb.	4 051	22 968	15 261	61 336	38 820	77 520
Facklärd arb.	4 019	22 841	14 383	56 601	38 820	77 520
Lägre tjm.	1 860	11 661	9 881	40 651	38 820	77 520
Övriga tjm.	1 489	9 310	6 822	29 844	38 820	77 520
Kvinnor						
Ej facklärd arb.	3 336	11 232	15 168	43 819	89 712	110 293
Facklärd arb.	3 257	11 018	14 329	40 500	89 712	110 293
Lägre tjm.	2 423	8 238	14 123	42 035	89 712	110 293
Övriga tjm.	2 275	7 743	10 816	33 365	89 712	110 293

Källa: Bilaga 4.

Det framgår av tabellen att normkostnaden per person stiger snabbt med åldern. Den är i allmänhet högre för kvinnor än för män, vilket framförallt avspeglar skillnaden i tillgång till informell omsorg. Detta, tillsammans med ohälsoskillnaderna förklarar också skillnaderna i normkostnaden per person mellan sam- och ensamboende. De socioekonomiska skillnaderna är med hänsyn till ohälsosiffrorna större för yngre än för äldre.

Förutom den totala normkostnaden beräknas också kostnaden per person över 65 år respektive per invånare totalt. Normkostnaden per invånare över 65 år kan ses som ett mått på struktureffekten inom äldregruppen. Den andra siffran ger ett mått på kommunens totala äldreomsorgsbehov i förhållande till befolkningsstorleken.

Den genomsnittliga beräknade normkostnaden per invånare över 65 år är 22 536 kr och varierar mellan 16 784 och 26 013 kronor, dvs med drygt 9 000 kr (55 %).

Tabell 5.5 Beräknad normkostnad för äldreomsorg per invånare

Kommungrupp	65-w år	Totalt
Storstäder	24 586	5 077
Förorter	20 108	2 319
Större städer	22 267	3 808
Medelstora städer	22 112	4 164
Bruksorter	22 386	4 071
Normalkommuner	22 578	4 379
Glesbygdskommuner	21 792	5 102
Landsbygdskommuner	22 548	4 637
Riket	**22 536**	**4 042**

Källa: Bilaga 4.

Utöver den socioekonomiska strukturen och graden av ensamboende får uppenbarligen den interna ålders- och könsfördelningen inom äldregruppen ett kraftigt genomslag på resultatet. Storstäderna får den högsta normkostnaden per person över 65 år. Det är storstädernas mycket höga

andel äldre ensamstående kvinnor som slår igenom. Andelen kvinnor över 80 år är högre i storstäderna än i någon annan kommungrupp. Männen ligger däremot mycket nära rikets fördelning. Äldre ensamstående kvinnor är samtidigt den grupp som har de högsta normkostnaderna.

Variationerna mellan övriga kommungrupper är förvånansvärt små, endast några hundra kronor per invånare. Enda undantaget är förortskommunerna, som har den klart lägsta andelen av såväl äldre som ensamboende. Andelen äldre pensionärer är särskilt låg. Mest anmärkningsvärd är glesbygdskommunernas låga normkostnad. Andelen över 65 år är högre än i någon annan kommungrupp, men de äldres överrepresentation är kraftigt koncentrerad till de yngre och därmed mindre kostsamma pensionärerna. Detta förhållande drar ner glesbygdskommunernas beräknade genomsnittskostnad per person över 65 år. Om man däremot slår ut den totala normkostnaden på hela befolkningen hamnar glesbygdskommunerna högst, tätt följda av storstäderna. Den socioekonomiska strukturen ger maximalt 20 procent lägre normkostnad i vissa kommuner, t ex i Danderyd och Vellinge och ca 10 procent högre normkostnad i andra kommuner, t ex i Munkfors och Jokkmokk.

Resultat av den använda metoden

Syftet med den använda metodiken är inte i första hand att försöka förklara de skillnader som finns mellan kommuner i dagsläget vad gäller nyttjande av eller kostnader för äldreomsorgen. Syftet är istället att pröva en metod att beräkna skillnader i behov av äldreomsorg mellan kommuner. Det är emellertid av stort intresse att försöka jämföra utfallet med hur äldreomsorgen faktiskt nyttjas. I detta avsnitt ska vi ställa den beräknade normkostnaden per kommun mot ytterligare tre andra mer schablonmässiga metoder att beräkna motsvarande kostnad. Dessutom görs en jämförelse med de faktiska kostnaderna per kommun inkl ÄDEL.

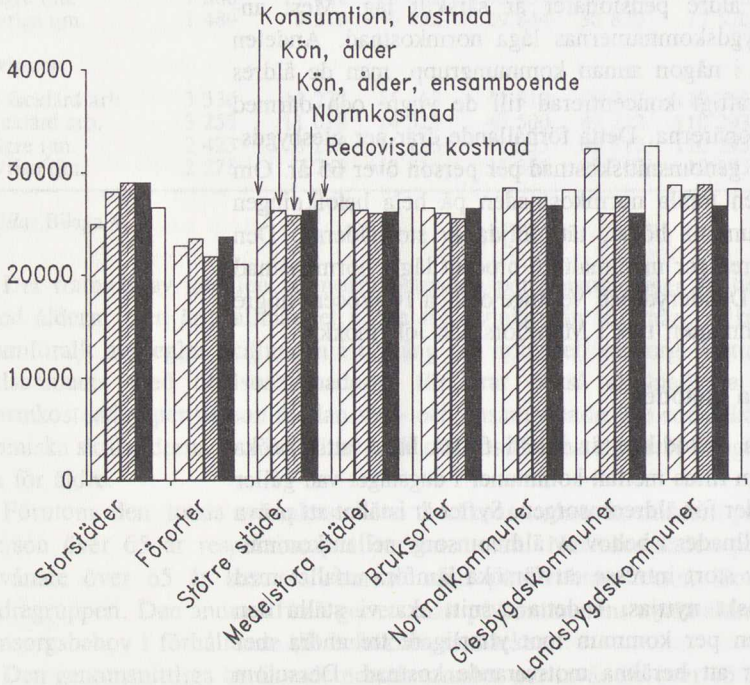
För att få jämförbara kostnader har den beräknade normkostnaden räknats upp med ca 18 % motsvarande avvikelsen mot faktiska kostnader i riket.

Följande metoder har använts för jämförande analyser:

1. I denna metod har kostnaderna beräknats utifrån det faktiska nyttjandet per kommun av ålderdomshem, långtidsvård, gruppboende samt social hemtjänst. Samma genomsnittskostnader för riket per tjänst som i normkostnadsberäkningen har använts.
2. Här har kostnaderna beräknats utifrån resp kommuns faktiska ålders- och könsfördelning, där den använda kostnaden per kön- och åldersgrupp schablonmässigt beräknats efter hur de olika tjänsterna nyttjas på riksnivå. Samma kostnader per tjänst som ovan har använts.
3. I denna metod har kostnaderna i princip beräknats som i metod 2, men har kompletterats genom att den beräknade kostnaden för män resp kvinnor multiplicerats med resp kommuns ensamboendeindex för män resp kvinnor över 75 år.

4. Till den faktiskt redovisade kostnaden per kommun har vi i denna metod lagt till regleringssumman per kommun till följd av ÄDEL-reformen. Kostnaden har därefter reducerats med de genomsnittliga kostnaderna för handikappomsorg och färdtjänst.

Figur 5.3 Beräknade kostnader för äldreomsorg enligt olika alternativ
Kr/inv, 65-w år



Beräknade kostnader utifrån faktisk konsumtion och redovisade kostnader överensstämmer ganska väl åtminstone på kommungruppsnivå. Undantagen är storstäder och förorter. För storstäderna är som tidigare nämnts kostnadsunderlaget mer osäkert och för förorterna beror skillnaden förmodligen på att den schablonmässiga kostnadsreduktionen för färdtjänsten blivit för stor. I Stockholms län svarar landstinget för denna verksamhet.

Normkostnaden för storstäderna ligger på samma nivå i alternativet där kön, ålder och ensamboende beaktas. Det är följaktligen det stora antalet äldre ensamstående kvinnor som slår igenom på normkostnaden. Såväl redovisade kostnader som kostnader beräknade enligt övriga metoder ligger lägre. Det kan tyda på att insatserna inom äldreomsorgen är eftersatta i förhållande till behoven.

För glesbygdskommunerna ligger konsumtionskostnaderna och de redovisade kostnaderna på ungefär samma nivå. För övriga beräkningsmetoder ligger kostnaden per person över 65 år, 15-20 procent lägre. Av rapporten framgår att det finns regionala skillnader i ohälsa. I norra glesbygden är förekomsten av ohälsa för män större än i andra regioner.

I de här redovisade beräkningarna har dock inga regionala skillnader i ohälsa beaktats utom de som faller ut till följd av skillnader i kön, ålder, ensam/samboende och fördelning på socioekonomiska grupper. Om sådan skillnader finns har de inte fått något större genomslag i normkostnadsberäkningen eftersom den på kommungruppsnivå ger ungefär samma resultat som en ren köns- och åldersberäkning. För vissa glesbygdskommuner blir dock normkostnaden upp till 10 procent högre eftersom den socioekonomiska strukturen beaktas i beräkningarna.

Merkostnader inom äldreomsorgen p g a gles bebyggelse

Kostnadsskillnaderna inom äldreomsorgen är stora och beror naturligtvis till största delen på de skillnader i åldersstruktur och socialekonomiska faktorer som beskrivits och beräknats ovan. Det finns emellertid ytterligare kostnadsskillnader. Några av dessa kan hänföras till kommunernas bebyggelsestruktur. Vi har identifierat två förhållanden som kan betraktas som strukturella;

1. Äldre med behov av omsorg och vård som bor långt från grannar och släkt, känner otrygghet och efterfrågar därför oftare institutionsvård än vård i hemmet.
2. Med lika vårdbehov är det dyrare att ge hemtjänst i glesbygd än i en tätort eftersom mer tid går år till resor i förhållande till vårdtiden.

Merkostnaderna är svåra att särskilja från äldreomsorgens övriga kostnader i bokslutsstatistiken. Vi har därför arbetat med två olika modeller för att uppskatta glesbygdens merkostnader.

I den första har vi beräknat glesbygdsbefolkningens ökade efterfrågan av institutionsvård (ålderdomshem och sjukhem) genom att jämföra konsumtionen av vård i olika kommuntyper och väga samman konsumtionen med enhetliga priser på de olika vårdtyperna. Det visar sig då att konsumtionen av platser på ålderdomshem och sjukhem i genomsnitt är fem procent högre än i andra kommuner när hänsyn tagits till åldersstrukturen. I beräkningarna vad avser standardkostnadsersättningarna för äldreomsorgen nedan har vi därför gjort ett glesbygdstillägg med fem procent på den ovan härledda normkostnaden.

För att uppskatta merkostnaden till följd av de längre restiderna i glesbygd har en teoretisk datamodell som simulerar hemtjänstverksamheten konstruerats. Till skillnad från ovan nämnda merkostnader som är behovs- och efterfrågerelaterade är denna kostnad produktionsrelaterad.

Generellt gäller att andelen av befolkningen som efterfrågar kvalificerad omsorg och vård ökar markant efter 80 år. De som får hemtjänst och är under 80 år efterfrågar främst service i form av städning, matlagning och hjälp med inköp.

I vår modell har glesbygdens merkostnader enbart beräknats på antalet personer över 80 år. Besöken hos den yngre befolkningen som har hemtjänst antas kunna samordnas med besök hos de äldre. Därmed ger de heller inga merkostnader för restid.

Andelen personer i olika åldersintervall med hemhjälp och/eller hemsjukvård uppgår till

Åldersintervall	Andel med hemtjänst
80 - 84	35 %
85 - 89	48 %
90 - w	52 %

Med hänsyn till att det ibland behövs två vårdare vid ett hembesök räknar vi med att vårdinsatsen per vårdtagare är 1,3-1,9 timmar/dag. Vårdtiden vid varje besök är mellan 30 minuter och högst en timme. I modellen räknas i genomsnitt med 1,5 besök per dag vilket ger 1,5 resa per dag mellan vårdtagaren och serviceorten där personalen är stationerad. En serviceort definieras som en ort med minst 200 invånare inom en radie på 3 km.

Kostnaden för restiden beräknas efter en bilkostnad med 28 kr/mil och en personalkostnad som vid en genomsnittshastighet av 70 km/timme blir drygt 14 kr/mil. Den totala restidskostnaden blir således 42 kr/mil. För personer som bor inom 15 km från serviceorten antas att ingen merkostnad uppstår.

Med ledning av ovan angivna antaganden och uppgifter från SCB om befolkningens fördelning på km² rutor över hela kommunen (uppdelad på olika åldersgrupper) börjar modellen med att simulera och lokalisera ett antal serviceorter. I nästa steg räknar den fram ett reseavstånd från vårdtagarnas boendeorter till resp serviceort som därefter multipliceras med restidskostnaden. Kostnaden för varje enskild vårdtagare får ej överstiga 20 000 kronor/månad. När kostnaden överstiger 20 000 kronor per månad antas vårdtagaren flytta till ålderdomshem, sjukhem eller in till serviceorten. Den totala merkostnaden erhålls genom summering av restidskostnaden till samtliga vårdtagare.

Glesbygdens teoretiska merkostnader till följd av en ogynnsam blandning av vårdtjänster och en ökad restid redovisas på kommunnivå i bilaga 6, tabell 3.

Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar inom äldreomsorgen

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats föreslås att standardkostnadsersättningen för äldreomsorgen beräknas enligt följande.

Standardkostnad = Normkostnad+Glesbygdstillägg för (mix+restidskostnader)

Normkostnaden beräknas enligt ovan angiven metod enligt följande.

*Normkostnad = (andelen invånare i olika ålderssgrupper) * (en för varje kommun härled genomsnittskostnad i resp åldersgrupp)*

Den härledda genomsnittskostnaden för resp kommun som baserar sig på åldringarnas socio-ekonomiska status, ålder och kön, samt sam-, resp ensamboende redovisas i bilaga 4.

Glesbygdtillägget för en ogynnsam mix (en högre andel institutionsboende) uppgår till 5 procent av normkostnaden. Samtliga kommuner som i Kommunförbundets förslag till ny kommungruppsindelning klassificerats som glesbygdskommun erhåller detta tillägg.

Tillägget för ökade restider i glesbygden är identisk med den merkostnad som utredningen räknat fram med hjälp av den ovan beskrivna simuleringsmodellen. Värdena för resp kommun framgår som tidigare nämnts av bilaga 6, tabell 3.

Övriga kostnadsskillnader

Analyserna av kostnadsskillnaderna inom äldreomsorgen ovan omfattar omsorg, service och kostnader för den befolkning som är äldre än 65 år. Kommunerna har också andra kostnader inom äldreomsorgen som bör kommenteras. Det gäller bl a omsorger riktade till handikappade och andra invånare med behov av stöd som är yngre än 65 år, samt färdtjänsten.

Kommunerna har ansvar för ett visst stöd till handikappades vård i hemmet även om landstingen fram till år 1991 svarade för de största insatserna genom ansvaret för de särskilda omsorgerna och huvuddelen av den psykiatriska vården. Vi bedömer att kommunernas insatser år 1991 motsvarar ca 350 kronor/invånare. Genom lagstiftning och frivilliga överenskommelser överförs successivt uppgifter från landstingen till kommunerna vad gäller de särskilda omsorgerna. Propositionen (prop. 1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade föreslår vidgade uppgifter för kommunerna för de handikappade genom en utvidgning av den personkrets som kan komma ifråga för stöd. Även psykiatriutredningen förväntas ge kommunerna ökade uppgifter både vad gäller boende och sysselsättning. Vi har så långt som möjligt eliminerat effekterna av skilda huvudmannaskap i baskostnaderna och beräknar inga standardkostnader för berörda verksamheter. Samtliga kommuner erhåller 350 kronor/invånare i ersättning för vård av handikappade då vi inte anser att det finns några strukturella skillnader i förekomsten av handikappade. När större delar av handikappvården är överförd till kommunerna och i den omfattningen att skatteväxlingar kan genomföras bör standardkostnader och strukturella avvikelser beräknas även för dessa områden.

Färdtjänsten omfattas av socialtjänstlagen. Kommunerna har emellertid stor frihet att själva besluta om omfattning, inriktning, avgiftssättning m m. Det finns naturligtvis strukturella faktorer som påverkar nettokostnaderna för färdtjänsten, t ex andelen äldre, hög andel handikappade med arbete och långa avstånd mellan bostad och arbetsplats samt generellt långa avstånd i Norrland. Vi anser dock att kostnadsskillnaderna mer beror på standardskillnader och olika policy vid beviljande av färdtjänsttillstånd än på ovan redovisade faktorer. Vi har därför inte beräknat

någon faktor som ger strukturellt motiverade tillägg utan vi ger alla kommuner som har ansvar för färdtjänsten 150 kronor/invånare. I Stockholms län ansvarar landstinget för färdtjänsten. Analogt med det resonemang som vi för om kollektivtrafiken erhåller kommunerna i Stockholms län ingen ersättning för färdtjänst.

Vissa kommuner har redan övertagit ansvaret för hemsjukvård, viss öppen psykiatrisk vård och geriatrik. Ingen standardkostnadsersättning beräknas för dessa verksamheter. I den mån uppgifterna är skatteväxlade i samband med ÄDEL får kommunerna kompensation för övertagandet genom den länsvisa utdebiteringen i inkomstutjämningen.

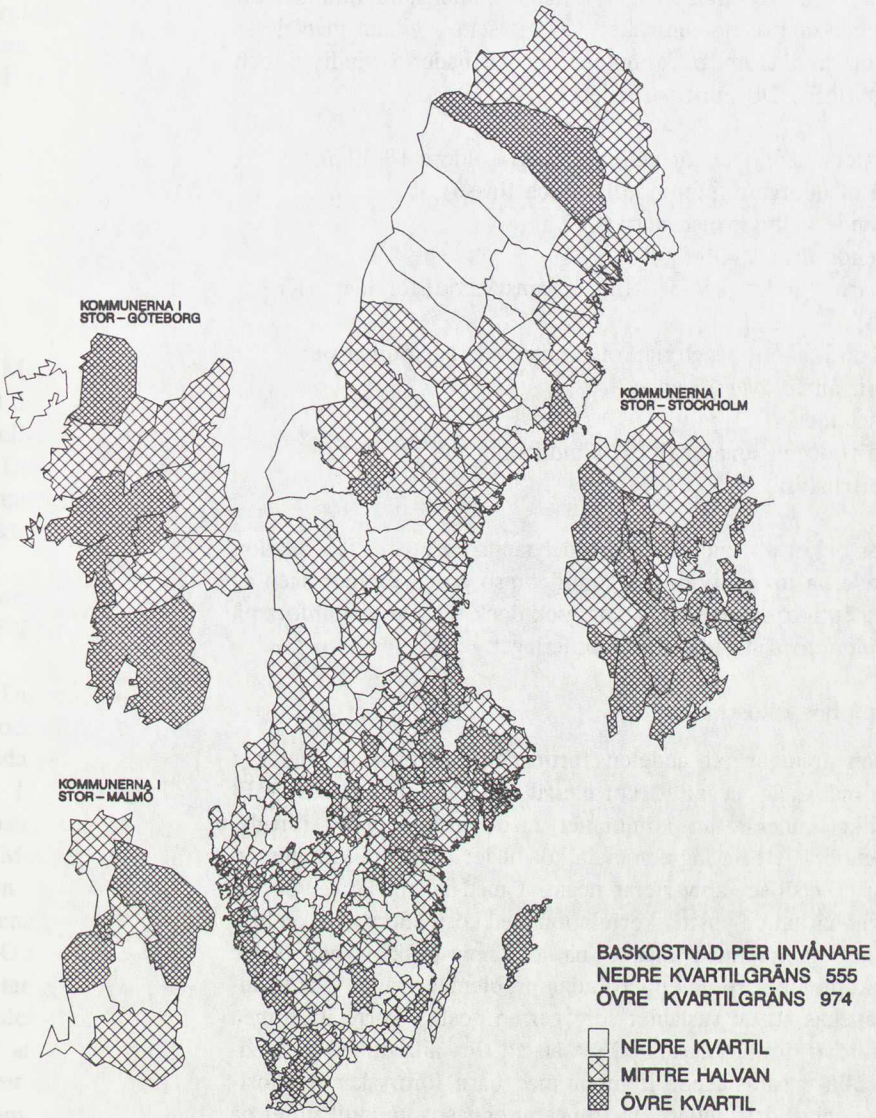
5.4 Individ- och familjeomsorg

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att kommunerna skall kompenseras för strukturella kostnadskillnader som kan hänföras till individ- och familjeomsorg. Ersättningen bör grundas på indikatorer som samvarierar med kostnaderna.

Kommunernas kostnader för individ och familjeomsorg varierar från ca 200 kr per invånare till ca 3 000 kr per invånare. Som framgår av figuren nedan är kostnaderna högst i befolkningstäta områden — storstäder, förorter och större städer.

På uppdrag av utredningen har professor Brita Schwarz, under medverkan av fil. dr. Annika Puide, undersökt vad som kan förklara kommunala kostnadsvariationer inom individ- och familjeomsorgen. Resultatet av undersökningen redovisas i bilaga 3, "Kommunala kostnadsvariationer — En studie av området Individ- och familjeomsorg".

Figur 5.4 Kommunernas baskostnader för individ- och familjeomsorg



Undersökta variabler

Med ledning av resultaten från ett antal tidigare studier inom området har ett antal undersökningsvariabler valts ut och testats i vilken mån dessa kan fungera som indikatorer på kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg (IoF). De valda variablerna är

— flyttande personer (över församlingsgräns) i åldern 18-39 år,
— utländska medborgare (utomnordiska och finska),
— ensamstående kvinnor med barn 0-15 år,
— ensamstående män 18-39 år,
— antalet barn (under 15 år) till ensamstående förälder (KEK:s indikator),
— antalet döda i alkohol- och narkotikarelaterade sjukdomar per 100 000 invånare över 18 år,
— bebyggelsetäthet,
— andelen förtidspensionärer (KEK:s indikator) och
— andelen arbetslösa.

Avsikten var också att undersöka om det fanns en positiv korrelation mellan kostnaderna för individ- och familjeomsorg och förändringen av arbetslöshetstalen i kommunerna. Detta gick dock inte att genomföra på grund av problem med det statistiska underlaget.

Indikatorer på höga kostnader

Av IoF-studien framgår att andelen förtidspensionärer som ingick i KEK:s socialindex är negativt korrelerad med kommunernas IoF-kostnader, vilket innebär att kommuner med en hög andel förtidspensionärer tenderar att ha lägre sociala kostnader än andra kommuner. Även andelen arbetslösa samvarierar negativt med kostnaderna. Övriga studerade variabler har en positiv korrelation med kostnaderna, vilket bl a innebär att kommuner med många narkotikamissbrukare har högre kostnader än kommuner som slipper undan problemet ifråga. I sammanhanget bör påpekas att de variabler som ger en positiv korrelation med kostnaderna inte är direkt kausala på så sätt att t ex alla utländska medborgare eller alla ensamstående kvinnor med barn förorsakar merkostnader på kommunens driftbudget. De fungerar endast som indikatorer på höga sociala kostnader vilket innebär att det finns ett indirekt orsakssamband.

Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar för IoF

Jag anser att kommunerna skall kompenseras för strukturella kostnadsskillnader som kan hänföras till individ- och familjeomsorg. Dels har kommunerna mycket små möjligheter att själva påverka kostnaderna, dels är merparten av verksamheten lagstiftad och obligatorisk för kommunerna.

Eftersom det inte finns några förklaringsvariabler som har ett direkt orsakssamband med höga sociala kostnader måste en modell för strukturkostnadsutjämning inom detta verksamhetsområde baseras på kostnadernas samvariation med olika indikatorer. De faktorer som enligt IoF-studien ger den bästa indikationen på höga sociala kostnader är

- ensamstående kvinnor med barn (0-15 år) år 1991 (EKV91)
- flyttande personer (> 2% över församlingsgräns) i åldersgruppen 18-39 år (Flytt2)
- utländska icke nordiska medborgare (Utlejnord)
- finska medborgare (Finsk), samt
- bebyggelsetätheten (AT2500Y)

Med hjälp av statistisk analysmetodik, multipel regressionsanalys, visas att dessa indikatorer kan förklara nära 77 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

Den modell som utredningen valt för att beräkna kommunernas standardkostnadsersättningar för IoF är sammansatt av ovan nämnda faktorer enligt följande.

$$Standardkostnad = -50+574*EKV91+94Flytt2+70*Utlejnord+27*Finsk+22,9*AT2500Y-429*dummy$$

Dummyvariabeln har använts för Danderyd och Lidingö eftersom modellvärdena kraftigt avviker från verklig kostnad. I modellen har dessa båda kommuner erhållit värdet 1 medan alla andra kommuner fått värdet 0. I praktiken innebär detta att Danderyd och Lidingö erhåller den kostnad som man faktiskt har.

Modellen har också korrigerats för Haparanda kommun på så sätt att den av lägesskäl stora andelen finska medborgare omdefinierats till svenska medborgare.

Om andelen ensamstående kvinnor med barn ökar med 0,1 procentenheter ökar ersättningen med 57 kr/inv. En ökning med 1 procentenhet av andelen utomnordiska medborgare ger 70 kr/inv och motsvarande ökning av andelen finska medborgare ger 27 kr/inv. En ökning av flyttningen över kommungräns med 1 procentenhet (över 2 procent) ger 94 kr/inv. Som framgår av tabellen nedan stämmer utfallet i modellen väl överens med faktiskt redovisade kostnader i olika kommungrupper.

Tabell 5.6 IoF, modellvärden och faktiskt redovisade kostnader
Kr/inv

Kommungrupp	Modell-värde	Kostnad
Storstäder	2 790	2 850
Stockholm	3 010	2 970
Malmö	2 640	3 110
Göteborg	2 540	2 520
Förorter	1 390	1 360
Större städer	1 360	1 330
Medelstora städer	920	980
Bruksorter	960	860
Normalkommuner	720	680
Glesbygdskommuner	570	590
Landsbygdskommuner	560	580
Samtliga	**1 340**	**1 340**

Källa: Bilaga 3.

5.5 Grundskolan

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att kommunerna skall kompenseras för strukturella merkostnader inom grundskolan som beror på andelen barn 7-15 år, hemspråksundervisningens omfattning, samt en gles bebyggelsestruktur.

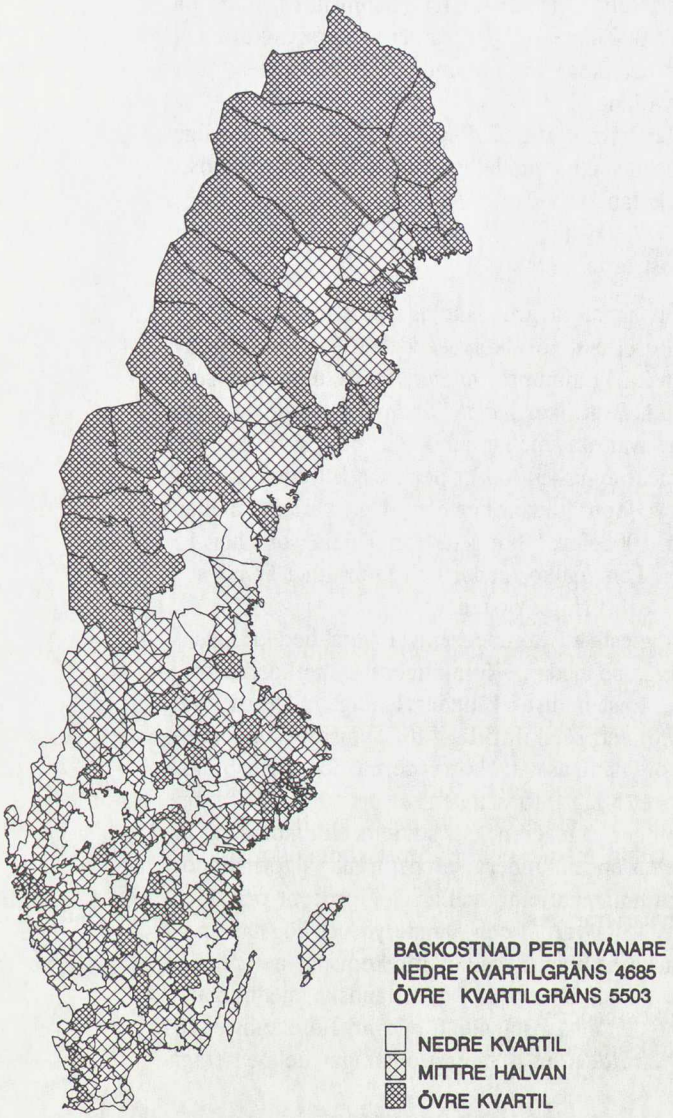
Kommunernas kostnader för grundskolan varierar från 3 300 kr/inv (Göteborg) till 8 600 kr/inv (Pajala). Som framgår av figur 5.5 är kostnaderna högst i Norrlands inland och i förortskommunerna runt storstäderna.

Kommunernas kostnader varierar med

— andelen barn 7-15 år
— personaltäthet/personalkostnader
— förekomsten av hemspråksundervisning
— lokalkostnader, samt
— bebyggelsestruktur

Av ovan nämnda variabler innehåller samtliga inslag som påverkar kommunernas kostnader i ogynnsam riktning. Jag anser att kommunerna skall kompenseras för merkostnader i utjämningssystemet på det sätt som beskrivs nedan.

Figur 5.5 Grundskolans baskostnader i riket



Andelen barn 7-15 år

Andelen barn (7-15 år) av totalbefolkningen, varierar från 6,6 procent (Solna), till 13,9 procent (Håbo). Eftersom en genomsnittlig elev på grundskolan kostar ca 47 000 kronor per år är åldersstrukturen i kommunen av mycket stor betydelse för kommunernas kostnader totalt och i synnerhet för grundskolan.

Jag anser därför att andelen barn i grundskoleåldern utgör den naturliga grundstenen i den nedan föreslagna modellen vad avser standardkostnadersättningen för grundskolan.

Personaltäthet/personalkostnader

Det är inte möjligt att helt separera grundskolans personalkostnader i bokslutsstatistiken. I "Jämförelsetal för skolväsendet 1991", utgiven av SCB, Skolverket och Svenska kommunförbundet, finns uppgifter som belyser kostnadsskillnaderna. Bruttokostnaden för undervisning som till huvudsaklig del är lärarlöner varierar mellan 22 000 kr och 36 000 kr per elev bortsett från ett extremvärde på 45 000 kr per elev. Ett annat sätt att mäta personalkostnaderna är lärartätheten per elev. Den varierar mellan 7 och 13 lärartjänster per 100 elever bortsett från Pajala som har 15 lärartjänster per 100 elever. Personalkostnader och lärartäthet är högst i glesbygdskommuner samt i och kring storstäderna.

De högre kostnaderna i glesbygd kompenseras i våra beräkningar i form av ett glesbygdstillägg, se nedan. Kommunernas merkostnader i storstadsregionerna berör främst hemspråksundervisningen. Dessa merkostnader kompenseras genom ett särskilt tillägg för hemspråksundervisning. I sammanhanget bör nämnas att kostnaderna för hemspråksundervisning också är mycket höga i Tornedalen.

Inom ramen för utredningen har vi också studerat förekomsten av specialundervisning. Andelen specialundervisningstimmar i förhållande till det totala antalet lärartimmar varierar mellan 3,9 procent och 17,4 procent. Överkalix har det lägsta värdet och Danderyd det högsta.

Vi finner inga systematiska samband mellan förekomsten av specialundervisning och strukturella faktorer som t ex utländska medborgare, näringslivsstruktur eller andelen ensamstående föräldrar. Förekomsten av specialundervisning torde vara dels en organisationsfråga, dels en fråga om standard.

Kostnaderna för SYO varierar från 10 kr till drygt 600 kr per elev utan systematiska samband. Detsamma gäller kostnaderna för elevvård som varierar mellan 500 kr och drygt 2 000 kr per elev.

Jag bedömer att personaltätheten och därmed också personalkostnaderna i hög grad speglar lokala ambitioner och serviceskillnader. Därför bör ingen generell kompensation för höga personalkostnader ingå i utjämningssystemet. Däremot bör glesbygdskommunerna erhålla ett strukturellt tillägg på grund av att personaltätheten med automatik blir hög till följd av små skolenheter. Vidare bör ett tillägg göras för hemspråksundervisningen.

Hemspråksundervisning

Med hemspråksundervisning avses både undervisning i elevernas hemspråk (det utländska språket) och s k svenska 2.

Antalet deltagare i hemspråksundervisning ökade markant under slutet av 1980-talet. Under perioden 1986/87-1989/90 ökade antalet elever med hemspråksundervisning i grundskolan med 6 700 elever till 63 500 elever. Andelen elever med hemspråksundervisning varierar dock kraftigt mellan olika kommuner. Den högsta andelen hemspråkselever finns i storstäder, förortskommuner och i Tornedalen, där de medför väsentligt höjda undervisningskostnader.

Jag anser att kommuner med många hemspråkselever skall kompenseras för de merkostnader som hemspråksundervisningen medför. Rätten till hemspråk grundas på den enskilde elevens behov av språkstöd och motsvaras av en skyldighet för kommunerna att anordna undervisning för de elever som behöver och önskar sådan undervisning. Därmed kan faktorn betraktas som opåverkbar och således skall standardkostnadsersättningen för grundskolan beakta skilda förutsättningar beträffande hemspråksundervisningen. Den faktor (indikator) som bäst speglar sambandet mellan kostnader och hemspråk är andelen utomnordiska plus finska medborgare.

Utjämningen med avseende på hemspråksundervisningen bör göras i form av tillägg/avdrag från standardkostnadsersättningen. Kommuner som har låga kostnader för hemspråk bidrar till att kompensera kommuner med höga hemspråkskostnader genom att avstå en mindre summa pengar (max 123 kr/inv) från den standardkostnadsersättning de annars skulle ha erhållit om utjämningssystemet helt bortsåg från skilda förutsättningar beträffande hemspråken.

Lokalkostnader

Lokalkostnaderna för grundskolan är anmärkningsvärt lika kommungrupper emellan om man bortser från glesbygdskommunernas höga kostnader per elev på grund av många skolenheter och få elever per klass.

Även om skillnaderna inom resp kommungrupp är stora (upp till 50 procent) finner jag ingen anledning till att någon kommuntyp/(grupp), förutom de som har en gles bebyggelsestruktur, skall kompenseras inom ramen för utjämningssystemet. Det kan inte vara meningen att kommuner som väljer att fördela ut höga kapitalkostnader eller internhyror på skolans driftbudget skall kompenseras för detta.

Bebyggelsestruktur (glesbygdens merkostnader)

Jämfört med en normalt tätbebyggd kommun får en kommun med en gles bebyggelsestruktur i princip tre typer av högre kostnader. Det är

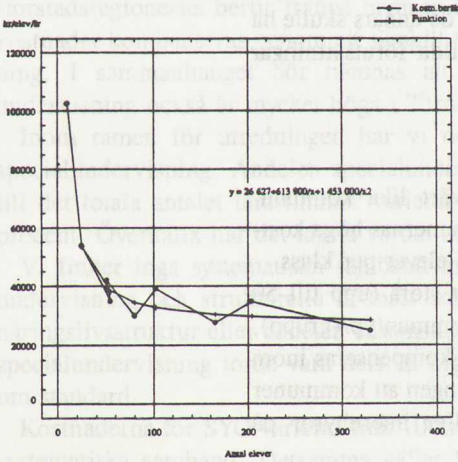
- högre kostnader per elev till följd av små skolenheter
- högre skolskjutskostnader, samt
- större administrativa kostnader per elev

Grundskolan har i hög grad varit styrd av statliga bestämmelser och beslut inom ramen för de specialdestinerade statsbidragen, vilket bl a innebär att det funnits normer för vilka lokaler som bör finnas i olika skolstorlekar. Vidare har länsskolnämnderna styrt lärartätheten genom bl a sina beslut om statsbidrag till s k basresurser.

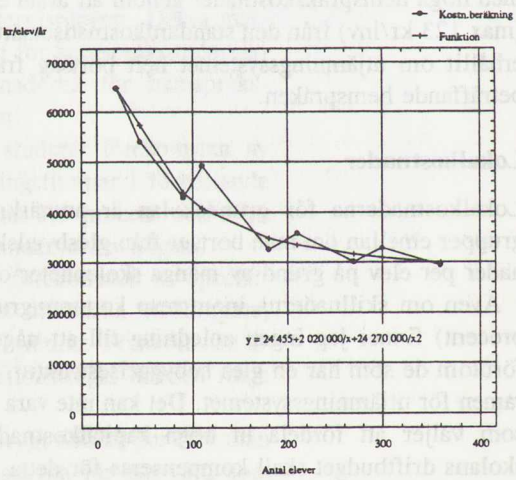
Jag förutsätter att dessa normer och bidragsbeslut i stort sett givit skolan möjligheter att bedriva en undervisning i olika orter med en likartad standard.

För att klarlägga glesbygdens merkostnader för skolan har vi valt en ansats som går ut på att beräkna kostnaderna per elev i olika skolstorlekar och med olika kapacitetsutnyttjande. Detta gör vi genom att simulera en "optimal" skolorganisation i varje kommun med ett antal angivna standardkrav, t ex maximalt avstånd till skolan. Utredningsarbetet inkl simuleringen har utförts av Glesbygdsmyndigheten i Östersund. Utredningens resultat redovisas i bilaga 5. I detta kapitel lämnas endast en kort sammanfattning av metodiken och utredningens slutsatser.

Kostnaderna för låg- och mellanstadie-, respektive högstadieskolor har beräknats för olika skolstorlekar med hänsyn till lokalstorlek och lärartäthet. Tillägg har gjorts för högre skolmåltidskostnader i små skolor liksom för klassuppsättningar av läromedel och undervisningsinventarier. Beräkningarna för olika skolstorlekar har sedan gjorts om till kontinuerliga funktioner. Kostnader per elev och år som funktion av skolstorleken framgår av figur 5.6 och figur 5.7.



Figur 5.6 Kostnader per elev i låg- och mellanstadiet som funktion av skolstorlek



Figur 5.7 Kostnader per elev i högstadiet som funktion av skolstorlek

För att simulera skolorganisationen har vi tagit hjälp av en för ändamålet skräddarsydd datamodell (ett s k GIS-program) samt uppgifter från SCB om befolkningen i skolåldrarna fördelad över kommunernas yta per km². Datamodellen lägger ut skolor med början i kommunens största ort. Därefter etableras nya skolor efter hand med givna fysiska begränsningar. Begränsningarna är i första hand det största tillåtna resavståndet till skolan för eleverna. För elever på låg- och mellanstadiet används ett maximalt avstånd på 30 km och för högstadieelever 50 km.

Fågelvägsavståndet blir mindre eftersom vi antar att vägarna är krokiga. Med hänsyn taget till väntetider m m blir maximal restid enkel resa 30-40 minuter för låg- och mellanstadiet och 50-60 minuter för högstadiet. Det minsta antalet elever i en skola som accepteras är 7 på låg- och mellanstadiet och 20 på högstadiet. Nya skolor kan etableras inom de maximala resavstånden, dels för att begränsa skolstorlekarna och dels för att kunna täcka kommunens hela yta där det bor elever. Om antalet elever i ett område understiger minimiantalet för att en ny skola skall etableras hänförs de till en annan skola och erhåller en maximal resekostnadsersättning. Modellen utmynnar i en teoretiskt optimal skolorganisation som anger antal skolenheter, antal elever per enhet och skolskjutskostnaderna.

Skolkostnaderna beräknas genom att antalet elever per skola multipliceras med värdet i kostnadsekvationen för den aktuella skolstorleken. Merkostnaden erhålls genom att dra ifrån kostnaden för en optimal skolstorlek som för låg- och mellanstadiet antas ha 300 elever och för högstadiet 500 elever.

Beträffande skolskjutsarna har antagits att ingen skolskjuts erhålls om avståndet till skolan är mindre än 3 km för låg- och mellanstadiet och 4 km för högstadiet. Avståndet till skolan enligt modellen ovan multipliceras med antalet skoldagar och två resor/dag och ett genomsnittspris på 80 öre per elevkilometer skolskjuts. I tätort (speciellt i större orter) tenderar modellen att ge få och stora skolor som medför långa skolskjutsavstånd. Skolskjutskostnaderna har därför begränsats till att maximalt uppgå till redovisade kostnader för olika kommungrupper. Beräknade merkostnader för skolorganisation och skolskjutsar till följd av en gles bebyggelsestruktur framgår av bilaga 6, tabell 5.

Den tredje posten, administrativa merkostnader behandlas generellt för hela den kommunala verksamheten i kapitel 5.11. Därför ingår inte dessa merkostnader i standardkostnadsersättningen för grundskolan.

Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar för grundskolan

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats föreslås att standardkostnadsersättningen för grundskolan beräknas enligt följande.

*Standardkostnad = (Antal barn (7-15 år)/folkmängden * enhetskostnad per elev) + tillägg/avdrag för hemspråksundervisning + tillägg/avdrag för gles bebyggelsestruktur*

Enhetskostnaden per elev uppgår till 47 146 kronor. Tillägget/avdraget för hemspråksundervisning har beräknats genom att den beräknade lönekostnaden för hemspråksundervisningen och svenska 2 i riket, totalt 11,7 mkr, dividerats med summan av antalet utomnordiska och finska medborgare i åldern 7-15 år. Det blir 21 858 kr per person. Ersättningen per kommun erhålls genom att multiplicera summan av antalet utomnordiska och finska medborgare 7-15 år i varje kommun med 21 858 kr.

En manuell korrigering har fått göras för Pajala, Gällivare och Haparanda. En stor andel av befolkningen i Gällivare och Pajala är tvåspråkiga och berättigade till hemspråksundervisning trots att de är svenska medborgare. Vi har därför uppgraderat Gällivares och Pajalas teoretiska ersättningsvärden till den faktiska kostnaden per elev. Haparanda har en mycket stor andel invandrare från Finland som fortfarande är finska medborgare. Om man tillämpade modellen strikt för Haparanda skulle kommunen erhålla en ersättning som vida överstiger de faktiska kostnaderna. Mot denna bakgrund har Haparandas teoretiska ersättning justerats ner till faktisk kostnad.

Tillägget/avdraget för en gles bebyggelsestruktur och skolskjutskostnader har beräknats för varje kommun enligt ovan angiven metod (se Bebyggelsestruktur).

5.6 Gymnasieskola och vuxenutbildning

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att kommunerna skall kompenseras för strukturella merkostnader för gymnasieskolan som beror på andelen ungdomar 16-18 år samt andelen ungdomar med inackorderingstillägg. Jag anser också att elevernas linjeval skall ingå som en strukturell faktor och därför bör Skolverket få i uppdrag att utarbeta en linjevalsfaktor.

Finansieringen av gymnasieutbildningen har förändrats under den tidsperiod som våra undersökningar avser. Tidigare erhöll de kommuner som bedrev gymnasieutbildning ett statsbidrag som täckte omkring 50 procent av kostnaderna. Resterande del betalades av elevens hemortskommun genom interkommunala ersättningar eller direkt av den anordnande kommunen om eleven bodde där. Från den 1 juli 1991 går statsbidraget till hemortskommunen direkt, som får betala interkommunal ersättning för hela kostnaden om eleven går i gymnasiet i en annan kommun. Från 1993 ingår statsbidraget i det generella utjämningsbidraget. Som tidigare nämnts har vi korrigerat vår baskostnad för statsbidragsförändringen.

Kommunernas redovisade nettokostnader för år 1991 för gymnasieskolan varierar från drygt 800 kr/inv till över 3 000 kr/inv. Den genomsnitt-

liga kostnaden per elev uppgår till drygt 44 000 kronor netto. Kostnaderna påverkas i hög grad av

- kommunernas åldersstruktur
- lokalkostnader
- elevernas linjeval och
- bebyggelsestrukturen

Ålderstruktur

Andelen ungdomar (16-18 år) av totalbefolkningen varierar från 2,4 procent (Solna) till 6 procent (Håbo). Utjämningen för strukturella kostnadsskillnader inom gymnasieskolan bör utformas med utgångspunkt från skillnader i åldersstrukturen.

Lokalkostnader

Enskilda kommuners lokalkostnader per elev och år varierar från 5 100 kr till 35 000 kr om man rensar från extremvärden. I genomsnitt uppgår kostnaden till ca 14 000 kr brutto.

Skillnaderna i lokalyta kan bero på standardskillnader men framförallt på vilka typer av utbildningar som produceras i resp kommun. Många praktiskt inriktade utbildningar kräver stora ytor i förhållande till teoretiska linjer. I det nuvarande systemet, där det är hemortskommunen som betalar utbildningen och inte den kommun som ger utbildningen, är det inte relevant att kompensera för skillnader i lokalkostnader.

Elevernas linjeval

Kostnaderna för olika linjer/kurser varierar mycket kraftigt, från 3 500 kronor per elev och år för kortare gymnasiekurser, till 53 500 kronor per elev och år för vissa speciallinjer. I samband med införandet av det nya statsbidragssystemet gjorde Skolverket en total genomgång av samtliga gymnasielinjer i Sverige och beräknade deras kostnader. Linjerna delades in i tolv kostnadsklasser, där varje klass åsattes ett riksvärde. En trettonde kostnadsklass finns för elever som ej går i gymnasieskolan men omfattas av kommunernas uppföljningsansvar.

Alla elever i samtliga kommuner placeras efter deras faktiska linjeval in i kostnadsklasser. Antalet elever i varje klass multipliceras med riksvärdet för klassen. Efter en summering av värdet för samtliga 13 klasser divideras summan med antalet elever i kommunen varvid en kommunal kostnadsfaktor erhålles. Genom att dividera den egna kostnadsfaktorn för en kommun med det vägda medelvärdet för riket erhålls en typ av linjevalsfaktor som även speglar skillnaderna i benägenheten att gå gymnasieutbildning. Faktorn varierar mellan 0,82 och 1,31. Eftersom genomsnittskostnaden per elev är ca 44 000 kronor kan kostnadsskillnaden mellan de två ytterlighetskommunerna uppskattas till 21 560 kronor/elev beroende på linjeval och benägenhet att gå i gymnasiet.

Benägenheten att söka till gymnasiet och framförallt linjevalet skulle kunna betraktas som en strukturell kostnad. Det är t ex tänkbart att kommuner med en utpräglad industristruktur har en större andel elever i praktiska industrilinjer som är dyrare än teoretiska linjer. Vi har i våra undersökningar emellertid inte funnit några sådana systematiska samband. Ett annat sätt att beräkna en strukturell kostnad är att använda det faktiska linjevalet och åtminstone på kort sikt anse det opåverkbart.

Det underlag som f n finns om linjeval är material från läsåret 1991/92. Det pågår just nu en stor förändring av gymnasieskolan med övergång till treåriga linjer för alla tvååriga linjer. Det kommer att medföra förskjutningar i linjevalsfunktionen mot fler dyra linjer eftersom det i huvudsak blir 2-åriga praktiska linjer som blir 3-åriga. Även den andel av gymnasieeleverna som tidigare omfattats av uppföljningsansvaret sjunker i kommuner med tidigare stor andel tvååriga linjer. Förändringen syns i Värmlandskommunerna som redan läsåret 1991/92 bedrev en omfattande försöksverksamhet med treåriga praktiska linjer och som har en betydligt högre kostnadsfaktor än kommunerna i andra län.

Jag anser att elevernas linjeval skall ingå som en strukturell faktor men att det just nu är olämpligt att beräkna en standardkostnadsersättning för denna del eftersom underlaget inte speglar det faktiska förhållandet år 1993. Skolverket bör få i uppdrag att beräkna en linjevalsfaktor på liknande sätt som gjordes 1991 till det då aktuella statsbidragssystemet. Beräkningen kan göras när gymnasiereformen med treåriga gymnasielinjer i huvudsak är genomförd.

Det finns ytterligare ett skäl som talar för att skillnader i linjeval skall ingå i strukturutjämningen. Ett system utan strukturkostnadsutjämning för linjevalet ger nämligen kommunerna incitament att prioritera billiga gymnasielinjer eftersom statsbidragen inte förändras om kommunerna väljer dyrare linjer. Ett varierat utbud av gymnasielinjer är sannolikt samhällsekonomiskt lönsamt.

Begyggelsestruktur

Små kommuner och kommuner med stora avstånd kan inte anordna gymnasieutbildning så att eleverna kan bo hemma. Eleverna från dessa kommuner har därför fått bo inackorderade i gymnasiekommunen eller varit hänvisade till att resa långa sträckor. Eleverna får för detta inackorderingstillägg och resekostnadstillägg. Ersättningen till eleverna betalas nu ut av hemortskommunen och statsbidraget ingår i den gemensamma påsen.

Kostnaderna är strukturella och skall ingå i systemet för strukturutjämning. För att beräkna standardkostnadsersättningen för gymnasieskolan används dels den faktiska andelen av befolkningen 16-18 år som har bidrag, dels en enhetskostnad per elev med bidrag.

Med ledning av den faktiska andelen som hade bidrag läsåret 1990/91 delas kommunerna in i klasser med ett intervall på 10 procentenheter. Enhetskostnaden per elev med inackordering uppgår till följande belopp.

Kommun/kommungrupp	Inackorderings-tillägg/elev
Samtliga kommuner i Norrbotten samt Storuman, Sorsele, Dororea och Vilhelmina	11 000 kr
Övriga kommuner i Västerbotten, kommunerna i Jämtland, samt Orsa, Malung, Vansbro, Älvdalen	10 000 kr
Övriga kommuner	9 000 kr

Modell för beräkning av standardkostnadsersättning för gymnasieskolan

Standardkostnadsersättningen beräknas som andelen ungdomar 16-18 år multiplicerad med en enhetskostnad på 44 729 kronor samt en ersättning för inackordering konstruerad som tillägg eller avdrag från riksgenomsnittet (32 kr/inv). Inackorderingsersättningen beräknas som andelen ungdomar 16-18 med inackordering (klassindelad) multiplicerad med en varierande enhetskostnad (enl ovan) per elev. Se bilaga 6, tabell 6.

Vuxenutbildning

Kommunernas kostnader för vuxenutbildning varierar enligt bokslutsstatistiken från 50 kr/inv till över 700 kr/inv. Flertalet kommuner har kostnader som ligger i intervallet 150-400 kr/inv. Kostnaderna varierar ostrukturerat mellan kommunerna med en viss tendens till högre kostnader i mellanstora städer och något lägre kostnader i landsbygdskommuner. Även vissa glesbygskommuner har högre kostnader än genomsnittet för riket som uppgår till 300 kr/inv.

Merparten av vuxenutbildningen är ett frivilligt åtagande för kommunerna. Endast utbildningen som ger grundskolekompetens är obligatorisk. Denna utbildning motsvarar mindre än 20 procent av den totala vuxenutbildningen och den kommer också att minska framöver.

Med hänsyn till att merparten av vuxenutbildningen är frivillig och att kostnaderna för verksamheten verkar variera slumpmässigt mellan kommunerna bedömer jag att vuxenutbildningen inte har några strukturella kostnader som behöver beaktas i utjämningssystemet.

5.7 Vatten och avlopp

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att kommunerna skall kompenseras för strukturella merkostnader för vatten och avlopp som beror på en gles bebyggelsestruktur med långa ledningslängder och/eller svåra geotekniska förhållanden.

Årsomsättningen för VA-verksamheten i kommunerna uppgår till ca 9 miljarder kronor (ca 1 000 kr/inv), varav driften svarar för 4,4 miljarder, reinvesteringarna 1,7 miljarder och nyanläggningarna 3 miljarder kr per år. De i bokslutsstatistiken redovisade resultaten varierar från ett mindre överskott till ett underskott på 2 100 kr per invånare.
Kommunernas resultat påverkas av många faktorer varav de viktigaste är

- storleken på anläggningsavgifterna
- redovisningsprinciper för kapitalkostnader
- nivån på brukningsavgifterna
- ledningarnas kvalitét och
- kommunernas bebyggelsestruktur (en gles struktur medför långa ledningslängder).

Beträffande ledningarnas kvalitét och tekniska livslängd kan fyra avgörande faktorer urskiljas:

- projekterad kvalitét
- vilket material ledningen är tillverkad av och hur fogningen av rören gjorts
- vilken läggningsteknik som använts och arbetets utförande
- områdets geotekniska förutsättningar, d v s i vilka jordarter som ledningen ligger.

Av ovan nämnde faktorer är det endast två, kommunernas bebyggelsestruktur och områdets geotekniska förutsättningar, som är strukturella och skall kompenseras i ett statsbidragssystem. Övriga faktorer är i hög grad påverkbara.

Anläggningsavgifterna

Policyn vad beträffar anläggningsavgifterna skiljer sig avsevärt åt mellan kommunerna. Den lägsta avgiften för ett typhus A år 1991 var 15 250 kr. Den högsta var ca 110 000 kr. De högsta avgifterna finns i kommuner med svåra geotekniska förutsättningar, t ex Kungsbacka och Vaxholm. Små kommuner och kommunerna i övre Norrland har de lägsta anläggningsavgifterna.

Vi har kunnat konstatera att nivån på anläggningsavgifterna påverkar det bokförda resultatet i kommunerna. I de kommuner där man tar ut full kostnadstäckning i samband med en nyexploatering, vilket normalt ligger i storleksordningen 70-80 000 kr, hamnar inte investeringskostnaderna i anläggningsregistret, varför heller inga kapitalkostnader påförs driften. För de kommuner som tar ut en lägre anläggningsavgift skjuts kostnaderna över på driftbudgeten i form av kapitalkostnader för att täckas med brukningsavgifter, alternativt skattemedel. Ur bokslutsstatistiken och ur Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningens statistik över kommunala vatten- och avloppsreningsverk kan man utläsa att kommuner som har

låga anläggningsavgifter ofta redovisar driftunderskott till följd av höga kapitalkostnader.

Redovisningsprinciper för kapitalkostnader

När man jämför kostnaderna för vatten- och avloppsförsörjningen i olika kommuner är det viktigt att komma ihåg att beräkningen av kapitalkostnaderna inte sker efter likartade principer.

De två metoder som idag helt dominerar när det gäller att beräkna kapitalkostnaderna är den nominella metoden och den reala annuitetsmetoden. Den nominella metoden användes år 1990 av 165 kommuner och den reala annuitetsmetoden av 113 kommuner. Skillnaderna mellan metoderna är att den nominella metoden fördelar kapitalkostnaderna med minskande belopp för varje år (s k fallande fördelning) medan den reala metoden innebär en jämn fördelning över tiden. Kommuner som under några år använt sig av real annuitetsmetod i stället för nominell metod får ca 30-35 procent högre kapitalkostnader, allt annat lika vad beträffar investeringarnas storlek och ålder samt nivån på anläggningsavgifterna.

Brukningsavgifter

Den genomsnittliga brukningsavgiften för ett s k typhus A har allt sedan 1970-talets mitt legat i storleksordningen 11-12 kr per kubikmeter exkl moms mätt i fasta priser. När moms infördes på VA-avgifterna år 1989 steg hushållens kostnader med 25 procent. Brukningsavgifterna täcker i genomsnittskommunen ca 87 procent av VA-verkens kostnader. Resterande kostnader täcks med skattemedel. För många abonnenter är dock skattesubventionen lägre eftersom ett stort antal kommuner har 100 procents kostnadstäckning.

Skillnaderna i kommunernas redovisade resultat för VA-verksamheten kan inte förklaras med skillnader i nivån på brukningsavgifterna. År 1991 varierade avgiften för ett typhus A mellan 1 516 kr/år och 5 619 kr/år. Den kommun med den lägsta avgiften hade full kostnadstäckning medan många kommuner med förhållandevis höga taxor redovisar underskott.

Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar för VA-verksamheten

Under förutsättning att man tar ut anläggningsavgifter som täcker anläggningskostnaderna för ledningar och pumpanläggningar i nya exploateringsområden och bortser från effekterna p g a skilda redovisningsprinciper vad beträffar kapitalkostnaderna bedömer jag att merparten av Sveriges kommuner bör kunna finansiera VA-verksamheten med enbart brukningsavgifter.

Kommuner med låga anläggningsavgifter och höga kapitalkostnader bör således inte kompenseras generellt i statsbidragssystemet. Kompensationen i bör i stället utformas med hänsyn till de strukturella faktorer som kommunerna har svårt att påverka, d v s bebyggelsestrukturen och de geotekniska förutsättningarna. Glesbygdskommuner har regelmässigt

större ledningslängd per invånare än kommuner med en stor andel tätortsbefolkning. Dåliga markförhållanden gör det dyrt att bygga samtidigt som risken för driftstörningar till följd av sättningsskador är stor.

Jag föreslår att kommuner med en bebyggelsestruktur där mer än 50 procent av invånarna bor i glesbygd eller tätorter mindre än 2 500 invånare bör kompenseras med upp till 250 kr per invånare. Dessutom föreslås ett tillägg med maximalt 250 kr per invånare för kommuner med svåra geotekniska förhållanden.

För de som har dåliga markförhållanden men har en gynnsam bebyggelsestruktur reduceras det geotekniska tillägget med maximalt tilläggets storlek. På motsvarande sätt reduceras tillägget för en gles bebyggelsestruktur om de geotekniska förutsättningarna är goda, se tabell 5.7.

Tabell 5.7 Modell för tillägg/avdrag vid beräkning av standardkostnadsersättning för VA

Bebyggelsestruktur/klass[1]	50-60	60-70	70-80	80-90	90-
Tillägg i kr/inv	50	100	150	200	250
Geologisk klass	25,0-27,5	27,5-30,0	30,0-32,5	32,5-35,0	35,0-
Tillägg i kr/inv	50	100	150	200	250
Geologisk klass	10,0-12,5	12,5-15,0	15,0-17,5	17,5-20,0	20,0-22,5
Avdrag i kr/inv	-250	-200	-150	-100	-50
Bebyggelsestruktur	Om andel i tätort > 70 % eller i tätort > 10000 inv > 50 %				
Avdrag i kr/inv	Med tillägget för geotekniska förhållanden (max 250 kr)				

[1] Andel invånare i glesbygd + tätorter < 2500 invånare.

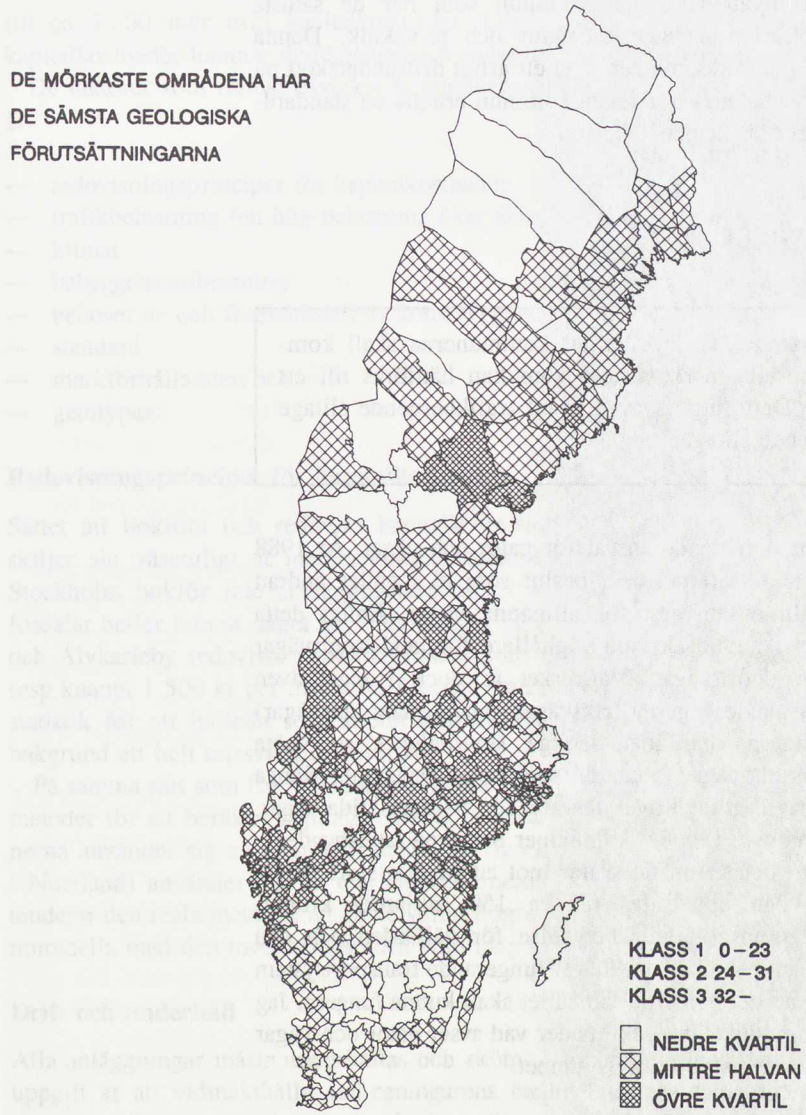
Geotekniska förhållanden

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) har på uppdrag av utredningen undersökt de geotekniska förutsättningarna för samtliga kommuner i riket. Undersökningen består av en översiktlig klassificering av markförhållandena i tätorter med mer än 200 invånare med avseende på dels markens schaktbarhet, dels markhanteringskostnader i samband med nyanläggning och renovering av VA-anläggningar.

Markförhållandena har indelats i grupperna berg, morän, grus-sand, samt mjäla-lera i en 10-procentig skala. Procentsatserna har därefter multiplicerats med en markhanteringsfaktor som speglar grävbarheten. Morän har faktorn 0,1, grus och sand 0,3, mjäla-lera 0,4 och berg 0,5.

Med ledning av ovan nämnda klassificering har resp kommun erhållit ett geotekniskt värde för dels nyanläggning, dels renovering. Vid beräkningen av standardkostnaden för resp kommun har vi valt medelvärdet av SGU:s värden för nyanläggning resp renovering. Värdet för resp kommun redovisas i bilaga 6, tabell 7. Schematiskt kan de geotekniska förutsättningarna för VA-verksamhet runt om i landet beskrivas med hjälp av figur 5.8.

Figur 5.8 Geotekniska förhållanden



Övrigt

Vid nivåbedömningen av den maximala kompensationen för strukturella merkostnader har vi utgått från den kommun som har de sämsta förhållandena vad beträffar bebyggelsestruktur och geoteknik. Denna kommun, Essunga, klarar verksamheten med ett årligt driftunderskott på ca 500 kr per invånare. Således bör ingen kommun erhålla en standardkostnad som överstiger 500 kr per invånare.

5.8 Gator och vägar

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att kommunerna skall kompenseras för strukturella merkostnader som kan hänföras till ett strukturellt slitage. Detta utgörs av dels ett trafikberoende slitage dels ett klimatberoende slitage.

Kommunerna har ett omfattande ansvar för gator och vägar. År 1988 fattade riksdagen ett nytt trafikpolitiskt beslut som bl a gäller ändrad uppdelning av väghållningsansvaret för allmänna vägar. Enligt detta beslut skall Vägverket i huvudsak vara väghållare för landsbygdsvägar och kommunerna för tätortsvägar. Vägverket är dock i regel även ansvarig för de övergripande vägarna (riksvägar och primära länsvägar) i tätorterna. Kommunerna har inga lagliga skyldigheter att sköta väghållningen för enskilda vägar (annat än som fastighetsägare). Många kommuner har dock frivilligt tagit över ansvaret för vissa enskilda vägar, framför allt i tätorterna men i en del kommuner också på landsbygden.

Det kommunala väg- och gatunätet svarar mot ett mycket stort värde. Nyanskaffningsvärdet kan uppskattas till ca 150 miljarder kronor. Gatunätet har också en mycket stor betydelse för välfärden och den ekonomiska utvecklingen i samhället. Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att det moderna samhället skall kunna fungera. Jag anser därför att strukturella kostnadsskillnader vad avser gator och vägar skall kompenseras i det nya statsbidragssystemet.

Omfattning och kostnader

Kommunförbundet samlar varje år in uppgifter från kommunerna om det kommunala gatunätets omfattning och kostnaderna för skötsel och underhåll. Uppgifterna publiceras i rapportserien "Kommunernas väghållning". Av redovisningen framgår att kommunerna underhåller mer än 50 000 kilometer gator och vägar, ca 5 900 broar, 2 miljoner ljuspunkter (belysningsstolpar mm) och knappt 3 000 signalanläggningar.

Väghållningsansvaret varierar från kommun till kommun. Största väghållare är Stockholm med drygt 1 500 kilometer gator och vägar. Därefter följer Gotland och Göteborg med drygt 1 400 kilometer vardera.

Av Gotlands vägnät är emellertid 84 procent enskilda vägar på landsbygden, för vilka kommunen tagit på sig ett frivilligt ansvar.

Kommunernas sammanlagda nettokostnader för gator och vägar uppgår till ca 3 200 mkr exkl kapitalkostnader. Lägger man till redovisade kapitalkostnader hamnar driftkostnaden i storleksordningen 6 000 mkr.

De faktorer som främst påverkar kommunernas kostnader och resultat är

- redovisningsprinciper för kapitalkostnader
- trafikbelastning (en hög belastning ökar slitaget)
- klimat
- bebyggelseutformning
- behovet av och förekomsten av konstbyggnader (broar m m)
- standard
- markförhållanden och
- gatutyper.

Redovisningsprinciper för kapitalkostnader

Sättet att bokföra och redovisa kapitalkostnader för gator och vägar skiljer sig väsentligt åt mellan kommunerna. Flera större städer t ex Stockholm bokför inte anläggningskapitalet i anläggningsregistret och fördelar heller inte ut några kapitalkostnader på driftbudgeten. Gällivare och Älvkarleby redovisar kapitalkostnader som uppgår till drygt 1 000 resp knappt 1 500 kr per invånare. Att utgå från kommunernas bokslutsstatistik för att härleda strukturella kostnadsskillnader ger mot denna bakgrund ett helt missvisande resultat.

På samma sätt som för VA-anläggningarna förekommer också två olika metoder för att beräkna kapitalkostnaderna. Två tredjedelar av kommunerna använder sig av nominell metod. Övriga kommuner (framför allt i Norrland) använder sig av real annuitetsmetod. Som tidigare nämnts tenderar den reala metoden att ge betydligt högre kapitalkostnader än den nominella med den investeringsprofil som idag gäller runt om i landet.

Drift och underhåll

Alla anläggningar måste underhållas och skötas. Underhållets viktigaste uppgift är att vidmakthålla anläggningarnas funktion under hela deras livslängd. Gatorna måste skötas så att trafiken kan komma fram och broar måste underhållas så att de tål den belastning de byggts för och inte rasar. Underhållet har ett bestående värde medan renodlade driftåtgärder, t ex snöröjning och halkbekämpning, saknar bestående värde vid budgetårets slut.

Jag bedömer att det inte är möjligt att särskilt kompensera kommuner med tunga dyra investeringar (konstbyggnader m m), eftersom uppgifter om anläggningarnas värden och finansiering saknas. Kompensationen för stukturella skillnader och behov måste således begränsas till renodlade drift- och underhållskostnader.

Det tidigare statsbidragssystemet för gator och vägar som administrerades av Vägverket var relativt sofistikerat eftersom det tog hänsyn till kommunernas faktiska förhållanden vad beträffar vägnätets längd, trafikintensitet och olika vägtyper. I ett generellt statsbidragssystem är en sådan detaljeringsgrad omöjlig att hantera varför det nya bidragssystemet måste bygga på en schablonisering av det strukturella slitaget. Detta utgörs av dels ett trafikberoende slitage, dels ett klimatberoende slitage. Det trafikberoende slitaget är speciellt påtagligt där trafikbelastningen är hög t ex i storstäder, större städer och i vissa förortskommuner med genomfartstrafik. Det klimatberoende slitaget, vilket yttrar sig i form av termiska sprickor och tjälskador, är störst i Norrland.

Modell för beräkning av standardkostnadsersättningar för gator och vägar

Jag föreslår att

- alla kommuner tilldelas ett grundbelopp på 250 kr per invånare
- alla kommuner ges ett tillägg för vinterväghållning (20-80 kr/inv) efter den klimatzon som resp kommun befinner sig i, samt att
- vissa kommuner tilldelas ett ortstillägg för strukturellt slitage.

Kommunernas tillhörighet vad avser klimatzoner baseras på Vägverkets föreskrifter angående statsbidrag till vissa vägar och kollektivtrafikanläggningar (VVFS 1990:3). Beträffande ortstilläggen föreslås att

- samtliga kommuner exkl Härjedalen, Åsele och större städer (enl Kommunförbundets kommungruppsindelning) i S, W, X, Y, Z, AC och BD län erhåller 50 kr/invånare
- större städer i S, W, X, Y, Z, AC och BD län erhåller 100 kr/invånare
- glesbygdskommunerna Härjedalen och Åsele erhåller 100 kr/invånare
- större städer söder om S, W och X län erhåller 50 kr/invånare
- förortskommunerna Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Härryda, Partille, Öckerö och Mölndal erhåller 100 kr/invånare
- Malmö erhåller 100 kr/invånare
- Göteborg erhåller 150 kr/invånare och att
- Stockholm erhåller 450 kr/invånare.

Utfallet för resp kommun redovisas i bilaga 6, tabell 8.

5.9 Kollektivtrafik

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att ersättning lämnas till kommuner med höga kostnader för kollektivtrafik. Ersättningen ges dels till större städer där kollektivtrafik behövs för att begränsa biltrafiken, dels till glesbygdskommuner med långa avstånd och dåligt resandeunderlag.

Kommunernas kostnader för kollektivtrafiken är speciellt svåra att behandla i ett strukturkostnadsindex av följande skäl,

- huvudmannaskapet för kollektivtrafiken varierar från län till län
- standarden på kollektivtrafiken 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.

Svårigheterna gör att det inte är möjligt att konstruera en standardkostnad med strukturkostnadstillägg för kollektivtrafiken som är grundad på en enhetlig standard till ett enhetligt pris. Istället måste ett tillägg för strukturella merkostnader bygga på mer resonemangsmässiga grunder. Utredningen redovisar två alternativ, beroende på hur man ser på de skilda huvudmannaskapen.

Kollektivtrafikens huvudmän och finansiering

Länstrafikhuvudmännen är ansvariga för kollektivtrafiken i huvuddelen av Sveriges kommuner. Till undantagen hör Göteborg som själv bedriver sin trafik och vissa kommuner som har avtal med länshuvudmännen om att själva få bedriva stadstrafik. Länshuvudmännen är organiserade på olika sätt men gemensamt för dem är att landstingen och kommunerna delar på kostnaderna. Undantag är Stockholms län, där landstinget betalar hela kostnaden för kollektivtrafiken, samt de landstingsfria kommunerna Gotland, Malmö och Göteborg. Landstingens kostnader för kollektivtrafik (exklusive Stockholms län) varierade år 1991 mellan 100 kr/invånare (Blekinge) och 484 kr/invånare (Värmland), se tabell 5.8.

Kollektivtrafikkostnaderna är inte uttryckligen medtagna i landstingens statsbidragssystem. Det innebär att ur ett medborgar/skattebetalarperspektiv skulle det vara 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 som är 2,10 kr/skkr lägre än i övriga Sverige. Utdebiteringen i Stockholms läns landsting är

emellertid endast omkring 0:70 kr/skkr högre än landstingens genomsnitt. Sammantaget skulle en tillämpning av denna metod innebära att kommunerna i Stockholms län i genomsnitt får ett bidrag så att skatten kan vara 1,40 kr/skkr lägre än i övriga Sverige. Detta bidrag skulle betalas av Sveriges övriga kommuner. Denna effekt uppstår eftersom Stockholms läns landstings egna skatteunderlag utgör 122 procent av medelskattekraften medan den garanterade skattekraften endast är 95 procent. Landstinget kan således med sin egen skattekraft, utöver den garanterade skattekraften, finansiera hela kostnaden för kollektivtrafiken i Stockholms län. Den ovan redovisade metoden att beräkna kollektivtrafikkostnaderna i det kommunala statsbidragssystemet förutsätter, om en fullständig kostnadsutjämning eftersträvas, att landstingens statsbidragssystem görs om så att kollektivtrafikkostnaderna beaktas.

En alternativ metod är att endast beakta kommunernas kollektivtrafikkostnader i det kommunala skatteutjämningssystemet.

Landstingens kostnader förutsätts direkt eller indirekt vara kompenserade i landstingens inkomstsystem. Denna metod används i beräkningarna av standardkostnadsersättningarna nedan som huvudalternativ. För de landstingsfria kommunerna, (Göteborg, Malmö och Gotland) görs ett avdrag med 300 kr/invånare från redovisade kostnader eftersom de anses vara finansierade av deras landstingsdel.

Kollektivtrafikens standard och taxenivå

Generellt avser standardkostnaden att spegla en enhetlig standard för alla medborgare i Sverige. Det är emellertid en avsevärd standardskillnad mellan turtätheten i städerna (speciellt storstäderna) och på landsbygd och i glesbygd. Kollektivtrafiken i större städer är dock en förutsättning för att städerna skall fungera utan trafikkaos eller en mycket kraftig utbyggnad av gator och trafikanordningar. En utbyggnad av gatunätet i storstäderna som skulle klara biltrafiken utan kollektivtrafik kan förmodligen ge lika stora merkostnader i form av drift- och underhåll av gator och vägar som bidraget till kollektivtrafiken. Utredningen väljer därför att betrakta den befintliga kollektivtrafikstandarden som rimlig och jämförbar i förhållande till behoven. För att undvika enskilda avvikelser i standard kommer kommunerna att grupperas efter sin struktur och inte efter den enskilda kommunens underskott.

Även taxenivån varierar mellan kommunerna, eller egentligen länen, se tabell 5.8. Månadskorten har emellertid olika användning. De relativt låga taxorna på månadskort i bl a Stockhomsområdet motiveras med att de i huvudsak används till arbetspendling, vilket inte torde vara fallet i Norrlandskommunerna med höga månadskortstaxor. Dessutom förekommer mellanformer av månadskort till ett lägre pris. Någon korrigering för skilda taxenivåer kommer inte att göras förutom att län med särskilt låga taxor (både månadskort och enkelresor) ej erhåller kompensation för strukturella kostnader.

Tabell 5.8 Kollektivtrafik, bidrag och taxor

Län	Folk-mängd	Landst.-bidrag Kr/inv	Månads-/ länskort Kr	Kontant-biljett Kr
Stockholm	1 654 511	2 324	355	13
Uppsala	273 918	173	420	12
Södermanland	256 818	335	400	11
Östergötland	406 100	268	400	11
Jönköping	309 738	276	550	10
Kronoberg	178 612	195	430	12
Kalmar	241 883	257	440	12
Gotland	57 383	-	330	10
Blekinge	151 168	101	360	10
Kristianstad	291 468	110	360	8
Malmöhus	551 961	361	740	12
Halland	257 874	142	295	11
Göteborg o Bohus	310 438	375	965	7
Älvsborg	444 259	165	515	10
Skaraborg	278 162	152	570	6
Värmland	284 187	484	410	11
Örebro	273 608	148	770	12
Västmanland	259 438	265	600	12
Kopparberg	290 388	217	450	12
Gävleborg	289 339	215	720	10
Västernorrland	261 280	201	900	12
Jämtland	136 009	435	450	10
Västerbotten	253 835	239	950	12
Norrbotten	264 834	169	1000	12

Modell för beräkning av kollektivtrafikens standardkostnadsersättningar

Med ledning av kommunernas redovisade kostnader för kollektivtrafiken har kommunerna indelats i olika grupper. Indelningen har gjorts med hänsyn till de strukturfaktorer som vi funnit relevanta i sammanhanget. Storleken på staden (storstadsområdet) kan antas utgöra en strukturell faktor som påverkar kostnaderna. De långa avstånden i skogslänen antas också vara en strukturell faktor som ger upphov till merkostnader. Vissa speciella kommuner som t ex Öckerö med sin omfattande färjetrafik har också strukturellt betingade merkostnader. I sammanhanget bör nämnas att ingen korrigering med hänsyn till skillnader i taxor har gjorts vid kommungruppsindelningen.

Standardkostnaden byggs upp med hjälp av ett generellt belopp på 300 kr/invånare till samtliga kommuner (exkl kommunerna i Stockholms län). Till detta belopp görs ett strukturellt tillägg för kommuner som redovisar kostnader väsentligt över 300 kr/invånare. De senare årens konkurrensupphandling av kollektivtrafiken har medfört lägre kostnader i storleksordningen 10-20 procent. Vid beräkning av strukturtillägget har först den redovisade kostnaden sänkts med 20 procent. Därefter har kostnaden jämförts med det generella beloppet på 300 kr per invånare. Standardkostnadsersättningen för samtliga kommuner i riket kan utläsas i tabell 5.9.

Tabell 5.9 Standardkostnadsersättningar för kollektivtrafik
Kr/inv

Kommun/kommuntyp	Grund-belopp	Struktur-tillägg	Standard-kostnad
Stockholms län	0	0	0
Göteborgs kommun	300	700	1000
Kommuner runt Göteborg			
Kungsbacka, Lerum	300	500	800
Partille, Alingsås	300	300	600
Härryda, Kungälv, Lysekil	300	200	500
Uddevalla, Strömstad, Ale	300	200	500
Stenungsund, Tjörn, Orust	300	100	400
Sotenäs, Munkedal, Tanum	300	100	400
Malmö kommun	300	300	600
Vissa större städer Uppsala, Linköping, Jönköping, Norrköping, Helsingborg, Örebro, Västerås	300	100	400
Kommuner i AC och BD län med långa avstånd Bjurholm, Vindeln, Sorsele, Storuman, Dorotea, Åsele, Malå, Arjeplog, Gällivare, Norsjö, Överkalix, Robertsfors	300	100	400
Vilhelmina	300	300	600
Öckerö	300	900	1200
Övriga	300	0	300

En alternativ standardkostnadsersättning kommer också att beräknas för kommunerna i Stockholms län. I detta alternativ ges de berörda kommunerna ett tillägg med 1 860 kr/invånare ((2 700 - 20 % av 2 700) - (300 genomsnitt för landsting)).

5.10 Övriga verksamheter

Med övriga verksamheter avses i detta sammanhang gemensam kommunadministration, arbete och näringsliv inkl sysselsättningsbefrämjande åtgärder, markförsörjning och produktion av bostadsområden, bostadförbättringsåtgärder och bostadsförmedling, park, fritid och kultur, samt miljö-, hälso-, och samhällsskydd.

Dessa verksamheter är med undantag för miljöskyddet och räddningstjänsten, av frivillig natur. Således bör inte eventuella merkostnader för dessa verksamheter kompenseras generellt inom ramen för strukturutjämningen. Det finns dock inslag i dessa verksamheter, liksom för övrigt också för alla andra verksamheter, som är strukturellt betingade och påverkar kommunernas kostnader i ogynnsam riktning. Dessa strukturella kostnadsskillnader har bl a med bebyggelsestrukturen och kommunernas geografiska läge i landet att göra.

Jag anser att kommunerna skall kompenseras för strukturella merkostnader som kan hänföras till det geografiska läget eller bebyggelsestrukturen. Mitt förslag till hur detta skall gå till redovisas i kapitlen 5.11 - 5.13. Nedan redovisas endast observerade kostnadsskillnader för ovan nämnda verksamheter.

Gemensam kommunadministration

Kommunernas kostnader för den gemensamma administrationen uppgår i genomsnitt till knappt 2 000 kr/inv. Generellt gäller att kostnaderna i Norrland (speciellt i inlandet) är högre än i övriga Sverige.

Det ekonomiska resultatet varierar mellan +1 000 kr/inv (nettointäkt) och -6 000 kr/inv (nettokostnad). Med ledning av redovisade siffror går det givetvis inte att dra slutsatsen att differensen enbart beror på skillnader i effektivitet. Vad det främst handlar om är skillnader i sättet att bokföra administrativa kostnader och det faktum att vissa kommuner har strukturella merkostnader för administrationen bl a på grund av kommunernas storlek och utspridda bebyggelse.

En kommun kan inte ha en administration som inte kostar något. Således bokför kommuner som har ett positivt resultat under delprogram 0 betydande intäkter från övriga verksamheter under den gemensamma administrationen. Vissa glesbygdskommuner å andra sidan, bokför ofta kostnader för viss annan administration, samt icke obetydliga insatser för arbete och näringsliv under denna post.

Arbete och näringsliv

Bokslutstatistiken beträffande arbete och näringsliv omfattar kostnader och intäkter för dels arbetsområden och lokaler, dels sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Resultatet varierar från +300 kr/inv till -3500 kr/inv.

Det finns många orsaker till redovisade kostnadsskillnader. Ett par av dessa är, redovisningsprinciperna för kapitalkostnaderna, samt kommunernas olika ambitionsnivå när det gäller att stödja det lokala näringslivet.

Bokförda kapitalkostnader under detta programområde varierar från 0 kr/inv till 1 500 kr/inv. En del kommuner subventionerar det lokala näringslivet genom att tillhandahålla billiga industrilokaler, medan andra gör en förtjänst genom en marknadsanpassning av hyrorna i s k "heta" regioner.

Kommunernas insatser för näringslivet har en stark regional profil. Kommunerna i Norrlands inland satsar betydligt större resurser på industristöd och sysselsättningsbefrämjande åtgärder än kommunerna i södra Sverige, vilket talar för att det finns strukturella skillnader.

Emellertid tycks många glesbygdskommuner (Åre, Nordmaling, Lycksele, Arjeplog m fl) klara sysselsättningen utan omfattande bidrag till det lokala näringslivet, varför ett generellt regionalpolitiskt stöd till inlandskommunerna inom ramen för utjämningssystemet skulle medföra konsekvenser som inte svarar mot observerade kostnadsskillnader. Jag anser därför, som tidigare nämnts, att allt regionalpolitsikt stöd bör

hanteras utanför utjämningssystemet. Ansvaret för regionalpolitiken åvilar staten, inte kommunkollektivet.

Mark och bostäder

De i bokslutsstatistiken redovisade resultaten för mark och bostäder varierar från +350 kr/inv (Sundbyberg) till -1 700 kr/inv (Älvkarleby). Orsakerna till de stora kostnadsskillnaderna mellan kommunerna, som ej är systematisk, hänger i stor utsträckning samman med sättet att bokföra kapitalkostnader och sättet att ta betalt vid exploatering.

Park

Kostnaderna för parkskötsel varierar från 0 till 450 kronor per invånare. Kostnaderna tenderar att öka med kommunstorleken även om variationen mellan olika kommuntyper är liten.

Standarden på parker och deras skötsel är påverkbar och omfattningen är frivillig. Därför ingår inte verksamheten i utjämningssystemet.

Fritid

Kommunernas nettokostnader för fritidsverksamheten varierar från 460 kr/inv (Aneby) till 2 300 kr/inv (Haparanda). Ett visst systematiskt samband kan härledas ur redovisade kostnader. Kostnaderna i sysselsättningssvaga regioner (Norrlands inland, Blekinge, Bergslagen och Dalarna), samt i storstadsregionerna är något högre än i övriga delar av landet, se figur 5.9.

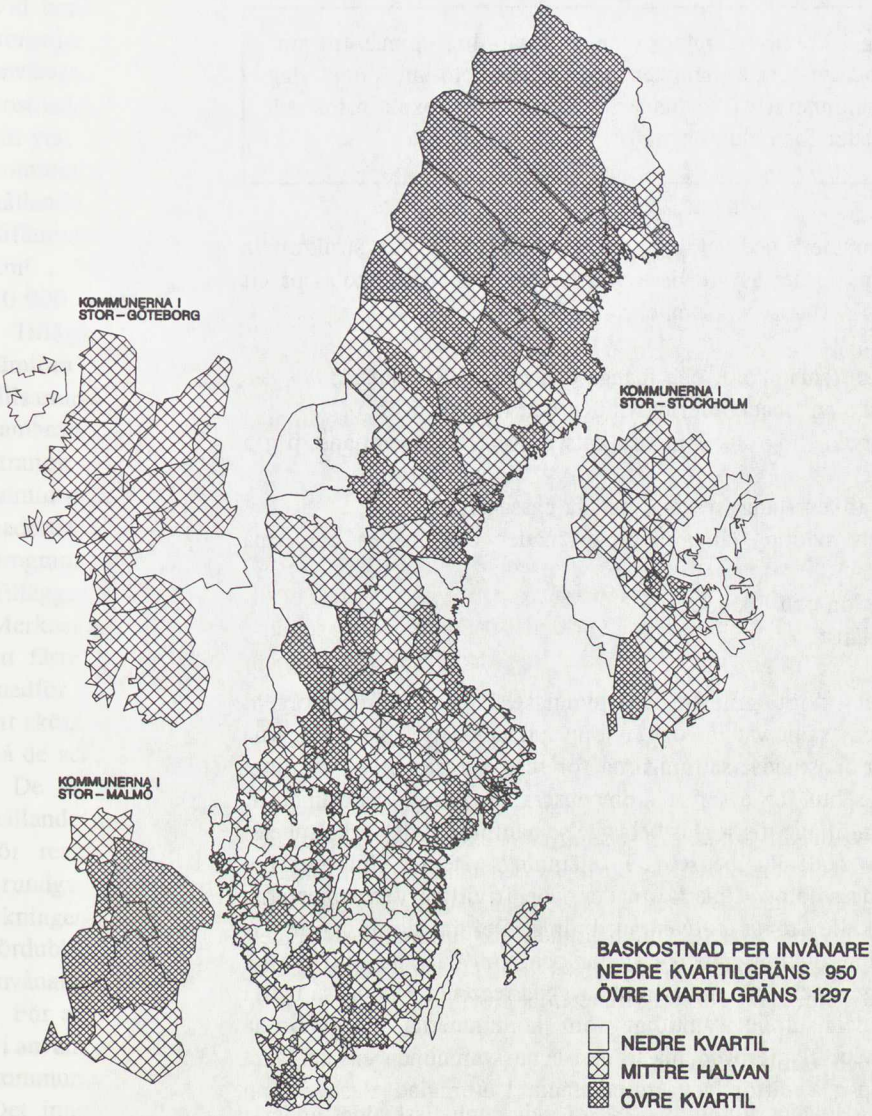
Kultur

Kommunernas kostnader för kultur varierar från 250 kr/inv (Håbo) till ca 1 000 kr/inv (Göteborg, Malmö, Borlänge och Umeå). Som tidigare nämts anser jag att kommuner med stukturella merkostnader vad avser kulturen inte bör kompenseras inom ramen för utjämningssystemet eftersom de specialdestinerade statsbidragen till verksamheterna ifråga fortfarande finns kvar, samt att verksamheten är frivillig.

Miljö-, hälso- och samhällsskydd

Kommunernas kostnader för miljö-, hälso- och samhällsskyddet understiger 300 kr/inv. Vi har ej funnit någon systematik i redovisningen som indikerar strukturella kostnadsskillnader. Däremot vet vi att vissa kommuner har merkostnader för räddningstjänsten till följd av en gles bebyggelsestruktur. För detta kompenseras kommunerna i form av ett särskilt glesbygdstillägg, se kapitel 5.11.

Figur 5.9 Kommunernas baskostnader för fritidsverksamheten



5.11 Glesbygdspecifika merkostnader

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att ersättning lämnas till små kommuner och ytstora kommuner med ett litet befolkningsunderlag för högre administrativa kostnader, kostnader för lokala resor och högre kostnader för räddningstjänst.

Många kommuner med en gles bebyggelsestruktur har strukturella merkostnader på grund av att vissa verksamheter inte kan skötas på ett optimalt sätt. Till dessa verksamheter hör bl a

- grundskolan (små skolor och många och långa skolskjutsar)
- gymnasieskolan (inackorderingstillägg och resekostnader)
- äldreomsorgen (hög andel institutionsvård och dyr hemtjänst p g a långa resor)
- kollektivtrafiken (långa avstånd och få passagerare)
- vatten- och avlopp (långa ledningslängder och många och små reningsverk)
- administration och lokala resor
- räddningstjänst

Merkostnader inom grund- och gymnasieskolan, äldreomsorgen, kollektivtrafiken, samt vatten- och avlopp har beaktats i beräkningarna rörande standardkostnadsersättningarna för resp verksamhet. I avsnittet nedan redovisas hur jag avser att kompensera för övriga verksamheter.

Förslagen om tillägg p g a gles bebyggelse hänförs till de verksamheter som jag anser skall kompenseras i utjämningssystemet. En gles bebyggelse kan dessutom ge merkostnader i de frivilliga verksamheterna och som där skulle kunna motivera ett bidrag. Det handlar bl a om viss service som finns i tätorter och i städer och som där kan överleva på kommersiella grunder. Invånarna i tätbebyggda regioner kan också nyttja andra kommuners utbud samtidigt som kommunerna kan anordna gemensam service. I glesbygd måste den egna kommunen ensam svara för det mesta p g a alltför långa reseavstånd. I utpräglad glesbygd kan även priserna för varor och tjänster lokalt bli högre. Jag avser återkomma till dessa frågor i slutsummeringen av utredningen.

Det är avsevärda ersättningar för en ogynnsam bebyggelsestruktur som har beräknats. För t ex Arjeplog uppgår den till drygt 5 000 kr/invånare vartill skall läggas knappt 1 000 kr/invånare för klimat och kallortstillägg. För Pajala är motsvarande siffror 4 500 kr/invånare resp 1 600 kr/invånare, d v s tillsammans 6 100 kr/invånare.

5.11.1 Kompensation för administration, lokala resor och räddningstjänst i glesbygd

Vid beräkningen av merkostnader för administration, resor och räddningstjänst i glesbygd har vi i stort tillämpat de beräkningsmetoder som användes av Grundgarantiutredningen (DS Fi 1983:11). Det betyder att kostnaderna antas öka om kommunerna har få invånare i förhållande till sin yta, om en stor andel av befolkningen bor utanför tätorterna och om kommunen har liten folkmängd. Klassindelningen har ändrats i förhållande till grundgarantiutredningen. Förslaget innebär en större differentiering så att mer hänsyn tas till kommuner med få invånare per km² . Vidare har tilläggen begränsats till kommuner med mindre än 20 000 invånare i stället för 30 000 invånare.

Tillägget för större administrativa kostnader har beräknats genom att jämföra lönekostnaderna inom huvudprogram O (administration) tillsammans med lönekostnaderna för skolans och den sociala verksamhetens administration. Små kommuner har ofta en samlad administration som finns inom huvudprogram O medan större kommuner har administrationen redovisad per verksamhet. Vi har använt lönekostnaderna för att eliminera många kostnader som redovisas under huvudprogram O och som ej har med administrationens storlek att göra. Tillägget varierar mellan 100 och 500 kronor/invånare enligt tabell 5.10. Merkostnaderna uppstår genom att vissa funktioner måste finansieras av ett färre antal personer i en liten kommun och att ytstora kommuner medför behov av decentraliserade servicekontor eller ökade restider för att sköta administrationen. Tätortsgraden bedöms ha en mindre inverkan på de administrativa kostnaderna.

De lokala resorna ökar i huvudsak med kommunens storlek i förhållande till befolkningens storlek. Det är svårt att särskilja kostnaderna för resor i räkenskapssammandraget. Vi har därför använt oss av grundgarantiutredningens underlag och räknat upp skillnaderna med ökningen i konsumentprisindex från 1981 till 1991 d v s ungefär en fördubbling av kostnaderna. Tillägget varierar från 50 till 150 kronor per invånare.

För att analysera kostnadsskillnader beträffande räddningstjänsten har vi använt bokslutsstatistiken. De största kostnadsskillnaderna finns mellan kommuner med heltidsbrandkårer och de som enbart har deltidsbrankårer. Det innebär att större kommuner ibland kan ha högre kostnader per invånare än något mindre kommuner. Merkostnader uppstår först för riktigt små kommuner eller för kommuner med en låg tätortsgrad. Det av mig föreslagna tilllägget för räddningstjänsten uppgår till maximalt 200 kr/invånare.

Utredningens förslag till modell för att kompensera för strukturella kostnadsskillnader vad avser administration, lokala resor och räddningstjänst framgår av tabell 5.10. Utfallet per kommun redovisas i bilaga 6, tabell 9.

Tabell 5.10 Tillägg för administration, resor och räddningstjänst i glesbygd

Inv/km^2	Folk-mängd	Tätorts-grad	Bidrag till Adm.	Resor	Räddn.	Totalt bidrag
< 6	< 10 000	< 60	500	150	200	850
		60-80	450	100	100	650
< 6	10-20 000	< 60	350	150	100	600
		60-80	300	100	0	400
6-10	< 10 000	< 60	300	100	100	500
		60-80	250	50	0	300
6-10	10-20 000	< 60	150	100	100	350
		60-80	100	50	0	150

5.12 Storstadsspecifika merkostnader

Jag anser att större städer och de tre storstäderna skall kompenseras för de merkostnader som en tät bebyggelsestruktur medför eftersom faktorn är opåverkbar. De merkostnader som specifikt kan hänföras till storstädernas bebyggelsestruktur handlar om barnomsorg, individ- och familjeomsorg, kollektivtrafik, väghållning, kultur och i viss mån bygg- och underhållskostnader. Merkostnaderna för kulturen kompenseras utanför utjämningssystemet eftersom de specialdestinerade statsbidragen till olika kulturella aktiviteter finns kvar. Strukturella merkostnader för barnomsorg, individ- och familjeomsorg, väghållning och kollektivtrafik (med undantag för kommunerna i Stockholms län) kompenseras inom ramen för de standardkostnadsersättningar som beräknas för resp verksamhet. I detta sammanhang återstår således endast att kompensera för strukturella merkostnader som kan hänföras till bygg- och underhållskostnader. Eftersom dessa merkostnader inte bara hänger samman med bebyggelsestrukturen utan också med kommunernas läge i landet har vi valt att hänföra kompensationen till strukturella skillnader som beror på det geografiska läget.

Ersättningen i systemet för strukturella merkostnader uppgår för Stockholms stad till ca 2 900 kronor per invånare, för Göteborg till 1 500 kronor per invånare och för Malmö till 1 300 kronor per invånare.

5.13 Skillnader som beror på geografiskt läge

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att ersättning lämnas för höga bygg- och underhållskostnader, uppvärmningskostnader och kallortstillägg för berörda kommuner.

5.13.1 Bygg- och underhållskostnader

Jag anser att kommunerna skall kompenseras för höga strukturellt betingade byggkostnader. Byggkostnaderna är i stort sett opåverkbara och det är av största vikt att kommunerna genom sina investeringar håller anläggningskapitalet intakt.

Återanskaffningsvärdet för kommunala byggnader och anläggningar kan beräknas till drygt 1000 miljarder kronor, varav 450 miljarder kr avser byggnader och ca 600 miljarder kr anläggningar (150 miljarder kr för gator och vägar, 350 miljarder kr för VA-anläggningar och ca 100 miljarder kr för energianläggningar). Om man antar att byggnaderna har en livslängd på 40 år och anläggningarna en livslängd på 60 år handlar det om att kommunerna i genomsnitt behöver återinvestera för ca 2 500 kr/invånare och år.

Modell för kostnadsutjämning med avseende på strukturella skillnader i bygg- och underhållskostnader

Bygg- och underhållskostnader för kommunala byggnader och anläggningar hänger intimt samman med med de verksamheter för vilka standardkostnadsersättningar beräknats. Eftersom den genomsnittliga ersättningen för resp verksamhet svarar mot ett vägt kostnadsgenomsnitt i riket har vi funnit att det inte är lämpligt att kompensera för höga strukturella byggkostnader med ett tillägg till kommunernas ersättningar i övrigt. I stället har vi valt att utforma en nollsummemodell där kommuner som har höga strukturella kostnader ersätts genom ett strukturellt avdrag från kommuner där kostnaderna är låga. De faktiska byggkostnaderna varierar från 94 procent av riksgenomsnittet i Malmö till 108 procent i Stockholm och 101 procent i övre Norrland (enligt befintlig SCB-statistik betr kostnader för gruppbyggda småhus). I praktiken handlar det således om att kommunerna i södra Sverige där byggkostnaderna är låga avstår en mindre summa pengar till förmån för kommuner med ett högt kostnadsläge.

Som framgår av tabell 5.11 nedan erhåller kommunerna runt Göteborg och Stockholm ca 80-180 kr/inv. Kommunerna i södra Sverige avstår 45-170 kr/inv. Utfallet per kommun redovisas i bilaga 6, tabell 10.

Tabell 5.11 Byggkostnadsindex

Region	Index	Ersättning/ avdrag, kr/inv
Stor-Stockholm	108	179
Stor-Göteborg	104	79
Stor-Malmö	94	-169
Länsregion 1[a]	101	5
Länsregion 2[b]	99	-45
Länsregion 3[c]	99	-4

[a] Y, Z, AC och BD län.
[b] AB, C, D, E, N, O, P, R, S, T, U, W och X län, exkl. Stor-Stockholm och Stor-Göteborg.
[c] F, G, H, I, K, L och M län, exkl. Stor-Malmö.

Övrigt

I sammanhanget bör nämnas att vi provat olika kostnadsindex för att korrigera för strukturella skillnader i byggkostnader. Det första avser kostnaderna för flerfamiljshus exkl mark, det andra Bostadsstyrelsens ortspriskoefficienter och det tredje kostnaderna för gruppbyggda småhus exkl mark. Något kostnadsindex som enbart speglar anläggningarnas byggkostnader finns ej att tillgå.

Det kostnadsindex som redovisar utvecklingen av byggkostnaderna för flerfamiljshus fann vi mindre lämpligt att använda eftersom det under senare år byggts så lite flerfamiljshus i glesbygden. Ortspriskoefficienterna speglar inte faktiska byggkostnader utan ligger endast till grund för länsbostadsnämndernas hantering av låneansökningar. Mot denna bakgrund fann vi att det index som är mest lämpligt att använda för ändamålet speglar byggkostnaderna för gruppbyggda småhus exkl kostnaderna för mark. Det index som vi valt svarar mot ett genomsnitt av faktiska kostnader under perioden 1985-1992.

5.13.2 Klimatrelaterade kostnader

Den kommunalekonomiska kommittén kom i sitt betänkande fram till att de kommunala kostnadsskillnaderna i hög grad samvarierar med klimatet. Mot denna bakgrund fick klimatfaktorn ett stort genomslag på det strukturkostnadsindex som ligger till grund för omfördelning av ekonomiska resurser mellan kommunerna i gällande statsbidragssystem.

Min bedömning är att KEK dragit för långtgående slutsatser angående klimatets betydelse för kommunernas kostnader. Detta har vi kunnat konstatera sedan vi testat samma metodik som KEK (multipel regressionsanalys) från Trelleborgs kommun i söder till Söderhamns kommun i norr. I KEK:s analys, där samtliga kommuner i landet ingick, bidrog klimatfaktorn med 56 procent av förklaringen till redovisade kostnadsskillnader. I vår analys sjönk klimatfaktorns bidrag till förklaringen till drygt 2 procent med en i övrigt identisk uppsättning av förklarande variabler. De mycket höga kostnaderna i övre Norrlands inland kan således inte tillskrivas klimatet. Om det vore så, skulle det finnas betydande kostnadsskillnader mellan kommunerna i Blekinge och i Gästrikland, något som inte går att utläsa ur kommunernas bokslutsstatistik.

Inom ramen för denna utredning har vi kunnat konstatera att klimatet främst påverkar byggnadskostnader samt kostnader för vinterväghållning och uppvärmning. När det gäller vinterväghållning finns inget entydigt samband mellan ett strängt klimat och höga kommunala kostnader. De faktiska kostnaderna för vinterväghållning är många gånger högre i regioner där temperaturen pendlar kring noll vintertid och där omfattande insatser krävs för halkbekämpning.

Under hösten 1992 genomförde utredningen en enkätundersökning där vi bl a frågade om hur mycket lokalytor kommunerna disponerar. Med ledning av svaren har vi kunnat konstatera att kommunerna i genomsnitt disponerar ca 6,1 m^2 per invånare inkl lokalerna som övertogs i samband

med ÄDEL. I Norrland förfogar kommunerna över betydligt mer ytor än i södra Sverige. I glesbygdskommunerna i inlandet handlar det om en ytkonsumtion som överstiger genomsnittskommunens med ca 40 procent.

Driftkostnaden i genomsnittskommunen kan beräknas till ca 360 kr per m^2 och år varav uppvärmningskostnaden svarar för 1/6, ca 60 kr. 6,1 m^2 multiplicerat med 60 kronor ger en genomsnittlig uppvärmningskostnad på knappt 370 kr per invånare och år. I Norrland blir kostnaderna högre eftersom energiförbrukningen samvarierar med klimatet. För att spegla regionala skillnader i uppvärmningskostnader använde KEK som tidigare nämnts ett uppvärmningsindex som togs fram i början av 1980-talet för att klargöra klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter. I detta index erhåller kommunerna i södra Skåne värdet 0,9 medan Kiruna i norr får värdet 1,45. Appliceras nämnda klimatindex på den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per m^2 finner man att klimatets inverkan på driftkostnaderna inte rör sig om mer än +- 30 kr per m^2 och år. I sammanhanget kan påpekas att utredningen har testat andra klimatindex och funnit att dessa ger ett liknande resultat.

Modell för kostnadsutjämning med avseende på skillnader i klimat

Jag bedömer att kommunerna bör kompenseras för strukturella merkostnader som kan hänföras till klimatet. Faktorn är i högsta grad opåverkbar.

Utjämningen bör gå till på så sätt att kommuner med ett gynnsamt klimat avstår en mindre summa penger till förmån för kommuner med ett strängt klimat. Summa tillägg (max 165 kr/inv) och summa avdrag (max 37 kr/inv) i den föreslagna modellen tar ut varandra. Utfallet för resp kommun framgår av bilaga 6, tabell 10.

5.13.3 Kallortstillägg

Enligt avtal 90 AB (Allmänna bestämmelser) har arbetstagare som är stationerad i kommun eller del av kommun som förtecknas i bilaga till avtalet rätt till kallortstillägg. Det finns fyra olika kallortsgrupper (A,B,C och D) och i vardera grupp har arbetstagaren rätt att erhålla ett tillägg med en viss procentsats (1, 2, 4 eller 8 procent) av lönen. Totalt är 37 kommuner berörda av avtalet. Procentsatserna för respektive kommun framgår av figur 5.10.

Jag bedömer ingångna avtal som en opåverkbar faktor, åtminstone på kort sikt. Mot denna bakgrund anser jag att berörda kommuner tills vidare skall kompenseras för de merkostnader som kallortstillägget medför. I kronor räknat handlar det om 125 kr/inv (Örnsköldsvik) till ca 1500 kr/inv (Övertorneå). De som bidrar till utjämningen avstår 38 kronor per invånare.

Modell för kostnadsutjämning med hänsyn till ingångna avtal om kallortstillägg

I likhet med ovan nämnda utjämningsmodeller (vad avser byggkostnader och klimat) föreslås en nollsummemodell där kommuner utan avtal om kallortstillägg avstår en mindre summa pengar till förmån för kommuner där avtal 90 AB reglerar kallortstillägget.

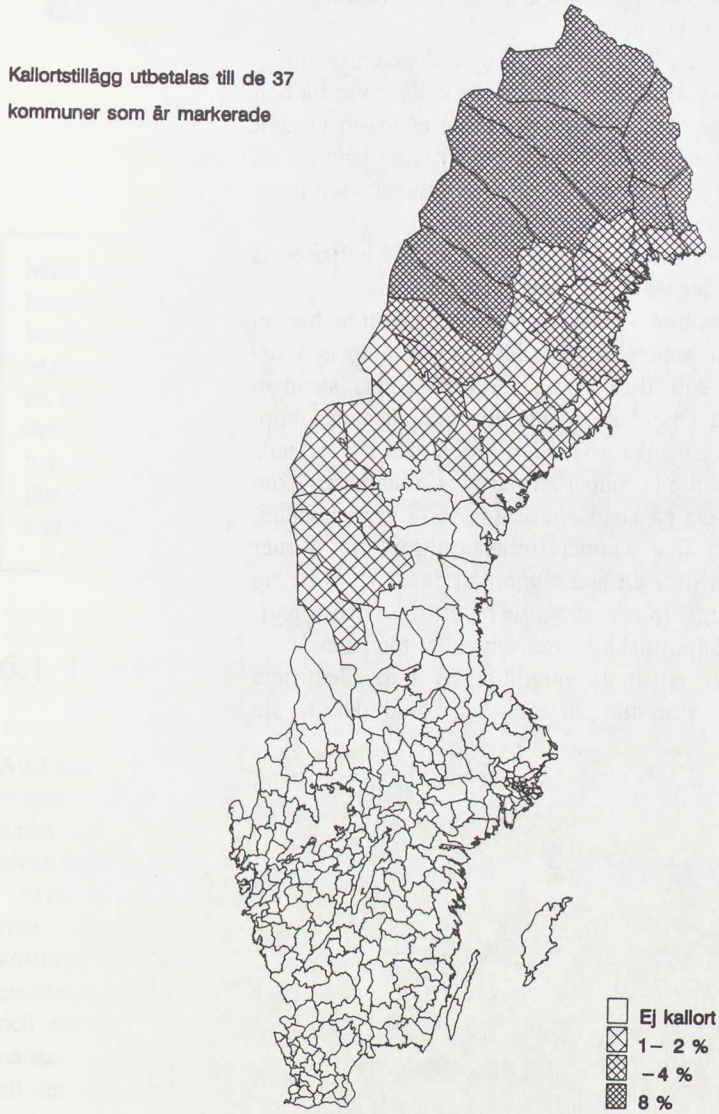
Kallortstillägget för resp kommun beräknas enligt följande.

Kallortstillägg/inv = (den genomsnittliga procentsatsen för kallortstillägg i kommunen) x (en schablonmässigt bedömd personalkostnadsandel av en normkostnad) x (strukturkostnadsindex för resp kommun exkl kallortstillägget).

Den schablonmässigt bedömda personalkostnadsandelen uppgår till 70 procent av normkostnaden. Med normkostnad avses det utjämningsbidrag som resp kommun skulle erhålla i det nya systemet om kallortstillägget exkluderas ur beräkningarna. Förslaget innebär således att berörda kommuner inte kommer att kompenseras för merkostnader som kan hänföras till en eventuellt självvald högre servicenivå.

Utfallet för resp kommun med avseende på korrigeringen för kallortstillägg redovisas i bilaga 6, tabell 10.

Figur 5.10 Zoner för olika kallortstillägg



5.14 Öarnas speciella problem

De remissinstanser som främst efterlyst en s k ö-faktor i strukturutjämningen är Öckerö och Gotlands kommun.

Öckerös speciella problem har beaktats fullt ut i denna utredning. Kommunen har dels erhållit ett strukturellt tillägg för kollektivtrafik och färjor, dels har den fått ett glesbygdstillägg för skolan eftersom vi tagit hänsyn till att kommunen har många öar och att det tar extra lång tid att färdas på vattnet mellan öarna. I övrigt har vi inte kunnat identifiera några strukturella merkostnader på Öckerö.

Gotlands speciella problem hänför sig dels till en förhållandevis utspridd bebyggelse, dels till det isolerade läget i landet.

De problem som hänger samman med bebyggelsestrukturen har vi beaktat inom ramen för den generella metodik som tillämpats i utredningen. De merkostnader som direkt eller indirekt hänger samman med kommunens geografiska läge har vi inte förmått att fånga upp. Problemen på Gotland liknar i många avseenden problemen i Norrlands inland. Dels finns inga potentiella samarbetspartners i närheten som skulle kunna vara med och dela på kostnaderna för vissa verksamheter, dels har den privata sektorn inte samma förutsättningar som i mer tätbebyggda områden vilket medför att kommunerna tvingas att ta på sig vissa nödvändiga verksamheter som annars skulle ha utförts i privat regi, se vidare kapitel 8 om regionalpolitiska konsekvenser av förslaget.

Det har inte varit möjligt att inom utredningens ram identifiera merkostnader för kommuner som har en mer begränsad del av sin verksamhet förlagd på öar.

6 Förslag till strukturkostnadsersättning

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att tillägget/avdraget för strukturellt betingade behov och kostnader skall baseras på en teoretiskt beräknad strukturkostnadsersättning för varje kommun. För varje verksamhet som skall ingå i strukturkostnadsutjämningen beräknas en standardkostnadsersättning med hjälp av standardkostnadsmetoden. Därefter summeras standardkostnadsersättningen per verksamhet till en strukturkostnadsersättning. Strukturkostnadsersättningen jämförs med det vägda medelvärdet för riket varvid ett strukturkostnadsindex erhålls.

6.1 Förslag till modell och beräkning av strukturkostnadsersättning

Analysen av kommunernas strukturella behovs- och kostnadsskillnader bygger i allt väsentligt på standardkostnadsmetoden. Strukturella skillnader mellan kommunerna med avseende på kostnader och behov har identifierats med hjälp av olika analysmetoder.

Mitt förslag till modell för beräkning av strukturkostnadsindex utgår från standardkostnaden per verksamhet och härledda strukturella kostnadsskillnader. Det betyder att vi bygger upp en standardkostnadsersättning per kommun och per verksamhet med hjälp av enhetskostnader och strukturella faktorer (indikatorer) som förklarar observerade kostnadsavvikelser. Det sammanvägda resultatet per verksamhet normeras så att det överensstämmer med verksamhetens andel av den totala baskostnaden, t ex barnomsorgen får då rätt genomsnittsvärde i strukturkostnadsersättningen. Därefter adderas standardkostnadsersättningen per verksamhet till en total strukturkostnadsersättning per kommun. I bilaga 6, tabell 11, redovisas framräknade strukturkostnadsersättningar för samtliga kommuner.

Skola, barn- och äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg har genomsnittsvärden som svarar mot verksamheternas andel av baskostnaden. Strukturella förhållanden som klimat, bebyggelsestruktur, kallortstillägg m m antas ingå i verksamheternas nettokostnad och beräknas som tillägg och avdrag för varje kommun. Det vägda medelvärdet av tilläggen och avdragen för dessa strukturfaktorer är lika med noll.

I tabell 6.1 redovisas genomsnittsvärden för verksamheter som skall ingå i kostnadsutjämningen och som formar vår strukturkostnadsersättning. Vidare redovisas det högsta resp det lägsta värdet för varje delverksamhet, liksom summa standardkostnadsersättning för genomsnittskommunen i riket.

Tabell 6.1 Standardkostnadsersättningar i modellen
Kr/inv

	Genom-snitt	Maxvärde	Minvärde
Barnomsorg	3 738	5 700	2 139
Grundskola	4 825	7 400	2 939
Gymnasieskola	1 725	2 671	1 007
Individ- och familjeomsorg	1 328	3 006	259
Äldreomsorg	5 294	9 602	1 833
Gator och vägar	365	740	270
Kollektivtrafik	310	1 200	0
Vatten och avlopp	40	500	0
Administration, resor och räddningstjänst i glesbygd	27	850	0
Uppvärmning	0	165	-37
Byggkostnader	0	179	-169
Kallortstillägg	0	1 497	-38
Strukturkostnadsersättning	**17 653**	**23 712**	**16 002**

Strukturkostnadsindex erhålls genom att räkna fram det vägda medelvärdet av samtliga kommuners strukturkostnadsersättning och dividera varje kommuns ersättning med medelvärdet. Även detta index redovisas per kommun i bilaga 6, tabell 11.

Det bör noteras att vi f n inte haft möjlighet att beräkna strukturkostnadsersättningen för Trosa, Gnesta och nya Nyköpings kommun. I beräkningarna ingår därför endast gamla Nyköpings kommun. I den uppdelning av gamla Nyköpings kommuns siffervärden som tidigast kan göras under sommaren 1993 kommer summan av de nya kommunernas värden att till nästan 100 procent motsvara de värden som nu ingår i beräkningarna.

6.2 Val av förklarande faktorer

I kapitel 5 har vi redogjort för de faktorer som förklarar strukturella behovs- och kostnadsskillnader. En sammanställning över faktorerna redovisas i tabell 6.2. Flertalet faktorer har ett direkt samband med kommunernas kostnader. Några av faktorerna har ett indirekt samband. Jag anser att faktorerna som har ett indirekt orsakssamband med kostnaderna trots allt kan användas vid beräkning av standardkostnadsersättningen för berörda verksamheter eftersom genomförda analyser visar en mycket god samvariation med kostnaderna. Jag anser också att varje faktor är fastställd på objektiva grunder.

Tabell 6.2 Förklarande faktorer i utjämningssystemet

Faktor	Variabler	Kausalitet	Stabilitet
Barnomsorg	Andel barn 1-2, 3-6, 7-9	Direkt	God
	Barn med förälder som arbetar >1, resp >25 timmar/vecka	Direkt	God
	Skattekraft	Indirekt	God
	Andel barn med ensamst. förälder som arbetar >16 tim./vecka	Direkt	God
	Bebyggelsetäthet	Indirekt	God
Grundskola	Andel barn 7-15 år	Direkt	God
	Hemspråk (utomnordiska+ finska medborgare)	Indirekt	God
	(Glesbygdstillägg)	Direkt	God
Gymnasieskola	Andel ungdomar 16-18 år	Direkt	God
	Andel med inackordering	Direkt	God
Individ- & familjeomsorg	Ensamstående kvinnor med barn 0-15 år	Indirekt	God
	Flyttande 18-39 år	Indirekt	God
	Utomnordiska + finska medborgare	Indirekt	God
	Bebyggelsetäthet	Indirekt	God
Äldreomsorg	Andel 65-74, 75-84, 85-w	Direkt	God
	Ensamstående/sambo	Indirekt	God
	Socioekonomisk grupp	Indirekt	God
	(Glesbygdstillägg)	Direkt	God
Vatten och avlopp	Bebyggelsestruktur	Direkt	God
	Geotekniskt index	Direkt	God
Gator och vägar	Enligt särskild utredning	Direkt	God
Kollektiv-trafik	Enligt särskild utredning	Direkt	God
Administration, resor och räddn.	Enligt särskild utredning	Direkt	God
Bygg- och underhålls-kostnader	Byggkostnadsindex	Direkt	God
Uppvärmnings-kostnader	Energiindex	Direkt	God
Kallorts-tillägg	Avtal AB 90	Direkt	God

De valda faktorerna är alla opåverkbara i den meningen att de inte kan manipuleras av kommunerna för att påverka den egna ersättningen. Variablernas värden hämtas endera från officiell statistik av god kvalitét eller så kommer de att vara fasta i systemet tills en uppdatering av systemet genomförs. Några av faktorerna är påverkbara i den meningen att kommunala åtgärder kan medföra att ingående värden i faktorerna förändras. En utbyggd barnomsorg kan medföra ett ökat förvärvsarbete som därmed ger kommunen ersättning för ökade kostnader. Bostadsbyggande som medför inflyttning av fler barn ger kompensation för barnens barnomsorgs- eller skolkostnader. Denna typ av påverkan är samhällsekonomiskt lönsam och uppfyller målet "samma standard till samma pris" och bör således ingå i systemet.

6.3 Strukturkostnadsersättning

Strukturkostnadsersättningen, d v s summan av de olika verksamheternas standardkostnadsersättningar, per kommun varierar avsevärt mellan olika kommuner. Med utredningens utgångspunkt att kommunerna skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva en kommunal verksamhet med given ambitionsnivå finns således avsevärda strukturellt betingade skillnader att ta hänsyn till.

En jämförelse av strukturkostnadsersättningen för olika kommuner enligt den indelning som SCB och Kommunförbundet använder redovisas i tabell 6.3. Av tabellen framgår i likhet med tidigare jämförelser av baskostnaderna att variationerna inom kommungrupperna är betydligt större än mellan grupperna. Strukturkostnadsersättningen är störst i glesbygdskommuner och i storstäder. Högsta ersättningen får Dorotea med 23 712 kr/inv. Sorsele och Övertorneå erhåller 22 989 kr/inv resp 22 954 kr/inv. För Dorotea innebär förslaget ett strukturkostnadstillägg med 6 059 kr/inv eller knappt 23 mkr.

Stockholm erhåller ett tillägg som uppgår till 2 138 kr/inv vilket motsvarar 1 452 mkr, i 1991 års priser. Stenungsund erhåller den lägsta ersättningen med 16 002 kr/inv. Låga ersättningar får också Vellinge och Solna med 16 070 kr/inv resp 16 098 kr/inv.

Tabell 6.3 Strukturkostnadsersättning per kommungrupp
Kr/invånare, 1991

	Vägt genom-snitt	Ovägt genom-snitt	Max	Min
Storstäder	19 111	18 882	19 791	18 398
Förortskommuner	17 158	17 093	18 369	16 070
Större städer	17 251	17 227	18 149	16 440
Medelstora städer	17 170	17 208	18 914	16 424
Industrikommuner	17 140	17 292	18 789	16 293
Glesbygdskommuner	20 444	20 814	23 712	17 796
Landsbygdskommuner	17 673	17 879	20 223	16 579
Övriga större kommuner	17 354	17 360	18 396	16 002
Övriga mindre kommuner	17 536	17 572	18 847	16 511
Riket	**17 653**	**17 767**	**23 712**	**16 002**

Motsvarande jämförelse mellan länen visar att kommunerna i Norrbottens-, Västerbottens-,Jämtlands- och Stockholms län erhåller de högsta ersättningarna. Kommunerna i Hallands och Västmanlands län erhåller de lägsta ersättningarna. I sammanhanget bör påpekas att variationen inom länen är stor.

Tabell 6.4 Strukturkostnadsersättning per län
Kr/invånare, 1991

	Vägt genom-snitt	Ovägt genom-snitt	Max	Min
Stockholm	18 290	17 282	19 791	16 098
Uppsala	17 571	17 524	18 148	16 674
Södermanland	17 645	17 687	18 324	16 905
Östergötland	17 243	17 559	18 755	16 440
Jönköping	17 040	17 125	18 020	16 587
Kronoberg	17 392	17 740	18 678	16 843
Kalmar	17 275	17 470	19 526	16 448
Gotland	17 490	17 490	17 490	17 490
Blekinge	17 110	16 923	17 449	16 293
Kristianstad	17 041	17 042	17 667	16 449
Malmöhus	17 511	17 133	18 457	16 070
Halland	16 859	16 924	17 280	16 510
Göteborg o Bohus	17 797	17 259	18 847	16 002
Älvsborg	17 419	17 500	19 249	16 735
Skaraborg	17 083	17 289	18 250	16 570
Värmland	17 207	17 482	20 047	16 506
Örebro	17 757	17 658	18 156	16 624
Västmanland	16 906	17 265	18 789	16 299
Kopparberg	17 568	17 965	20 152	16 698
Gävleborg	17 223	17 515	18 642	16 372
Västernorrland	17 722	18 147	19 860	17 013
Jämtland	19 291	20 551	22 006	17 018
Västerbotten	18 467	20 442	23 712	17 149
Norrbotten	18 402	19 609	22 954	17 127
Riket	**17 653**	**17 767**	**23 712**	**16 002**

Den enskilt största orsaken till skillnader i strukturkostnadsersättning är åldersstrukturen. Det är inte möjligt att på ett enkelt sätt urskilja och förklara åldersstrukturens betydelse för strukturkostnadsersättningen i olika kommuner men den förklarar en avsevärd del av skillnaderna i ersättning mellan olika kommuner. Ett sätt att göra jämförelser är att gruppera kommunerna efter hur stor andel av befolkningen som befinner sig i de åldrar som normalt efterfrågar kommunal service. Nedan redovisas två jämförelser, en där kommunerna indelas i klasser efter hur stor andel av befolkningen som är 0-18 år samt 65 år och äldre. Den andra jämförelsen görs med en klassindelning av åldersgrupperna 0-18 år samt 75 år och äldre.

Motivet till denna mer ovanliga åldersindelning är att personer mellan 65 och 75 år blir allt friskare och efterfrågar mindre kommunal service. Analyser av äldreomsorgens kostnader visar att dessa är betydligt lägre för pensionärer mellan 65 och 75 år jämfört med kostnaderna för de som är över 75 år.

Skillnaderna i kommunernas åldersstruktur framgår av bilaga 6, tabell 13. De kommuner som har den gynnsammaste åldersstrukturen är med det första måttet mätt (0-18 + 65-w år) ett antal förortskommuner till Stockholm, t ex Tyresö, Järfälla, Sigtuna och Upplands-Väsby samt Luleå och Kiruna i Norrbotten. I den andra jämförelsen har Solna, Sundbyberg, Stockholm och Göteborg den gynnsammaste strukturen. Den

ogynnsammaste åldersstrukturen, enligt den första jämförelsen, har Sorsele, Högsby, Bjurholm, Ragunda och Bergs kommuner. I den andra jämförelsen har Aneby, Habo, Mullsjö och Nordmaling den ur kostnadssynpunkt ogynnsammaste strukturen. Av tabell 6.5 framgår att strukturkostnadsersättningen i hög grad samvarierar med åldersstrukturen men också att det inom respektive grupp finns betydande avvikelser. Dessa beror bl a på strukturtillägg för höga sociala kostnader och kollektivtrafik i storstäderna samt tillägg för en gles bebyggelsestruktur och kallortstillägg i glesbygdskommuner och i norra Norrland.

Tabell 6.5 Strukturkostnadsersättning efter kommunernas åldersstruktur
Kr/invånare, 1991

	Vägt genomsnitt	Ovägt genomsnitt	Max	Min
Andel av befolkningen 0-18 och 65-w år				
47-	19 895	20 185	23 712	17 350
45-47	18 258	18 412	22 954	16 579
43-45	17 448	17 653	22 118	16 448
41-43	17 305	17 335	21 439	16 372
39-41	17 205	17 026	18 457	16 293
37-39	18 243	17 198	19 791	16 002
-37	17 226	17 151	18 054	16 484
Andel av befolkningen 0-18 och 75-w år				
35-	18 370	18 420	22 006	16 651
34-35	17 908	18 196	22 989	16 734
33-34	17 553	17 851	23 712	16 511
32-33	17 400	17 608	21 974	16 448
31-32	17 167	17 461	22 118	16 002
30-31	17 312	17 175	18 369	16 293
-30	18 199	17 311	19 791	16 098
Riket	**17 653**	**17 767**	**23 712**	**16 002**

6.4 Strukturkostnadsersättning och baskostnad

Jag anser att den beräknade strukturkostnadsersättningen ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet med samma ambitionsnivå för de verksamheter som ersättningen omfattar. Det innebär att skillnaden mellan strukturkostnadsersättningen och redovisade kostnader skulle motsvaras av skillnader i servicenivå, kvalitét, grad av avgiftsfinansiering och effektivitet i utförandet.

Vi har tidigare redovisat att det finns stora olikheter mellan kommunerna när det gäller sättet att redovisa sina respektive kostnader. Det medför att en jämförelse av kommunernas kostnader inte är möjlig utan att man först korrigerar för olika redovisningsprinciper. Därför har vi skapat begreppet baskostnad som i vissa avseenden avviker från kommunernas redovisade kostnader. För att kunna jämföra strukturkostnadsersättningen med baskostnaden måste ett enhetligt tillägg göras

för varje kommun. Detta utgörs av skillnaden mellan det vägda medelvärdet för baskostnaden respektive strukturkostnadsersättningen. Tillägget är 5 962 kronor/invånare och omfattar kommunernas kostnader för administration, kultur, fritid, näringsliv och sysselsättning, mark, exploatering och bostäder.

När vi jämför den uppräknade ersättningen med baskostnaden för respektive kommun finner vi stora skillnader. Skälen härtill är bl a

1. Skillnader i omfattning på de verksamheter som vi exkluderat ur strukturkostnadsersättningen.
2. Skillnader som beror på höga anläggningsvärden i vissa kommuner och som ger en hög kapitalkostnad i baskostnaden. I beräkningen av strukturkostnadsersättningen har vi inte tagit hänsyn till höga anläggningsvärden för fastigheter, gator och vägar samt vatten och avlopp.
3. I baskostnaden ingår de avtalade, övertagna kostnaderna enligt ÄDEL-överenskommelsen. Skillnader kan uppstå till följd av att de övertagna kostnaderna är högre eller lägre än de som kompenseras i kostnadsutjämningen.
   I vissa län har även hemsjukvård och geriatrik övertagits. Kompensation för dessa verksamheter ingår inte i strukturkostnadsersättningen.
4. Skillnader i serviceutbud, kvalitét, avgiftsnivåer och effektivitet.

En jämförelse mellan uppräknad strukturkostnadsersättning och baskostnad redovisas per kommun i bilaga 6, tabell 12. Vi har även beräknat den differens som uppstår genom att det i baskostnaden ingår "verkliga" kostnader för ÄDEL- övertagandet medan standardkostnadsersättningen endast omfattar en behovsrelaterad ersättning.

Skillnaden mellan baskostnad och uppräknad kostnadsersättning är avsevärd för många kommuner. Vallentunas beräknade baskostnad är 3 600 kr lägre än kostnadsersättningen per invånare, vilket innebär att kommunen i ett teoretiskt perspektiv kan ha en utdebitering som är 3 kronor lägre än riksgenomsnittet. De högsta baskostnaderna i förhållande till de uppräknade ersättningarna har kommunerna i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. För flertalet av dessa kommuner innebär ÄDEL-överenskommelsen att de har tagit över betydligt högre kostnader för äldreomsorgen än vad standardkostnadsersättningen för äldreomsorg ger i det nya utjämningssystemet.

Efter korrigering för de beräknade ÄDEL-effekterna i systemet har fortfarande kommunerna i de aktuella länen högre baskostnader än uppräknade ersättningar men på en väsentligt lägre nivå. Efter ÄDEL-korrigeringen har också ett flertal kommuner i Gävleborgs län, Bergslagen och Värmlands län betydligt högre baskostnader än uppräknade ersättningar.

En avgörande orsak till den resterande avvikelsen mellan baskostnad och uppräknad strukturkostnadsersättning är omfattningen av de verksamheter som inte ingår i strukturkostnadsutjämningen. Kommunerna har som tidigare nämnts mycket varierande sätt att redovisa sina

kostnader. Det är därför inte möjligt att i detalj redovisa omfattningen på de exkluderade verksamheterna. Speciellt små kommuner har en tendens att bokföra många olika kostnader under den gemensamma administrationen medan större kommuner i regel fördelar ut det man kan på respektive verksamhet. En mycket översiktlig analys av omfattningen av de exkluderade verksamheterna visar dock att kommunerna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län har en mindre omfattning av de aktuella verksamheterna än genomsnittet. Kommunerna i Västerbotten och Norrbotten har genomgående betydligt högre kostnader för exkluderade verksamheter än genomsnittskommunen i riket.

Kommunerna i storstadsområdena och i andra expansiva områden med inflyttning har genomgående låga kostnader för näringslivsåtgärder, mark, exploatering och bostadsplanering. Detta gäller även de flesta små kommuner i södra och mellersta Sverige. Kommunerna i Bergslagen och i Norrland har svårare att täcka sina kostnader med hyror, avgifter och anläggningsavgifter.

De mindre kommunerna i Västerbotten, Norrbotten och Jämtland satsar betydande belopp på näringslivsbefrämjande åtgärder och redovisar underskott vad beträffar industrilokaler och exploatering av industrimark. Många kommuner i storstadsområdena redovisar överskott för dessa verksamheter.

När det gäller fritid och kultur har många små och medelstora kommuner i södra och mellersta Sverige låga kostnader jämfört med riksgenomsnittet. Detta gäller även för vissa förortskommuner, speciellt till Stockholm. Malmö, Borlänge, Gävle och många kommuner i Norr- och Västerbotten har höga kostnader för fritid och kultur.

Generellt har kommuner i expansiva områden lättare att ta betalt och täcka sina kostnader. Glesbygdskommuner i norr med långa avstånd satsar på kultur och fritid, näringslivsåtgärder, samtidigt som exploatering och industrilokaler ger underskott.

Det är inte möjligt att ur jämförelsen mellan uppräknad strukturkostnadsersättning och baskostnad (korrigerad för ÄDEL) utläsa vilka kommuner som är effektiva eller har en lägre/högre standard än andra. Med hänsyn till de förklaringar som lämnats ovan kan dock generellt sägas att kommuner i Skåne, Halland, Västergötland och Sörmland har betydligt lägre kostnader än de ersättningar som systemet ger. I Norrland och i Bergslagen råder ett motsatt förhållande. I Stockholmsområdet finns kommuner med mycket lägre kostnader än ersättningar (Vallentuna, Täby, Ekerö, Värmdö och Österåker) medan andra har betydligt högre egna kostnader än ersättningar (Järfälla, Botkyrka, Upplands-Bro, Stockholm och Södertälje).

6.5 Beräkning av skatteintäkter och statsbidrag

Vi har också beräknat förväntade effekter vad beträffar skatteintäkter och skatteutjämningsbidrag med det föreslagna strukturkostnadsindexet. Beräkningarna har gjorts för år 1993 och med de regler som nu gäller vad avser inkomstutjämning, spärregler och utbetalningssystem, men utan övergångsregler.

I bilaga 6, tabell 14 redovisas strukturindex samt tillägg och avdrag för struktur i miljoner kronor år 1993 och i kronor per invånare. I tabell 15 i nämnda bilaga jämförs utredningens strukturtillägg/avdrag med nuvarande tillägg/avdrag. De totala intäkterna av skatter och utjämningsbidrag (bestående av grundbelopp, strukturtillägg/avdrag och tillägg för befolkningsminskning) samt neutraliseringsavgift redovisas i bilaga 6, tabell 16. Slutligen jämförs de totala intäkterna enligt utredningens förslag med nuvarande system och med ett reviderat referensalternativ inkl skatteintäkter (bilaga 6, tabell 17).

I tabell 6.6 nedan redovisas summa strukturtillägg/avdrag samt grundbelopp för kommunerna länsvis. Av tabellen framgår vilka län som lämnar/erhåller bidrag för de strukturellt betingade behoven och kostnaderna. Ur tabellen kan man vidare utläsa vilket bidrag kommunerna i de olika länen får genom inkomstutjämningen.

Tabell 6.6 Strukturtillägg och avdrag samt grundbelopp 1993

Län	Struktur-tillägg milj. kr	Grund-belopp milj. kr	Struktur-tillägg kr/inv	Grund-belopp kr/inv
Stockholm	1332	2590	798	1552
Uppsala	-25	1313	-88	4721
Södermanland	-2	1324	-8	5136
Östergötland	-182	2111	-447	5173
Jönköping	-205	1746	-663	5635
Kronoberg	-51	1083	-284	6052
Kalmar	-99	1560	-409	6445
Gotland	-10	438	-175	7607
Blekinge	-89	851	-587	5622
Kristianstad	-194	1825	-663	6230
Malmöhus	-94	3914	-118	4934
Halland	-225	1565	-861	5994
Göteborg o Bohus	115	3095	154	4141
Älvsborg	-113	2529	-253	5670
Skaraborg	-172	1794	-618	6432
Värmland	-137	1654	-482	5809
Örebro	32	1388	117	5059
Västmanland	-210	1197	-808	4603
Kopparberg	-27	1729	-93	5953
Gävleborg	-134	1495	-464	5168
Västernorrland	19	1264	72	4843
Jämtland	240	846	1767	6223
Västerbotten	222	1440	867	5627
Norrbotten	216	1282	811	4819

Det största strukturbidraget erhåller Stockholms län med 1 332 miljoner kronor. Räknat i kronor per invånare erhåller kommunerna i Jämtlands län det största bidraget med 1 767 kr/inv.

Det största grundbeloppet i inkomstutjämningen får Gotland och kommunerna i Kalmar och Skaraborgs län. Kommunerna i Stockholms län har den högsta egna skattekraften och får av den anledningen det lägsta grundbeloppet per invånare.

6.6 Analys av skillnader i strukturindex och skatteintäkter inklusive statsbidrag

Utredningens förslag medför stora skillnader i index och intäkt för många kommuner jämfört med nuvarande system och även jämfört mot referensalternativet. Vi skall nedan försöka belysa några av orsakerna till förändringarna.

1. Införandet av ÄDEL-överenskommelsen i skatteutjämningssystemet medförde att den mellankommunala kostnadsutjämningen försvann eller antogs vara utjämnad till år 1995 när övergångsreglerna upphörde. Tillämpningen med länsvisa skattesatser i inkomstsystemet ger i vissa län ännu större avvikelser mellan intäkt och övertagen kostnad. Effekterna av borttagandet av den mellankommunala kostnadsutjämningen som redovisas i bilaga 6, tabell 14 kommer att belysas mer utförligt i kapitel 7. För att även få jämförelserna av kommunernas inkomster mer rättvisande har vi i skatte- och statsbidragsjämförelserna (bilaga 6 tabell 17) dragit bort den mellankommunala kostnadsutjämningen från det s k referensalternativet (benämnt gamla systemet).

   Många kommuner har övertagit så stora kostnader, som nu inte kompenseras i systemet, att jag avser lägga ett förslag om fortsatta övergångsregler för ÄDEL-överenskommelsen.
2. I utredningen har kostnaderna för individ- och familjeomsorg införts som en strukturfaktor. Skillnaderna i dessa kostnader har inte tidigare beaktats i statsbidragssystemen mer än mycket marginellt via några specialdestinerade statsbidrag. De större städerna och vissa förortskommuner får nu stora bidrag som bekostas av övriga kommuner. Bidragen 1993 till några av dessa kommuner framgår av sammanställningen nedan

Stockholm	1 148 miljoner kronor
Göteborg	524 "
Malmö	310 "
Botkyrka	80 "
Södertälje	51 "

Totalt erhåller kommunerna med höga sociala kostnader ca 2,5 miljarder kronor för sociala kostnader. Det innebär i genomsnitt ett

avdrag med ca 500 kronor/invånare för de kommuner som har låga sociala kostnader.

3. Med förslaget att exkludera verksamheterna näringslivsåtgärder, sysselsättning, mark och exploatering, bostadsförsörjning, fritid och kultur sjunker statsbidragen för många kommuner, speciellt i Norrlands inland. Viss ersättning för dessa verksamheter har förmodligen indirekt byggts in i de tidigare grundgarantierna och i de extra skatteutjämningsbidragen
4. Vid jämförelser av inkomstförändringar måste man även analysera hur de gamla statsbidragssystemen har varit uppbyggda. En sådan analys ger flera förklaringar till varför kommuner med en hög grundgaranti får lägre intäkter med utredningens förslag till strukturkostnadsutjämning.

a) Ersättningen för kollektivtrafik har i tidigare grundgarantiutredningar haft en tyngdpunkt på glesbygdskommuner och kommuner i norra Sverige. Genom övergången till länstrafikhuvudmän har finansieringen förändrats så att de kommuner som nu har höga kostnader är Göteborg, Malmö och förortskommuner till Göteborg. Dessa kommuner erhåller ett strukturtillägg i vårt förslag, men inte Norrlandskommunerna som har låga kostnader. Det innebär att Norrlandskommunerna får ett lägre statsbidrag, vilket är naturligt då de nu har relativt låga kostnader.

b) I tidigare grundgarantiutredningar har kompensationen för höga bygg- och underhållskostnader haft en stark Norrlandsprofil. I 1976 års skatteutjämningssystem utgjorde bygg- och underhållskostnaderna mellan 30 och 50 procent av bidraget till grundgarantin. Kompensationen var för det första felaktig så tillvida att merkostnader för höga byggnadskostnader beräknades både med avskrivning och ränta på återanskaffningsvärdet. Enligt vår mening kan merkostnader bara uppstå vid själva investeringen. Har kompensation erhållits när investeringarna sker behöver inte upplånings- eller räntekostnaderna kompenseras. Ersättningen för höga byggkostnader skall därför beräknas som avskrivning på fastigheternas och anläggningarnas återanskaffningsvärde. Det ger avsevärt lägre merkostnader än i de beräkningar som gjorts av tidigare utredningar. För det andra uppstår en förändring av bygg- och underhållskostnaderna när sammansättningen av den kommunala konsumtionen förändras. Genom utbyggnaden av äldreomsorg och barnomsorg har kostnadsandelen för fastigheter och anläggningar sjunkit kraftigt i den totala budgeten samtidigt som personalkostnadsandelen ökat. Grundgarantierna som påverkar hela inkomsten har däremot behållits eller t o m höjts.

Det är troligt att den gamla skatteutjämningen med grundgarantier givit högre kompensation till vissa kommuner än vad som varit motiverat av strukturellt betingade behov eller kostnader. Det förklarar också att alla kommuner med hög grundgaranti får minskade bidrag i vårt system. Överkompensationen har använts till näringslivsåtgärder och omfattande investeringar. Anläggnings- och

fastighetskapitalet per invånare är betydligt högre i Norrland och i glesbygd än i övriga Sverige.

c) Det extra skatteutjämningsbidraget faller bort i det nya systemet. Motiven för extra skatteutjämningsbidrag ligger normalt inte inom de faktorer som jag behandlat i utredningen varför ett underskott jämfört med det gamla systemet uppstår för de kommuner som tidigare haft omfattande extra bidrag.

5. Bidragen i det tidigare skatteutjämningssystemet beräknades utifrån högre skattesatser jämfört meddagens system. I det nya systemet grundas bidragen i princip bara på 95 procent av det gamla skattesatstaket sedan hänsyn tagits till skatteväxlingen. För många kommuner med låg egen skattekraft innebär detta en betydande intäktsminskning.

Sammantaget innebär vårt förslag att kommuner med höga sociala kostnader och höga kostnader för kollektivtrafik, får ett högre bidrag än tidigare. Vidare innebär förslaget att kommunerna i Norrland med tidigare höga grundgarantier och extra skatteutjämningsbidrag får kraftigt sänkta intäkter. En annan grupp som får lägre intäkter jämfört med det system som gällde före 1993 är de som har haft en stor andel barn och en väl utbyggd barnomsorg. Dessa kommuner förlorar på avvecklingen av de specialdestinerade statsbidragen.

6.7 Alternativ beräkning med avseende på kollektivtrafiken i Stockholms län

Som tidigare nämnts är kommunerna i Stockholms län inte kompenserade i det föreslagna systemet när det gäller den strukturella merkostnad som kollektivtrafiken innebär. Utredningen har gjort en alternativ beräkning till huvudförslaget som visar på effekterna om kommunerna i Stockholms län kompenseras med 1 860 kr/inv för kollektivtrafiken, se tabell 6.7.

Tabell 6.7 Tillägg/avdrag i milj kr (1993) med och utan kompensation för kollektivtrafiken för kommunerna i Stockholms län

	Stockholms län		Övriga län		Diff.
	mkr	kr/inv	mkr	kr/inv	mkr
Kollektivtrafiken ej kompenserad	1 332	798	-1 125	- 160	207
Kollektivtrafiken kompenserad	3 712	2 224	-3 776	-538	-64
Differens	2 380	1 426	-2 651	-378	

Av tabellen framgår att kommunerna i Stockholms län skulle erhålla ett ytterligare bidrag på drygt 1 400 kr/inv om kollektivtrafikens merkostnader i länet kompenseras i strukturkostnadsutjämningen. Detta bidrag

skulle betalas av övriga kommuner i landet i form av ett avdrag som svarar mot knappt 380 kr/inv.

Utbetalningsöverskottet (differensen) vad beträffar utredningens huvudförslag beror på den spärregel som säger att ingen kommun skall behöva betala in pengar (netto) till bidragssystemet.

Underskottet i det alternativa förslaget där kollektivtrafiken i Stockholms län kompenseras fullt ut beror på en annan spärregel i systemet som säger att kommuner som har ett så högt eget skatteunderlag att grundbeloppet blir noll samtidigt som man har en ogynnsam struktur, skall få strukturtillägget avräknat mot ett tänkt negativt grundbelopp. Vissa kommuner i Stockholms län berörs av denna regel.

7 Huvudmannaskap och skatteväxling

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att en mellankommunal kostnadsutjämning införs på grund av ÄDEL-överenskommelsens effekter. Den skall utjämna skillnaderna mellan beräknade övertagna kostnader och intäkter av skatteväxling och effekter i det föreslagna skatteutjämningssystemet. Jag föreslår vidare att utjämningsbidraget beräknas på en enhetlig skattesats. Skatteväxlingar på grund av huvudmannaskapsförändringar bör endast genomföras när förändringen genomförs i alla län. I övrigt bör förändringarna regleras med avtal.

7.1 Förekomsten av skilda huvudmannaskap

Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting varierar från län till län, vilket medför problem vid beräkningen av standardkostnadsersättningar och strukturkostnadsindex. Med hjälp av en enkät till samtliga kommuner har utredningen försökt kartlägga förekomsten av skillnader i huvudmannaskap. Vi har identifierat skillnader inom följande områden.

- Kollektivtrafik
- Färdtjänst
- Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda
- Särskola
- Hemsjukvård
- Primärvård
- Kultur (muséer, bibliotek m m)
- Gymnasieutbildning

Effekterna av skilda huvudmannaskap har behandlats på olika sätt i utredningen. Kollektivtrafiken har behandlats separat i kapitel 5.9. Färdtjänsten i Stockholms län utförs av landstinget och ingår därför inte standardkostnadsersättningen för kommunerna i länet.

År 1991 hade de särskilda omsorgerna helt överförts till kommunerna i två län (Halland och Jämtland). Särskolan har övertagits av kommunerna i flera län. Kostnaderna för dessa huvudmannaskapsändringar har så långt det är möjligt eliminerats ur baskostnaden varför heller ingen

standardkostnadsersättning har beräknats. Ett framtida mer generellt övertagande från kommunerna av de särskilda omsorgerna (skall vara klart till 1996) innebär att verksamheterna måste inkluderas i inkomstutjämning och strukturkostnadsindex.

Hemsjukvården övertogs i flera län av kommunerna i samband med ÄDEL-reformen. Dessa kostnader har ej kunnat elimineras ur baskostnaden men ingår inte i strukturkostnadsersättningen, vilket för övrigt också gäller de fåtaliga försöken med primärvård i kommunerna.

Skilda huvudmannaskap och delad finansiering inom kultur och undervisning är mycket svåra att identifiera. Kulturella verksamheter tillhör dessutom inte de verksamheter som skall kompenseras i kostnadsutjämningen. Vi har inte kunnat ta hänsyn till eventuella skillnader i huvudmannaskap inom utbildningsområdet. Omfattningen är dock så liten att den inte påverkar resultaten i någon nämnvärd omfattning.

7.2 ÄDEL-skatteväxlingen

ÄDEL-reformen innebär att kostnader om 20,3 miljarder kronor, i 1991 års prisnivå, från och med år 1992 överfördes från landstingen till kommunerna. Den ekonomiska regleringen av reformen beräknades utifrån 1991 års kända förhållanden vad beträffar skatteunderlag, skatteutbetalningssystem, skatteutjämningssystem och specialdestinerade statsbidrag.

Inför övertagandet framförhandlades ett underlag för varje kommun som skulle motsvara kostnaden för den verksamhet som kommunen övertog. De övertagna kostnaderna uttryckta i kronor per invånare blev olika stora i olika kommuner. För att reglera de ekonomiska effekterna av huvudmannaskapsförändringen beräknades nettokostnadsförändringen för varje landsting och resultatet låg till grund för den länsvisa skatteväxlingen. Vidare ökades statsbidragen till kommunerna samtidigt som statsbidragen till landstingen minskade.

Efter beräknade förändringar i kommunernas inkomster, på grund av skatteväxling, förändringar i skatteutjämningssystemen och förändrade statsbidrag, gjordes en jämförelse med de avtalade överförda kostnaderna per kommun. Det visade sig då att skillnaderna mellan övertagna kostnader och erhållna intäkter fortfarande var stora för många kommuner. För att reglera dessa skillnader infördes en mellankommunal kostnadsutjämning. Den omfördelade medel, såväl mellan länen, som mellan kommuner inom länen. Vissa kommuner fick avdrag från intäkterna medan andra fick tillägg. Utjämningen mellan länen berodde bl a på skilda grundgarantier i skatteutjämningssystemen. Utjämningen inom respektive län berodde på att storleken på de övertagna kostnaderna varierade.

Tanken var att omfördelningen mellan länen skulle avtrappas fram till år 1997. Mellan kommunerna inom resp län skulle avtrappningen ske på längre sikt. Motiven till den tänkta avtrappningen var att statsbidrag och skatteintäkter på sikt skulle motsvara kommunernas kostnader baserade

på strukturella behov, men att det tar tid att anpassa den övertagna verksamheten till behoven.

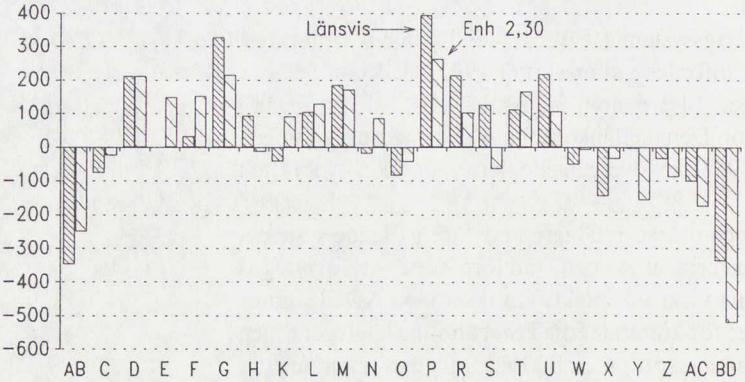
I det nuvarande statsbidragssystemet avvecklades i princip reglerings-instrumenten när systemet infördes vid årsskiftet 1992/93. Vissa delar är beaktade i det nya systemet, bl a genom att ÄDEL-kostnaderna ingår i strukturindexets åldersfaktor. Den mellankommunala kostnadsutjämningen skulle emellertid, år 1995 när övergångsreglerna upphör, vara helt eliminerad.

Vi har beräknat skatte- och bidragsintäkterna i det nu gällande systemet med och utan ÄDEL-justeringarna och jämfört med de övertagna kostnaderna. Beräkningarna visar att intäktsökningen med ÄDEL minus övertagna ÄDEL-kostnader för kommunerna i Stockholms län (egentligen Stockholms stad) ger ett underskott på ca 800 mkr, medan kommunerna i Älvsborgs, Västmanlands och Malmöhus län får ett intäktsöverskott på mer än 100 mkr per län. Det beror dels på att utjämningsbidraget har räknats på den länsvisa utdebiteringsförändringen och ej på den genom-snittliga, dels på att den mellankommunala kostnadsutjämningen inte beaktas i det nya systemet.

ÄDEL-övertagandet inverkar på flera sätt på utredningens beräkningar och jämförelser. För det första ingår de övertagna ÄDEL-kostnaderna i våra baskostnader, medan standardkostnadsersättningen för äldreomsorg är beräknad på ett enhetligt behov baserat på ålder, socioekonomiska förhållanden och ensamboende/samboendeförhållanden. Höga övertagna kostnader i förhållande till behoven ger höga baskostnader. Det innebär dock inte att kommuner med höga kostnader med automatik kommer att ha höga kostnader på sikt eftersom det är tänkt att överkapaciteten skall avvecklas efter hand. Vi har i bilaga 6, tabell 12, schablonmässigt beräknat skillnaden mellan den övertagna kostnaden och ersättningen i strukturkostnadsutjämningen. Genom att lägga till eller dra ifrån den beräknade skillnaden får man en långsiktigt bättre jämförelse mellan strukturkostnadsersättning och baskostnad.

I utredningens strukturindex beaktas ÄDEL-kostnaderna i standardkost-nadsersättningen för äldreomsorgen, men enbart behovsrelaterat och ej relaterat till övertagna kostnader, vilket självfallet påverkar kommunernas intäkter. Vi har försökt att bedöma intäktseffekterna på grund av ÄDEL. Beräkningarna har gjorts för år 1995, dels med en enhetlig skattesats i utjämningssystemet, dels med de länsvisa skattesatser som nu används. Intäktsskillnaden med och utan ÄDEL i beräkningarna jämförs med de övertagna kostnaderna uppräknade till 1995 års priser. Resultatet redovisas i bilaga 6, tabell 18. Länsvis redovisas resultatet i figur 7.1.

Figur 7.1 Effekter av ÄDEL-regleringen (mkr)



På lång sikt skall utredningens äldreomsorgsindex motsvara behoven i kommunerna. Vissa kommuner har emellertid övertagit kostnader som kraftigt överstiger den ersättning de får med föreslaget strukturkostnadsindex. Räknat med en enhetlig skattesats i skatteutjämningen är skillnaden som störst 1 655 kr/invånare (för Överkalix) och med en differentierad skattesats ca 1 500 kr/invånare (för Hultsfred och Vindeln). De högre kostnaderna beror på att kommunerna övertagit sjukhemsenheter som är betydligt större än vad kommunerna själva behöver. Angränsande kommuner bygger också succesivt upp en service som gör att kommunens invånare kan bo kvar i hemmen varför de heller inte behöver vård på sjukhem i andra kommuner.

Det är inte rimligt att de aktuella kommunerna kan avveckla sin kapacitet så snabbt som fram till 1995. Jag föreslår därför att en ny mellankommunal kostnadsutjämning införs på grund av ÄDEL-reformens effekter. Den bör utformas så att skillnaden mellan övertagen kostnad och ersättning i statsbidragssystemet successivt avtrappas, t ex med ett belopp som per år motsvarar ca 200 kr/invånare.

Eftersom det föreslagna statsbidragssystemet skall gälla från år 1995 kommer kommunerna att kompenseras för skillnader som idag är större än 600 kr/invånare det första året (jag förutsätter att avvecklingen påbörjades redan i samband med övertagandet). År 1996 kompenseras för skillnader som idag är större än 800 kr/invånare o s v. Efter år 2000 erhåller ingen kommun ersättning.

På motsvarande sätt, med en successiv avtrappning och med samma belopp, föreslås ett avdrag för de kommuner som idag erhåller större ersättningar i statsbidragssystemet än de kostnader de tagit över. I dagsläget är det endast Lerum och Marks kommuner som har en positiv skillnad som överstiger 1 000 kr/invånare. År 1995 kommer 50 kommuner att omfattas av övergångsreglerna. Ersättningarna respektive avdragen för berörda kommuner år 1995 framgår av bilaga 6, tabell 18.

Beloppen till de kommuner som får ersättning är större än bidraget från de som lämnar ersättning. Jag föreslår att skillnaden varje år tas från den

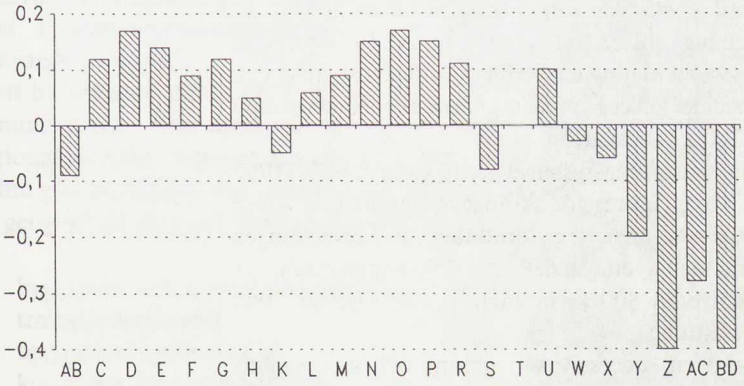
gemensamma påsen innan garantinivån räknas ut. Beloppet år 1995 kan beräknas till 80 mkr med en enhetlig skattesats på 2,30 kr/skkr för skatteväxlingen. Väljer man att bibehålla de länsvisa skatteväxlingssatserna handlar det om 50 mkr.

Jag föreslår vidare att grundbeloppet beräknas efter en enhetlig skattesats på 16 kr per skattekrona plus det vägda medelvärdet av ÄDEL-överenskommelsens skatteväxlingar som uppgår till 2,30 kronor per skattekrona. Skillnader i skatteväxlingssatser som beror på andra huvudmannaskapsförändringar kan ligga kvar.

7.3 Skatteväxling i statsbidragssystemet

Skatteväxlingar på grund av huvudmannaskapsförändringar går f n inte att genomföra på ett rättvist sätt mellan kommuner och landsting, vilket bl a utretts av en arbetsgrupp med representanter från Finansdepartementet, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. I de län där landstinget har en total skattekraft (inkl tillskott av skatteunderlag) som ligger under genomsnittet för landstingen kommer kommunerna att göra en vinst till följd av skatteväxlingens effekter. Där landstingets totala skattekraft ligger över genomsnittet för landstingen erhåller kommunerna på motsvarande sätt en förlust. De vinster som uppstår i vissa kommuner vid skatteväxling betalas genom utjämningssystemet av övriga kommuner i Sverige. Effekterna i de olika länens kommuner till följd av en skatteväxling med ca 1,50 kr/skkr framgår av nedanstående figur.

Figur 7.2 Effekter för kommuner av omsorgsväxling
Genomsnitt per län (kr/skkr.)



Den orättvisa effekten mellan kommunerna uppstår som beskrivits ovan på grund av skillnaden mellan landstingens egna och tillskjutande skattekraft i jämförelse med genomsnittet. Orättvisor kan också uppstå inom länen, beroende på skillnader i egen skattekraft mellan kommunerna och ojämnt fördelat kostnadsövertagande. Ett sätt att undvika omfördelningen är att enbart skatteväxla på det egna skatteunderlaget och ej

förändra den länsvisa utdebiteringen i inkomstutjämningen. Ett sådant förfarande leder emellertid till att kommunerna inte får något bidrag från inkomstutjämningen till den övertagna verksamheten, medan bidrag kan utgå om verksamheten är kvar hos landstingen.

Skatteväxlingar på grund av huvudmannaskapsförändringar bör därför endast genomföras när en majoritet av kommuner och landsting i Sverige genomför förändringen. Den skall då genomföras med en enhetlig skattesats i skatteutjämningssystemet som svarar mot det vägda genomsnittet av de länsvisa skatteväxlingarna. Strukturella skillnader utjämnas i strukturkostnadsutjämningen. Om endast några län genomför huvudmannaskapsförändringar bör de genomföras avtalsvägen och regleras inom länen. Det är möjligt att reglera avtalen finansiellt direkt i skatteutbetalningssystemen. Det bästa är dock om landstingens och kommunernas utjämningssystem är lika uppbyggda så att effekten av huvudmannaskapsförändringar kan regleras på länsnivå.

8 Effekter av förslaget

Mitt förslag i korthet: Jag föreslår att ett särskilt regionalpolitiskt motiverat statsbidrag till främst glesbygdskommuner och ytstora kommuner inrättas som kompensation för långa avstånd, avsaknad av en fungerande privat marknad och som bidrag för näringslivsbefrämjande åtgärder. Statsbidrag av regionalpolitisk karaktär bör inte ligga inom ramen för den kommunala strukturkostnadsutjämningen. Den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län kan upphöra om utredningens förslag genomförs. Den modell för strukturkostnadsersättning som jag föreslår bör omfatta samtliga kommuner.

8.1 Regionalpolitiska effekter

Skatteutjämningssystemen har tidigare alltid haft ett regionalpolitiskt syfte. I förslagen från 1960- och 1970-talen togs direkta regionalpolitiska hänsyn när kommunerna indelades i skattekraftsklasser. Genom att ge stöd i skatteutjämningssystemet skulle inte andra regionalpolitiska strävanden motverkas. 1976 års kommunalekonomiska utredning ansåg i sitt betänkande (SOU 1977:78) att de tagit sådana hänsyn till de olika kommunernas förutsättningar att det inte behövdes något speciellt regionalpolitiskt hänsynstagande i skattekraftsklassindelningen. Utredningen beräknade merkostnader för följande faktorer som påverkades av geografiskt läge och bebyggelsestruktur

- byggnads- och underhållskostnader
- transportkostnader
- uppvärmningskostnader
- kostnader för kallortstillägg
- vatten- och avloppskostnader
- kostnader för gator, vägar och parker
- kostnader för kollektivtrafik och skolskjutsar
- vissa ospecificerade kostnader p g a stora avstånd inom länen och till övriga delar av Sverige (Norrlandstillägg).

De grundgarantier som föreslogs år 1977 har sedan med vissa justeringar i stort sett gällt fram till förslagen i propositionen 1991/92:150 om nytt statsbidragssystem.

Inom ramen för utredningsarbetet har vi analyserat samtliga faktorer som ingick i 1976 års kommunalekonomiska utredning och beräknat standardkostnadsavvikelser. Därutöver har vi beräknat merkostnader i glesbygd för skolorganisationer med små skolenheter och för äldreomsorgen. Vi har vidare beräknat strukturella merkostnader för administration, resor och brandförsvar i små och ytstora kommuner. Det som återstår av tillägget från år 1976 är således ospecificerade kostnader som avser kostnader för resor m m från Norrland till övriga delar av Sverige.

De av mig föreslagna standardkostnadsersättningarna som kan hänföras till klimat, kallortstillägg och en ogynnsam bebyggelsestruktur uppgår till betydande belopp. Strukturtillägget till kommuner som Arjeplog och Pajala ligger i storleksordningen 6 000 kronor per invånare vilket motsvarar en utdebitering på sju kronor. För glesbygdskommunerna i Jämtland är strukturtillägget mellan 3 000 och 4 000 kr/invånare. Malung erhåller drygt 2 000 kr/invånare för gles bebyggelse och ett strängt klimat.

Utredningen har således vägt in fler faktorer för att kompensera för en gles bebyggelsestruktur än tidigare utredningar. Beräkningar av skatteintäkter inklusive skatteutjämningsbidrag visar emellertid att kommunerna norr om Gävle-Falun får minskade intäkter med vårt förslag till strukturkostnadsindex jämfört med tidigare statsbidragssystem. Som framgår av vad som tidigare redovisats är Norrlandskommunernas baskostnader betydligt högre än deras respektive strukturkostnadsersättning. I kapitel 6 har vi utvecklat att detta dels kan bero på en större satsning på näringslivsbefrämjande åtgärder och svårigheter med att få kostnadstäckning vid exploatering av bostads- och industriområden samt uthyrning av industrihus. Dels kan det bero på att den tidigare grundgarantin givit de aktuella kommunerna en möjlighet att bygga ut sin service och investera mer än kommuner i södra Sverige.

En minskning av skatteintäkter och statsbidrag med över 10 procent för kommunerna i Norrlands inland skulle medföra mycket negativa regionalpolitiska konsekvenser. Med hänsyn till de tidigare skatteutjämningssystemens starka betoning på de regionalpolitiska motiven kan det finnas skäl till ett särskilt regionalpolitiskt statsbidrag. Detta skulle kompensera för långa avstånd, avsaknaden av en fungerande privat marknad för många servicetjänster samt utgöra ett bidrag till näringslivsbefrämjande åtgärder.

Jag föreslår att ett särskilt regionalpolitiskt motiverat statsbidrag till kommunerna införs. Bidraget bör koncentreras till glesbygdskommuner, ytstora kommuner och kommuner där möjligheterna till arbete drastiskt förändrats, t ex i Bergslagen.

Bidraget bör inte vara så stort att det helt eliminerar de aktuella kommunernas inkomstminskning. Våra analyser visar att många kommuner i flera avseenden har höga kostnader som inte kan förklaras med annat än en högre standard. Ett regionalpolitiskt statsbidrag bör ligga utanför strukturkostnadsutjämningen och finansieras direkt över stats-

budgeten. Effekterna av att lägga in regionalpolitiska hänsyn i de gamla grundgarantierna har som redovisats i kapitel 6.6 inte varit korrekta, utan givit snedstyrande, ej avsedda effekter.

Det ingår inte direkt i utredningens uppdrag att lämna förslag till utformningen av ett regionalpolitiskt statsbidrag till kommunerna. Översiktliga beräkningar av tänkbara förslag visar dock att det skulle behövas ca 600 - 1 000 mkr för att kompensera särskilt utsatta kommuner. Den regionalpolitiska kompensationen har tidigare funnits inom skatteutjämningssystemets grundgaranti varför det är rimligt att det nya statsbidraget finansieras ur det gemensamma statsbidraget (påsen). Det innebär att den samlade ersättningen av utjämningsbidrag minskar med ca 70 - 120 kronor per invånare och år för samtliga kommuner. Utredningens kostnadsanalyser kan ligga till grund för utformningen av det regionalpolitiska statsbidraget. Materialet bör dock kompletteras med fördjupade analyser angående kommunernas näringsstruktur och förutsättningarna för att privata företag skall kunna fungera på kommersiella grunder.

8.2 Inomregional skatteutjämning

Kommunerna och landstinget i Stockholms län har sedan 1979 haft ett inomregionalt skatteutjämningssystem för utjämning av skattekraften i Stockholms län. Systemet är en påbyggnad av den statliga skatteutjämningen. Basen är grundgarantin i den statliga skatteutjämningen och huvudprincipen är att bidragen skall gå till kommuner som har låg skattekraft. Syftet är också att utjämna de ekonomiska förutsättningarna med avseende på vissa kostnadsfaktorer.

Från början utgick bidraget från landstinget i form av en garantinivå i procent av *länets* medelskattekraft. Från 1989 ändrades systemet så att det nu finns en ekonomisk ram för den inomregionala utjämningen. År 1993 är den 350 mkr. Utgångspunkten för nuvarande system är basnivån 100 procent av rikets medelskattekraft. Utöver inkomstutjämningen beräknas en justeringsfaktor, där hänsyn tas till underskott i förvärvskälla, inkomst per inkomsttagare, kostnader för socialhjälp och hög andel utländska medborgare.

Med införandet av inkomstutjämningen och med mitt förslag till strukturkostnadsutjämning föreligger inget behov av inomregional skatteutjämning i Stockholms län. Utjämning av faktorerna låg skattekraft, underskott i förvärvskälla och inkomst per inkomsttagare sker numera genom grundgarantin i inkomstutjämningen. Kostnaderna för socialhjälp och indikatorn på andra höga sociala kostnader finns beaktade i utredningens strukturkostnadsfaktor för individ- och familjeomsorg.

De inomregionala bidragen uppgår år 1993 till följande belopp.

Tabell 8.1 Inomregionala bidrag i Stockholms län 1993
Bidrag i milj. kr och andelar i procent

Kommun	Bidrag 1993	Bidrag som andel av skatteintäkter och bidrag, utredningens förslag
Botkyrka	108,5	7,4
Haninge	30,7	2,4
Huddinge	13,8	0,9
Norrtälje	29,2	3,1
Nynäshamn	16,3	3,8
Sigtuna	6,4	1,0
Södertälje	96,9	5,9
Upplands-Bro	20,9	5,1
Vallentuna	6,1	1,5
Värmdö	15,0	3,3
Österåker	6,2	1,1

8.3 EG-aspekter

Utredningen skall enligt direktiven beakta EG-aspekter i sitt arbete. EG arbetar efter subsidaritetsprincipen, vilket innebär att frågor skall avgöras på lägsta möjliga nivå såvida inte åtgärderna hämmar konkurrensen och de fria marknaderna. Skatte- och skatteutjämningssystem får avgöras av Sveriges riksdag så länge de inte direkt subventionerar företag. Strukturkostnadsutjämningen är ett internt omfördelningsinstrument mellan kommunerna och innebär inga subventioner till företag som påverkar den fria konkurrensen.

Det kan kanske istället hävdas att ett skatteutjämnings- och strukturkostnadsutjämningssystem har stöd i EG:s riktlinjer. Glesbygden i Norrlands inland ligger i särklass bäst till när det gäller att få del av gemenskapens regionalpolitiska resurser. Satsningar från EG:s strukturfonder förutsätter emellertid att den svenska regeringen svarar upp med lika stora insatser som EG. EG:s satsningar skall vara addidativa. Ett väl utvecklat skatteutjämningssystem kan vara en god bas i sådana gemensamma satsningar, eftersom det medför att kommunerna kan bidra med infrastruktur och god service.

8.4 Samhällsekonomiska effekter

Det nya statsbidragssystemet som fördelar statsbidragen till kommunerna efter generella principer och inte med specialdestinerade statsbidrag har diskuterats ur samhällsekonomisk synpunkt från två utgångspunkter.

Den ena utgångspunkten är att om kommunerna själva får bestämma över sina utgifter har de större möjligheter att ge service och göra investeringar efter lokala behov än med regelstyrda statsbidrag. Det ger totalt sett en större nytta för insatta medel. Vårt förslag till strukturkost-

nadsindex förhindrar på intet sätt att kommunerna kan agera fritt och lokalt. Staten kan inte genom de valda variablerna styra kommunernas sätt att producera service.

Den andra utgångspunkten är att kommunerna inte får några incitament till utbyggnader eller investeringar där vinsten eller nyttan finns i ett samhällsekonomiskt och inte i ett kommunalekonomiskt perspektiv. I remissvaren till kommunalekonomiska kommitténs betänkande tog flera instanser upp detta problem. Det är framför allt utbyggnaden av barnomsorgen samt utbyggnad och inriktning av gymnasieskolan som berörs, där intäkterna till samhället är större än intäkterna till kommunerna. Även benägenheten att göra näringslivssatsningar och infrastrukturinvesteringar har berörts. Kritiken har framför allt riktats mot den långtgående utjämningen i inkomstsystemet där kommunerna endast får behålla maximalt 5 procent av den ökning av det egna skatteunderlaget som insatserna eventuellt skulle ge. Kommuner som har en egen utdebitering som ligger under den länsvisa får dessutom minskade skatteintäkter vid en ökning av det egna skatteunderlaget.

De samhällsekonomiska effekterna av olika kommunala insatser i förhållande till statsbidrags- och skatteutjämningssystemen måste med nuvarande system granskas dels från intäktssidan, dels från kostnadssidan. För det första kan konstateras att målen *långtgående inkomstutjämning och en stark incitamentstruktur i inkomstsystemet* står direkt emot varandra och inte kan förenas. Om inkomstutjämningsmålet kvarstår måste incitamentsstrukturen sökas på utgiftssidan, d v s i strukturkostnadsutjämningen eller via direkta stimulanser till kommunerna. Vidare måste inkomst- och utgiftsresonemangen skiljas från varandra såtillvida att inte diskussioner om kostnadernas påverkbarhet används som motiv för en lägre inkomstutjämning. Möjligheterna att bedriva undervisning efter fastställda mål till lägre kostnader har ingenting med skatteunderlag och skatteintäkter att göra.

Kritiken mot bristande incitament i inkomstsystemen går ut på att kommunerna skulle avstå från utbyggnader eller göra indragningar, t ex inom barnomsorgen, eftersom skatteintäkterna inte minskar om servicen upphör. Kommunen får kompensation även om föräldern är hemma och sköter tillsynen istället för att förvärvsarbeta. Generellt kan sägas att inkomstsystemet både har en svag incitamentsstruktur i den bemärkelse som beskrivits ovan, men också ett mycket starkt incitament i den bemärkelsen att om en kommun har så stora brister i sin service att familjen flyttar så förlorar kommunen både skatteintäkt och statsbidrag för hela familjen. Incitamentet att behålla och öka antalet invånare är mycket starkt i systemet. I ett fungerande samhälle med en fungerande demokrati torde den politiska processen och möjligheterna för invånarna att "rösta med fötterna", d v s flytta, vara ett betydligt starkare stöd för en utbyggd och fungerande service än några procents ökning av incitamentet i inkomstutjämningen. Motsvarande resonemang kan föras vad gäller främst samhällsekonomiskt motiverade näringslivsåtgärder med syfte att skapa fler arbetstillfällen och i längden fler invånare.

Ibland kan det också vara bra att avstämma samhällsekonomiska teorier mot verkligheten. Sverige har vad gäller inkomstutjämning ett bra empiriskt underlag. Merparten av Sveriges kommuner har under många år funnits inom ett inkomstutjämningssystem via skatteutjämningssystemet. År 1990 omfattade systemet 223 kommuner. Vi har i våra studier inte märkt någon större skillnad i barnomsorgsutbyggnaden mellan kommuner som ligger inom respektive utanför skatteutjämningen. De skillnader som finns är mycket små, vilket i och för sig kan bero på att det funnits specialdestinerade statsbidrag till barnomsorgen.

När det gäller näringslivsbefrämjande åtgärder är insatserna per invånare betydligt större i kommuner som ligger inom skatteutjämningen jämfört med de som ligger utanför och som haft möjligheter att få vinster genom en ökning av det egna skatteunderlaget.

Min slutsats är därför att en ökad incitamentsstruktur i inkomstutjämningen endast har begränsade effekter. Incitamenten för ett samhällsekonomiskt riktigt handlande bör istället sökas i utgiftssystemen. Kommunernas incitament till rationaliseringar erhålls bäst med alla bidrag i en påse och möjligheter för kommunerna att lösa sina uppgifter lokalt efter egna förutsättningar och utan statlig detaljstyrning. Samhällsekonomiskt lönsamma insatser kan stödjas genom att åtgärdernas effekter premieras i strukturkostnadsindex. Kommunerna får den vägen kompensation för sina insatser. I undantagsfall kan specialdestinerade statsbidrag användas.

I vårt barnomsorgsindex ingår föräldrarnas förvärvsfrekvenser som mycket tunga faktorer i fördelningen av medel. En utbyggnad av barnomsorgen som ger ett ökat förvärvsarbete ger ökade intäkter till kommunen, medan utbyggnader som endast höjer servicenivån utan ökat förvärvsarbete inte ger något bidrag. Det torde med ett samhällsekonomiskt synsätt vara rätt incitament. Vi föreslår också att ett index utarbetas som kan stimulera till en varierad utbyggnad av gymnasieskolan.

För andra verksamheter som t ex kommunernas sysselsättningsåtgärder föreslås direkta statsbidrag, eftersom det främst är staten som ekonomiskt drabbas av en hög arbetslöshet. Även behovet av stor flexibilitet talar för specialdestinerade bidrag i detta fall.

En stark incitamentsstruktur i inkomstutjämningen kan också ha samhällsekonomiskt negativa konsekvenser. Med en planering och ett agerande som medför att invånare med låga inkomster och/eller sociala problem flyttar ut från kommunen, kan kommunen dels höja sin egen skattekraft, dels undvika sociala kostnader. Det kan genomföras med hjälp av bostadsbyggandets inriktning och en avgiftspolitik som premierar en viss typ av befolkning. Segregerade samhällen är enligt forskningen samhällsekonomiskt kostsamma. Det är ur denna synpunkt stötande att ett flertal kommuner som har en ensidig befolkningssammansättning snart befinner sig utanför skatteutjämningssystemet och inte heller den vägen bidrar till andra kommuners sociala kostnader.

Jag anser att vi i vårt förslag till strukturkostnadsindex har skapat incitament för utbyggnad av och bibehållen barnomsorg. Vidare anser jag att en faktor bör föras in i strukturkostnadsutjämningen som stimulerar

en varierad gymnasieutbildning. Övriga åtgärder som främjar näringslivets utbyggnad stimuleras bäst genom den inkomstökning som erhålls när fler invånare bor i kommunen. Faktorerna för sociala merkostnader kompenserar kommuner med höga kostnader för individ- och familjeomsorg.

8.5 Strukturkostnadsutjämning och inkomstutjämning

Förslaget till strukturkostnadsindex omfördelar totalt 3,7 miljarder kronor mellan de kommuner som får bidrag för strukturella kostnader och behov och de som bidrar genom en gynnsam struktur. Under förutsättning att systemet på ett rättvist sätt speglar strukturella skillnader mellan kommunerna bör strukturutjämningen ses som ett mellankommunalt utjämningsinstrument för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska villkor. Enligt direktiven skall inte staten delta finansiellt i utjämningen. Utjämningen av skillnader skall ske genom bidrag från kommuner med gynnsam struktur till kommuner med ogynnsam struktur. Genom spärregler i inkomstutjämningen uppfyller systemet inte de mål som anges i direktiven. Kommuner med en gynnsam struktur som har en högre egen skattekraft än den garanterade bidrar inte till strukturkostnadsutjämningen. I våra beräkningar för 1993 är det 207 miljoner kronor som sex kommuner med hög egen skattekraft och gynnsam struktur får behålla och som tas ur den gemensamma påsen. Effekterna kommer att bli större allt eftersom påsen realt minskar och fler kommuner faller ur systemet. Ur denna synpunkt bör det statliga utjämningsbidraget utformas så att alla kommuner inordnas i systemet. Det största problemet med inkomstutjämningen är som bekant att statens besparingar genom en oförändrad eller minskad påse enbart får bäras av de kommuner som befinner sig inom skatteutjämningssystemet.

Jag anser att den översyn av det totala systemet som påbörjats inom regeringskansliet bör ta fasta på att strukturkostnadsutjämningen bör vara total, omfatta alla kommuner och ses som en mellankommunal reglering.

8.6 Förslagets införande och avtrappningsregler

Den föreslagna strukturkostnadsersättningen avses införas i statsbidragssystemet från år 1995. Ersättningen för enskilda kommuner kommer som tidigare redovisats att bli avsevärt lägre för många kommuner än före statsbidragsomläggningen år 1992. Det finns även kommuner som får avsevärda inkomstökningar. Före ÄDEL-kompensation och ett nytt regionalpolitiskt motiverat statsbidrag får kommunerna i Norrbotten, Västerbotten, glesbygdskommunerna, några kommuner i Bergslagen och förortskommuner till Stockholm större inkomstminskningar. Inkomsterna ökar framförallt i mellersta och södra Sverige inklusive Malmö och Göteborg.

Det regionalpolitiska statsbidraget förbättrar, om det genomförs, läget för glesbygdskommuner och förmodligen också läget för kommuner i Bergslagen. Den föreslagna mellankommunala skatteutjämningen för ÄDEL gör det möjligt att avveckla verksamheter som är större än vad som motsvarar genomsnittliga behov.

Även återstående inkomstökningar och minskningar kan vara betydande. Jag föreslår därför en avtrappning mot nuvarande inkomster av samma modell som i nuvarande system. Förändringarna mellan 1994 och 1995 av inkomsterna får maximalt bli 1,5 procent och därefter maximalt 3 procent per år tills den nya inkomstnivån uppnåtts. Till inkomsterna i det nya statsbidragssystemet skall läggas ett eventuellt regionalpolitiskt bidrag.

9 Förslagets fortlevnad

Mitt förslag i korthet: Jag anser att det föreslagna systemet skall modifieras årligen med hänsyn till eventuella förändringar i lagstiftning, regeländringar, huvudmannaskapsförändringar etc. Minst vart femte år är det nödvändigt att göra en genomgripande översyn av systemet. Förslaget uppdateras årligen med förändringar i de variabler som finns tillgängliga (befolkning, förvärvsfrekvenser m m). En fortlöpande uppdatering av utjämningsmodellen kräver att folk- och bostadsräkningarna genomförs vart femte år. I annat fall måste de för utjämningsmodellen erforderliga uppgifterna göras tillgängliga på annat sätt.

9.1 Uppdatering och dataåtkomst

Den föreslagna modellen för beräkning av strukturkostnadsersättningar baseras på kostnadsuppgifter, fasta parametrar i beräkningsfunktionerna, variabler och fasta ersättningsvärden.

Jag föreslår att kostnadsuppgifterna, parametrarna och de fasta ersättningsbeloppen låses i modellen och är givna mellan uppdateringstillfällena men att variablerna (faktorerna) uppdateras årligen eller så ofta det är möjligt. Hänsyn till en förändrad åldersstruktur i kommunerna tas genom att t ex standardkostnadsersättningen för grundskolan automatiskt ökar när andelen 7-15 åringar ökar. Den genomsnittliga strukturkostnadsersättningen 17 653 kr per invånare kan således förändras över tiden, dels genom förändringar mellan kommunerna och dels genom förändringar i riket totalt.

Kommunernas genomsnittliga strukturkostnadsersättning (17 653 kr/inv i 1991 års priser) bör dessutom räknas upp till aktuellt år med nettoprisindex, vilket innebär att samtliga delposter räknas upp med samma belopp.

De variabler som ingår i utredningens modell och som kräver årlig eller kontinuerlig uppdatering redovisas i tabell 9.1 tillsammans med de källor från vilka uppgifterna hämtats.

Tabell 9.1 Strukturella faktorer och deras resp källor, samt uppdateringsbehov

Faktor	Variabler	Källor	Uppdateringsbehov
Barnomsorg	Andel barn 1-2, 3-6, 7-9	SCB, Befolkn. stat.	Årligt
	Barn med förälder som arbetar >1, resp >25 timmar/vecka	SCB, BO-enkät[1]	Årligt
	Skattekraft	SCB, Kommunstat.	Årligt
	Andel barn med ensamst. förälder som arbetar >16 tim./vecka	SCB, BO-enkät	Årligt
	Bebyggelsetäthet	SCB-rutor	Fast (vart 5:e år)
Grundskola	Andel barn 7-15 år	SCB, Befolkn. stat.	Årligt
	Hemspråk (utomnordiska+ finska medborgare)	SCB, Befolkn. stat.	Årligt
	(Glesbygdstillägg)	SCB-rutor	Fast (vart 5:e år)
Gymnasieskola	Andel ungdomar 16-18 år	SCB, Befolkn. stat.	Årligt
	Andel med inackordering	CSN	Årligt (om möjligt)
Individ- & familjeomsorg	Ensamstående kvinnor med barn 0-15 år	FoB	Vart 5:e år (helst oftare)
	Flyttande 18-39 år	FoB	Vart 5:e år (helst oftare)
	Utomnordiska + finska medborgare	SCB, Befolkn. stat.	Årligt
	Bebyggelsetäthet	SCB-rutor	Fast (vart 5:e år)
Äldreomsorg	Andel 65-74, 75-84, 85-w	SCB, Befolkn. stat.	Årligt
	Ensamstående/sambo	FoB	Vart 5:e år (helst oftare)
	Socioekonomisk grupp	FoB	Vart 5:e år (helst oftare)
	(Glesbygdstillägg)	SCB-rutor	Fast (vart 5:e år)

[1] SCB's barnomsorgsenkät.

En fortlöpande uppdatering av utjämningsmodellen kräver att

- SCB:s barnomsorgsundersökningar genomförs årligen
- SCB:s befolknings- och räkenskapsstatistik uppdateras årligen
- statistikproduktionen vad avser befolkningsuppgifter per kilometer-rutor (s k SCB-rutor) tryggas genom att samarbetsprojektet mellan SCB, Lantmäteriverket (LMV) och Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) tilldelas erforderliga resurser, samt
- att folk- och bostadsräkningarna (FoB) genomförs vart femte år.

Systemet behöver modifieras årligen med hänsyn till eventuella förändringar i lagstiftning, regeländringar, huvudmannaskapsförändringar m m. Dessa kan bl a leda till att funktionerna förändras eller att standardkostnadsersättningar tillförs eller tas bort.

För att ytterligare höja kvalitéten i äldreomsorgsberäkningarna och möjliggöra en fortsatt uppdatering är det önskvärt att ULF-undersökningarna (SCB:s Undersökning av Levnadsförhållanden) genomförs med ett större urval. Vidare bör flera kommuner utanför Stockholmsområdet genomföra motsvarande mätningar som i ÄSIM-studierna (se bilaga 4 "Behovs- och kostnadsskillnader inom äldreomsorgen") för att få ett mer representativt urval.

Minst vart femte år är det nödvändigt att göra en mer genomgripande översyn av systemet, dels för att få aktuella kostnadsdata och dels för att kunna ta hänsyn till förändringar i den kommunala verksamheten.

Ett exempel på en förändring är den uppkomna arbetslöshetssituationen som på kort sikt ger större behov av socialbidrag och som på längre sikt kan innebära ökade kostnader för bl a missbruksvård. En stor fördel med den valda metoden är att analyser av delområden kan göras löpande och revideras i modellen utan att hela systemet behöver förändras.

9.2 Folk- och bostadsräkningarna

Som framgår av tabellen ovan är det ett flertal uppgifter som hämtas ur folk- och bostadsräkningarna (FoB). Enligt uppgifter som kommit till utredningens kännedom, har FoB 90-kommissionen för avsikt att föreslå att FoB:arna i framtiden skall göras vart tionde istället för vart femte år.

Om regering och riksdag ställer sig bakom FoB 90-kommissionens förslag är det viktigt att de för utjämningsmodellen erforderliga uppgifterna görs tillgängliga på annat sätt. Alla generella utjämningssystem kräver fördelningsnycklar. Om dessa nycklar är tio år gamla kan det bli svårt att skapa trovärdighet för utjämningssystemet. Som framgår av äldreomsorgsstudien är uppgifter om kön, ålder, ensam-/sammanboende, samt socio-ekonomisk bakgrund, av mycket stor betydelse för kostnaderna inom äldreomsorgen. Uppgifter om socio-ekonomisk bakgrund och samboförhållanden kan idag endast erhållas ur FoB-statistiken.

Särskilt yttrande

av experten Anna Carlsson

Utredarens uppgift har varit att utveckla principer och metoder för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner. Syftet är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. För att uppnå detta har en omfattande kartläggning av kommunernas kostnader inom olika sektorer genomförts.

Metodik

Angreppssättet är att genom detaljstudier av olika sektorer erhålla kunskaper om strukturella orsaker till kostnadsskillnader mellan olika kommuner.

I nästa steg summeras de strukturella kostnadsskillnaderna. Ett sådant tillvägagångssätt förutsätter att de strukturskiljande kostnaderna beräknas på ett enhetligt sätt. Så har tyvärr inte skett. Olika omständigheter har tvingat utredaren att använda olika metoder för de valda sektorerna.

När det gäller kommunernas kostnader för barnomsorg och individ- och familjeomsorg har man beräknat de strukturella kostnaderna med hjälp av regressionsanalys. Utifrån denna analys har enskilda kommuners behov av resurser kvantifierats.

Inom andra sektorer redovisas inga beräkningar av de strukturella merkostnaderna. I stället har utredaren gjort antaganden om kommunernas behov av resurser för att bedriva verksamhet inom dessa sektorer.

För färdtjänsten har skillnaderna i kommunernas kostnader uteslutande antagits bero på standardskillnader. Antagandet gör att det inte finns någon faktor som kompenserar för strukturella skillnader på detta område.

För kollektivtrafiken är situationen den omvända. Utredaren antar här att skillnaderna i kommunens kostnader är helt hänförbara till strukturellt betingade merkostnader. Det föreslagna strukturtillägget grundas därför på kommunernas redovisade kostnader. Det innebär att utredaren utgår ifrån att det inte finns standard- och effektivitetsskillnader mellan kommuner på detta område.

I de fall när de strukturella kostnaderna har beräknats med regressionsanalys finns två typer av variabler, som är signifikanta. Vissa variabler påverkar direkt de kommunala kostnaderna. Andra variabler anses fånga upp företeelser som i sin tur direkt påverkar kostnaderna, kausaliteten är indirekt. Anledningen till att sådana variabler ingår i analysen är att de samvarierar väl med kostnaderna. Utifrån denna samvariation konstrueras ett orsakssamband. Sålunda anses skattekraften i en kommun vara en god indikator på den informella ekonomins betydelse. Hög skattekraft tolkas som en liten informell ekonomi, vilket i sin tur leder till stor

efterfrågan på barnomsorg. Tvivel kan resas om riktigheten i detta resonemang.

Det geografiska läget

Som påpekats ovan görs i utredningen ett mycket ambitiöst försök att fånga de kommunala strukturkostnaderna genom att göra djupgående analyser inom vissa sektorer. Metoden har varit att analysera varje sektor för sig för att sedan lägga ihop de enskilda delarna till ett helhetsindex. Utgångspunkten är att summan ger en god bild av helheten.

Problemet är att vi inte vet hur relevant bilden av helheten är. Utifrån en annan utgångspunkt skulle sannolikt bilden bli en annan. Resultatet av KEK:s arbete illustrerar, trots alla tekniska brister, detta. Där utgick man från helheten och fick ett helt annat resultat.

Det är uppenbart att förutom de strukturella skillnader som utredningen har identifierat finns även andra strukturella förhållanden som inte har fångats upp. En felkälla kan vara att analysen inte fångar upp merkostnader på grund av det geografiska läget. Sådana merkostnader kan vara ett resultat av att en kommun har en *kombination* av faktorer som liten befolkning som utgör en liten och isolerad arbetsmarknad, ogynnsam befolkningsutveckling, utspritt bosättningsmönster, perifert geografiskt läge — med långa avstånd till större centra — och få möjligheter till samverkan. Genom att utredningen bortser från detta, missgynnas perifert belägna kommuner.

Utredaren är medveten om denna svaghet. Han föreslår därför att kommuner med sådana egenskaper skall kompenseras av ett särskilt regionalpolitiskt bidrag som ligger utanför den strukturella utjämningen. Dessa kriterier behandlas därmed som en fristående faktor, vilken föreslås kompenseras i särskild ordning. Även sådana geografiskt betingade strukturkostnader, som kommunerna inte kan påverka, borde ha rymts i den framtagna modellen.

Principer och metoder för kostnadsutjämning mellan kommuner

Dir. 1992:77

Beslut vid regeringssammanträde 1992-06-25

Statsrådet Westerberg anför.

En särskild utredare tillkallas för att utveckla principer och metoder för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner.

I årets kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150, del II, FiU29, rskr.345) föreslås ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. Det föreslagna statliga utjämningsbidraget består av tre delar: ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster, ett tillägg till eller av drag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden och ett tillägg för befolkningsminskning. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget. I propositionen aviserades vidare att en expertgrupp skall tillsättas för att utveckla principer och metoder för utjämning av skillnader i strukturellt betingade kostnader mellan kommuner.

Omläggningen av statsbidragssystemet har till syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Detta uppnås huvudsakligen genom att en viss inkomstnivå garanteras. Men man måste också se till kostnaderna, och där skiljer sig kommunerna avsevärt från varandra. En del har valt att ge mer service andra har valt att ge mindre. Vidare skiljer sig kommunerna åt vad gäller effektivitet. Till en stor del beror skillnaderna också på skillnader i strukturella förhållanden. Med detta avses sådana skillnader som hänger samman med dels att medborgarna i olika kommuner kan ha olika behov av kommunal service, dels att kommunens struktur i övrigt leder till att kostnaderna för att producera likvärdig kommunal service kan variera.

Det är mot bakgrund av dessa variationer viktigt att utöver inkomst utjämningen utjämna de strukturella skillnaderna mellan kommunerna inom ramen för bidragssystemet.

De principer för utjämning som föreslås i propositionen bygger på kommunalekonomiska kommitténs förslag till nytt statsbidrag till kommu ner (SOU 1991:98). Förslaget har i denna del mött kritik från remiss instanserna. Med hänsyn till att utjämning av skillnader i strukturellt betingade kostnader är en viktig del i ett rättvist bidragssystem bör därför principerna för detta utredas ytterligare.

Uppdraget

Utredaren skall utveckla en modell för att utjämna skillnader i struk turellt betingade kostnader inom ramen för det nya statsbidragssystemet. Skillnader som skall vägas in i omfördelningsmodellen skall grundas på förhållanden som kommunen inte kan påverka. En utgångspunkt bör vara

att alla kommuner efter utjämningen skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva en kommunal verksamhet med given ambitionsnivå.

Utredaren bör granska olika metoder för att mäta och jämna ut kostnads skillnader. Kommunalekonomiska kommittén föreslog en metod som bygger på s.k. multipel linjär regressionsanalys. Andra metoder kan vara tänkbara.

En annan utgångspunkt skall vara att staten inte deltar finansiellt i utjämningen. Detta innebär att skillnaderna bör utjämnas genom att resurser fördelas om från kommuner med gynnsam struktur till kommuner med ogynnsam struktur. Metoden som föreslås skall också vara förenlig med övriga delar av det nya statsbidragssystemet.

Utredaren skall föreslå relevanta faktorer som på ett rättvist sätt återspeglar olikheter i kostnader beroende på strukturella, för kommu nerna opåverkbara, förhållanden. Objektiva grunder för att fastställa varje strukturfaktors betydelse skall eftersträvas.

De faktorer som kommunalekonomiska kommittén föreslog som grund för strukturkostnadsutjämningen var åldersstruktur, social struktur, gleshet och klimat. Remissinstanserna framförde synpunkter på kommitténs förslag till faktorer och lämnade alternativa förslag. Utredaren bör därför kritiskt granska de faktorer som föreslagits dels av kommittén dels av remissinstanserna.

Vid valet av faktorer skall utredaren särskilt uppmärksamma att sam hällsekonomiskt snedstyrande effekter undviks.

Sådana kostnadsskillnader mellan kommuner som beror på variationer i serviceutbud, servicekvalitet, grad av avgiftsfinansiering och effektivitet bör inte ligga till grund för kostnadsutjämningen. Utredaren skall särskilt redovisa om och i så fall hur sådana kostnadsskillnader har hanterats i modellen.

Vid val av kostnadsdefinition bör utredaren beakta att vissa kostnader tagits över av staten och att till andra lämnas specialdestinerade bidrag. Även i övrigt skall utredaren sträva efter att använda rättvisande data och redovisning. Möjligheter till kontinuerlig och säker dataåtkomst som underlag för modellen bör särskilt uppmärksammas.

Utredaren skall även lämna förslag rörande modellens löpande upp datering.

Ytterligare en fråga som bör utredas är om de grundläggande syften som den inomregionala utjämningen i Stockholms län avser att tillgodose kan anses inrymmas i den modell för kostnadsutjämning som utredaren skall föreslå.

Utredningsarbetet

Den särskilda utredaren bör biträdas av en eller flera referensgrupper, med god insikt i kommunala förhållanden.

Utredaren skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), dels

beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), dels om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Ett nytt system för strukturkostnadsutjämning skall kunna gälla från den 1januari 1995.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 31 maj 1993.

Hemställan

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

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utveckla principer och metoder för strukturkostnadsutjämning mellan 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 hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Kommunala kostnadsvariationer — En studie av barnomsorgen 1990-1991

Britta Schwarz och Susanne Weinberg[1]

1 Inledning

1.1 Frågeställningar

Den kommunala verksamheten har expanderat under en följd av år och utgör numera en väsentlig andel av bruttonationalprodukten. Intresset för kommunernas kostnader och kommunala kostnadsjämförelser har därmed naturligen ökat. Sedan 1987 publicerar SCB årligen "Vad kostar verksamheten i din kommun?". Hösten 1991 gjordes en mer ingående undersökning inom socialtjänstens område, "Jämförelsetal för Socialtjänsten 1990"[2].

Inom forskningen har man intresserat sig för kommunala kostnadsjämförelser av flera skäl. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv har frågan bl a gällt i vilken utsträckning skillnaderna mellan kommunerna är en följd av den politiska viljeinriktningen eller bestäms av externa omgivningsfaktorer, t ex arbetsmarknadsstruktur, befolkningsstruktur, geografiska förhållanden etc[3]. Intresset för ekonomisk effektivitet har bl a lett till att man sökt jämföra olika kommuner för att kunna identifiera "goda exempel" och på så sätt ge idéer till effektiviseringsåtgärder inom andra kommuner. Vidare så har man i samband med olika revideringar av statsbidragssystemet velat få kunskap om vilka kostnadsskillnader mellan kommunerna som beror på externa faktorer, omgivningsfaktorer, som kommunerna själva inte kan påverka. Man brukar i detta sammanhang tala om strukturella kostnader eller opåverkbara kostnader och problemet har då varit att utforma statsbidragssystemet så att kommunerna får kompensation för strukturella merkostnader.

I föreliggande studie undersöker vi kostnader och kostnadsvariationer inom barnomsorgen. Studien har genomförts på uppdrag av strukturkostnadsutredningen och har således aktualiserats av det nya system för statsbidrag till kommunerna som utarbetades av den Kommunalekonomiska Kommittén (KEK, SOU 1991: 98). Frågan gäller således ytterst hur man kan konstruera ett kommunalt strukturindex för barnomsorgen som beaktar skillnader i kommunernas resursbehov.

[1] Susanne Weinbergs medverkan avser främst kap 3 och beräkningen av enhetskostnaden (jfr appx 1).

[2] Kommunala Jämförelsetal 1991:3. Svenska kommunförbundet, Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån.

[3] Jfr t ex "Bestämningsfaktorer för kommunala kostnader", kap 5 i J-E Lane och S. Back: "*Kommunernas affärer - ekonomi, verksamhet och organisation*". SNS Förlag 1991.

I KEK's strukturindex för barnomsorgen beaktas endast skillnader i demografiska förhållanden. Kostnaderna för barnomsorgen fördelas på två åldersgrupper, 1-6 år och 7-9 år, och kommunernas behov av resurser anses svara mot deras andel barn i dessa åldersgrupper. Det nu aktuella problemet gäller om det också finns skillnader mellan kommunernas kostnader *per barn* i dessa åldersgrupper och i så fall vad som är orsaken till dessa skillnader. Och i vilken utsträckning beror skillnaderna på interna förhållanden som kommunen själv rår över, t ex effektivitet och servicenivå? Finns det också skillnader som beror på externa faktorer, omgivningsfaktorer, utöver skillnader i barnantal.? Det kan t ex här gälla faktorer som påverkar behov/efterfrågan eller produktionsförutsättningar, t ex ortsprisläge.

1.2 Projektinriktning

Det framgår av redan befintliga statistiska publikationer att det finns stora skillnader mellan kommunernas barnomsorgskostnader, både om man räknar kostnad per kommuninvånare och kostnad per barn i kommunen i aktuella åldersgrupper, jfr tabell 1:1. Vid beräkningen av kostnaden per barn har man här begränsat sig till åldersgruppen 1,5 till 9 år.

Vi ser i tabellen att det är olika kommuner som har lägst/högst kostnader i de två fallen. Detta beror på de demografiska skillnaderna mellan kommunerna. Att kostnaden per invånare är låg kan bero på att en kommun har jämförelsevis få förskolebarn och behöver inte bero på låg kostnad per barn under 7 år eller t ex per barn 1,5 - 9 år. Det är därför givetvis naturligt att, såsom i KEK's strukturindex, beakta andelen barn i olika åldersgrupper.

Tabell 1.1 Barnomsorgskostnad per kommuninvånare och per barn i åldersgruppen 1,5-9 år
Bruttokostnad, kr

	Kostnad per invånare		Kostnad per barn 1,5-9 år	
Minimum	2 317	Vindeln	20 403	Ydre
Medel	3 808	Norrtälje	35 394	Kramfors
Maximum	6 616	Sollentuna	69 002	Stockholm

Källa: Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 1991. Kommunförbundet och SCB.

Skillnader i kostnader per barn i aktuella åldersgrupper kan i princip bero på två typer av faktorer, omfattningen av kommunens barnomsorgsverksamhet, "servicevolymen", och skillnaden i "enhetskostnad", dvs kostnad per producerad barnomsorgstjänst, t ex per heltidsplats på daghem. Vi har i studien sökt särskilja dessa två faktorer och analyserat dem separat. Det är emellertid inte givet vad som skall karakteriseras som skillnad i "servicevolym" respektive skillnad i kostnad per producerad serviceenhet eftersom barnomsorgen omfattar flera barnomsorgsformer. För barn under skolåldern finns daghem, familjedaghem och öppen förskola. För skolbarn finns fritidshem och familjedaghem, med

det förekommer också att skolbarn får plats i daghem i sk utvidgade syskongrupper. Kostnaderna beror på barnomsorgsform men kostnaden per inskrivet barn kan också variera beroende på olika vistelsetider. Man brukar därför definiera en "serviceenhet" som en heltidsplats. Vidare har man i en del fall tilldelat heltidsplatser inom olika barnomsorgsformer olika vikter för att de ska bli kostnadsmässigt jämförbara.

Det är inte oproblematiskt att identifiera orsakerna till skillnaderna mellan kommunernas barnomsorgskostnader. Skillnader i servicevolym har man brukat beskriva som skillnader i andelen inskrivna barn eller skillnad i utbyggnadsgrad. Olika ambitionsnivåer och därmed olika kötider har setts som en anledning till skillnaderna. Men kötiderna har minskat och många kommuner har under det senaste året rapporterat att de kunnat tillgodose efterfrågan och att de som är kvar i kön är sådana som inte önskar plats omgående. Den nu aktuella frågan är därför om det finns skillnader i efterfrågan i olika kommuner och vad detta i så fall beror på. Tabell 1:2 visar för några kommunexempel andelen inskrivna förskolebarn och skolbarn i dec 1991. Vi har här dels valt en kommun som ungefär motvarar medelnivån i landet och dels kommuner med lägsta/högsta andel.

Tabell 1.2 Andelen inskrivna förskolebarn resp skolbarn december 1991
Procent

	Barn < 7 år		Barn 7-12 år	
Minimum	31	Tanum	11	Ånge
Medel	49	Vilhelmina	29	Kalix
Maximum	62	Järfälla	58	Solna

Källa: Statistiska meddelanden S 10 SM 9201. Förskolor, fritidshem och familjedaghem den 31 december 1991.

Vi ser i tabellen att det fortfarande finns icke oväsentliga skillnader i inskrivningsgrad. Eftersom data är från 1991 speglar dessa skillnader sannolikt skillnader i efterfrågan. Vi har därför undersökt sambandet mellan kommunernas servicevolym och ett antal faktorer som kan ha betydelse för efterfrågan, bl a småbarnsföräldrarnas förvärvsfrekvens.

Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna kan, utöver skillnaden i servicevolym, också bero på kostnadsskillnader per serviceenhet. Ett del tidigare studier har indikerat stora skillnader mellan kommunerna då det gäller t ex kostnad per barn på daghem eller på fritidshem. Närmare undersökningar visar dock att skillnaderna delvis beror på svårigheterna att i den kommunala redovisningen särskilja kostnader som hänför sig till de olika barnomsorgsformerna, t ex genom att det finns integrerade barnstugor eller genom att på annat sätt resurser används gemensamt eller redovisas gemensamt för olika barnomsorgsformer. Vidare har tillgång till adekvata data om "volymen" producerad service varit bristfällig. I regel har endast en grov uppdelning i halvtid och heltid kunnat göras. Data om antalet inskrivna barn och andel med heltid har då hämtats från statsbidragsansökningarna.

I "Jämförelsetal för socialtjänsten 1990" (fortsättningsvis betecknad JS90) har man hanterat problemet med särskiljandet av kostnader för olika barnomsorgsformer genom att beräkna en "bruttokostnad per heltidsplats" som ett viktat medelvärde för barn på daghem, fritidshem och deltidsförskola (JS90, tabell 3). I detta projekt har denna metod vidareutvecklats. Till skillnad från JS90 har uppgifterna om antalet inskrivna barn hämtats från SCB's statistikuppgift per den 31 december och således ej från statsbidragsansökningarna. Detta ger bl a möjlighet att mer detaljerat särskilja barn i olika åldersgrupper. Det kan också ge en mer rättvisande bild av det under året genomsnittliga antalet inskrivna barn eftersom antalet tenderar att vara som högst vid tidpunkterna för statsbidragsansökningarna (1 april och 1 oktober).

I statsbidragsansökningarna indelas vistelsetiderna endast i heltider och deltider. I föreliggande studie har i stället vistelsetidsdata hämtats från SCB's barnomsorgsenkäter och utnyttjats på liknande sätt som i en tidigare studie av variationerna i daghemskostnaderna[4]. Den visade att systematiska skillnader mellan kommuner i fråga om genomsnittlig vistelsetid kunde vara en förklaring till kommunala kostnadsskillnader.

Vi har således i detta projekt dels beräknat kommunernas kostnader per "heltidsbarn" och kommunernas servicevolym och dels sökt förklaringar till kommunala skillnader i kostnad per heltidsbarn och i servicevolym. I samband med kommunala jämförelser används ibland termen servicenivå närmast som synonym med servicevolym. Det är emellertid viktigt att i detta sammanhang särskilja dessa begrepp. Kommunerna har samma servicenivå om invånarnas efterfrågan, kvantitativt och kvalitativt, tillgodoses i samma utsträckning. Beroende på t ex skillnader i befolkningsstruktur eller andra förhållanden kan en och samma servicenivå ställa skilda krav på servicevolym. Eftersom antalet barn påverkar behovet av barnomsorg har vi valt att studera skillnader i kommunernas "relativa" servicevolym, dvs antalet "heltidsbarn" i förhållande till antalet barn i aktuella åldersgrupper.

1.3 Disposition

I kapitel 2 beräknar vi kommunernas servicevolym, med vår definition på "heltidsbarn", och kan härigenom från totalkostnadsdata i JS90 bestämma kommunernas "enhetskostnad". Vi får på detta sätt dels en enhetskostnad för daghem, fritidshem och deltidsförskola, och dels en enhetskostnad för familjedaghem. Vi undersöker variationerna mellan kommunernas enhetskostnader och jämför också resultatet med motsvarande data från JS90. Den frågeställning som undersöks är således i vilken utsträckning de skillnader man tidigare funnit i kommunernas kostnad per heltidsplats beror på att man jämfört icke helt enhetliga "produkter"; varken skillnader i åldersfördelning eller vistelsetider på daghem beaktas i JS90. Vi finner att kostnadsskillnaderna mellan

[4] Jfr kap 4 i Schwarz&Nyman: " Marginaleffekter och tröskeleffekter — barnfamiljerna och barnomsorgen", Rapport till ESO, Ds 1991:66.

kommunerna reduceras; flertalet kommuner får en kostnad per heltidsbarn som avviker med mindre än 15% från medelvärdet. Större delen av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna beror således på skillnader i servicevolym.

I kapitel 3 övergår vi till att undersöka skillnaderna i kommunernas relativa servicevolym. Denna mäts med några olika mått, dels separata mått för förskolebarn och skolbarn och dels ett sammanfattande mått. Vi undersöker först 1990 års data och analyserar i vad mån servicevolymen samvarierar med olika omgivningsfaktorer eller behovsindikatorer, t ex förvärvsfrekvens. Genom regressionanalyser får vi här olika hypoteser om samband som vi sedan prövar närmare på data för 1991. Resultatet kan karakteriseras som en modell som beskriver kommunernas efterfrågan på barnomsorg.

I kapitel 4 analyserar vi möjliga orsaker till skillnaderna i kommunernas "enhetskostnad". Här avses då kostnaden per heltidsbarn, med vår definition, för barn inom den institutionella barnomsorgen, dvs barn på daghem, fritidshem och deltidsförskola.

I kapitel 5 länkar vi ihop resultat av analysen av servicevolymvariationerna i kapitel 3 med resultatet av analysen av enhetskostnaderna i kapitel 4 genom att undersöka sambandet mellan kommunernas barnomsorgskostnader och modellerna för servicevolym och enhetskostnader.

2 Kostnad per inskrivet barn och per heltidsbarn

Det går i regel inte att direkt från den kommunala redovisningen entydigt särskilja kostnader för daghem fritidshem och deltidsförskola. Detta fordrar omfattande specialstudier[5]. Vi har därför "vägt ihop" dessa tre omsorgsformer och beräknat antalet "heltidsbarn" genom att använda vikter som motsvarar kostnadsrelationerna mellan dem. Kommunernas enhetskostnad för denna institutionsanknutna barnomsorg behandlas i avsnitt 2.1 och kostnaderna för barn i familjedaghem i avsnitt 2.2.

2.1 Institutionell barnomsorg

Vi har använt samma uppgifter om den sammanlagda bruttokostnaden för daghem, fritidshem och deltidsförskola som i "Jämförelsetal för Socialtjänsten". Att vi får något avvikande enhetskostnader beror således inte på totalkostnadsdata utan på att vi har en annan definition på heltidsplats. Vi har också använt andra datakällor då det gäller antalet inskrivna barn och vistelsetider (se appendix 1).

Låt oss först se på kostnaden per heltidsplats enligt JS90. Tabell 2:1 visar dels riksgenomsnittet och dels medeltal för olika kommungrupper. Dels används Kommunförbundets vanliga indelning efter 8 olika kommuntyper och dels en indelning efter folkmängd. En skillnad i tabell

[5] Jfr t ex Curt Löfgren & Jan Eriksson: "Barnomsorgens ekonomi i tio kommuner — Varför så olika?", Socialkontoret, Umeå kommun.

2:1, jämfört med i JS90 publicerade data, är att vi vid beräkningen av medelvärdena tagit hänsyn till antalet enheter i kommunerna genom att beräkna viktade medelvärden. Riksgenomsnittet blev då 73400 kr år 1990.

Det finns stora skillnader mellan olika kommuner. I enkätundersökningen ingick 211 kommuner. För ca 30% av dessa kommuner avvek kostnaden per heltidsplats med mer än 10000 kr från riksgenomsnittet. Som vi ser i tabellen finns det också systematiska skillnader mellan olika kommuntyper.

Tabell 2.1 Kostnad per heltidsplats enligt "Jämförelsetal för Socialtjänsten" 1990. Barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola. Kommunerna fördelade efter kommungrupp och folkmängd.
Medelvärden, viktade med hänsyn till antalet platser i kommunerna. (Tabell 3 i JS90 avser oviktade medelvärden).

Kommungrupp	Kostnad per heltidsplats	Folkmängd	Kostnad per heltidsplats
Storstäder	82 020	0- 4 999	62 250
Förorter	74 150	5 000- 9 999	66 550
Större städer	73 220	10 000- 14 999	68 210
Medelstora städer	70 240	15 000- 19 999	67 980
Bruksorter	64 700	20 000- 29 999	70 780
Normalkommuner	67 700	30 000- 49 999	69 560
Glesbygdskommuner	71 210	50 000- 99 999	74 940
Landsbygdskommuner	70 750	100 000-199 999	72 520
		200 000-700 000	82 020
Samtliga	**73 450**		
Medelavvikelse	8 560		

I JS90 har antalet heltidsplatser erhållits genom omräkning av antalet inskrivna barn enligt statsbidragsansökningarna (medeltal 1 april och 1 oktober) med följande vägningstal:

— daghem	1,0
— fritidshem	0,5
— deltidsförskola	0,33

Man har således använt samma vikt för alla förskolebarn på daghem, oberoende av ålder och vistelsetid. En fråga är därför om kostnadsskillnaderna mellan kommunerna delvis kan bero på skillnader i ålderssammansättning och vistelsetider. Enligt flera tidigare undersökningar är kostnaderna för barn under 3 år klart högre än för de större förskolebarnen och kostnaderna påverkas också av vistelsetiden. Detta behandlas närmare i appendix 1. Vi har därför i denna studie preciserat definitionen på heltid till att avse 40 tim/vecka och gälla barn i åldersgruppen 3-6 år. Med *enhetskostnad* eller *kostnad per heltidsbarn* avser vi här fortsättningsvis kostnaden beräknad med följande kostnadsrelaterade viktsystem:

Daghem, 40 tim/vecka	
— barn 0-2 år	1,5
— barn 3-6 år	1,0
Fritidshem	0,5
Deltidsförskola	0,25

Kostnadskillnaderna mellan kommunerna påverkas bara av vår precisering av vägningstalen om det finns mer påtagliga skillnader mellan kommunerna i vad avser åldersfördelning och vistelsetider. Tabell 2:2 ger exempel på regionala skillnader. Vi ser i tabellen att andelen barn med vistelsetider över 35 timmar varierar icke oväsentligt mellan olika län. Vistelsetiderna i Jämtlands län motsvarar ungefär medelvärdet för hela landet.

Tabell 2.2 Vistelsetider på daghem. Exempel på regionala skillnader. Barn i åldern 3-6 år, januari 1991.
Procent

Län	Barnens vistelsetider 1-19 timmar/vecka	20-34 timmar/vecka	35- timmar/vecka
Stockholm	1	33	66
Jämtland	3	44	53
Jönköping	6	63	32
Kalmar	7	57	37

Källa: Bearbetning av data från SCB's barnomsorgsenkät, S 11 SM 9101.

Också fördelningen på åldersgrupper varierar något. I flertalet kommuner är 20-30% av barnen på daghem under 3 år men det finns kommuner med högre och lägre andelar.

Enhetskostnad 1990

Vi har beräknat kostnaden per heltidsbarn för den institutionella barnomsorgen för de 211 kommuner som ingick i JS90. Som ett resultat erhålls således en motsvarighet till tabell 3 i JS90. Tabell 2:3 visar (viktade) medelvärden för samma kommungrupper som tabell 2:1 ovan.

Riksgenomsnittet blir ca 76300 kr, dvs något högre än i JS90 (73450 kr). Eftersom samma kommunala totalkostnadsdata har utnyttjats beror skillnaden endast på vår precisering av definitionen på heltid och på att andra datakällor har utnyttjats. För båda fallen gäller att administrationskostnaden ej ingår.

Har den noggrannare beräkningen av antalet heltidsbarn minskat kostnadsskillnaderna mellan kommunerna? Spridningen mellan kommunerna, uttryckt i medelavvikelsen, har minskat något. Med JS90's metod var det närmare 30% av alla kommuner som hade en kostnad som skilde sig med mer än 10000 kr från medelvärdet. Med vår beräkningsmetod är det knappt 20% av kommunerna som har kostnader som avviker med mer än 10000 kr från medelvärdet. Men vi ser i tabell 2:3 att det fortfarande

finns systematiska skillnader mellan olika kommungrupper. Även dessa har dock minskat.

Tabell 2.3 Kostnad per heltidsbarn (vår definition) år 1990. Barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola. Kommunerna fördelade efter kommungrupp och folkmängd.
Medelvärden, viktade efter antalet heltidsbarn i kommunerna

Kommungrupp	Kostnad per heltidsbarn	Folkmängd	Kostnad per heltidsbarn
Storstäder	83 970	0- 4 999	65 930
Förorter	72 790	5 000- 9 999	74 070
Större städer	75 830	10 000- 14 999	74 520
Medelstora städer	74 540	15 000- 19 999	73 300
Bruksorter	70 500	20 000- 29 999	74 000
Normalkommuner	74 700	30 000- 49 999	73 300
Glesbygdskommuner	79 020	50 000- 99 999	75 830
Landsbygdskommuner	75 380	100 000-199 999	75 670
		200 000-700 000	83 850
Samtliga	**76 320**		
Medelavvikelse	8 180		

Skillnaden mellan billigaste och dyraste kommungrupp, bruksorter respektive storstäder, har minskat från ca 17000 kr till ca 13 000 kr. Också då det gäller indelningen efter kommunstorlek ligger medelvärdena nu närmare varandra, dock att det fortfarande är en klar skillnad mellan de minsta och de största kommunerna.

En intressant förändring är att "rangordningen" mellan kommungrupperna har påverkats (jfr appx 1). Störst är förändringen för förorterna som övergår från att vara näst dyraste till näst billigaste kommungrupp. Det beror på att en del förorter både har jämförelsevis långa vistelsetider och en hög andel barn under 3 år.

Vid vår genomgång att olika datakällor för antalet inskrivna barn fann vi i en del fall rätt stora avvikelser som knappast enbart kan förklaras av att data gällde olika tidpunkter på året; det kan här också förekomma direkta datafel eller oklarheter på grund av något olika definitioner. Att t ex skolbarn ibland är inskrivna på daghem kan ge anledning till feltolkningar. Det finns således inte enbart osäkerheter då det gäller kostnader, t ex på grund av olika redovisningsprinciper, utan också osäkerheter om hur mycket barnomsorg som produceras för de redovisade kostnaderna. Båda dessa typer av osäkerheter påverkar givetvis beräkningen av enhetskostnaden.

En slutsats här är således att systematiska skillnader i vistelsetider och åldersfördelning förklarar en del av de skillnaderna mellan kommuner och kommungrupper som tidigare publicerade data visat och att skillnaderna mellan kommunerna också kan bero på dataosäkerheter. Det finns dock fortfarande skillnader mellan kommuner som uppvisar en viss regularitet och därför skulle kunna bero på skillnader i strukturella förutsättningar. Vi undersöker detta närmare i kapitel 4 som också omfattar data för 1991. I det följande behandlas först kostnaderna i

familjedaghem (avsnitt 2.2) och sedan kommunala skillnader i servicevolym (kap 3).

2.2 Familjedaghem (1990-1991)

För barn i familjedaghem skulle man kunna vänta sig att det knappast fanns några mer märkbara kostnadsskillnader mellan kommunerna eftersom man tillämpar samma löneprincip för dagbarnvårdarna. De är lönegradsplacerade och får heltidslön för 3,5 heltidsbarn (= 28 barntimmar per dag). Därutöver utgår en omkostnadsersättning. Kommunförbundet har i sin driftskostnadskalkyl beräknat kostnaden för familjedaghem för olika vistelsetider. För 40 timmar per vecka ger deras kalkyl 57000 kr för 1990, vilket också nära överensstämmer med medelvärdet för de kommuner som ingick i enkäten för JS90 (jfr tabell 2:4 nedan).

Men enligt JS90 förekommer stora variationer, från omkring 40000 kr per heltidsplats upp till inemot 80000 kr. Ett av skälen till variationerna är att en del kommuner ger högre ersättning för de minsta barnen. Och en del kommuner som haft svårt att rekrytera tillräckligt med dagbarnvårdare har tillämpat någon variant av vad som tidigare betecknats "Uppsalamodellen", dvs de betalar också en viss ersättning för dagbarnvårdarens eget barn. Detta system användes bl a i Stockholm 1990-1991 och förklarar således den höga kostnaden i Stockholm eftersom dagbarnvårdares egna barn inte räknas in i antalsstatistiken.

I JS90 har man vid beräkningen av antalet heltidsplatser i familjedaghem använt statsbidragsansökningarnas uppdelning i halvtid och heltid. Vistelsetider över 35 tim/vecka klassificeras där som heltid och alla andra fall som halvtid. Detta ger emellertid en överskattning av kostnaden per heltidsplats i kommuner med relativt sett många barn med "lång deltid", dvs 25-35 tim/vecka.

Vi har undersökt kommunernas kostnader för familjedaghem på motsvarande sätt som daghemmen och fritidshemmen. Först har således den genomsnittliga vistelsetiden i varje kommun för förskolebarnen beräknats från data från barnomsorgsenkäten. För barn i skolåldern har vistelsetiden, liksom i JS90, antagits vara i genomsnitt 4 tim per dag. Kostnaden per heltidsplats (40 tim per vecka) har beräknats med användning av kostnadsdata från tabell 5 i JS90. För vissa kommuner har dock vistelsetiden för skolbarnen justerats nedåt. Detta har gjorts i de fall då det först beräknade antalet heltidsplatser gav en alltför låg kostnad per årsarbetare (< 175000 kr inkl. omkostnadspåslag).

Som resultat erhölls en genomsnittlig heltidskostnad (40 tim/vecka) på 56550 kr. Kostnaden för heltid i familjedaghem är således ca 75% av heltidskostnaden för daghem (40 timmar) för barn 3-6 år. Liksom för kostnaden i JS90 gäller att administrationskostnaden ej ingår. Högra kolumnen i tabell 2:4 visar beräknade (viktade) medelvärden för olika kommungrupper. Som jämförelse ges motsvarande värden från JS90 (till vänster).

Tabell 2.4 Kostnad 1990 per heltidsbarn (40 timmar/vecka) i familjedaghem. Till vänster kostnad per heltidsplats enligt "Jämförelsetal för Socialtjänsten", JS90. Till höger beräknad kostnad per heltidsbarn. Kommunerna fördelade efter kommungrupp.
Medelvärden, viktade efter antalet heltider i kommunerna (tabell 5 i JS90 avser oviktade medelvärden).

Kommungrupp	Kostnad per heltidsplats enligt JS90	Kostnad per heltidsbarn 40 tim/v
Storstäder	73 250	73 320
Stockholm	78 700	80 850
Malmö	61 050	57 790
Förorter	65 200	61 670
Större städer	59 740	54 850
Medelstora städer	55 850	54 250
Bruksorter	54 790	52 790
Normalkommuner	55 980	53 440
Glesbygdskommuner	54 710	52 880
Landsbygdskommuner	55 810	52 260
Samtliga	**59 620**	**56 550**
Medelavvikelse	8 200	8 020

Vi ser i tabellen att det knappast förekommer några systematiska skillnader mellan olika kommungrupper annat än de som sannolikt sammanhänger med andra ersättningssystem i kommuner där man av arbetsmarknadsskäl haft svårt att rekrytera dagbarnvårdare. Detta gäller Stockholm och en del förorter.

Familjedaghemskostnaden 1991

Tabell 2:5 visar beräknad kostnad per heltidsbarn i familjedaghem 1991. Som jämförelse anges också kostnaden från Jämförelsetal för Socialtjänsten 1991, JS91. Riksgenomsnittet är 14% högre än 1990, men kostnaderna är inte helt jämförbara eftersom 1991 års enkät var mindre detaljerad och till skillnad från 1990 omfattade samtliga kommuner. Liksom för 1990 finns inga systematiska skillnader mellan olika kommungrupper utöver de högre kostnaderna i en del storstäder och förorter.

Tabell 2.5 Kostnad 1991 per heltidsbarn (40 timmar/vecka) i familjedaghem. Till vänster kostnad per heltidsplats enligt "Jämförelsetal för Socialtjänsten", JS91. Till höger beräknad kostnad per heltidsbarn. Kommunerna fördelade efter kommungrupp.
Medelvärden viktade efter antalet heltider i kommunerna (tabell 5 i JS91 avser oviktade medelvärden.

Kommungrupp	Kostnad per heltidsplats enligt JS91	Kostnad per heltidsbarn 40 tim/v
Storstäder	69 060	64 810
Stockholm	72 010	65 230
Göteborg	58 920	58 520
Malmö	78 260	73 470
Förorter	74 720	70 100
Större städer	69 020	64 200
Medelstora städer	66 520	65 240
Bruksorter	66 600	63 550
Normalkommuner	64 400	61 970
Glesbygdskommuner	62 680	61 060
Landsbygdskommuner	63 180	63 550
Samtliga	**67 670**	**64 560**
Medelavvikelse	8 200	8 020

3 Servicevolym, behov och omgivningsfaktorer

I detta kapitel analyseras skillnaderna i servicevolym mellan olika kommuner. Försök görs att förklara dessa skillnader med ett antal behovsindikatorer eller omgivningsfaktorer. Det är i första hand olika mått på småbarnsföräldrarnas förvärvsarbete som undersöks.

Skillnaden mellan kommunernas enhetskostnader är jämförelsevis liten jämfört med skillnaderna i barnomsorgskostnaden räknat per barn i aktuella åldersgrupper. Den stora skillnaden mellan kommunerna gäller således omfattningen av barnomsorgen, servicevolymen. Vi undersöker här först den faktiska omfattningen av barnomsorgen år 1990 och sambandet mellan denna servicevolym och olika kommunala faktorer. Denna studie omfattar de 211 kommuner som ingick i JS90. I 1991 års studie ingår samtliga kommuner.

3.1 Definitioner och datakällor

Liksom i kapitel 2 används här antalet "heltidsbarn" som mått på kommunernas servicevolym. Barn inskrivna i daghem, fritidshem, deltidsförskola och familjedaghem ingår, däremot ej öppen förskola. Antalsuppgifterna är hämtade från SCB's statistik per den 31 dec och omräknade till heltider med hjälp av vistelsetidsdata från SCB's barnomsorgsenkäter (jfr appx. 1). Några olika *relativa* mått på kommunernas servicevolym har beräknats, dvs antalet "heltidsbarn" i barnomsorgen i förhållande till det totala antalet barn i kommunen i motsvarande åldersgrupper. Följande mått har definierats:

Volym6 = Summan av antalet heltidsbarn under 7 år i olika barnomsorgsformer i förhållande till antalet barn under 7 år i kommunen

VolymS = Summan av antalet heltidsbarn över 7 år i olika barnomsorgsformer i förhållande till antalet barn 7-12 år i kommunen

KVolym = Ett kostnadsviktat sammanfattande mått på antalet heltidsbarn i förhållande till antalet barn i åldern 0-12 år i kommunen.

Tabell 3:1 belyser variationerna mellan kommunerna i vad avser relativ servicevolym för barn under 7 år.

Tabell 3.1 Antalet heltidsbarn i daghem och familjedaghem i procent av antalet barn under 7 år, Volym6

	1990		1991	
Minimum	26,4	Vansbro	28,6	Rättvik
Medel	48,5	Falun	49,9	Forshaga
Maximum	65,2	Lessebo	69,7	Järfälla

Förvärvsfrekvensvariabler

I SCB's barnomsorgsenkäter ingår uppgifter om föräldrarnas förvärvsarbete. De omfattar bl a antalet timmar per vecka som de normalt förvärvsarbetar eller studerar (5 tidsintervall). Vidare efterfrågas uppgift om huvudsaklig sysselsättning under januari månad. Av SCB beställda specialkörningar har gett tabeller med denna typ av data. Dessa har sedan bearbetats så att genomsnittlig arbetstid respektive andel med förvärvsarbete minst T timmar (T=1, 16, 25, 35) per vecka beräknats. Värdena för 1990 har sedan beräknats som ett medeltal av uppgifterna från jan 1990 och jan 1991. På motsvarande sätt har värdena för år 1991 beräknats som ett medeltal av uppgifterna från jan 1991 respektive jan 1992.

Tabell 3.2 Beteckningar för olika förvärvsarbetsvariabler

A1	Andel som förvärvsarbetar mer än 1 timma/vecka
A16	Andel som förvärvsarbetar mer än 16 timmar/vecka
A25	Andel som förvärvsarbetar mer än 25 timmar/vecka
A35	Andel som förvärvsarbetar mer än 35 timmar/vecka
Medel	Genomsnittlig förvärvsarbetstid (vårdnadshavaren)
Andel	Andel som förvärvsarbetade/studerade intervjuveckan (båda föräldrarna)
AF1,AF16 AF25,AF35	Betecknar motsvarande för de som förvärvsarbetade/studerade i januari, dvs andelen som dels faktiskt förvärvsarbetade under intervjuveckan och dels uppgett att de normalt förvärvsarbetar minst 1, 16 etc timmar/vecka

Tabell 3:2 ger definitioner och beteckningar för ett antal olika förvärvsfrekvensvariabler. Med "andel som förvärvsarbetar" avses genomgående andel barn till "vårdnadshavare" som förvärvsarbetar. "Vårdnadshavare" avser i SCB's barnomsorgsenkät modern om det gäller två samboende föräldrar, annars den ensamstående föräldern. Tabell 3:3 illustrerar skillnaderna mellan olika kommuner för två av förvärvsfrekvensvariablerna. Vi ser att skillnaderna mellan kommunerna rör sig om en faktor 2 och att skillnaden är störst då det gäller andelen som arbetar minst 35 tim/vecka.

Tabell 3.3 Andel som förvärvsarbetar mer än 25 timmar/vecka resp mer än 35 timmar/vecka 1991
Procent

	> 25 timmar/vecka		> 35 timmar/vecka	
Minimum	50,4	Hylte	23,8	Boxholm
Medel	68,6	Avesta	38,4	Karlstad
Maximum	81,6	Boden	54,4	Sundbyberg

Sambandet mellan kommunernas servicevolym och bl a förvärvsfrekvensvariabler har undersökts med regressionsanalys. I avsnitt 3.2 undersöks data för år 1990 och då med begränsning till de 211 kommuner som ingick i JS90. I avsnitt 3.3 analyseras data för år 1991.

3.2 Kommunernas servicevolym år 1990

Tabell 3:4 visar samvariationen mellan kommunernas servicevolym och de olika förvärvsarbetsvariablerna. Eftersom data om förvärvsarbetet avser vårdnadshavare för barn under 7 år så är det i första hand omfattningen av barnomsorgen för förskolebarn som kan förväntas samvariera med förvärvsarbetsvariablerna. Högst samvariation ger variabeln A25, andelen som förvärvsarbetar minst 25 tim/vecka och vårdnadshavarnas genomsnittliga arbetstid (Medel). Vi ser i tabellen att även omfattningen av barnomsorgen för skolbarnen samvarierar med förvärvsarbetsvariablerna fastän dessa avser vårdnadshavare för barn under 7 år.

Tabell 3.4 Samvariationen mellan relativ servicevolym och förvärvsfrekvensvariabler
Korrelationskoefficienterna beräknade med data från 211 kommuner år 1990

	Volym6	VolymS
A1	0,58	0,49
A16	0,64	0,51
A25	0,76	0,59
A35	0,58	0,44
Medel	0,76	0,59
AF1	0,44	0,26
AF16	0,50	0,30
AF25	0,74	0,51
AF35	0,56	0,34

Vi har undersökt om servicevolymen kan beskrivs i form av modeller där förvärvsfrekvensvariablerna ingår, dvs vi har undersökt modeller av bl a följande typ:

$$Volym6 = konst. + c_1*A16 + c_2*A25$$

Det visar sig att flera olika kombinationer av förvärvsfrekvensvariablerna ger ungefär samma grad av överensstämmelse med servicevolymen. Tabell 3:5 ger exempel på regressionsanalysresultat för förskolebarnen och tabell 3:6 för skolbarnen. För förskolebarnen får vi R^2-värden på ca 0,6[6].

Tabell 3.5 Relativ servicevolym för förskolebarn år 1990, Volym6

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,38	-3,7	Konstant	-0,35	-3,8
A1	0,41	2,9	A16	0,41	3,0
A25	0,72	11,5	A25	0,69	10,0
R^2 = 0,596			**R^2 = 0,597**		
Konstant	-0,30	-4,2	Konstant	-0,31	-3,4
Medel	0,84	5,0	A16	0,38	2,8
AF25	0,43	3,3	A25	0,50	3,7
			AF25	0,27	1,7
R^2 = 0,593			**R^2 = 0,602**		

Tabell 3.6 Relativ servicevolym för skolbarn år 1990, VolymS

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,38	-4,3	Konstant	-0,24	-4,0
A1	0,26	2,9	A16	0,22	2,4
A25	0,26	6,4	A25	0,26	5,7
R^2 = 0,37			**R^2 = 0,36**		

Är samvariationen mellan omfattningen av kommunernas barnomsorg för barn under 7 år och föräldrarnas förvärvsarbete hög eller låg? Det beror på vad man förväntat sig. Att vi inte får högre R^2-värden än omkring 0,6 innebär att den undersökta modelltypen på ett ungefär, men utan större precision, beskriver den faktiska omfattningen av kommunernas barnomsorg år 1990. Men samvariationen ter sig givetvis påtagligt hög om man väntat sig att det inte skulle finnas något samband alls mellan kommunernas servicevolym och kvinnors förvärvsfrekvens.

Från den Kommunalekonomiska kommitténs arbete har rapporterats att man undersökt sambandet mellan kommunernas kostnader och kvinnlig förvärvsfrekvens och då funnit en *negativ* samvariation, dvs jämförelsevis låga kostnader i kommuner med hög kvinnlig förvärvsfrekvens och vice

[6] R^2, determinationskoefficienten, är ett mått på överensstämmelsen mellan modell och data och kan som högst uppgå till 1.

versa. Detta stämmer dock inte överens med resultatet från en regressionsanalys med KEK's data där det använda åldersindexet kompletterades med förvärvsfrekvensdata från SCB's barnomsorgsenkät[7]. I detta fall ökade samvariationen.

Förklaringen är att den variabel som KEK undersökte inte avsåg kvinnlig förvärvsfrekvens utan var en antalsvariabel som dividerats med kommunens folkmängd. Låt oss här beteckna den KEK20. Den var enligt uppgift från KEK's sekretariat definierad på följande sätt:

KEK20 = Antal kvinnor sysselsatta minst 20 tim/v och har barn ≤ 12 år / folkmängd i kommunen (år 1985).

I tabell 3:7 jämförs denna variabel med en av förvärvsfrekvensvariablerna från SCB's barnomsorgsenkät, A25. Vi ser här att KEK's "förvärvsfrekvensvariabel" är lägst i de kommuner som har högst förvärvsfrekvens!

Tabell 3.7 Exempel på skillnader mellan förvärvsfrekvens och KEK's variabel KEK20
Andelar i procent

	A25	KEK20
Hjo	58	11,7
Åre	69	10,7
Sundbyberg	80	8,1

Av betydelse i detta sammanhang är skillnaderna mellan olika kommuner i vad avser andelen barn i "barnomsorgsålder", dvs antalet barn delat med folkmängden. En möjlighet är att i stället för att ta hänsyn till dessa skillnader genom ett särskilt åldersindex så skulle man kunna undersöka sambandet mellan kostnaderna och en variabel av KEK's typ, dvs antalet förvärvsarbetande kvinnor med barn i barnomsorgsålder dividerat med folkmängden. Men barnomsorgen är, relativt sett, dyrare för barn under 7 år än för barn i skolåldern. De kommuner som år 1991 hade jämförelsevis många små barn är inte samma kommuner som år 1985 hade en stor andel barn under 12 år.. Detta illustreras i tabell 3:8.

Tabell 3.8 Antalet barn under 7 år med förvärvsarbetande vårdnadshavare, jämfört med antalet förvärvsarbetande kvinnor beräknat med KEK's variabel

	Antal med A16	Antal med A25	KEK's antal förv. kvinnor
Sundbyberg	2 471	2 193	2 522
Svedala	1 478	1 171	2 669
Åre	651	808	1 067
Hjo	629	445	1 081

[7] Jfr B. Schwartz: "Kommunala kostnadsjämförelser och regressionsanalys", EFI Research Paper Nr 6466, Februari 1993.

I tabellen har förvärvsfrekvensvariablerna från SCB's barnomsorgsenkät använts för att beräkna *antalet* barn med vårdnadshavare som förvärvsarbetar minst 16 tim/v resp minst 25 tim/v. Den jämförs med de antalsvärden som KEK's variabel ger.

Om vi jämför Sundbyberg med Svedala ser vi att KEK's variabel ger högst antal i Svedala medan antalet barn med förvärvsarbetande vårdnadshavare i själva verket är väsentligt högre i Sundbyberg. Motsvarande gäller vid jämförelse mellan Åre och Hjo.

Ytterligare variabler?

Tabell 3:5 visade resultatet av analysen av sambandet mellan kommunernas servicevolym för barn under 7 år och förvärvsfrekvenserna. Resultatet kan tolkas på följande sätt. Det finns skillnader mellan olika kommuner i vad avser förvärvsfrekvens och dessa skillnader förklarar *delvis* variationerna i kommunernas servicevolym.

Frågan är då vilka ytterligare faktorer det finns som kan ha betydelse för efterfrågan på barnomsorg och påverka kommunernas utbud. Eftersom servicevolymen här uttryckts i andelen "heltidsbarn" är också faktorer som påverkar sambandet mellan vistelsetider och arbetstider av betydelse, t ex restiden mellan daghem och arbetsplats.

Skillnaden mellan vistelsetid och förvärvsarbetstid kan förväntas vara större för ensamstående föräldrar. Samboende föräldrar kan turas om med hämtning och lämning av barnet/barnen. Vi har därför också undersökt följande variabler från SCB's barnomsorgsenkäter:

Ensam = andelen barn med ensamstående förälder
Ensamf = andelen barn med ensamstående förälder som förvärvsarbetar minst 16 tim/vecka

Genom bearbetningar av data från BoU-enkäterna kan längden av barnens vistelsetid på daghem jämföras med vårdnadshavaren arbetstid. I en del förorter, kända som pendlingskommuner, är vistelsetiderna på daghemmen i genomsnitt klart längre än vårdnadshavarens arbetstid. För genomsnittet för samtliga kommuner gäller dock att vistelsetiderna endast är obetydligt längre än arbetstiderna. Effekten av att "vårdnadshavaren" får hjälp med hämtning eller lämning, kanske också av släktingar/-grannar, är således märkbar.

Det har i samband med olika tidigare studier visat sig att sambandet mellan förvärvsarbete och kommunal barnomsorg, eller annan barnomsorg utanför hemmet, inte är så entydigt. Det är t ex inte ovanligt att båda föräldrarna förvärvsarbetar utan att barnet har kommunal barnomsorg. I SCB's årliga hushållsinkomstundersökning, HINK, har sedan 1985 ingått uppgift om ifall barnet/barnen haft kommunal barnomsorg. SCB's levnadsnivåundersökning, ULF, innehåller flera enkätfrågor om barnomsorgen. I en del statistik klassas en person som förvärvsarbetande även vid t ex tjänstledighet. Men av ovan nämnda hushållsundersökningar framgår det att det också förekommer att båda föräldrar förvärvsarbetar

och har förvärvsinkomster utan att de har kommunal barnomsorg. Ofta men inte alltid arbetar då den ena föräldern endast kort deltid.

Omkring 1980 var det ca 14% av barnen under 7 år som hade privat dagmamma eller annan privat betald barnomsorg, men i takt med utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen har denna andel successivt minskat. Enligt BoU i jan 1992 var det mindre än 3% av barnen som hade privat (icke-subventionerad) barnomsorg. Men det finns fortfarande familjer där båda föräldrarna förvärvsarbetar och ändå inte har vare sig kommunal barnomsorg eller privat dagmamma. Ofta är då vårdnadshavaren själv kommunal dagmamma men det kan också vara så att föräldrarna arbetar olika tider eller har barnet med sig på arbetet.

Det finns stora skillnader mellan olika kommuner då det gäller andelen barn i familjedaghem. I kommuner med jämförelsevis många dagbarnvårdare är ofta också den kvinnliga förvärvsfrekvensen låg och skattekraften låg (jfr tabell 3:9). Kommunernas skattekraft samvarierar med förvärvsfrekvensen för kvinnor vilket naturligtvis delvis är en direkt följd av att kvinnornas förvärvsarbete ökar skattekraften. Men sambandet är delvis indirekt; en mer differentierad näringslivsstruktur ger bättre möjligheter till förvärvsarbete och därför en högre andel förvärvsarbetande. Vi har mot denna bakgrund också med kommunernas skattekraft (skattk, andel av medelskattekraften) bland undersökningsvariablerna.

Tabell 3:9 visar hur andelen barn i familjedaghem samvarierar med olika variabler. Korrelationen med förvärvsfrekvensvariablerna är negativ, dvs andelen barn i familjedaghem tenderar att vara lägre i kommuner med hög förvärvsfrekvens och hög skattekraft.

Tabell 3.9 Variabeln MIX = andelen heltidsbarn i familjedaghem i förhållande till det totala antalet heltidsbarn. Samband med kommunernas skattekraft och förvärvsarbetsvariablerna. Korrelationskoefficienter år 1990.

	MIX	Skattk
A1	-0,26	0,46
A16	-0,27	0,48
A25	-0,46	0,60
A35	-0,38	0,55
Medel	-0,43	0,63
Skattk	-0,48	1,00
Gles	0,25	

Sammanfattande mått på kommunernas servicevolym — Kvolym

Vi har beräknat ett sammanfattande mått på barnomsorgens servicevolym som en summa av antalet heltidsbarn inom den institutionella barnomsorgen och antalet heltidsbarn i familjedaghem. Summan har viktats med hänsyn till kostnaderna så att heltidsbarn i familjedaghem getts vikten 0,74, vilket motsvarade relationerna mellan enhetskostnaderna (jfr kap 2). Beteckningen KVolym (kostnadsjusterad relativ servicevolym) avser denna servicevolym i relation till antalet barn i kommunen i motsvarande åldersgrupp (0-12 år).

Vi har undersökt sambandet mellan kommunernas servicevolym, uttryckt i KVolym, och olika variabler, bl a förvärvsfrekvenser. Eftersom kostnaden beror på både antalet heltidsbarn och andelen barn i familjedaghem kan modellen också innehålla produkttermer. Vi undersöker således i detta fall modeller av följande typ:

$$KVolym = konst. + c_1*A16 + c_2*A25 + c_3*A1*A25 \text{ etc}$$

Tabell 3:10 visar exempel på resultat med förvärvsfrekvensvariabler och med variabeln Ensamf. Då A35, andelen som förvärvsarbetar mer än 35 tim/vecka, kombineras med andra variabler får denna term ofta en negativ koefficient, vilket är något svårtolkat. Vi ser i tabellen att förvärvsfrekvensvariablerna förklarar inemot 60% av variationerna i kommunernas servicevolym.

Tabell 3.10 KVolym, kostnadsjusterad relativ servicevolym. År 1990.

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,34	-4,3	Konstant	-0,28	-4,0
A1	0,27	2,5	A16	0,21	2,0
A25	0,57	11,6	A25	0,57	10,5
R^2 = 0,590			**R^2 = 0,585**		
Konstant	-0,20	-5,9	Konstant	-0,28	-4,0
A25	0,67	10,5	A16	0,23	2,1
A35	-0,04	-0,5	A25	0,50	8,6
			Ensamf	0,52	3,1
R^2 = 0,578			**R^2 = 0,602**		

Tabell 3:11 ger exempel på resultat då vi undersöker modeller med fler variabler. Vi ser här att R^2-värdena ökar påtagligt då skattekraftsvariabeln används som koefficient till förvärvsarbetsvariablerna. Skattekraften kan här tolkas som en indikator på omfattningen av den formella/informella ekonomin. Kommuner med lägre skattekraft och mindre utvecklad formell ekonomi kan ha bättre fungerande sociala nätverk där barnfamiljerna i högre grad kan få hjälp av släkt och grannar. Skattekraften kan här fungera som ett mått på (vara negativt korrelerad med)

- möjligheterna att rekrytera dagbarnvårdare
- skillnaderna mellan vistelsetider och arbetstider (andra kan hjälpa till med hämtning och lämning, restider)
- möjligheterna att förvärvsarbeta utan behov av kommunal barnomsorg

Förvärvsarbetsvariabeln med skattekraften som koefficient kan således tolkas på följande sätt. I vad mån vårdnadshavarens förvärvsarbete, bl a kortare deltidsarbete, leder till efterfrågan på kommunal barnomsorg varierar mellan olika kommuner beroende på ett flertal förhållanden som skattekraftvariabeln är ett mått på.

Också olika mått på befolkningstäthet eller befolkningsgleshet har prövats t ex Idtat (mått på befolkningstäthet, beräknat från Invdist, det genomsnittliga avståndet mellan kommunens invånare. Idtat = 10/Invdist). Gles bebyggelse kan medföra att man prefererar familjedaghem eftersom det kan ge kortare restider. Hög befolkningstäthet kan medföra större svårigheter för skolbarn "att klara sig själva", t ex beroende på trafikproblem, och kan härigenom tänkas påverka andelen inskrivna skolbarn.

Tabell 3.11 KVolym, kostnadsjusterad relativ servicevolym år 1990

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,15	-7,2	Konstant	-0,15	-6,8
A25	0,40	8,9	A25	0,38	8,2
A1*Skattk	0,21	8,6	A1*Skattk	0,20	8,0
			Ensamf	0,23	1,5
R^2 = 0,688			**R^2 = 0,691**		
Konstant	-0,13	-5,5	Konstant	-0,13	-5,6
A25	0,40	8,6	A25	0,41	9,3
A1*Skattk	0,16	5,3	A1*Skattk	0,16	5,3
Ensamf	0,08	0,5	Idtat	0,11	2,9
Idtat	0,10	2,5			
R^2 = 0,700			**R^2 = 0,700**		

I tabell 3:12 jämförs för två modellexempel värdena för olika kommungrupper med faktiska värden på KVolym. De två modeller (index) som exemplifieras är dels ett som enbart innehåller förvärvsfrekvensvariabler (A1 och A25) och dels ett som också innehåller förvärvsfrekvensen A1 med skattekraften som koefficient samt täthetsvariabeln (Idtat).

Vi ser i tabellen att den modell som enbart innehåller förvärvsfrekvensvariabler tenderar att underskatta höga värden och överskatta låga värden. Detsamma gäller i viss mån också den andra modellen men i lägre grad.

Tabell 3.12a Relativ servicevolym för olika kommungrupper år 1990
Medelvärden för faktisk servicevolym och för två modellvarianter; Indexf[1] och Indexsk[2]

Kommungrupp	KVolym	Indexf	Indexsk
Storstäder	0,406	0,346	0,400
Stockholm	0,437	0,357	0,422
Malmö	0,311	0,313	0,336
Förorter	0,343	0,331	0,351
Större städer	0,326	0,322	0,308
Medelstora städer	0,273	0,294	0,283
Bruksorter	0,298	0,302	0,291
Normalkommuner	0,243	0,264	0,251
Glesbygdskommuner	0,236	0,286	0,253
Landsbygdskommuner	0,225	0,260	0,235
Samtliga	**0,306**	**0,306**	**0,306**
Medelavvikelse	0,071	0,045	0,060

[1] Indexf = -0,324 + 0,271*A1 + 0,57*A25

[2] Indexsk = -0,123 + 0,405*A25 + 0,155*A1*Skattk + 0,111*Idtat

Tabell 3.12b Relativ servicevolym för olika kommungrupper år 1990
Medelvärden för faktisk servicevolym och för två modellvarianter; Indexf och Indexsk

Folkmängd	KVolym	Indexf	Indexsk
0- 4 999	0,277	0,300	0,264
5 000- 9 999	0,238	0,256	0,238
10 000- 14 999	0,239	0,259	0,245
15 000- 19 999	0,260	0,286	0,273
20 000- 29 999	0,277	0,294	0,285
30 000- 49 999	0,281	0,294	0,292
50 000- 99 999	0,327	0,326	0,324
100 000- 199 999	0,339	0,329	0,314
200 000- 700 000	0,405	0,346	0,400

3.3 Servicevolym — 1991 års data

En undersökning av 1991 års data förväntas ge ett intressantare resultat, jämfört med undersökningen av 1990 års data, då barnomsorgen 1991 i det närmaste var fullt utbyggd. Av den anledningen kan man förvänta sig ett klarare samband mellan servicevolym och olika faktorer som påverkar efterfrågan. Vid beräkningen av servicevolymen 1991 har även den icke-kommunala barnomsorgen tagits med vilket också bör förstärka sambandet mellan efterfrågevariablerna och den beräknade servicevolymen. Analysen bygger på data för samtliga 284 kommuner.

Variationer i servicevolym

Variationerna i volymen producerad barnomsorg i kommunerna år 1991 illustreras i tabell 3:13 (i %). Servicevolymen är uttryckt som antalet heltidsbarn dividerat med antalet barn i motsvarande åldersgrupper. För t ex förskolebarn varierar således den relativa andelen heltidsbarn mellan 28,6 och 69,7%. Andelarna har ökat något jämfört med 1990.

Tabell 3.13 Relativ servicevolym år 1991. 284 kommuner
Procent

	Volym6	VolymS	Mix	KVolym
Minimum	28,6	5,4	4,0	17,0
Medel	49,9	14,4	24,5	32,2
Maximum	69,7	26,3	75,8	48,5

På samma sätt som med 1990 års data har sambandet mellan den relativa servicevolymen och olika variabler undersökts.

Kostnadsjusterad volym (KVolym)

För det kostnadsjusterade volymmåttet erhålls högst R^2-värden för 1991 års data med samma variabelkombinationer som gav högst värden 1990. Tabell 3:14 visar några resultat. Modellens överensstämmelse med kommunernas faktiska serviceproduktion har ökat något.

De olika alternativen i tabell 3:14 visar att modellens överensstämmelse med kommunernas serviceproduktion, liksom år 1990, är väsentligt bättre då skattekraftsvariabeln används som koefficient för förvärvsarbetsvariabeln A1. Den skattekraftsvariabel som använts i ovan redovisade resultat var den för år 1991 preliminärt beräknade skattekraften för år 1991. Efter ersättning med den definitiva skattekraften 1991 minskade R^2-värdet något, se tabell 3:15 till vänster. En justering har gjorts så att alla kommuner med skattekraft över 1,27 getts värdet 1,27. Deras modellvärden översteg annars deras faktiska värden. Vi ser i tabell 3:15 till höger att R^2-värdet härigenom ökade. Detta alternativ betecknas fortsättningsvis Modell1. I appendix 2 visas resultat av några kompletterande analyser där ytterligare några variabler undersökts, bl a arbetsresornas längd och den allmänna förvärvsintensiteten för kvinnor 20-64 år.

Tabell 3.14 KVolym, kostnadsjusterad relativ servicevolym. År 1991.

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,17	-8,4	Konstant	-0,15	-7,2
A25	0,36	8,7	A25	0,39	9,3
A1*Skattk	0,24	11,4	A1*Skattk	0,20	7,6
Ensamf	0,33	2,8	Ensamf	0,16	1,2
			Idtat	0,12	3,1
R^2 = 0,724			**R^2 = 0,733**		
Konstant	-0,14	-6,8	Konstant	-0,34	-4,8
A25	0,39	9,6	A1	0,23	2,3
A16*Skattk	0,20	7,4	A25	0,64	13,5
Idtat	0,14	4,1			
R^2 = 0,730			**R^2 = 0,573**		

Tabell 3.15 KVolym, kostnadsjusterad relativ servicevolym. År 1991.

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,15	-7,0	Konstant	-0,15	-7,1
A25	0,38	8,9	A25	0,36	8,3
A1*Skattk91	0,19	7,4	A1*Skattk91j	0,21	7,6
Ensamf	0,20	0,2	Ensamf	0,14	1,1
Idtat	0,12	3,1	Idtat	0,13	3,5
R^2 = 0,730			**R^2 = 0,732**		

I tabell 3:16 jämförs kommunernas faktiska serviceproduktion med modellvärdena för två modellexempel, ModellF och Modell1. Tabellen visar viktade medelvärden för olika kommungrupper. Riksgenomsnittet, 0,322, är högre än 1990 (jfr tabell 3:12). Skillnaden beror dock främst på att vi för år 1991 också tagit med "icke-kommunal" barnomsorg enligt SCB's statistikuppgifter. Utbyggnaden av barnomsorgen 1991 medförde endast en obetydlig ökning av den relativa servicevolymen eftersom också antalet barn under 12 år ökade.

Vi ser i tabell 3:16 att den enklare modellvarianten, ModellF, som endast innehåller två förvärvsarbetsvariabler, tenderar att underskatta höga värden och överskatta låga värden på samma sätt som för år 1990.

Motsvarande systematiska skillnader är skönjbara också för den mer utvecklade modellvarianten, Modell1, men skillnaderna är jämförelsevis små. Eftersom köerna år 1991 i många kommuner var små eller hade upphört kan modellen tolkas som en beskrivning av efterfrågan på barnomsorg. I den mån som modellen tillräckligt väl beskriver efterfrågan på barnomsorg bör således modellvärdena överstiga den faktiska serviceproduktionen i kommuner med långa köer.

Tabell 3.16 Relativ servicevolym för olika kommungrupper år 1991. Medelvärden för faktisk servicevolym och medelvärden för två modeller; ModellF[1] och Modell1[2]

	Kvolym	ModellF	Modell1
Kommungrupp			
Storstäder	0,405	0,345	0,407
Stockholm	0,472	0,377	0,466
Malmö	0,335	0,319	0,350
Göteborg	0,342	0,311	0,348
Förorter	0,368	0,352	0,377
Större städer	0,347	0,338	0,326
Medelstora städer	0,286	0,311	0,297
Bruksorter	0,297	0,323	0,309
Normalkommuner	0,257	0,282	0,265
Glesbygdskommuner	0,263	0,315	0,272
Landsbygdskommuner	0,228	0,275	0,244
Samtliga	**0,322**	**0,322**	**0,322**
Medelavvikelse	0,072	0,045	0,063
Folkmängd			
0- 4 999	0,264	0,302	0,261
5 000- 9 999	0,252	0,282	0,255
10 000- 14 999	0,251	0,281	0,263
15 000- 19 999	0,277	0,304	0,289
20 000- 29 999	0,288	0,310	0,296
30 000- 49 999	0,303	0,313	0,310
50 000- 99 999	0,351	0,349	0,347
100 000- 199 999	0,352	0,330	0,324
200 000- 700 000	0,405	0,345	0,407

[1] ModellF = -0,322 + 0,228*A1 + 0,643*A25
[2] Modell1 = -0,143 + 0,363*A25 + 0,214*A1*Skattk91J + 0,140*Ensamf + 0,129*Idtat

Modellvärden och strukturindex

Modellvärdena ger en beskrivning av omfattningen av kommunernas barnomsorg uttryckt i antal heltidsbarn i förhållande till antalet invånare i kommunen i motsvarande åldersgrupp. För omräkning av resultatet till ett "strukturindex", eller kostnad i kr per invånare, behövs också uppgift om kommunernas åldersstruktur och enhetskostnad. Eventuella strukturella skillnader i enhetskostnad analyseras i kapitel 4. Vi får där en genomsnittlig enhetskostnad för år 1991 på 84250 kr. Om vi här t v antar samma enhetskostnad i alla kommuner kan modellvärdena med hjälp av data om åldersstrukturen räknas om till ett strukturindex som då uttrycker kommunala skillnader i servicevolym (i kr/inv).

Först behöver vi veta den genomsnittliga barnomsorgskostnaden per barn för olika åldersgrupper. Med "kostnad per barn" avses här inte kostnaden per inskrivet barn eller per heltidsplats utan barnomsorgskostnaden fördelad på samtliga barn i respektive åldersgrupp. Genom att vi vid beräkningen av servicevolymen 1991 använt åldersgruppsindelade uppgifter om antalet inskrivna barn kan vi också bestämma antalet "heltidsbarn" (kostnadsviktat) i olika åldersgrupper, se tabell 3:17. Kostnaderna för dessa har sedan fördelats på antalet barn den 31 dec 1991 i åldern 1-2 år, 3-6 år och 7-9 år.

Tabell 3.17 Kostnad per barn år 1991 för olika åldersgrupper
Enhetskostnad 1991: 84250 kr

Ålder	Antal "heltidsbarn"	Ålder 31/12-91	Antal barn	Antal "heltidsbarn" per barn	Kostnad per barn
< 3 år	115 058	1-2 år	241 916	0,4756	40 070
3-6 år	230 733	3-6 år	428 816	0,5381	45 332
> 6 år	77 940	7-9 år	290 540	0,2683	22 600

Vi ser att kostnaden per barn i åldern 1-2 år är något lägre än för barn 3-6 år. Det beror på att andelen inskrivna 1-åringar är betydligt lägre än andelen inskrivna barn 3-6 år. Som tidigare redovisats har vid beräkningen av antalet heltidsbarn barn under 3 år på daghem förutsatts kosta 50% mer än barn 3-6 år.

I tabell 3:18 visas hur kommunernas servicevolymvärden enligt modellen kan räknas om till ett strukturindex. För varje kommun beräknas ett åldersindex, ett med hänsyn till barnomsorgskostnaderna viktat medelvärde av antalet barn i förhållande till folkmängden. Åldersindex är kommunens barnomsorgskostnad i kr/inv vid genomsnittlig relativ servicevolym. Strukturindex erhålls som produkten av kommunens åldersindex och kommunens servicevolymvärde enligt modellen (normerat med hänsyn till medelvärdet, 0,322).

Tabell 3.18 Strukturindex och åldersindex
Kommunernas åldersindex betecknas Aindex och kommunernas servicevolym enligt modellen betecknas KVolym

Aindex = (40 070*Antal barn 1-2 år + 45 332*Antal barn 3-6 år + 22 600* Antal barn 7-9 år) / Folkmängden

Strukturindex = Aindex*KVolym / 0,322

Tabell 3:19 visar för olika kommungrupper från modellvärdena beräknad servicevolym uttryckt i kr/inv under förutsättning att kommunerna har samma enhetskostnad. Till höger anges som jämförelse total barnomsorgskostnad i kr/inv enligt kostnadsdata från kommunernas redovisning, dvs inklusive öppen förskola. De från servicevolymmodellen beräknade kostnaderna utnyttjar som enda kostnadsuppgift enhetskost-

naden. Dessa kostnader innefattar daghem, deltidsgrupp, fritidshem och familjedaghem men ej öppen förskola.

Tabell 3.19 Barnomsorgens servicevolym i kr/inv för olika kommungrupper. Medelvärden för modellvärdena (Modell1kr) och medelvärden från redovisningsdata (Barnkost).

	Modell1kr	Barnkost
Kommungrupp		
Storstäder	4 490	4 840
Stockholm	5 080	5 960
Malmö	3 870	3 460
Göteborg	4 010	3 830
Förorter	5 330	5 210
Större städer	4 160	4 290
Medelstora städer	3 790	3 680
Bruksorter	3 950	3 720
Normalkommuner	3 520	3 490
Glesbygdskommuner	3 480	3 420
Landsbygdskommuner	3 340	3 310
Samtliga	**4 140**	**4 180**
Medelavvikelse	782	968
Folkmängd		
0- 4 999	3 290	3 000
5 000- 9 999	3 470	3 380
10 000- 14 999	3 530	3 490
15 000- 19 999	3 820	3 680
20 000- 29 999	3 860	3 740
30 000- 49 999	4 120	4 010
50 000- 99 999	4 590	4 730
100 000- 199 999	4 140	4 130
200 000- 700 000	4 580	4 840

Modell1kr = Aindex*(0,143 + 0,363*A25 + 0,214*A1*Skatt91j + 0,140*ensamf + 0,129*Idtat)/0,322

4 Kommunala skillnader i enhetskostnad

Vi fann i kapitel 2 att skillnaderna mellan kommunerna i vad avser enhetskostnaden blev mindre när vi beaktade skillnader i barnens ålder och vistelsetider på daghem. Vi ska här undersöka om vi kan finna några förklaringar till återstående skillnader, dvs förklaringar till variationerna i kommunernas kostnad per heltidsbarn på daghem, fritidshem och deltidsförskola.

En uppenbar orsak till en del skillnader i enhetskostnadsdata är givetvis de osäkerheter som finns i tillgängliga data om kostnader, antal inskrivna barn och vistelsetider. Antalet inskrivna barn varierar också över året.

Då det gäller skillnader i faktiska kostnader brukar man särskilja två kategorier av faktorer; interna och externa. Med interna menas då sådana som har att göra med organisation, ambitionsnivå och viljeinriktning, i princip faktorer som kommunen själv rår över. Ett exempel på att sådana faktorer kan vara betydelsefulla visar den jämförande studie som gjorts av Socialstyrelsen[8]. Man studerade ingående barnomsorgen i Degerfors och Skinnskatteberg. Man fann, trots kostnadsskillnaden, inte några skillnader i kvalitet. Orsaken till kostnadsskillnaden skulle kunna klassificeras som en fråga om "företagsklimat".

Exempel på externa faktorer är skillnader i prisläge på orten och förhållanden som påverkar förutsättningarna för barnomsorgen. Flera studier har t ex indikerat att barnomsorgen är mer arbetskrävande i "socialt tunga områden". Också fler barn med "särskilda behov" eller fler barn som behöver hemspråksundervisning kan tänkas ge ökade kostnader.

Vi ska här undersöka variationerna i enhetskostnaden för 1990 och 1991 års data. Sedan studien påbörjades har också data för 1991 blivit tillgängliga och "Jämförelsetal för Socialtjänsten 1991", JS91, publicerats. För en närmare analys är dock 1990 års data i vissa avseenden bättre eftersom enkätfrågorna till kommunerna för räkenskapsåret 1990 var mer specificerade. Bland annat uppdelades kostnaderna på olika kostnadsslag; löner, lokalkostnader inklusive kapitalkostnader och övriga kostnader. Den separata redovisningen av lokalkostnader slopades i enkäten för 1991.

En särskild enkät om kommunernas lokalyta gjordes samtidigt med 1991 års jämförelsetalsundersökning. Dels efterfrågades den totala ytan för barnomsorgen och dels yta per barn på daghem. Svaren har bl a utnyttjats för att undersöka i vilken utsträckning kostnadsskillnaderna beror på skillnader i lokalyta per barn eller skillnader i kostnad per ytenhet.

4.1 Enhetskostnaden 1990-1991

Kostnaden per heltidsbarn inom den institutionella barnomsorgen har beräknats för år 1991 på samma sätt som för år 1990. Vi har således använt

[8] A-M.Begler och S.Holmberg: "Varför kostar en daghemsplats mindre i Degerfors än i Skinnskatteberg?" En studie om daghemmens kostnader och kvalitet i två kommuner, Socialstyrelsen, September 1992.

totalkostnadsdata från SCB's enkät för JS91 (tabell 3 i JS91), uppgifter om antalet inskrivna barn från SCB's statistikuppgift dec 1990 och dec 1991 och vistelsetidsdata från bearbetningen av BOU jan 1991 och jan 1992. Tabell 4:1 anger riksgenomsnitt och viktade medelvärden för olika kommungrupper. Till höger redovisas som jämförelse motsvarande kostnader för år 1990.

Tabell 4.1 Kostnad per heltidsbarn, enhetskostnaden, 1990 och 1991[1]. Barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola. Medelvärden för olika kommungrupper.
Medelvärden viktade efter antalet heltidsbarn i kommunerna

Kommungrupp	Kostnad per heltidsbarn 1991	1990
Storstäder	89 920	83 970
Stockholm	98 820	87 130
Göteborg	73 010	-
Malmö	85 700	70 060
Förorter	80 960	72 790
Större städer	83 240	75 830
Medelstora städer	83 380	74 540
Bruksorter	78 980	70 500
Normalkommuner	82 470	74 700
Glesbygdskommuner	84 420	79 020
Landsbygdskommuner	86 130	75 380
Samtliga	**84 250**	**76 320**
Medelavvikelse[2]	11 280	8 180

[1] Till skillnad från 1990 ingår i 1991 års siffror administrationskostnaderna och också vissa mindre kostnadsposter som i 1990 års enkät redovisades i en särskild kolumn för "övrigt".
[2] Medelavvikelsen i JS91's kostnad per heltidsplats är 12030 kr, dvs något högre.

Riksgenomsnittet ökade till 84250 kr år 1991, dvs med 10,4 %. Men på grund av förenklingen av enkätfrågorna för JS91 ingår i kostnaden för daghem och fritidshem fler kostnadsposter än 1990, bl a också administrationskostnaderna. Konsumentprisindex ökade med 9,4% 1990-1991. Riksgenomsnittet 1991 är därför sannolikt realt något lägre än 1990.

Kostnadsvariationerna mellan kommunerna har ökat kraftigt, medelavvikelsen i den beräknade enhetskostnaden för 1991 uppgår till drygt 11000 kr. Denna ökning är sannolikt främst en följd av att man förenklat JS91-enkäten, dvs det är snarare en fråga om minskad precision i kostnadsdata än en ökning av de faktiska kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

Tabell 4:2 visar personalkostnaden per heltidsbarn. Det framgår här att personalkostnaderna minskat realt 1990-1991 och att det knappast finns några systematiska skillnader i personalkostnader mellan olika kommungrupper. Bruksorterna har den lägsta personalkostnaden 1990 men skillnaden i förhållande till övriga kommungrupper är lägre 1991 än 1990. Kostnadsskillnaderna mellan kommungrupperna blir lägre om vi jämför personalkostnaderna exklusive kallortstillägget. Stockholms personalkostnader ligger över genomsnittet 1990 men skillnaden har minskat 1991. Möjligtvis kan personalbristen i Stockholm 1989-1990 lett till något högre löner 1990. Sammanfattningsvis verkar det inte finnas några

strukturella skillnader mellan olika kommungrupper vad avser personalkostnader och personaltäthet.

Tabell 4.2 Personalkostnad per heltidsbarn 1990 och 1991. Barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola.
Medelvärden, viktade efter antalet heltidsbarn i kommunerna. Siffrorna inom parantes avser personalkostnader exkl. kallortstillägg

Kommungrupp	Kostnad per heltidsbarn 1991		1990	
Storstäder	60 730		61 320	
Stockholm	65 250		62 930	
Göteborg	51 530		-	
Malmö	59 850		54 240	
Förorter	58 240		54 310	
Större städer	58 470	(58 410)	56 890	(56 690)
Medelstora städer	62 120	(61 630)	57 380	(56 910)
Bruksorter	58 350		52 140	
Normalkommuner	60 780	(60 700)	55 860	(55 750)
Glesbygdskommuner	61 860	(60 440)	59 100	(57 490)
Landsbygdskommuner	62 610	(62 560)	55 960	(55 960)
Samtliga	**59 920**	**(59 800)**	**57 020**	**(56 860)**
Medelavvikelse	7 246		5 670	

Av tabell 4:1 och 4:2 framgår också att skillnaderna mellan kommunerna i personalkostnader är klart mindre än skillnaderna i totalkostnaden. De största skillnaderna, relativt sätt, gäller lokalkostnaderna. Lokalkostnaderna ökade realt mellan 1990 och 1991.

4.2 Lokalkostnadsvariationer

För år 1990 kan lokalkostnaden studeras separat eftersom lokalkostnaderna särredovisades i JS90-enkäten. Kostnaderna är dock inte alltid direkt jämförbara eftersom kommunerna använder olika metoder för beräkning av kapitalkostnaderna. Vid användning av internhyror kan också principerna för hyressättningen variera. Skillnaderna mellan kommunernas faktiska lokalkostnader kan således förväntas vara mindre än skillnaderna mellan kostnadsdata.

Finns det skillnader i lokalkostnaderna som kan bero på regionala förhållanden eller bebyggelsestruktur? För att undersöka detta har vi övergått till att beräkna kostnaden per barn i stället för kostnaden per heltidsbarn. Vid jämförelser per heltidsbarn påverkas resultatet av skillnaderna i vistelsetid.

Vid beräkningen av lokalkostnaden per barn i olika kommuner har följande vikter använts:

Daghem (oberoende av vistelsetid) = 1
Fritidshem = 0,9
Deltidsförskola = 0,33

Ett fritidshemsbarn har antagits motsvara 0,9 daghemsbarn vilket ungefär motsvarar relationerna mellan deras lokalkostnader enligt

Kommunförbundets driftskostnadskalkyl. Vikten 0,33 för deltidsförskola förutsätter att varje lokal används för två barngrupper vilket inte alltid är fallet. Den antagna vikten ger för hög lokalkostnad per barn i kommuner där lokalerna används för endast en barngrupp vilket kan ge en märkbar överskattning av kostnaden för kommuner med hög andel barn i deltidsförskola. Vi har därför också använt uppgifterna från enkäten om totalyta för barnomsorgen och undersökt kostnaden per kvadratmeter.

Tabell 4:3 visar den beräknade lokalkostnaden 1990, uttryckt som medelvärden för olika kommungrupper. Den kostnadsuppgift för 1991 som funnits tillgänglig inrymmer utöver lokalkostnader bl a också kostnader för livsmedel. Den har räknats om till en kostnad per barn med samma viktsystem som använts för 1990 års lokalkostnader. Medelvärdena baserar sig på data för 211 (1990) respektive 228 kommuner (1991). De tre storstäderna särredovisas eftersom skillnaderna mellan dem är jämförelsevis stora.

Tabell 4.3 Lokalkostnad per barn 1990 och kostnad per barn för "Lokaler och övrigt" 1991. Barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola.
Medelvärden, viktade efter antalet barn i kommunerna

Kommungrupp	Lokalkostnad per barn 1990	"Lokaler o övrigt" Kostnad per barn 1991
Storstäder	13 370	25 850
Stockholm	14 070	28 950
Göteborg	-	20 060
Malmö	10 090	23 140
Förorter	10 650	20 090
Större städer	10 730	20 920
Medelstora städer	8 990	18 050
Bruksorter	9 900	17 020
Normalkommuner	9 160	17 770
Glesbygdskommuner	9 870	18 680
Landsbygdskommuner	9 460	18 700
Samtliga	**10 680**	**20 780**
Medelavvikelse	2 940	5 670

Vid undersökningen av möjliga orsaker till kostnadsskillnaderna har vi först gjort en regional indelning på samma sätt som i SCB's bostadskostnadsstatistik (BHU). Man särskiljer här mellan Stor-Stockholm (A), Stor-Göteborg (B), övriga kommuner med över(C) resp under 75000 invånare (D).

Tabell 4:4 belyser regionala skillnader i bostadshyror. Uppgifterna är hämtade från SCB's urvalundersökning, BHU. Vi ser här att hyresläget är högst i Göteborgsområdet. Enligt data från 1991 års BHU är det ingen större skillnad mellan Stor-Stockholm och Stor-Göteborg, utan båda dessa regioner har hyror som är drygt 10% högre än i övriga landet.

Tabell 4.4 Hyror (kr/m²) i olika regioner 1990[1] och 1992[2] från SCB's bostads- och hyresstatistik, BHU. Januarihyror uppräknade till årshyror.

Region	Jan. 1990 Samtliga	3-rumsläg.	Jan. 1992 kr/m²	Antal kommuner
Stor-Stockholm (A)	408	395	595	11
Stor-Göteborg (B)	446	431	605	4
Kommuner >75000 inv.(C)	387	380	537	18
Övriga kommuner (D)	375	367	537	9

[1] Uppgifterna för 1990 avser hyreslägenheter i BHU's urvalsundersökning, samtliga lägenheter, resp 3-rumslägenheter (jfr tabell 17 i Bo 31 SM 9002).
[2] Uppgifterna för januari 1992 omfattar endast 42 kommuner, de som hade högst representationsgrad i urvalet.

Enligt tidigare undersökningar[9] är lokalkostnaderna i daghem ungefär 50% högre än i bostäder. Följer lokalkostnaderna också samma regionala mönster som bostadshyrorna? Vi har undersökt sambandet mellan lokalkostnaderna och potentiella förklaringsfaktorer och då börjat med samma regionindelning som för bostäder. En möjlig skillnad jämfört med bostäder kan vara att lokalkostnaderna för daghem är relativt sett högre vid nybebyggelse i tättbebyggda områden, t ex större städers innerområden.

Vi har undersökt ett antal linjära kostnadsmodeller av följande form:

$$\text{Lokalkostnad} = \text{konstant} + c_1 * \text{RegionA} + c_2 * \text{RegionB} + c_3 * \text{RegionC} + c_4 * X$$

Koefficienterna har skattats med regressionsanalys. I tabell 4:5, till vänster, anges erhållna koefficientvärden då vi använder BHU's regionindelning. Konstanten betyder här lokalkostnad per barn i region D, dvs i kommuner med mindre än 75000 invånare. Vi fick här ingen signifikant positiv koefficient för region B. Det var relativt få kommuner i Göteborgsområdet som ingick i undersökningen och Göteborg kommun deltog ej 1990[10].

Tabell 4.5 Regressionsanalys av regionala lokalkostnadsvariationer 1990

Variabel[1]	Koefficient	T-värde	Variabel[1]	Koefficient	T-värde
Konstant	9 247	43,6	Konstant	9 117	43,1
RegionA	1 746	2,4	RegionA	1 875	2,7
RegionB	103	0,1	Reg50	1 775	2,8
RegionC	1 069	1,2			

[1] Variabeldefinitioner; Variabeln RegionA har getts värdet 1 för kommunerna i Stor-Stockholmsområdet och 0 i övriga kommuner. RegionB, RegionC och Reg50 har definierats på motsvarande sätt.

[9] Jfr t ex kapitel 5 i *Barnomsorg — Personal, Lokaler, Utbyggnad, Samhällsekonomi*, Kommunförbundet 1982.
[10] I analysen av lokalkostnaden per ytenhet erhölls en signifikant positiv koefficient för Göteborgsområdet för 1990, jfr tabell 4:9.

Inte heller koefficienten för region C är signifikant. Vi har därför prövat en förändrad indelning med större städer med mer än 50000 invånare som en separat grupp, betecknad Reg50, jfr tabell 4:5 till höger. Vi får här en signifikant positiv koefficient. Resultatet är konsistent med hypotesen att det finns regionala skillnader. Totalt sett förklarar dock de två variablerna en relativt liten andel av skillnaderna i lokalkostnadsdata.

Vi har därför också undersökt sambandet med ytterligare ett antal variabler:

- Ett index för uppvärmningskostnader (=KEK's klimatfaktor)
- Lokalyta per barn enligt uppgift från speciell enkät
- Två täthetsindex (Idtat5, Idtat10)[11] som mått på högre lokalkostnader vid nybyggnad av daghem i befintlig, tät bebyggelse.

Vi ser i tabell 4:6 att lokalkostnaden, som väntat, samvarierar med lokalytan men koefficienten för uppvärmningsindexet är osäker. Det erhållna värdet innebär att lokalkostnaden per barn enligt modellen är ca 1200 kr högre i de nordligaste kommunerna än i sydligaste Sverige.

Tabell 4.6 Lokalkostnaden 1990

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	6 374	3,9	Konstant	3 429	1,5
RegionA	1 964	2,8	RegionA	2 178	2,4
Reg50	1 832	2,9	Reg50	2 052	2,9
Uppvärmning	2 654	1,7	Uppvärmning	2 587	1,5
			Lokalyta	278	2,6

I tabell 4:7 har regionA ersatts av två varianter av ett täthetsindex. Detta ger klart bättre överensstämmelse med lokalkostnadsdata. De två alternativen ger ungefär samma förklaringsgrad. De erhållna koefficienterna har använts för konstruktion av två alternativa lokalkostnadsmodeller/ lokalkostnadsindex.

Tabell 4.7 Lokalkostnaden 1990

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	2 668	1,2	Konstant	3 094	1,4
Reg50	1 837	2,7	Reg50	1 935	2,8
Uppvärmning	3 240	1,9	Uppvärmning	2 863	1,7
Lokalyta	278	2,6	Lokalyta	281	2,6
Idtat5	72	2,8	Idtat10	81	2,8

Lokalindex5 = 5 880 + 1 837*Reg50 + 3 240*uppv + 72*Idtat5
Lokalindex10 = 6 337 + 1 935*Reg50 + 2 863*uppv + 81*Idtat10

[11] Modifierade versioner av Idtat, inversen till invånardistans, det genomsnittliga avståndet mellan invånarna (jfr kap 3). Idtat5=1000/Invdist-5 om >0, annars = 0. Idtat10=1000/Invdist-10 om >0, annars=0.

I tabell 4:8 jämförs de genomsnittliga kostnaderna per barn för olika kommungrupper med motsvarande "modellvärden" — lokalkostnadsindex. Avvikelserna mellan de faktiska lokalkostnaderna — kommungruppsgenomsnitten — och modellvärdena beror till viss del på att genomsnittsytan per barn avviker något från medeltalet som var 12 m^2 per barn. I lokalkostnadsmodellerna ingår inte lokalytan. Att modellvärdena skiljer sig åt mellan kommungrupperna återspeglar således enbart effekten av skillnader i strukturella förutsättningar, såsom de beskrivits med här använda variabler.

Tabell 4.8 Lokalkostnad per barn 1990 jämfört med två modeller/ lokalkostnadsindex
Viktade medelvärden för olika kommungrupper

	Lokal-kostnad per barn	Lokal-kostnads-index5	Lokal-kostnads-index10
Kommungrupp			
Storstäder	13 370	12 980	13 130
Stockholm	14 070	13 000	13 150
Malmö	10 090	12 940	13 040
Förorter	10 670	10 240	10 100
Större städer	10 730	11 180	11 180
Medelstora städer	9 110	9 450	9 410
Bruksorter	9 900	9 300	9 250
Normalkommuner	9 160	9 230	9 270
Glesbygdskommuner	9 870	10 000	9 980
Landsbygdskommuner	9 460	8 970	9 060
Samtliga	**10 680**	**10 680**	**10 680**
Folkmängd			
0- 14 999	8 740	9 300	9 320
15 000- 49 999	9 460	9 490	9 450
50 000- 700 000	11 730	11 600	11 620

I enkäten till kommunerna ingick också en fråga om den totala ytan för kommunens barnomsorg. Erhållna uppgifter har använts för beräkning av kommunernas lokalkostnad per kvadratmeter som dock för en del kommuner blev orealistiskt höga eller låga. Då kommuner med genomsnittskostnader på över 1500 kr/m^2 eller under ca 500 kr/m^2 (130% av kvadratmeterhyran för bostäder i samma region) uteslöts återstod 133 kommuner. Medelkostnaden i dessa kommuner var 875 kr/m^2.

Analysen av sambandet med variablerna för region och bebyggelsestruktur gav i detta fall en signifikant positiv koefficient för region B (Göteborgsområdet), se tabell 4:9. I övrigt ger den lokalkostnadsmodell som erhålls med de skattade koefficienterna ungefär samma bild av lokalkostnadsskillnaderna mellan olika kommungrupper som illustrerades i tabell 4:8.

Tabell 4.9 Lokalkostnad per m^2 1990

Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	513	3,9
RegionB	284	2,8
Reg50	138	3,1
Uppvärmning	220	1,7
Idtat10	7,2	3,1

Lokalkostnadsdata 1991

Som tidigare nämnts saknas separat uppgift om lokalkostnaderna i JS91; uppgift finns endast om totalkostnaden respektive personalkostnader. Mellanskillnaden, "lokaler och övrigt" innefattar utöver lokaler bl a kostnader för livsmedel. Kommunernas kostnader för "lokaler och övrigt", omräknat till en "kostnad per barn" har använts till att undersöka de två lokalkostnadsmodeller som i tabell 4:7 betecknats lokalindex5 och lokalindex10. Resultatet av regressionsanalysen redovisas i tabell 4:10. Vi ser här att båda dessa lokalindex är signifikanta. Lokalindex10 ger ett något högre T-värde och överensstämmer således bättre med 1991 års data.

Tabell 4.10 Kostnader för lokaler och övrigt 1991

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	2 174	0,5	Konstant	1 246	0,2
Lokalindex5	1,4	3,1	Lokalindex10	1,5	3,3
Lokalyta	238	1,2	Lokalyta	235	1,2

Lokalkostnaden ökade kraftigt 1990-1991 men ökningen var inte jämnt fördelad på de olika lokalkostnadskomponenterna. Tabell 4:11 visar resultatet av en regressionsanalys där vi använt den "bästa" variabelkombinationen, dvs de variabler som ingår i lokalindex10. Vi ser här att koefficienten för uppvärmningsindexet är osäker men de två övriga variablerna i lokalkostnadsindexet är signifikanta. En modellvariant med de skattade koefficienterna betecknas här Lindex91. Denna används i kapitel 5 där vi undersöker hur stor andel av kostnadsvariationerna mellan kommunerna som kan förklaras av strukturella faktorer.

Tabell 4.11 Kostnader för lokaler och övrigt 1991

Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	12 943	3,2
Reg50	3 132	2,5
Idtat10	132	2,2
Uppvärmning	2 461	0,8
Lokalyta	225	1,1

Lindex91 = konstant + 3132*Reg50 + 2461*uppv + 132*Idtat10

4.3 Andra förklaringsfaktorer?

Flera forskningsprojekt där man jämfört daghem i samma kommun anger högre kostnader i "socialt tunga områden". Det behöver här inte bara vara en fråga om fler barn med särskilda behov utan barnomsorgen kan vara mer tidskrävande av andra skäl. Eventuellt samband mellan kostnaden per heltidsbarn, exklusive lokalkostnaden, och olika "socialindex" har undersökts. Som index har bl a använts andelen barn till ensamstående föräldrar, andelen barn med hemspråksstöd och det sammanvägda socialindex som erhölls i studien av kommunernas kostnader för Individ och Familjeomsorg (jfr bilaga 3). Några signifikanta samband erhölls dock ej.

För 1990 års kostnadsdata (personalkostnad exkl kallortstillägg) erhölls en svagt positiv korrelation med socialindex, men för 1991 års data var korrelationen i stället svagt negativ. Då man tidigare i olika empiriska studier diskuterat ett möjlig positivt samband med sociala faktorer har detta bl a härrört från intervjuundersökningar med personalen. Anledningen till att vi här inte finner något klart samband kan bero på att sociala faktorer påverkar arbetsbelastningen men inte de normer som används vid personaltilldelningen till daghem. Då det gäller skillnaderna mellan kommunernas enhetskostnader för den institutionella barnomsorgen kan vi således här inte identifiera andra strukturella förklaringsfaktorer än de som gäller lokalkostnaden. Endast en mindre del av de kommunala variationerna i enhetskostnad kan således hänföras till externa förhållanden. Detta till skillnad från variationerna i servicevolym som enligt kapitel 3 till stor del kunde hänföras till externa faktorer.

5 De kommunala kostnadsvariationerna

Vi ska här avslutningsvis undersöka hur stor del av variationerna i de totala barnomsorgskostnaderna som kan förklaras av strukturella skillnader mellan kommunerna. Med strukturella faktorer avses här sådana externa förhållanden som påverkar efterfrågan på barnomsorg eller kostnaden per serviceenhet.

I kapitel 3 uttrycktes omfattningen av kommunernas barnomsorg i "relativ servicevolym", dvs antalet "heltidsbarn" inom barnomsorgen i förhållande till antalet barn i kommunen i motsvarande åldersgrupp. Kommunernas kostnader för barnomsorgen, liksom också ett index för åldersstrukturen, uttrycktes i kr/inv. Vi kan med dessa data direkt bestämma hur stor del av kostnadsvariationerna mellan kommunerna som beror på åldersstruktur och servicevolym.

Tabell 5:1 till vänster visar sambandet mellan kostnadsvariabeln och åldersindexet. Vi ser här att skillnaderna i kommunernas åldersstruktur endast kan förklara en mycket liten andel av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Att andelen barn i "barnomsorgsålder" inte får större genomslag kan bero på att en del kommuner med relativt få förskolebarn har en hög inskrivningsgrad (hög relativ servicevolym). Och att en del

kommuner med en stor andel förskolebarn har en jämförelsevis låg relativ servicevolym.

Kommunernas servicevolym är produkten av åldersindex och den relativa servicevolymen. Vi ser i tabell 5:1 till höger att huvudelen av kostnadsvariationerna mellan kommunerna, 78,6%, kan förklaras av skillnaderna i servicevolym.

Tabell 5.1 Kommunernas barnomsorgskostnad (kr/inv). Samband med åldersindex resp servicevolym.

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	1 276	2,4	Konstant	489	4,7
Aindex	0,58	4,6	Aindex*KVolym	2,7	32,1
R^2 = 0,069			R^2 = 0,786		

Inte alla utan endast en del av variationerna i servicevolymen beror på strukturella faktorer. Vi fann i kapitel 3 att kommunernas servicevolym approximativt kunde beskrivas i form av en modell, en funktion av olika omgivingsfaktorer. Modellen kunde uttryckas i kr/inv (Model1kr) om vi antog att enhetskostnaden var samma i alla kommuner. Vi kan därför bestämma hur stor andel av kostnadsvariationerna mellan kommunerna som beror på de i servicevolymmodellen ingående strukturfaktorerna genom att analysera sambandet mellan kommunernas kostnader och modellvärdena, se tabell 5:2 till vänster. Vi får här att 72,4% av kostnadsvariationerna beror på dessa strukturfaktorer.

Tabell 5.2 Sambandet mellan kommunernas kostnad per invånare och strukturfaktorer

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	136,0	1,0	Konstant	370,1	2,6
Model1kr	0,95	27,2	Model1kr	0,81	17,9
			Model1kr* Lokalindex	0,02	4,5
R^2 = 0,724			R^2 = 0,743		

Också kommunernas enhetskostnad, kostnaden per serviceenhet, påverkas av strukturella faktorer, men enligt kapitel 4 endast till en mindre del. Vi fann inga strukturella skillnader i personalkostnaden. Några strukturella faktorer som påverkade lokalkostnaden sammanfattades i ett lokalkostnadsindex. Tabell 5:2 till höger visar resultatet av analysen av sambandet mellan kommunernas kostnader och servicevolymens såväl som enhetskostnadens strukturfaktorer. Vi ser här att dessa faktorer tillsammans svarar för 74,3% av kostnadsvariationerna mellan kommunerna.

Appendix 1

Enhetskostnaden — beräkningsmetod

Jämförelser mellan kommuner försvåras av att man i den kommunala redovisningen i begränsad utsträckning kan särskilja kostnaderna för olika barnomsorgsformer. Detta beror bl a på att en del resurser utnyttjas gemensamt för t ex daghem och fritidshem. För att få fram kostnaderna för olika barnomsorgsformer kan man därför behöva göra ingående specialundersökningar. En sådan undersökning som omfattade 10 kommuner gjordes 1988 (Eriksson och Löfgren, 1988).

I "Jämförelsetal för socialtjänsten" och "Vad kostar verksamheten i din kommun" har man på grund av svårigheten att särskilja kostnaderna för olika barnomsorgsformer fört samman kostnaderna för daghem, fritidshem och deltidsförskola och beräknat en "bruttokostnad per heltidsplats" som ett viktat medelvärde. Man har då använt följande vägningstal:

Barn på daghem	1,0
Barn på fritidshem	0,5
Barn i deltidsförskola	0,33

Vi har vidareutvecklat denna metod genom att för barn på daghem också ta hänsyn till skillnader i barnens ålder och vistelsetid. Till skillnad från JS90 har uppgifterna om antalet inskrivna barn hämtats från SCB's statistikuppgift per den 31 december och således ej från statsbidragsansökningarna. Detta ger möjlighet att särskilja barn i olika åldersgrupper. Uppgifter om vistelsetid har erhållits från specialbearbetningar av SCB's barnomsorgsenkäter.

Barn under 3 år brukar anses mer tidskrävande än de något större förskolebarnen. I Socialstyrelsens tidigare anvisningar rekommenderades inemot den dubbla personaltätheten för de minsta barnen. Fortfarande har kommunerna en särskild personaltilldelningsnorm för de minsta barnen. I en vidarebearbetning av ovan nämnd undersökning av barnomsorgskostnaderna i 10 kommuner erhölls en ca 60% högre kostnad för barn under 3 år (Schwarz & Nyman, 1991). Också i en empirisk studie av kostnaderna i 81 daghem i Stockholm visade sig kostnaderna för de mindre barnen vara högre (Weinberg, 1992).

Ersättningen till dagbarnvårdare bestäms av antalet barntimmar. Det innebär att kostnaden för barn i familjedaghem är proportionell mot vistelsetiden. I ovan nämnd studie av kostnaderna i 10 kommuner visade det sig att också kostnaden för barn på daghem vara nära proportionell mot barnens genomsnittliga vistelsetid (Schwarz & Nyman, 1991).

Vi har i denna studie preciserat definitionen på heltid till att avse 40 tim/vecka och beräknat barnens genomsnittliga vistelsetid i förhållande till denna heltidsnorm. Med enhetskostnad eller kostnad per heltidsbarn avses här kostnaden beräknad med följande vägningstal:

Daghem, 40 tim/vecka	
— barn 0-2 år	1,5
— barn 3-6 år	1,0
Fritidshem	0,5
Deltidsförskola	0,25

Deltidsförskolan har här getts vikten 0,25 vilket motsvarar kostnadsrelationen mellan deltidsgrupp och daghem i ovan nämnd kommunstudie (Eriksson & Löfgren, 1988).

Datakällor

Från SCB har uppgifter erhållits för varje kommun om antalet inskrivna barn i olika omsorgsformer för åldersgrupperna 0-2 år, 3-6 år, 7-9 år och 10-12 år. Dessa uppgifter bygger på SCB's Statistiska meddelande (SM) och avser den 31 december 1990, 1991 och 1992. För studien av 1990 års kostnadsdata beräknas antalsuppgifter som ett medeltal av antalet i december 1990 och december 1991.

Barnens vistelsetid hämtas från SCB's Barnomsorgsundersökning (BOU) vars uppgifter baseras på en enkät till föräldrarna. Uppgifter om barnens vistelsetid finns för januari månad respektive år. Vistelsetiden för 1990 beräknas som ett medelvärde för januari 1990 och januari 1991.

Omräkning till antal heltidsplatser görs med användning av vistelsetiddata i SCB's barnomsorgsenkät. Detta är en urvalsundersökning men dessa tidsdata är relativt stabila över åren. Genom att för år 1990 ta medelvärdet av data för januari 1990 och januari 1991 vinns således något större precision.

Från enkäten publicerade data avser av föräldrarna önskad vistelsetid och innefattar således även barn som ännu inte fått plats. Men uppgift om vilka barn som i januari faktiskt hade plats på daghem finns bland enkätdata liksom också deras vistelsetid under januari månad. Uppgifterna finns i form av tidsintervall. År 1990 angavs tiden i tim/dag men från och med 1991 i tim/vecka och då med indelning i tre tidsintervall: 1-19 tim, 20-34 tim och > 35 tim. För dessa tidsgrupper har medelvärdet antagits vara 10 tim, 27,5 tim resp 43 tim. Genomsnittlig vistelsetid (uttryckt som andel av 40 tim) har beräknats för de barn som hade daghemsplats för varje kommun, år och åldersgrupp. För att få antalet "heltidsbarn" under 7 år har antalet inskrivna barn (enligt SCB's SM) multiplicerats med den för åldersgruppen beräknade genomsnittliga vistelsetiden.

Utifrån våra beräkningar av antal "heltidsbarn" beräknas sedan kostnaden per heltidsbarn. Uppgift om bruttokostnaden hämtas från tabell 3 i Jämförelsetal för socialtjänsten 1990 (JS90). Denna uppgift avser barn i kommunal barnomsorg, dvs exkl kostnader för icke-kommunal barnomsorg. Administrationskostnaden ingår ej.

Jämförelse mellan kostnad per heltidsplats och kostnad per heltidsbarn

I det följande görs en jämförelse mellan kostnad per heltidsplats (JS90) och kostnad per heltidsbarn (vår definition) för barn inskrivna i daghem, fritidshem och deltidsförskola.

Med nedanstående tabell, där vi rangordnar kommungrupperna efter deras kostnad för barnomsorgen, vill vi illustrera hur kommunens relativa kostnad förändras beroende på vilket beräkningssätt som används. I tabellen nedan visar vi dels viktade medelvärden beräknade utifrån JS90, dels viktade medelvärden enligt vår definition av heltidsbarn. Medelvärdena per kommungrupp är viktade med hänsyn till antalet platser i kommunerna. I JS90 presenteras oviktade medelvärden vilket skulle ge ytterligare en annan rangordning om vi tog med även detta fall.

Avsikten med rangordningen är endast att illustrera hur olika beräkningssätt påverkar kommungruppernas relativa kostnader. Av den anledningen har vi valt att begränsa oss till två olika beräkningsmetoder. I tabellen nedan anges kommungrupperna i ordningsföljd från dyraste till billigaste grupp.

Kommungrupp	Kostnad per heltidsplats	Kommungrupp	Kostnad per heltidsbarn
Storstäder	82 020	Storstäder	83 970
Förorter	74 150	Glesbygdskommuner	79 020
Större städer	73 220	Större städer	75 830
Glesbygdskommuner	71 210	Landsbygdskommuner	75 380
Landsbygdskommuner	70 750	Normalkommuner	74 700
Medelstora städer	70 240	Medelstora städer	74 540
Normalkommuner	67 700	Förorter	72 790
Bruksorter	64 700	Bruksorter	70 500
Samtliga	**73 450**	**Samtliga**	**76 320**

Vid en jämförelse mellan de två tabellerna ser vi att storstäderna (avser här endast Stockholm och Malmö) har högst kostnad och bruksorterna lägst kostnad, med båda beräkningsmetoderna. Förorternas relativa kostnad förändras dock avsevärt när hänsyn tas till barnens åldersfördelning och vistelsetider. Från att ha varit näst dyrast blir förorterna i stället näst billigast. Glesbygds- och normalkommuner får däremot relativt sett något högre kostnad för sin barnomsorg när hänsyn tas till barnens ålder och vistelsetider.

Dessa förändringar i relativa kostnader förklaras av systematiska skillnader mellan kommungrupperna vad gäller barnens åldersfördelning och vistelsetider.

Referenser

Barnomsorgsundersökningen 1990, förskolebarn 3 månader — 6 år, Statistiska meddelanden S11 SM 9001, Statistiska centralbyrån, 4 oktober 1990, SCB-Tryck Örebro.

Barnomsorgsundersökningen 1991, förskolebarn 3 månader — 6 år, Statistiska meddelanden S11 SM 9101, Statistiska centralbyrån, 15 oktober 1991, SCB-Tryck Örebro.

Eriksson J. och Löfgren, C. *Barnomsorgens ekonomi i 10 kommuner — Varför så olika?,* Umeå kommun, 1988.

Jämförelsetal för socialtjänsten 1990 — kommunala jämförelsetal 1991:3, Svenska kommunförbundet, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån, Tryckeri Malmö, Malmö 1991.

Schwarz, B. och Nyman, K. *Marginaleffekter och Tröskeleffekter — barnfamiljerna och barnomsorgen*, Rapport till ESO, Ds 1991:66, Finansdepartementet, 1991.

Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 1990, Statistiska centralbyrån och Svenska kommunförbundet, Stockholm 1991.

Weinberg, S. *Kostnads- och prestationsjämförelser mellan kommunala daghem*, IKE, Stockholms universitet, 1992.

Appendix 2

Vilka ytterligare faktorer av betydelse för servicevolymen kan identifieras?

Resultaten av regressionanalyserna i avsnitt 3.3 visar att variationerna i kommunernas servicevolym till stor del kan förklaras av småbarnsföräldrarnas förvärvsfrekvens. De två variablerna "A1" och "A25" (andel vårdnadshavare som förvärvsarbetar eller studerar mer än 1 timme respektive mer än 25 timmar per vecka) kan ensamma förklara 57% av variationerna. Vi får ungefär samma resultat om "A1" ersätts med "Andel", andel barn med föräldrar som båda förvärvsarbetade under intervjuveckan, se tabell 1. Vi ska här undersöka ytterligare några variabler som kan bidra till att förklara variationerna i servicevolym.

Tabell 1 Regressionsanalys KVolym, 1991

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,34	-4,8	Konstant	-0,25	-6,5
A1	0,23	2,3	Andel	0,17	2,2
A25	0,64	13,5	A25	0,67	16,2
R^2 = 0,573			R^2 = 0,572		

Ytterligare variabler

Vistelsetiderna och därmed servicevolymen påverkas av arbetsresornas längd. SCB har statistikuppgifter om antal som förvärvsarbetar i annan kommun än i hemortskommunen. Vi har här undersökt variabeln "Utpend". Den anger för varje kommun andelen som förvärvsarbetar i annan kommun.

De i kapitel 3 undersökta förvärvsfrekvensvariablerna har erhållits från SCB's barnomsorgsenkäter och avser således föräldrar till barn under 7 år. Motsvarande uppgifter för skolbarnens föräldrar finns ej. Däremot finns i den årliga sysselsättningsstatistiken, ÅRSYS, uppgifter på kommunal nivå om förvärvsintensitet. Dessa uppgifter avser andel i åldersgruppen 20-64 år som förvärvsarbetar minst en timme per vecka. Specificering på olika förvärvsarbetstider finns ej. Vi har använt uppgifterna om förvärvsintensitet för kvinnor och här betecknat denna variabel "Kvinnarb". Den avser andelen kvinnor i åldern 20-64 år som förvärsarbetar minst 1 tim/v i förhållande till totalt antal kvinnor i samma ålder. Som förklaring till efterfrågan på fritidshem och familjedaghem för skolbarn kan denna förvärvsintensitetsvariabel tänkas komplettera de förvärvsfrekvensvariabler som avser förskolebarnens föräldrar. Härutöver kan den allmänna förvärvsintensiteten för kvinnor också vara ett mått på i vilken utsträckning förvärvsarbetande föräldrar kan få hjälp av släktingar eller grannar.

Variabeln "Kvinnfkv" är en variant av måttet på den kvinnliga förvärvsintensiteten. Den har beräknats som antalet kvinnor i åldern

20-64 år, som förvärvsarbetar minst en tim/v, i förhållande till folkmängden. Hög andel förvärvsarbetande kvinnor i kommunen kan beskriva en låg grad av informell ekonomi, dvs färre möjligheter för småbarns- och skolbarnsföräldrar att få hjälp av sin omgivning. Detta förhållande medför längre vistelsetider för barnen och högre servicevolym för kommunens barnomsorg.

När förvärvsfrekvensvariablerna från tabell 1 kompletteras med den allmänna kvinnliga förvärsintensiteten i kommunen ökar förklaringsvärdet, se tabell 2. Dock ger kombinationen med variabeln "Kvinnfkv" ett jämförelsevis högre förklaringsvärde. Av den anledningen används fortsättningsvis "Kvinnfkv".

Tabell 2 Regressionsanalys KVolym, 1991

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,59	-9,6	Konstant	-0,41	-11,1
Andel	0,08	1,1	Andel	0,15	2,2
A25	0,63	16,2	A25	0,49	12,0
Kvinnarb	0,51	6,8	Kvinnfkv	1,25	9,7
R^2 = 0,633			**R^2 = 0,680**		

I tabell 3 analyseras vilken effekt utpendlingen har på servicevolymen. Denna variabel ger en signifikant koefficient. När även andelen ensamstående föräldrar, "Ensamf", tas med ökar förklaringsvärdet ytterligare.

Tabell 3 Regressionsanalys KVolym, 1991

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,25	-6,7	Konstant	-0,23	-6,2
Andel	0,18	2,4	Andel	0,17	2,5
A25	0,64	15,7	A25	0,56	12,9
Utpend	0,11	4,7	Utpend	0,10	4,4
			Ensamf	0,58	4,3
R^2 = 0,603			**R^2 = 0,628**		

Tabell 4, till vänster, visar resultatet av en analys med samtliga ovan använda variabler. Vi får här ett R^2-värde på 0,693. Till höger har variabeln "A1*Skatt91j" tillfogats (jfr avsn 3.3, tabell 3:14). Vi ser här att koefficienterna och T-värdena för samtliga tre nya variabler "Andel", "Kvinnfkv" och "Utpend" kraftigt reduceras. Pendlingsvariabeln får en svagt negativ koefficient. Vi tolkar detta som att variabeln "A1*Skatt91j" fungerar som en sammanfattande beskrivning av de effekter som dessa tre variabler mäter. "A1*Skatt91j" kan således ses som ett sammanfattande mått för bl a pendling och för möjligheter att få hjälp av omgivningen.

Tabell 4 Regressionsanalys KVolym, 1991

Variabel	Koefficient	T-värde	Variabel	Koefficient	T-värde
Konstant	-0,38	-9,8	Konstant	-0,24	-5,2
Andel	0,15	2,3	Andel	0,06	0,9
A25	0,44	10,4	A25	0,33	7,2
Kvinnfkv	1,14	7,6	Kvinnfkv	0,31	1,5
Ensamf	0,41	3,3	Ensamf	0,33	2,7
Utpend	0,01	0,3	Utpend	-0,01	-0,5
			A1*Skatt91j	0,22	5,5
R^2 = 0,693			**R^2 = 0,723**		

Kommunala kostnadsvariationer — En studie av området Individ- och familjeomsorg

Brita Schwarz och Annika Puide[1]

1 Inledning

Det finns stora kostnadsskillnader mellan olika kommuner även inom sådana områden där lagstiftning mm bestämmer den allmänna ramen och inriktningen av verksamheten. Vad beror dessa skillnader på? Detta är en fråga som man intresserat sig för i flera olika sammanhang. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är det av betydelse hur stort utrymmet är för skilda politiska viljeinriktningar på kommunal nivå. I ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv har frågan bl a gällt om man genom kommunala kostnadsjämförelser kan finna "goda exempel" och härigenom effektivisera verksamheten. Vidare har skillnaderna mellan kommunernas kostnader och behov av resurser varit en återkommande fråga i samband med olika översyner av de statliga bidragssystemen till kommunerna.

Föreliggande studie har aktualiserats av det nya system för statsbidrag till kommunerna som föreslogs av den Kommunalekonomiska kommittén (KEK, SOU 1991:98) . I detta system ingår ett "strukturkostnadsindex" som skall vara ett mått på skillnaderna i kommunernas behov av resurser. En av komponenterna i detta index är ett "socialindex". Tre huvudområden ingår i kommunernas socialtjänst; individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och barnomsorg. Eftersom de åldersberoende verksamheterna beaktas på annat sätt i statsbidragssystemet är ett särskilt socialindex närmast motiverat av de kommunala kostnadsskillnaderna inom området individ- och familjeomsorg (jfr Schwarz, 1992). Hit räknas bl a socialbidrag och missbrukarvård.

Ett syfte med denna studie är att utveckla en modell som beskriver och förklarar de kommunala kostnadsskillnaderna inom individ- och familjeomsorg. Vi undersöker därför i vad mån skillnaderna kan förklaras av olika sociala indikatorer. En utgångspunkt har varit att i första hand söka indikatorer som tidigare forskning relaterat till detta område.

[1] Annika Puides medverkan avser främst litteraturgenomgången och valet av undersökningsvariabler i den ursprungliga projektplanen samt framtagning av variabeldata. Brita Schwarz svarar för genomförandet av analyserna och de successiva variabelmodifikationerna.

I publikationen "Jämförelsetal för socialtjänsten 1990"[2] (=JS90) redovisas bl a kommunala uppgifter om socialbidrag och missbrukarvård. Där anges också exempel på befolkningsvariabler som anses vara av betydelse för socialbidragsnivån. Som indikator på behovet av missbrukarvård ges en uppgift om antalet döda i alkohol- och narkotikarelaterade sjukdomar. I *avsnitt 2* redovisas bakgrunden till att man där valt dessa indikatorer.

Sambandet mellan kommunernas kostnader för området individ- och familjeomsorg och ett antal olika indikatorer har undersökts med regressionsanalys. Studien omfattar räkenskapsåren 1990 och 1991. Kostnaderna för socialbidrag har också undersökts separat. Eftersom kostnadsdata för socialbidragen också hunnit bli tillgängliga för 1992 har här också detta år tagits med, dock att vi för detta år inte haft tillgång till aktuella värden för undersökningsvariablerna. I *avsnitt 3* redovisas definitioner och datakällor för de variabler som inledningsvis ingick i studien. Vissa modifieringar och kompletteringar gjordes efter hand.

I *avsnitt 4* undersöks samvariationen mellan kostnaderna och olika indikatorer. Som resultat erhålls en "socialmodell", en kostnadsmodell som beskriver kommunernas IoF-kostnader (kr/inv) som funktion av en uppsättning indikatorer. För några olika modellversioner jämförs avslutningsvis modellvärdena med kostnadsdata för olika kommungrupper.

2 Indikatorerna i 1990 års jämförelsetal

Inför planeringen av 1990 och 1991 års "Jämförelsetal för Socialtjänsten" (JS90 och JS91) gjordes en genomgång av studier och statistiska sammanställningar som redovisat faktorer som kan antas påverka behoven av insatser inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Syftet var att identifiera sådana faktorer som kunde förklara variationer i behov och därmed kostnader för insatser. Ett krav på dessa faktorer var att det skulle finnas samband som hade viss varaktighet över tiden.

De faktorer som valdes utgjordes bl a av befolkningskarakteristika och har publicerats i JS90 och JS91 i de tabeller som redovisar kommunernas kostnader och insatser inom motsvarande områden.

Befolkningskarakteristika

Närmast till hands låg givetvis enkla befolkningsuppgifter. Befolkningens ålderssammansättning har direkt samband med behov av sociala tjänster. En åldrande befolkning har behov av äldreomsorg, förekomsten av många förskolebarn ställer krav på barnomsorg och en stor andel tonåringar medför krav på insatser som riktar sig just till den gruppen.

Statistik och social forskning visar emellertid att vissa befolkningskategorier, som kan beskrivas mer specifikt än enbart genom åldern, är

[2] Kommunala jämförelsetal 1991:3. Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån.

överrepresenterade bland dem som har behov av insatser från socialtjänsten. Så t ex är *utländska medborgare* överrepresenterade bland socialbidragstagarna. Den senast redovisade statistiken visar att 26% av landets vuxna utlänska medborgare (18 år och äldre) uppburit socialbidrag mot 5% av hela den vuxna befolkningen och 4% av de svenska vuxna medborgarna. *Ensamstående kvinnor med minderåriga barn* är också överrepresenterade bland bidragstagarna. En tredjedel av alla ensamstående kvinnor med barn får socialbidrag under ett år. Motsvarande andel bland gifta/samboende med barn är bara 4%.

Även *ensamstående män i åldrarna 18-39 år* är överrepresenterade bland bidragstagarna. Bland ensamstående män utan barn får 14% socialbidrag under ett år. Man kan visa att dessa samband är varaktiga över tiden och inte heller specifika för en viss typ av kommuner. För dessa tre befolkningskategorier har deras andel av kommunens folkmängd beräknats och dessa andelstal anges som indikatorer i JS90 och JS91.

Andra faktorer

Alkohol- och narkotikarelaterade dödsorsaker är indikatorer på missbruk av alkohol och narkotika i befolkningen. Sambandet med socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare är däremot inte så entydigt. Å ena sidan kan man anta att socialtjänstens insatser skulle kunna bidra till att sänka antalet döda i dessa sjukdomar. Å andra sidan kan man se socialtjänstens insatser som en effekt av missbruket i kommunen, vilket också visar sig i antalet döda i just dessa sjukdomar. *Antal döda i alkohol och narkotikarelaterade sjukdomar*, uttryckt som antal per 100000 invånare, redovisas som jämförande indikator i JS90 och JS91 i den tabell som beskriver kommunernas insatser för missbrukare. Förhållanden på arbetsmarknaden, framför allt arbetslöshet, är en faktor som har samband med behov av socialbidrag. Sambandet har undersökts av ett flertal forskare, t ex Korpi 1971, Tengwald 1976, Gustafsson 1986, Bergmark 1991, Halleröd 1991. I flera studier av utvecklingen över tiden har man visat att andelen socialbidragstagare är högre under perioder med hög arbetslöshet, dvs under lågkonjunkturer. Gustafsson (1986) har med tidsseriedata visat att andelen i befolkningen som under ett år någon gång uppbär socialbidrag samvarierar med andelen arbetslösa dels innevarande och dels föregående år, men han fann ingen samvariation med arbetslöshetstalen vid kommunala jämförelser. I samband med undersökningen av socialbidragsutvecklingen under början och mitten av 1980-talet konstaterade man att andelen socialbidragstagare var *lägre* i län med hög arbetslöshet[3].

Dessa resultat kan tyckas något motstridiga men hänger samman med att socialbidragsbehovet ofta beror på flera faktorer och att sambandet med arbetslöshetstalen är indirekt. En lågkonjunktur kan t ex öka risken för att en person som råkar ut för ekonomiska problem inte kan lösa dem genom övertidsarbete eller, vid fallande villapriser, genom nybelåning av

[3] Jfr Ds S 1987:2, sid 189.

villan (Schwarz, 1986). Man kan således få en ökning av socialbidragsbehovet under lågkonjunkturer bland personer som inte är arbetslösa. Och bland de arbetslösa är det i första hand de som är oförsäkrade eller endast uppbär KAS (kontant arbetsmarknadsstöd) som kan komma att behöva söka socialbidrag. Och de som är försäkrade men så långvarit arbetslösa att de blir utförsäkrade. Genom att det i en del kommuner som normalt har låg arbetslöshet finns en större andel yngre, oförsäkrade personer kan man vid kommunala jämförelser vänta sig en negativ korrelation mellan andelen socialbidragstagare och arbetslöshetstalen.
I JS91 har andelen arbetslösa tagits med i samband med redovisningen av andelen socialbidragstagare därför att man kan vänta sig ett positivt samband då man undersöker utvecklingen över tiden eller om man jämför t ex näraliggande kommuner med ungefär samma andel försäkrade/-oförsäkrade.

Sambandet mellan flyttningar och förekomst av sociala problem har studerats på såväl strukturell som individuell nivå. Rörligheten till och från bostadsområden som kännetecknas av sociala problem har visat sig vara högre än i andra bostadsområden. Rörligheten tycks också vara betydligt högre bland socialbidragstagare än i övriga befolkningen (Salonen 1988, Mosesson & Ohlsson, 1985-1987 samt Salonen pågående projekt). I en studie vid SCB har man vidare funnit förhöjda risker att få sitt barn omhändertaget under barnets första sex levnadsår för kvinnor med hög flyttningsintensitet (Demografiska funktionen 1991:2). Detta är bakgrunden till att också *andel flyttande personer 18-39 år* anges som en social indikator i JS90 och JS91.

3 Variabler och kostnadsdata

Undersökningsvariabler

Vid planeringen av föreliggande studie gjordes valet av undersökningsvariabler mot bakgrund av i JS90 publicerade indikatorer och data om kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg. Vi valde således följande fyra indikatorer från redovisningen av kommunernas socialbidragskostnader i tabell 10 i JS90:

- *Flyttande personer i åldern 18-39 år.* Här avses antalet flyttningar över församlingsgränserna per 100 invånare 18-39 år. Uppgiften i JS90 kommer från SCB's befolkningsstatistik avseende 1990.
- *Utländska medborgare.* Från SCB's befolkningsstatistik avseende 1990.
- *Ensamstående kvinnor med barn 0-15 år.* Uppgiften i JS90 från folk- och bostadsräkningen 1985.
- *Ensamstående män 18-39 år.* Uppgiften i JS90 från folk- och bostadsräkningen 1985.

Uppgifterna uttrycks i % av folkmängden i kommunen.

Utöver dessa variabler planerades studien omfatta ytterligare ett antal variabler, i första hand följande:

— *Antalet barn (< 15 år) till ensamstående förälder* (KEK's indikator).
— *Antalet döda i alkohol- och narkotikarelaterade sjukdomar per 100000 inv 18-w år.* Medeltal för den senaste 5-årsperioden eftersom det rör sig om mycket låga tal i små kommuner.
— *Komplettering med motsvarande data om självmordsfrekvens.*
— *Förändringen i andelen arbetslösa jämfört med föregående år.*

Anledningen till valet av *förändringen* i arbetslöshetstalen som undersökningsvariabel var att arbetslöshetstalen i sig var mindre intressanta eftersom de kunde förväntas vara negativt korrelerade med kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg. Däremot skulle det kunna finnas en positiv samvariation mellan kommunernas kostnader för socialbidrag 1990 och *förändringen* i arbetslöshetstalen 1989-1990.

Kostnadsdata

Eftersom en närmare undersökning av kommunernas räkenskapsdata för individ- och familjeomsorg ingick i JS-projektet beställdes kostnadsdata från JS-enkäterna. Där redovisas också finansieringens fördelning på stat och kommun (och övrigt). Det visade sig dock senare att vissa kostnadsposter som avsåg andra ändamål än kommunernas egen socialtjänst inte var bortrensade. För 1991 användes därför andra kostnadsdata (jfr avsn 4.3).

4 Kostnadernas samvariation med olika indikatorer

4.1 Socialbidragskostnaderna

Låt oss först se på hur 1990 års socialbidragskostnader samvarierar med de fyra befolkningsindikatorerna i JS90. För variablerna "ensamstående män 18-39 år" (=EM) och "ensamstående kvinnor med barn" (=EKV) har data från 1990 års folk- och bostadsräkning använts. Kommunernas kostnader för socialbidrag var år 1990 i medeltal 425kr/inv. Eftersom uppgiften om socialbidragskostnaden erhållits från JS90 ingår endast 187 kommuner.

Tabell 1 visar de skattade koefficienterna och determinationskoefficienten R^2. Tre av indikatorerna är signifikanta, men den fjärde, andelen flyttande personer 18-39 år, är osäker. Det är i första hand då andelen flyttande är ovanligt högt som man kan förvänta sig att denna variabel kan vara en lämplig indikator på sociala problemområden. Om man i stället definierar ett "flyttindex" så att det är noll om andelen är under 2% och för övriga kommuner är lika med andelen - 2% blir flyttvariabeln signifikant, jfr tabell 1, högra delen.

Tabell 1 Socialbidragskostnader 1990
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	48,1	1,0	Konstant	128,1	2,5
EM	68,8	3,4	EM	46,8	2,4
EKV	103,8	2,0	EKV	75,4	1,5
Flytt	5,9	0,4	Flytt2	132,7	3,9
Utl	12,3	3,0	Utl	13,7	3,6
R^2 = 0,30	**Medelfel = 153**		**R^2 = 0,35**	**Medelfel = 146**	

Tabell 2 och 3 visar på motsvarande sätt analysen av kommunernas kostnader för socialbidrag 1991 och 1992. Vi ser här att T-värdena och R^2 - värdena tenderar att öka, dvs modellen förklarar i något ökande grad skillnaderna i kommunernas socialbidragskostnader.

Uppgift om socialbidragskostnaden 1991 kommer från JS91 och data från samtliga 284 kommuner har använts. R^2-värdena blir klart högre än för 1990 års data. Socialbidragsdata kommer i båda fallen från jämförelsetalsundersökningen. Det finns således ingen anledning att tro att förändringen beror på skillnad i kvalitén på kostnadsdata.

Högra delen av tabell 2 och 3 visar resultatet av regressionsanalysen med den modifierade flyttningsvariabeln. Liksom för 1990 års data ger den nya flyttningsvariabeln högre överensstämmelse.

Tabell 2 Socialbidragskostnader 1991
Kr/inv, 284 kommuner

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	15,4	0,4	Konstant	88,3	2,1
EM	81,8	5,1	EM	66,4	4,2
EKV	89,5	2,2	EKV	76,1	1,9
Flytt	22,4	2,4	Flytt2	86,6	4,9
Utl	19,8	5,6	Utl	19,7	5,8
R^2 = 0,447	**Medelfel = 147**		**R^2 = 0,479**	**Medelfel = 142**	

Tabell 3 Socialbidragskostnader 1992
Kr/inv, 284 kommuner

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	12,5	0,3	Konstant	92,7	1,7
EM	66,8	3,3	EM	51,8	2,6
EKV	202,1	3,9	EKV	188,3	3,7
Flytt	30,3	2,6	Flytt2	99,8	4,4
Utl	27,9	6,3	Utl	27,7	6,4
R^2 = 0,472	**Medelfel = 186**		**R^2 = 0,494**	**Medelfel = 182**	

4.2 Bruttokostnad individ- och familjeomsorg 1990

Tabell 4 visar resultatet av analysen av sambandet mellan kommunernas kostnader för hela området Individ och familjeomsorg, IoF, och de fyra socialbidragsindikatorerna. Vi ser här att dessa kostnader har ett starkare samband med de fyra indikatorerna än socialbidragen. Även här ger det nya flyttindexet ett bättre resultat. Samtliga kommuner ingår. Kostnadsdata utgörs av den bruttokostnad som erhölls från SCB och som använts i JS90-enkäten.

Tabell 4 Bruttokostnad IoF år 1990
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	-207,6	-2,3	Konstant	16,6	0,2
EM	148,2	4,0	EM	111,8	3,2
EKV	523,8	5,6	EKV	475,6	5,4
Flytt	92,6	4,1	Flytt2	332,8	6,9
Utl	33,1	4,3	Utl	32,4	4,4
R^2 = 0,54	**Medelfel = 332**		**R^2 = 0,58**	**Medelfel = 316**	

I tabell 5 har olika indikatorer på sociala problem/behov av missbrukarvård tillfogats. Den i JS90 använda sammansatta indikatorn ger här en negativ koefficient. Denna indikator (alknark) är definierad som summan av antalet döda i alkohol- och narkotikarelaterade sjukdomar per 100000 invånare. Att koefficienten blir negativ beror på alkoholindikatorn. Av de tre undersökta indikatorerna ger två en positiv, men instabil, koefficient, jfr tabell 5 till höger.

Tabell 5 Bruttokostnad IoF år 1990
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	17,3	0,2	Konstant	-11,4	-0,1
EM	121,6	3,3	EM	94,6	2,6
EKV	482,2	5,4	EKV	464,4	5,1
Flytt	329,5	6,8	Flytt2	339,1	6,9
Utl	33,3	4,5	Utl	32,8	4,5
Alknark	-1,7	-1,0	Nark	21,5	1,3
			Sjm	4,0	1,3
R^2 = 0,58	**Medelfel = 316**		**R^2 = 0,59**	**Medelfel = 315**	

Som kostnadsmått har för år 1990 endast de av SCB erhållna bruttokostnaderna använts. I dessa ingår emellertid olika typer av interndebiteringar och interkommunala ersättningar liksom också de flyktingbidrag som finansieras av staten. Den uppgift som skulle behövas för kommunala jämförelser är kostnaderna för de egna kommuninvånarnas behov.

I KEK's socialindex ingick andelen förtidspensionärer. Också samvariationen mellan IoF- kostnaderna och andelen förtidspensionärer har därför undersökts. För såväl 1990 som 1991 års data erhölls en *negativ* korrelation.

4.3 Totalkostnad 1991 års data

För år 1991 genomfördes analysen först med de av SCB erhållna räkenskapsdata som granskats i samband med JS91-projektet. Dessa gav likartade resultat som de som erhölls med 1990 års data. De översedda kostnadsdata som sedan erhållits från strukturkostnadsutredningen ger en klart *högre* grad av samvariation med de olika indikatorerna. Detta är naturligtvis vad man bör få med mer relevanta kostnadsdata. Redan de fyra socialbidragsindikatorerna ger för år 1991 ett R^2 - värde på 0,7 med de korrigerade totalkostnadsdata, jfr tabell 6 till vänster. Uppgifterna om andel flyttande 18-39 år respektive andel utländska medborgare kommer från SCB's befolkningsstatistik avseende 1991.

I JS91 anges också andelen arbetslösa. Vi får här en negativ koefficient vilket är i överenstämmelse med vad vi hade förväntat (jfr tabell 6 till höger). För utvecklingen över tiden samvarierar socialbidragen med arbetslöshetstalen, men vid jämförelse mellan kommuner på tvärsnittsdata blir korrelationen negativ. Detta beror bl a på skillnader i andelen arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring. Korrelationen mellan andelen arbetslösa och socialbidragskostnaden var -0,025 och mellan andelen arbetslösa och IoF-kostnaden -0,11. Också korrelationen mellan andelen förtidspensionärer och IoF-kostnaden var -0,11 år 1991.

Tabell 6 Kostnad Individ- och familjeomsorg år 1991
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	-361,2	-4,1	Konstant	-235,2	-2,5
EM	81,5	2,4	EM	100,8	3,0
EKV	765,0	9,1	EKV	729,1	8,7
Flytt2	309,8	8,2	Flytt2	311,2	8,4
Utl	37,6	5,3	Utl	36,3	5,2
			Arbl	-50,8	-3,2
R^2 = 0,705	**Medelfel = 297**		**R^2 = 0,715**	**Medelfel = 292**	

Avsikten var att undersöka om det fanns en positiv korrelation mellan kostnaderna för individ- och familjeomsorg och *förändringen* i arbetslöshetstalen. Denna del av studien har ej kunnat genomföras på grund av att de från AMS beställda data inte erhölls i form av procenttal och genom att AMS ansåg att definitionsprinciperna förändrats så att 1989 års kommunala arbetslöshetstal ej var jämförbara med 1990 års värden.

För de tre missbrukarindikatorerna gäller att endast narkotikavariabeln här ger en positiv koefficient. Denna variabel är dock av flera skäl problematisk. Låga tal gör att de slumpmässiga variationerna får stort genomslag. För år 1991 ersattes därför det femåriga medeltalet med ett 6-årigt, dvs medelvärdet för åren 1985-1990. Detta gav ett högre koefficientvärde och ett högre T-värde, jfr högra delen av tabell 7. Fortfarande gäller dock att det dels är risk för relativt stora slumpmässiga variationer och dels kan finnas systematiska skillnader genom att principerna för dödsfallsklassificeringen kan variera mellan olika geografiska områden.

Vidare kan variabeln vara mindre lämplig i ett statsbidragssystem eftersom kommunerna bör stimuleras till insatser som minskar missbruket och dess effekter.

Tabell 7 Kostnad Individ- och familjeomsorg år 1991
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	-365,0	-4,1	Konstant	-316,0	-3,6
EM	98,2	2,8	EM	70,5	2,2
EKV	771,0	9,2	EKV	718,7	8,6
Flytt2	305,5	8,1	Flytt2	300,4	8,1
Utl	38,1	5,4	Utl	36,0	5,2
Alk	-3,1	-1,5	Nark8590	57,4	3,6
R^2 = 0,707	**Medelfel = 296**		**R^2 = 0,718**	**Medelfel = 291**	

Eftersom narkotikamissbruket är mest utbrett i större tättbebyggda områden skulle en möjlighet kunna vara att komplettera eller ersätta narkotikavariabeln med något index som mäter befolkningstäthet och storleken av speciellt tättbebyggda områden. Ett antal olika sådana täthetsmått har utvecklats och prövats, se appendix 1.

Tabell 8 visar resultatet då narkotikavariabeln kompletterats med två olika täthetsmått. Korrelationen mellan dessa mått och narkotikavariabeln är relativt hög (0,41 resp 0,43). Variabeln Idtat motsvarar det gleshetsmått som mäter det genomsnittliga avståndet, invånardistans, mellan kommunens invånare (Idtat=100/Invdist). Täthetsmåttet AT2500Y är en produkt av tre termer; andelen invånare som bor i tätorter med mer än 2500 invånare, tätheten (Bef/Yta) i dessa tätorter och tätortens utsträckning mätt som roten ur ytan (jfr appx 1).

Tabell 8 Kostnad Individ- och familjeomsorg år 1991
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	-183,2	-2,2	Konstant	-97,8	-1,1
EM	58,4	2,1	EM	46,5	1,5
EKV	532,6	6,4	EKV	502,6	6,4
Flytt2	283,0	7,9	Flytt2	172,2	4,1
Utlejnord	71,9	5,0	Utlejnord	72,1	5,0
Finsk	42,7	2,4	Finsk	35,0	2,3
Nark8590	34,4	2,5	Nark8590	32,6	2,2
Idtat1	110,8	2,9	AT2500Y	27,7	4,4
R^2 = 0,765	**Medelfel = 266**		**R^2 = 0,774**	**Medelfel = 261**	

Socialmodell1: Kostnad = -82 + 46*EM + 503*EKV + 172*Flytt2 + 72*Utlejnord + 35*Finsk + 33*Nark8590 + 28*AT2500Y

Här har också variabeln utländska medborgare delats upp i nordiska och utomnordiska medborgare. Andelen nordiska icke-finska medborgare

var låg och gav ingen signifikant koefficient[4]. Det resultat som visas i högra delen av tabell 8 betecknas här socialmodell 1.

Indikatorerna samvarierar sinsemellan. Om man slopar en av dem fångas därför en del av variationen i den av de övriga. Tabell 9 ger två exempel på detta. I alternativet till vänster har narkotikavariabeln slopats. R^2-värdet minskar relativt obetydligt. Koefficienterna och T-värdena för andra variabler, främst täthetsindexet (AT2500Y), ökar i stället. Detta resultat betecknas här socialmodell 2. Eftersom T-värdet för ensamstående män sjunkit då narkotika- och täthetsvariablerna introducerades har också ett alternativ utan denna variabel undersökts, socialmodell 3 till höger i tabell 9. Konstanten i modellerna har justerats så att resultatet blir medelvärdesriktigt.

Tabell 9 Kostnad Individ- och familjeomsorg år 1991
Kr/inv

Variabler	Koefficient	T-värde	Variabler	Koefficient	T-värde
Konstant	-108,6	-1,2	Konstant	-12,3	-0,2
EM	51,1	1,7	-		
EKV	514,2	6,5	EKV	565,7	7,8
Flytt2	164,1	3,9	Flytt2	181,3	4,5
Utlejnord	74,2	5,2	Utlejnord	71,6	5,0
Finsk	33,6	2,2	Finsk	37,8	2,5
AT2500Y	30,6	4,9	AT2500Y	32,1	5,2
R^2 = 0,770	**Medelfel = 263**		**R^2 = 0,768**	**Medelfel = 264**	

Socialmodell2: Kostnad = -94 + 51*EM + 514*EKV + 164*Flytt2 + 74*Utlejnord + 34*Finsk + 31*AT2500Y

Socialmodell3: Kostnad = 4 + 566*EKV + 181*Flytt2 + 72*Utlejnord + 38*Finsk + 32*AT2500Y

Tabell 10 visar IoF-kostnaderna för olika kommungrupper år 1991. Kostnaderna har beräknats som viktade medelvärden. Till höger visas motsvarande medelvärden för de tre modellversionerna. Vi ser här att samtliga modellversioner ger god överensstämmelse med kostnadsdata. För de enskilda kommunerna kan större avvikelser förekomma, medelavvikelsen är ca 260 kr/inv.

De undersökta variablerna kan närmast klassificeras som indirekta orsaksfaktorer. Modellerna ger en beskrivning och partiell förklaring av kommunernas IoF-kostnader. Skillnader mellan kommunernas kostnader och modellvärdena kan bero på skillnader i effektivitet och ambitionsnivå men de kan också bero på faktorer som här inte kunnat identifieras inom ramen för föreliggande studie.

[4] Vid uppdelningen efter medborgarskap visade det sig att 25% av invånarna i Haparanda var finska medborgare. I de fortsatta analyserna har dessa klassats som svenska medborgare, vilket gett bättre överensstämmelse mellan modellvärdena och de faktiska IoF-kostnaderna.

Tabell 10 Kostnader (kr/inv) för individ- och familjeomsorg år 1991 och motsvarande värden för tre kostnadsmodeller
Medelvärden för olika kommungrupper (viktade efter antalet invånare).
Samtliga kommuner exkl. 6[1]

Kommungrupp	IoF-kostnad	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Storstäder	3 436	3 489	3 497	3 481
Stockholm	3 766	3 790	3 800	3 770
Göteborg	3 016	3 169	3 172	3 172
Malmö	3 256	3 204	3 218	3 214
Förorter	1 507	1 509	1 499	1 524
Större städer	1 625	1 641	1 642	1 641
Medelstora städer	1 108	1 052	1 056	1 041
Bruksorter	987	1 053	1 067	1 059
Normalkommuner	775	804	805	805
Glesbygdskommuner	629	636	614	613
Landsbygdskommuner	710	657	654	666
Samtliga	**1 575**	**1 575**	**1 575**	**1 575**

[1] Ett antal kommuner utelämnades vid regressionsanalysen på grund av att räkenskapsdata föreföll innehålla kostnadsposter som ej ingår i IoF-området. Detta gällde följande kommuner: Kungsbacka, Falkenberg, Halmstad, Varberg, Bjurholm och Gotland.

Exklusive specialdestinerade bidrag

De kostnadsdata som använts i de i tabell 6-9 redovisade analyserna innefattar också de specialdestinerade bidragen. En del av dessa avser verksamhet som staten kommer att ta över huvudmannaskapet för. Om övriga specialdestinerade bidrag fortsättningsvis utgår enligt oförändrade principer så är det kommunernas kostnader exklusive de specialdestinerade bidragen som man i det nya statsbidragssystemet behöver kunna beskriva.

Kommunala kostnadsdata exklusive de specialdestinerade bidragen har erhållits från Strukturkostnadsutredningens sekretariat. Med dessa data har den tidigare erhållna "socialmodellen" (modell3) undersökts[5]. Anpassningsgraden blev nu något lägre. Efter viktning och introduktion av en dummy-variabel erhölls ett R^2-värde på 0,75. Tabell 11 visar erhållna koefficientvärden och genomsnitt av modellvärdena för olika kommungrupper.

[5] Utöver tidigare 6 kommuner uteslöts vid denna regressionsanalys också Malmö på grund av osäkerhet om de specialdestinerade bidragen.

Tabell 11 Kostnader för individ- och familjeomsorg 1991 med reduktion för de specialdestinerade bidragen samt modellvärden
Medelvärden för olika kommungrupper (viktade efter antalet invånare)

Kommungrupp	IoF-kostnad	Modell
Storstäder	2 850	2 790
Stockholm	2 970	3 010
Göteborg	2 520	2 540
Malmö	3 110	2 640
Förorter	1 360	1 390
Större städer	1 330	1 360
Medelstora städer	980	920
Bruksorter	860	960
Normalkommuner	680	720
Glesbygdskommuner	590	570
Landsbygdskommuner	580	560
Samtliga	**1 340**	**1 340**

Modell = -50 + 574*Ekv + 70*Utlejnord + 27*Finsk + 94*Flytt2 + 22,9*AT2500Y - 429*dummy[1]

[1] Dummyvariabeln avser Danderyd och Lidingö.

Referenser

Bakgrundsmaterial från Demografiska funktionen. Livsförloppsanalys 1991:2, SCB.

Bergmark Å: *Socialbidrag och försörjning.* En studie av bidragstagare bland ensamstående utan barn. Rapport i socialt arbete nr 55-1991. Stockholms Universitet, Socialhögskolan.

Ds Fi 1986:16. *Socialbidrag.* Rapporter till ESO, expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
Björn Gustafsson: Bidragsmottagarna: antal och inkomster.
Brita Schwarz: Socialbidragstagarna i bidragssystemet.

Ds S 1987:2: *Om socialbidrag — analyser av utvecklingen under 1980-talet.*

Halleröd B: *Den svenska fattigdomen. En studie av fattigdom och socialbidragstagande.* Arkiv avhandlingsserie 1991.

Jämförelsetal för Socialtjänsten 1990 och 1991. Kommunala jämförelsetal 1991:3 och 1992:3. Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen, Statistiska Centralbyrån.

Korpi W: *Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp.* Tidens förlag, Stockholm 1971.

Mosesson M, Ohlsson J: Delrapport 2-4 i projektet "Solidaritet i vardagslivet", 1985-87.

Salonen T: *Malmö i kulmen av fattigdomscykeln.* Meddelande från socialhögskolan, 1988:4. Lunds Universitet, Socialhögskolan.

Schwarz, B., *Kommunala kostnadsjämförelser och regressionsanalys,* EFI Research Paper Nr 6466, Februari 1992.

SOU 1991:98: *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans — statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

Tengvald K: *Samhällets krav och de fattigas resurser.* Akademisk avhandling. Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet, 1976.

Appendix 1

Konstruktion av täthetsmått

Vanliga mått på ett områdes täthet eller gleshet är kvoten mellan områdets folkmängd och yta respektive kvoten mellan ytan och folkmängden. Då man vid kommunala kostnadsjämförelser jämför kostnaden per invånare behöver man multiplicera ett sådant mått med andelen invånare som bor i det tättbebyggda eller glest bebyggda området eftersom kostnaden som hänför sig till området skall fördelas på samtliga invånare. Den Kommunalekonomiska Kommittén använde som gleshetsmått andelen invånare som bor utanför tätorter med minst 500 invånare multiplicerat med kvoten mellan kommunens yta och invånarantal. Man kan på motsvarande sätt konstruera täthetsmått som produkten av andelen invånare som bor i tätorter med visst minimiantal invånare och tätorternas täthet, mätt i t ex antalet invånare i tätorterna genom tätorternas yta.

SCB publicerar data om tätorternas invånarantal och yta. En avgränsning av alla tätorter utfördes 1990 med en datorstödd avgränsningsmetod. En revidering för 248 tätorter publicerades 1992[6]. Från detta datamaterial har bl a följande uppgifter för samtliga kommuner erhållits från SCB:

— Antal i tätort med minst N invånare, N=200, 500, 2500 och 10000
— Sammanlagd yta av tätorter i kommunen med minst N invånare.

En del tätorter skär över kommungränser. Tätorterna har klassats efter faktisk storlek men invånarantal och yta räknas efter kommuntillhörighet. Om t ex en tätort har 3000 invånare och hälften tillhör en angränsande kommun så blir antalet i tätort med minst 2500 invånare lika med 1500 för vardera kommunen. Vi får på detta sätt ett antal kommunala täthetsmått t ex

AT500= andel invånare i tätort med minst 500 inv * Bef500/Yt500
AT2500= andel invånare i tätort med minst 2500 inv * Bef2500/Yt2500

I Sveriges Nationalatlas (del Befolkning) beskrivs ett något annorlunda mått på gleshet/täthet, nämligen det genomsnittliga avståndet mellan invånare i en kommun, Invånardistans. Om invånarna är jämnt fördelade över ytan i ett sexhörningsmönster så är detta genomsnittsavstånd proportionellt mot kvadratroten ur ytan och omvänt proportionellt mot roten ur folkmängden:

$$R = \sqrt{\frac{2*Yta}{\sqrt{3}*Bef}}$$

[6] Tätorter 1990. Befolkning och areal i tätorter och glesbygd. Reviderade uppgifter. Na 38 SM 9201. SCB 1992.

Ett täthetsmått kan konstrueras som inversen av Invdist. Om den kostnad man vill mäta hänger samman med hög täthet men kan förväntas vara oberoende av varierande grad av "gleshet" kan måttet normeras så att täthetsvärden under ett visst gränsvärde jämställs, t ex på följande sätt:

IDTAT = 100/Invdist
IDTAT1 = IDTAT - 1 om IDTAT > 1, annars 0
IDTAT5 = IDTAT - 0,5 om IDTAT > 0,5, annars 0

Täthetsmåttet *IDTAT* kan ges en geometrisk tolkning. Det är proportionellt mot det antal personer som passeras per tidsenhet av en person som förflyttar sig utmed en diagonal i sexhörningsmönstret.

Täthetsmått kan också konstruras genom att på olika sätt kombinera principerna ovan. Vi söker här ett mått på täthet som kan ha samband med sociala problem. En svaghet med mått som Bef/Yta eller kvadratroten ur Bef/Yta är att dessa mått är okänsliga för utsträckningen av det tättbebyggda området. Så t ex får en tätort A som är dubbelt så stor som B, dvs har dubbla ytan och dubbla invånarantalet, samma mått som B. För att också fånga upp områdets utsträckning kan man kombinera de två ovan beskrivna principerna genom att multiplicera befolkningstätheten med kvadratroten ur ytan. Detta ger följande typ av mått:

$$AT500Y = AT500 * \sqrt{YT500} = andel*Bef500/\sqrt{Yt500}$$
$$AT2500Y = AT2500 * \sqrt{YT2500} = andel*Bef2500/\sqrt{Yt2500}$$

Även denna typ av täthetsmått kan ges en geometrisk tolkning. Om tätorten har cirkulär form är radien, dvs avståndet mellan mittpunkten och periferin, proportionell mot kvadratroten ur ytan. Måttet *radien*befolkning per ytenhet* är därför proportionellt mot det antal personer som man passerar vid en förflyttning från tätortens mitt till dess periferi.

Tabell 1 visar korrelationen mellan några av täthetsmåtten, narkotikavariabeln och kommunernas IoF-kostnad 1991.

Tabell 1 Korrelationskoefficienter. Täthetsmåttens korrelation med narkotikavariabeln och IoF-kostnaden 1991

	IoF-kostnad	NARK8590
IDTAT1	0,633	0,405
AT500	0,734	0,392
AT2500	0,741	0,369
AT2500Y	0,782	0,425
AT10000	0,719	0,429
Nark8590	0,432	1,000

Ett tätheismått kan konstrueras som inversen av invdist. Om den kostnad man vill mäta hänger samman med hög täthet men kan förväntas vara oberoende av varierande grad av "glöshet" kan mätta normeras så att tätheivärden under ett visst gränsvärde jämnställs, t ex på följande sätt:

IDTAT = 100/invdist
IDTAT1 = IDTAT - 1 om IDTAT2 = 1, annars 0
IDTAT5 = IDTAT - 0,5 om IDTAT > 0,5, annars 0

Tätheismåtet IDTAT kan ges en geometrisk tolkning. Det är proportionellt mot det antal personer som passeras av tidsenhet av en person som förflyttar sig utmed en diagonal sexhörningsstörtet.

Tätheismått kan också konstruras genom att på olika sätt kombinera principerna ovan. Vi söker bå, ett mått på tätheet som kan ha samband med sociala problem. En svaghet med mått som Bef/Yta eller kvadratroten ur Bef/Yta är att dessa mått är okänsliga för gemeckningen av det tätheb ggda området. Så t ex får en tätort A som är nu bolt å stor som B, dvs har dubbla ytan och dubbla invåraranta, samma mått som B. För att också fånga upp områdets utsträckning kan man kombinera de två ovan beskrivna principerna genom att multiplicera befolkningstätheten med kvadratroten ur ytan. Detta ger följande typ av mått:

AT500Y = AT500* $\sqrt{YT500}$ = andel*Bef500/$\sqrt{Y500}$
AT2500Y = AT2500* $\sqrt{YT2500}$ = andel*Bef2500/$\sqrt{Y2500}$

Även denna typ av tätheismått kan ges en geometrisk tolkning. Om tätorten har cirkulär form är radien, dvs avstånd mellan mittpunkten och periferin, proportionellt mot kvadratroten ur ytan. Mattet *mellan befolkning per yterhet* är därför proportionellt mot det antal personer som man passerar vid en förflyttning från tätortens mitt till dess periferi.

Tabell 1 visar korrelationen mellan några av tätheismåtten, narkotikavariabeln och kommunernas IoF-kostnad 1991.

Tabell 1. Korrelationskoefficienter. Tätheismåttens korrelation med narkotikavariabeln och IoF-kostnaden 1991

	IoF-kostnad	NARK8590
IDTAT1	0,633	0,405
AT500	0,834	0,392
AT2500	0,941	0,369
AT2500Y	0,782	0,425
AT1000Y	0,719	0,429
Nark8590	0,432	1,000

Behovs- och kostnadsskillnader inom äldreomsorgen

Mårten Lagergren Lennart Tingvall

1 Inledning

Kostnader för äldreomsorgen utgör en stor och snabbt växande utgift för kommunerna. Beroende på skillnader i andelen äldre men också andra faktorer skiljer kostnaderna i hög grad mellan kommunerna. Med hänsyn till nationella målen för äldreomsorgen är det angeläget att kommunerna ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att tillgodose de äldres behov av trygghet och omvårdnad. Enligt strukturkostnadsutredningens direktiv syftar strukturkostnadsutjämningen till att utjämna sådana skillnader som har att göra med strukturella förhållanden, d v s i det här fallet förhållanden som inverkar på kostnaderna för att erbjuda de äldre i kommunen en viss servicenivå.

Rapporten syftar till att identifiera vissa av dessa strukturella förhållanden och klargöra deras betydelse för kostnaderna. Vidare redovisar rapporten en metodik för att för varje kommun beräkna en normkostnad för äldreomsorgen. Denna normkostnad skall motsvara kostnaden för kommunen att — givet angivna strukturella förhållanden — erbjuda en servicenivå motsvarande riksgenomsnittet vid den för riket gällande genomsnittliga kostnadsnivån per prestation. Detta innebär att hänsyn i detta led ej tagits till faktorer som påverkar kostnaden per prestation, såsom till exempel högre lokalkostnader beroende på uppvärmning eller markpriser, längre restider inom hemtjänsten etc..

I princip finns det två sätt att analysera olika faktorers inverkan på kostnaderna för en verksamhet. Antingen kan man söka bestämma inverkan indirekt genom en statistisk analys, varvid man identierar faktorer som har ett samband med den observerade kostnaden, eller också kan man försöka bestämma inverkan direkt genom att uppskatta inverkan faktor för faktor och därefter summera de olika faktorernas inverkan. För analysen av äldreomsorgen har den senare metoden valts. Valet sammanhänger till en del med svårigheten att få jämförbara kostnadsdata för äldreomsorgen på kommunnivå — speciellt med hänsyn till den 1992 genomförda huvudmannaskapsreformen. Den viktigaste orsaken har dock varit problemet att utifrån redovisade kostnader avgöra skillnader i servicenivå.

Den förslagna metoden tar sin utgångspunkt i *behovet* av kommunal äldreomsorg. Detta tolkas i detta sammanhang som tilldelningen av vård och omsorg givet graden av ohälsa och brister i förmåga hos de äldre samt tillgången till informell hjälp vid ett totalt utbud av resurser som motsvarar riksgenomsnittet. Grundläggande för tillämpningen av metoden

är därför tillgången till data som beskriver de äldres hälsa inom olika grupper av befolkningen. Dessa data har erhållits genom SCB undersökningar av befolkningens levnadsförhållanden, de s k ULF-undersökningarna. En avgörande faktor härvid är uppdelningen på olika socioekonomiska grupper.

Hänsyn till tillgången till informell omsorg har tagits genom uppdelning av de äldre på samboende och ensamboende. Såväl indelningen i socioekonomiska grupper som fördelningen på ensam- och samboende är baserad på data från Folk- och bostadsräkningen. Det förutsätts därför att denna genomförs även kommande femårsperioder. Ohälsotalen enligt ULF-undersökningen har översatts till vårdkonsumtion genom ett datamaterial som insamlats i Solna och Sigtuna kommuner. Vid en fortsatt tillämpning av metoden är det önskvärt att detta underlag breddas för att öka tillförlitligheten i gjorda skattningar.

Utöver Mårten Lagergren och Lennart Tingvall har Tommy Lowén och Magnus Gunnarsson, Socialdepartementet, deltagit i arbetet med beräkningarna för rapporten.

2 Äldreomsorgens struktur och kostnader

Fram till 1992 var Sverige det enda landet i Norden med delat huvudmannaskap för äldreomsorgen. Det delade huvudmannaskapet mellan kommuner och landsting försvårar beskrivningen av verksamhetens struktur, insatserna och kostnaderna t o m år 1991, särskilt om man vill gå ner på enskild kommunnivå. Det är dock nödvändigt att försöka få en samlad bild av kommunernas och landstingens insatser, dels för att verksamheten i kommuner och landsting fungerar som kommunicerande kärl, dels för att man måste beakta de övertagna verksamheterna och deras kostnader i statsbidragssystemets strukturkostnadsutjämning.

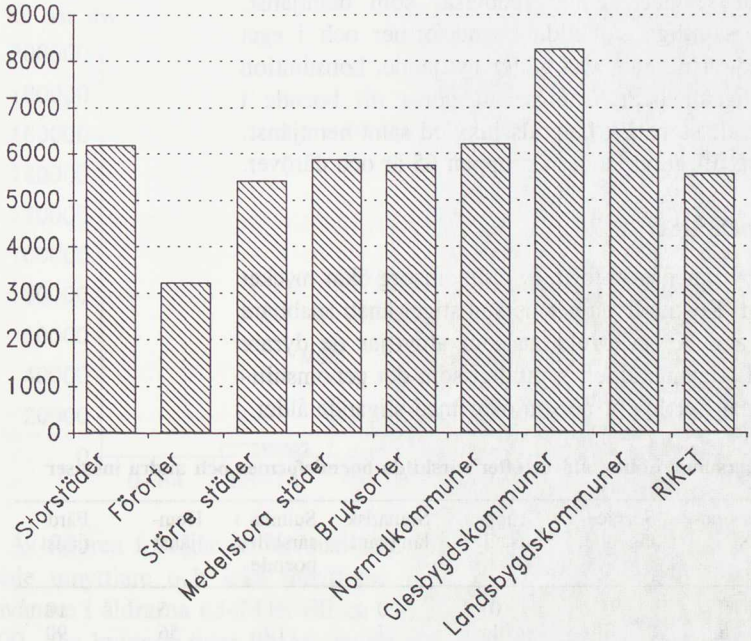
Kommunernas redovisade bruttodriftskostnader för äldre- och handikappomsorg var år 1991 29,3 miljarder. Den fr o m 1992 genomförda äldrereformen, som innebar att kommunerna gavs det samlade ansvaret för långvarig service och vård till äldre och handikappade, omfattade en regleringsvolym på 20,3 miljarder kronor i 1991 års prisnivå. Kommunernas totala kostnader för äldre- och handikappomsorg uppgår därmed till ca 50 miljarder kronor. Äldreomsorgens andel av kommunernas driftskostnader stiger genom reformen från drygt 10 till knappt 17 %.

De stora kostnaderna för kommunernas äldreomsorg finns inom social hemhjälp samt särskilda boendeformer, främst ålderdomshem, gruppboenden och de från landstingen övertagna sjukhemmen inkl betalningsansvar för sådan vård. Kostaderna för verksamheten varierar avsevärt mellan kommunerna.

Kommunernas kostnader för äldreomsorgen varierar från 1000 till 6700 kr per invånare. Om man till kostnaderna år 1991 också lägger de genom äldrereformen fr o m 1992 överförda kostnaderna varierar kostnaderna från 1500 till 10700 kr per invånare. Som framgår av figur 2.1 är det framför allt i glesbygds- och landsbygdskommuner samt i storstäder som

kostnaderna per invånare är höga. Förortskommunerna har särskilt låga kostnader.

Figur 2.1 Äldreomsorgens kostnader 1991 inkl äldrereformen, kr/inv



Olikheterna i kostnader beror självfallet i första hand på skillnaderna i åldersstruktur mellan kommunerna, men även när man beaktar dessa åldersskillnader återstår avsevärda kostnadsskillnader som inte enbart kan förklaras av skillnader i ekonomisk redovisning eller olikheter i omfattningen av övertagen verksamhet mm i samband med äldrereformen. Vi har valt att försöka beskriva och analysera vilka skillnader som finns i faktiskt utnyttjande av äldreomsorgen och dess olika delar mellan kommuner och grupper av kommuner. Insatserna på riksnivå som de beskrivs i den löpande statistiken framgår av tabellen nedan.

Tabell 2.1 Insatser inom äldre- och handikappomsorg år 1991

Typ av insats	Antal personer
Boende i ålderdomshem	34 500
Boende i servicehus	40 703
Boende i servicelägenhet	11 685
Boende i gruppbostad	5 106
Inneliggande somatisk långtidssjukvård	44 016
Personer med hemtjänst	286 358
Personer med färdtjänsttillstånd	433 833

Källa: SCB och Landstingsförbundet.

Insatserna omfattar alla åldrar, dvs även handikappade under 65 år. Antalet personer som erhåller någon form av insats är dock lägre än summan av ovanstående eftersom även en del dubbelräkningar finns med i tabellen. Det gäller främst att service- och omvårdnadsinsatser för boende i servicehus och servicelägenhet redovisas som hemtjänst. Färdtjänst förekommer i samtliga särskilda boendeformer och i eget boende. I den fortsatta redovisningen, vad gäller nyttjande, konsumtion och kostnader kommer därför begränsningar att göras till boende i ålderdomshem, gruppbostad, somatisk långtidssjukvård samt hemtjänst. En begränsning görs också till utnyttjandet i gruppen 65 år och däröver.

Utnyttjande, kostnader och ålder

Andelen personer som utnyttjar någon form av äldreomsorg ökar mycket kraftigt med stigande ålder. Kostnaderna per person stiger ännu snabbare än utnyttjandet eftersom andelen av brukarna som utnyttjar de dyrare tjänsterna också ökar med stigande ålder, samtidigt som det genomsnittliga antalet hemtjänsttimmar per hjälpt person ökar med stigande ålder.

Tabell 2.2 Antal per 1000 personer i olika åldrar efter särskilda boendeformer och andra insatser

Ålder	Ålder-domshem	Service-hus	Service-lägenhet	Grupp-bostad	Somatisk långvård	Summa i särskilt boende	Hem-tjänst	Färd-tjänst
0-64	0	0	0	0	0	1	5	10
65-74	3	6	3	1	7	19	56	90
75-79	13	22	7	3	23	69	167	254
80-84	39	50	13	6	50	158	324	456
85-89	97	87	18	11	92	305	493	654
90-	195	121	16	11	170	514	566	766

Källa: SCB och Landstingsförbundet.

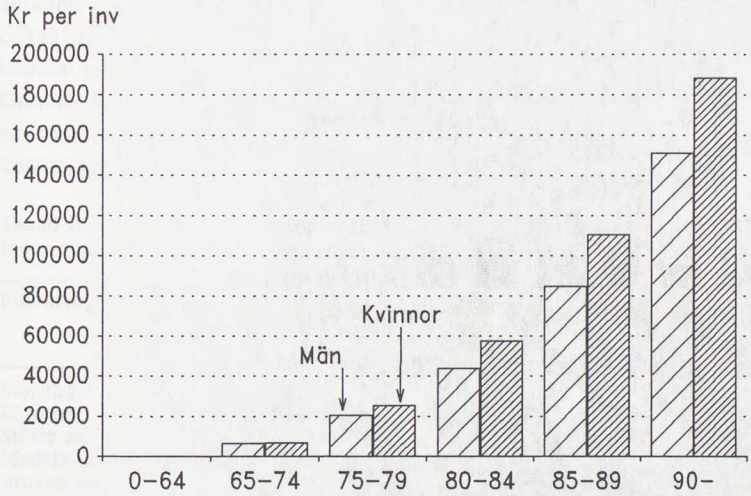
Begränsar man insatserna till de tidigare nämnda verksamheterna, dvs ålderdomshem, gruppboende, somatisk långtidssjukvård samt hemtjänst, utnyttjar ca 7 % i åldrarna 65-74 år någon av de angivna tjänsterna med en stark betoning på hemtjänst. I den äldsta gruppen utnyttjar 94 % äldreomsorg, varav 40 % bor antingen i ålderdomshem, långvård eller i gruppboende.

Kvinnor utnyttjar de olika delverksamheterna i större utsträckning än männen i samtliga åldrar över 65 år. Antalet kvinnor är avsevärt större än antalet män i samtliga åldrar och dessa skillnader stiger med ökande ålder. Sammantaget leder det till att ca 2/3 av äldreomsorgens insatser utnyttjas av kvinnor. Bl a kan detta förklaras av att kvinnorna i avsevärt större utsträckning än männen är ensamboende.

Det finns ingen statistisk redovisning av äldreomsorgens kostnader på kön eller ålder. Vi har dock försökt fördela kostnaderna på kön och ålder genom att utgå från antalet personer i olika åldrar som utnyttjar olika tjänster multiplicerat med beräknade styckkostnader per tjänst. En sådan beräkning har självfallet stora brister eftersom skillnader i vårdtyngd inte har kunnat beaktas. Hade detta varit möjligt skulle man förmodligen få

ännu högre kostnader för de äldsta grupperna. Däremot ingår skillnader i antalet hemhjälpstimmar på kön och ålder i beräkningen.

Figur 2.2 Beräknade kostnader för äldreomsorg per invånare efter kön och ålder



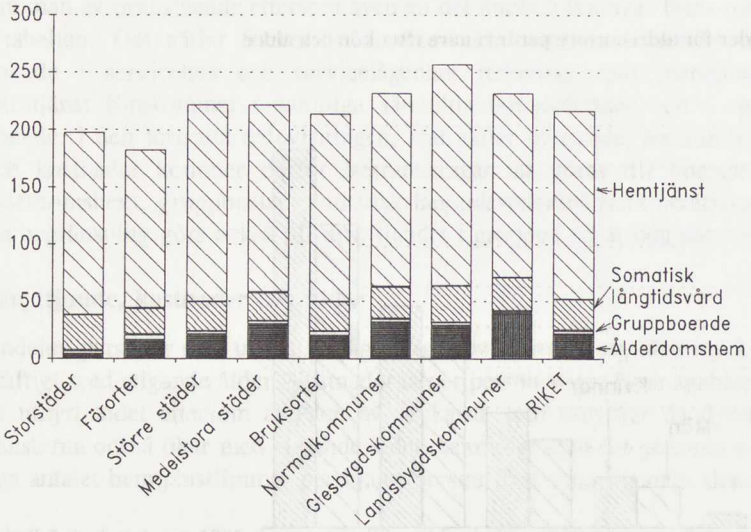
Av figuren framgår att kostnaderna utslaget på samtliga personer, dvs både utnyttjare och icke utnyttjare, ökar från ca 7 000 kronor per invånare i åldrarna 65-74 år till ca 150 000 kronor för män och ca 190 000 för kvinnor över 90 år. Av de totala kostnaderna för äldre- och handikappomsorgen faller ca 2/3 på kvinnor. En nästan lika stor andel faller på åldrarna 80 år och däröver.

Skillnader mellan kommuner

De stora skillnaderna i åldersstruktur mellan kommunerna i landet skapar i sig betydande variationer i behovet av äldreomsorg. I förortskommunen Tyresö är endast ca 7 % av befolkningen över 65 år, endast 1 % är över 80 år. I glesbygdskommunen Ragunda är 26 % över 65 år och 7 % över 80 år.

Enbart skillnader i åldersstruktur skulle relativt enkelt kunna beaktas i statsbidragssystemets strukturkostnadsutjämning. Skillnader i ålders- och könsfördelning är dock långt ifrån tillräckligt för att förklara skillnader i äldreomsorgens omfattning mellan kommuner.

Figur 2.3 Antal per 1000 personer 65-w år som utnyttjar olika typer av äldreomsorg



Av figur 2.3 framgår att skillnaderna i utnyttjande av olika delar av äldreomsorgen varierar avsevärt mellan olika kommungrupper. Dessutom finns en betydande spridning inom de redovisade grupperna. I storstäder och förortskommuner är andelen boende i ålderdomshem lågt. I storstäder vårdas en relativt stor andel i somatisk långtidsvård. Det totala utnyttjandet i storstäder och förorter ligger dock lågt. I landsbygdskommuner bor en stor andel i ålderdomshem. Glesbygdskommuner har höga andelar såväl i totalt utnyttjande som i ålderdomshem, långvård och hemtjänst.

För att få en uppfattning av skillnader i utnyttjande av äldreomsorg och hur de olika äldreomsorgstjänsternas sammansättning påverkar kostnaderna har vi gjort beräkningar på kommunnivå utifrån SCBs socialtjänsstatistik och Landstingsförbundets undersökning av patienter i somatisk långtidssjukvård. I båda fallen avses år 1991.

Följande indextal har beräknats per kommun:

— *Utnyttjande:* Summan av andelen personer i åldrarna över 65 år som utnyttjar ålderdomshem, gruppboende, somatisk långtidssjukvård samt hemtjänst i kommunen i förhållande till motsvarande andel i riket.

— *Konsumtion:* Andelen över 65 år som utnyttjar de angivna tjänsterna och där de olika insatserna viktats efter beräknade genomsnittskostnader per tjänst i riket. Den genomsnittliga hemtjänstinsatsen per hjälpt person i resp kommun har därvid beaktats.

Indextal har beräknats för dels den primärkommunala verksamheten, dvs ålderdomshem, gruppboende och hemtjänst och dels den primärkommunala verksamheten plus somatisk långtidsvård.

Genom detta sätt att räkna har vi försökt att eliminera inverkan av andelen äldre i befolkningen på äldreomsorgens omfattning. Genom att också inkludera den somatiska långtidssjukvården ges en möjlighet att beakta en avsevärt större del av de samlade insatserna för de äldre. Genom att jämföra indextalen för utnyttjande resp konsumtion får man en viss uppfattning om hur verksamhetens sammansättning påverkar kostnaderna.

Tabell 2.3 Utnyttjande och konsumtion av äldreomsorg på kommungrupper
Index riket = 1,00

Kommungrupp	Utnyttjande primär-kommun	Utnyttjande summa	Konsumtion primär-kommun	Konsumtion summa
Storstäder	0,83	0,87	0,67	0,88
Förorter	0,95	0,95	0,97	0,96
Större städer	1,04	1,03	1,06	1,02
Medelstora städer	1,05	1,03	1,11	1,01
Bruksorter	1,01	1,01	1,00	1,00
Normalkommuner	1,05	1,04	1,10	1,04
Glesbygdskommuner	1,11	1,12	1,15	1,17
Landsbygdskommuner	1,02	1,01	1,09	1,04
Maxvärde	**1,68**	**1,63**	**1,99**	**1,73**
Minvärde	**0,67**	**0,71**	**0,31**	**0,62**

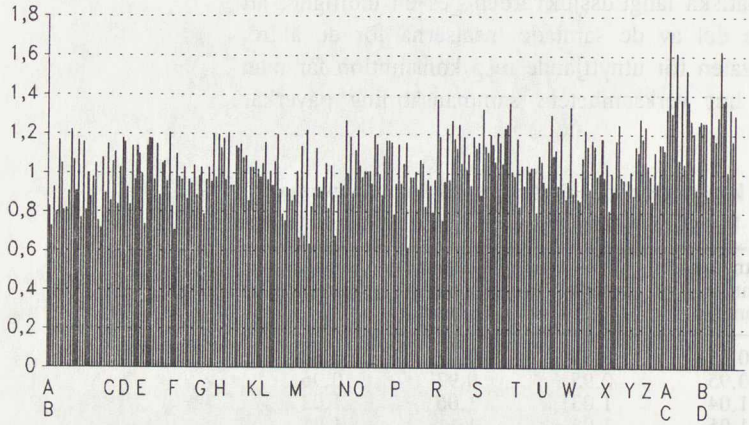
De två kommungrupper som främst utmärker sig är storstäder och glesbygdskommuner, den förstnämnda med sina låga värden och den senare med sina höga värden.

Av tabellen framgår att skillnaderna i utnyttjande mellan de olika grupperna jämnas ut något när även långtidsvården beaktas. Det gäller främst gruppen storstäder. Glesbygdskommunernas utnyttjande ökar dock något när också långtidsvården beaktas. En jämförelse mellan index för utnyttjande och index för konsumtion visar grovt effekten på kostnaderna av resursernas och insatsernas sammansättning. Vårdinsatsernas sammansättning i storstäder och i glesbygdskommuner leder till höga kostnader. Det gäller i viss mån även landsbygdskommuner. För övriga kommungrupper sker en viss utjämning mot indexvärdet 1,00. För enskilda kommuner i de olika grupperna finns dock många exempel på avvikande trender. De stora skillnaderna i nyttjande och konsumtion för enskilda kommuner skulle i och för sig kunna bero på brister i statistikens kvalitet och hur kommunerna faktiskt redovisat sina insatser. Vi har dock följt de definitioner som SCB använder i sin uppgiftsinsamling.

Vårdresursernas sammansättning med en högre andel institutionsboende betyder merkostnader i storleksordningen 5 % för gruppen glesbygdskommuner utöver det högre utnyttjandet och den högre konsumtionen överlag. För landsbygdskommunerna innebär det högre institutionsboendet ett par procent högre kostnader.

Följande figur över den beräknade konsumtionen per kommun tyder också på att äldreomsorgskonsumtionen varierar betydligt mellan enskilda kommuner och att den är hög i de nordligaste länen.

Figur 2.4 Konsumtion av äldreomsorg per kommun. Index riket=1,00



Man kan självfallet välja alternativa metoder att beräkna utnyttjande och/eller konsumtion av äldreomsorg. Den här valda, något förenklade, metoden är ett sätt. Om man istället skulle välja att jämföra utnyttjandet åldersgrupp för åldersgrupp skulle i första hand glesbygdskommunerna få ett ännu högre indextal. Det beror på att kommuner i denna grupp har ett mycket högt äldreomsorgsnyttjande i åldrarna under 85 år jämfört med riket. Eftersom antalet pensionärer i åldrarna under 80 år är avsevärt fler än över 80 år får detta ett relativt kraftigt genomslag på resursbehovet. Det gäller särskilt männen. Som framgår av avsnitt 6 är andelen ensamboende män högst i glesbygdskommunerna, vilket bör vara en bidragande förklaring. Å andra sidan är andelen kvinnor som utnyttjar äldreomsorgen i storstäder lägre än i övriga kommungrupper trots att andelen ensamboende kvinnor är hög där.

Kostnadsjämförelser mellan enskilda kommuner är mycket osäkra, särskilt om de görs på delverksamheter. Inom äldreomsorgen är kostnadsjämförelser särskilt vanskliga inte minst på grund av äldrereformen. Kostnaderna för övertagen verksamhet mm varierar avsevärt från kommun till kommun även inom samma län. Vi har försökt göra en jämförelse mellan redovisade kostnader inkl äldrereformen och beräknade kostnader utifrån konsumtionen. En jämförelse på kommungruppsnivå pekar på att det inte finns några större systematiska avvikelser mellan på detta sätt beräknade kostnader och redovisade kostnader. En avvikande konsumtionsnivå motsvaras i princip av en avvikande kostnadsnivå på några procentenheter när. För enskilda kommuner kan dock skillnaderna vara betydligt större. Ett problem i denna jämförelse är storstäderna, där 2 av 3 kommuner inte berördes av äldrereformen och vi har därför inget jämförbart kostnadsunderlag vad gäller överförda kostnader. För dessa

två kommuner har i stället använts den av utredningen beräknade baskostnaden för äldreomsorgen.

3 Orsaker till skillnader i konsumtion och kostnader för äldreomsorgen

Beskrivningen i föregående avsnitt av skillnaderna mellan kommuner och kommungrupper i utbud och konsumtion av äldreomsorg visar att det föreligger en betydande variation. Den avgörande frågan i detta sammanhang är huruvida denna variation avspeglar skillnader i behov av vård och omsorg i befolkningen eller endast skillnader när det gäller ambitionen att möta ett givet behov, d v s skillnader i valet av servicenivå. Endast skillnader av det första slaget skall enligt strukturkostnadsutredningens direktiv påverka storleken av strukturkostnadsutjämningen.

Den första svårighet som då möter är hur man skall definiera behovet av vård och omsorg. Uppenbart går det här aldrig att fastställa något absolut behov. Den vård och omsorg som kommunen erbjuder en person bestäms genom en behovsbedömning, som utöver professionella normer också är starkt påverkad av den faktiska tillgången till resurser. Detta blir uppenbart så fort man jämför äldreomsorg i Sverige med något annat, betydligt fattigare land. Genom de likheter som råder i landet när det gäller utbildning och tradition synes det rimligt att anta att den professionella behovsbedömningen givet tillgången på resurser bör vara likadan överallt i riket. Vad det därför gäller är att också resursknappheten skall uppfattas lika.

Genom detta synsätt är det möjligt att ersätta begreppet "behov av vård och omsorg" för en viss grupp i befolkningen med begreppet "konsumtion av vård och omsorg i riksgenomsnitt" för gruppen ifråga. Detta riksgenomsnitt kan ju ses som resultatet av att man för denna behovsgrupp tillämpat det gemensamma professionella normsystemet på en för riket genomsnittlig resursnivå. Det är denna definition av vårdbehov som kommer att utnyttjas i fortsättningen. Det bör också tilläggas att det förutsätts att erbjuden hjälp tas emot, d v s att utbud och konsumtion överensstämmer.

Det framgick vidare i avsnitt 2 att även kostnaderna för att erbjuda en viss vårdkonsumtion uppvisar stora variationer kommunerna emellan. Dessa variationer kan ha sin orsak i strukturella förhållanden såsom gleshet eller klimat, men de kan också bero av skillnader i effektivitet eller olika val av kvalitetsnivå för de erbjudna tjänsterna. På samma sätt som för vårdkonsumtionen skall enligt direktiven endast skillnader av det första slaget ingå vid beräkningen av strukturkostnadsutjämningen.

En uppdelning av skillnaderna i konsumtion och kostnader resp. på det sätt som beskrivits ovan i strukturella resp. valda komponenter kräver en närmare analys av orsakerna till dessa skillnader. En strukturell faktor, som påverkar konsumtion och kostnader för kommunens äldreomsorg är uppenbart antalet äldre i olika åldersgrupper. Som redan visats i tabell 2.2 ovan växer behovet av omsorg starkt med stigande ålder. Detta gäller

främst andelen i resp. åldersgrupp, som får hjälp, och men också storleken av den hjälp man i genomsnitt får. Tabell 3.1 illustrerar ytterligare detta förhållande, varvid konsumtionen av vissa tjänster också uppdelats på kön.

Tabell 3.1 Vårdkonsumtion per 1000 invånare per åldersgrupp och kön
Riksgenomsnitt 1991

	Antal personer som får social hemhjälp	Antal boende på ålderdoms-hem	Antal patienter i somatisk långtidsvård
Män			
65-74 år	49	3	7
75-79 år	138	12	23
80-84 år	271	34	46
85-89 år	446	88	77
90-w år	597	185	129
Kvinnor			
65-74 år	63	2	6
75-79 år	189	14	24
80-84 år	357	42	54
85-89 år	516	103	105
90-w år	556	201	196

Den viktigaste faktorn bakom sambandet mellan ålder och vårdbehov är tveklöst den stigande förekomsten av ohälsa och bristande förmåga, även om minskade möjligheter till informell hjälp från maka/maka också torde spela en viss roll (jfr nedan).

Tyvärr saknas statistik på riksnivå som visar sambandet mellan ohälsa och vårdbehov/vårdkonsumtion. I Solna och Sigtuna kommuner sker emellertid varje år en inventering enligt det s.k. ÄSIM-systemet, varvid registreras dels vårdkonsumtionen (antal tim. hemtjänst/hemsjukvård i eget boende, plats på ålderdomshem eller i långtidsvård), dels graden av vårdberoende mätt genom fem variabler (funktionsförmåga, rörelsehinder, inkontinens, otrygghet samt dement beteende). De fem vårdberoendevariablerna läggs samman till ett index för vårdberoende. Utifrån detta sker sedan en indelning i fyra vårdberoendegrupper: lätta, medellätta, medeltunga och tunga.

Tabell 3.2 visar vårdkonsumtionen för dessa vårdberoendegrupper uttryckt i genomsnittligt antal timmar hjälp per vecka i eget boende samt andel på resp. vårdnivå för män resp. kvinnor. Vårdkonsumtionen har sedan vägts samman till ett mått på den genomsnittliga kostnaden per år för resp. grupp (vikter, se avsnitt 4). Det bör betonas att fördelningen och kostnaden endast gäller de personer som får kommunal vård och omsorg i någon form.

Tabell 3.2 Vårdkonsumtion för olika vårdberoendegrupper, män resp kvinnor, Solna och Sigtuna kommuner, 1987-1992
Procent

	Andel som får hjälp i eget boende	Genomsnittligt antal tim./ hjälpt person	Andel på ålderdomshem	Andel i långtidsvård	Kostnad per år
Män					
Lätta	92,6	3,5	6,4	1,0	45 496
Medellätta	78,5	6,4	12,1	9,2	107 305
Medeltunga	57,6	8,7	17,0	25,4	185 864
Tunga	19,1	12,2	17,6	63,3	323 165
Alla män	75,2	5,2	10,9	14,0	115 459
Kvinnor					
Lätta	95,5	3,6	3,8	0,7	40 576
Medellätta	80,3	8,9	12,2	7,4	118 607
Medeltunga	51,0	15,4	27,0	21,9	216 607
Tunga	13,5	23,7	29,1	57,3	329 804
Alla kvinnor	74,5	6,8	12,6	12,8	123 938

Som framgick av tabell 3.1 skiljer vårdkonsumtionen mellan män och kvinnor i samma ålder. Dessa skillnader kan till en del bero på hälsoskillnader, vilka i sin tur delvis får antas ha biologiska grunder och delvis bero på skillnader i livstil och miljöpåverkan. Men som synes i tabell 3.2 kvarstår en del skillnader även efter det att jämförelsen begränsas till samma ohälso/vårdberoende-grupp. Dessa skillnader skulle kunna sammanhänga med skilda kriterier för tilldelning av vård- och hjälpinsatser givet brister i hälsa och funktionsförmåga. Den helt dominerande orsaken till de könsskillnader, som framgår av tabell 3.1 och 3.2, torde dock vara skillnader i tillgången till alternativa vårdinsatser — främst från anhöriga.

Mekanismen är här framförallt åldersdifferensen mellan makar samt kvinnornas längre medellivslängd. De äldre männen får härigenom i större utsträckning tillgång till informell omsorg från maka medan de äldsta kvinnorna antingen är ensamstående eller har en make som är oförmögen att ge hjälp. Denna förklaring styrks av de stora skillnader i vårdkonsumtion, som i olika studier — det saknas även här heltäckande riksstatistik — observerats mellan ensam — och samboende personer. Sålunda visade till exempel en samkörning melan Socialstyrelsens patientregister och Folk- och bostadsräkningen att ensamboende äldre hade 17% fler vårdtillfällen i sluten vård per innevånare samt att — för män — dessutom antalet vårddagar per vårdtillfälle var i genomsnitt 16% högre (Hälsa för äldre i Norden år 2000, Nordiska Hälsovårdshögskolan). Skillnaden mellan ensam- och samboende i dessa avseenden var lägre för kvinnor än för män och avtagande med högre ålder, vilket avspeglar den informella omsorgens betydelse. I tabell 3.3 nedan, som visar andelen vårdtagare i befolkningen på olika vårdninvåer för gifta resp. ensamstående i Solna kommun 1991, illustrerar ytterligare dessa förhållanden.

Anm. I här aktuella åldersgrupper överensstämmer i stort sett civilstånd och boende. Genom att uppdelning efter civilstånd elimineras vårdnivåns inverkan på ensamboendet (jfr nedan).

Tabell 3.3 Andel vårdtagare i befolkningen för gifta resp ensamstående i olika åldersgrupper. Solna kommun, 1991.
Procent

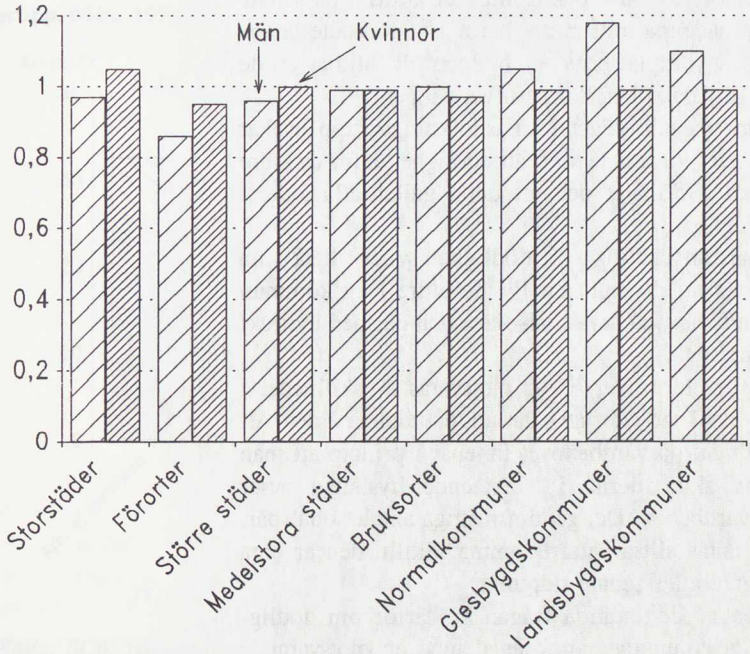
		Åldersgrupp 65-74	75-84	85-w
Män				
Vanligt boende	gifta	2,3	6,3	14,3
	ensamstående	5,3	12,7	24,1
Serviceboende	gifta	0,2	0,8	3,1
	ensamstående	0,8	1,6	5,4
Ålderdomshem	gifta	0,1	1,2	8,2
	ensamstående	1,2	4,1	8,0
Långtidsvård	gifta	0,9	2,0	3,1
	ensamstående	1,3	2,9	4,5
Totalt	gifta	3,4	10,3	28,6
	ensamstående	8,6	21,3	42,0
Kvinnor				
Vanligt boende	gifta	2,5	6,7	18,5
	ensamstående	5,2	15,4	27,8
Serviceboende	gifta	0,4	0,6	1,9
	ensamstående	0,9	3,9	7,5
Ålderdomshem	gifta	0,1	1,4	7,4
	ensamstående	0,3	4,7	17,1
Långtidsvård	gifta	0,4	2,5	9,3
	ensamstående	0,6	2,8	12,1
Totalt	gifta	3,5	11,2	37,0
	ensamstående	7,0	26,8	64,5

Som framgår av tabell 3.3 är andelen vårdtagare i de flesta grupper mer än dubbelt så hög för ensamstående som för gifta. Endast för den allra äldsta gruppen sker en viss utjämning men en stor skillnad kvarstår.

Fördelningen på boendekategori eller civilstånd utgör därmed en ytterligare strukturell faktor att ta hänsyn till. Det bör framhållas att inverkan av denna faktor inte tycks vara begränsad till olikheten i tillgången till informell omsorg. Det går också att påvisa klara hälsoskillnader mellan sam- och ensamboende (jfr nedan). Huruvida dessa beror av selektion, t ex beroende på att sjuka personer i högre grad blir ensamma, eller miljöpåverkan är i detta sammanhang betydelselöst. Det räcker att konstatera att samboende genomgående har bättre hälsa, vilket — i förening med större möjligheter att få informellt stöd vid ohälsa — ger upphov till stora skillnader när det gäller vårdbehovet, uttryckt som konsumtion av kommunal vård och omsorg.

Skillnaderna i vårdbehov mellan ensam- resp samboende får stor betydelse därigenom att andelen ensamstående varierar starkt mellan kommunerna. Figur 3.1 nedan visar ensamboendeindex — d v s andel ensamboende per person över 75 år jämfört med riket — per kommungrupp enligt FoB90.

Figur 3.1 Ensamboendeindex för gruppen 75-w år. Index riket=1,00



Vissa kommungrupper utmärker sig tydligt. I glesbygds- och landsbygdskommuner ligger andelen ensamboende män över 75 år 18 resp 10 % över riksgenomsnittet. Kvinnornas ensamboende ligger däremot i nivå med rikets. Storstäderna är den enda kommungrupp där kvinnornas ensamboende överstiger rikets. Förortskommunerna har den lägsta ensamboendeandelen för såväl män som kvinnor.

En viktig fråga gäller om det samband mellan ålder, kön och boendeform å ena sidan och omsorgsbehovet å den andra som diskuterats ovan är detsamma i alla kommuner eller om det i sin tur beror av andra faktorer, såsom till exempel socio-ekonomisk struktur, näringsstruktur etc.. Med andra ord är en ensamboende 80-årig kvinna i Stockholm jämförbar i termer av genomsnittligt vårdbehov med en ensamboende 80-årig kvinna i Sorsele? (d v s skulle de som grupp vid lika resurser tilldelas samma vårdinsats?).

Äldres behov av kommunalt finansierad vård och omsorg beror dels på brister i hälsa och funktionsförmåga, dels på tillgången eller bristen på tillgång till informell stöd och hjälp. Till en början skall endast den första aspekten diskuteras. Den fråga man därvid bör ställa är därmed följande:

Finns det lokala skillnader i genomsnittlig hälsa/funktionsförmåga per ålder/kön räknat som man bör ta hänsyn till vid bestämningen av strukturkostnadsindex och i så fall kan dessa mätas på ett tillförlitligt och invändningsfritt sätt?

Forskning rörande utvecklingen av de äldres hälsa och funktionsförmåga tycks visa att det skett en successiv förbättring i dessa avseenden under de senaste decennierna — åtminstone vad gäller åldrarna upptill 80

år. Andelen av de yngre äldre (— 80 år) som vistas på institution eller får hjälp i den sociala hemtjänsten har också minskat kraftigt på senare år. Det är dock ej klart om denna minskning beror av minskade behov eller striktare ransonering av vårdplatserna och hjälpen till följd av att de tillgängliga resurserna ej följt med befolkningsutvecklingen.

Som en "hård" indikator på hälsoläget i en befolkningsgrupp brukar man betrakta dödligheten. Här visar data klart att dödligheten för de äldre sjunkit trendmässigt sedan 1950-talet och att detta gäller alla åldersgrupper inklusive de allra äldsta.

Tendenserna rörande hälsoutveckling och dödlighet synes alltså vara samstämmiga. Innebär detta att dödligheten för de äldre i en kommun skulle kunna ses som en indikator på deras hälsoläge och därmed indirekt deras behov av stöd och hjälp?

Skillnader i dödlighet för äldre över 65 år motsvaras av skillnader i genomsnittlig återstående livslängd efter att man uppnått denna ålder. Att använda dödligheten som mått på vårdbehovet innebär i princip att man antar att de motsvarande skillnaderna i återstående livslängd avser "friska" år, d v s år utan vårdbehov. Det genomsnittliga antalet ohälsoår, d v s år med vårdbehov, antas alltså vara desamma. Skillnaden är bara att de infaller vid en tidigare eller senare tidpunkt.

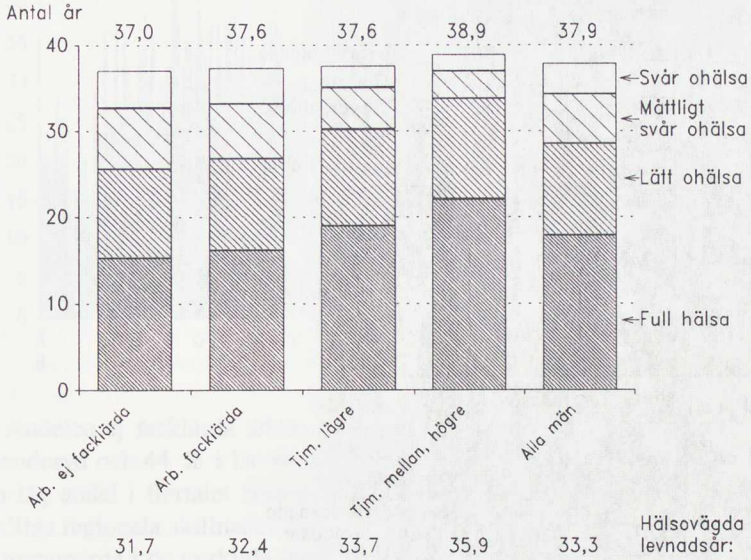
Avgörande bedömningen av den ställda frågan är därför om dödlighetsskillnaden mellan olika kommuner är förenad med en motsvarande skillnad när det gäller antalet "friska" år eller om det — helt eller delvis — handlar om ohälsoår som lagts till eller dragits ifrån.

SCB har tagit fram ett hälsoindex baserat på ULF-undersökningarna som visar förändringen i befolkningens hälsa och genomsnittliga livslängd — beroende på åldersgränsen i ULF-undersökningarna uttryckt som antal år mellan 16 och 84 år — mellan perioden 1975/80 och 1981/86. Indexet ger en uppdelning på "full hälsa", "lätt ohälsa", "måttligt svår ohälsa" samt "svår ohälsa" (för närmare definition, jfr nedan).

Beräkningar med hjälp av detta index visar för såväl män som kvinnor en ökning av det totala antalet levnadsår (mellan 16 och 84 år) på 0.8 år mellan perioderna. Antalet levnadsår med full hälsa eller lätt ohälsa ökade samtidigt med 1.4 år för män och 1.5 år för kvinnor. Detta visar att det skett en viss sammanpressning av sjukligheten ("compression of morbidity"), d v s ökningen i livslängd har bestått i "friska" år och dessutom har antalet ohälsoår minskat.

Ett annat resultat från SCB undersökning visar det förväntade antal levnadsår inom resp. hälsonivå för olika socio-ekonomiska grupper. Resultatet när det gäller män framgår av nedanstående diagram.

Figur 3.2 Förväntat antal levnadsår i åldersintervallet 35- 84 år, totalt antal år på resp. hälsonivå och antalet hälsovägda år. Uppdelning på socio-ekonomisk grupp. Män, 1975-80.

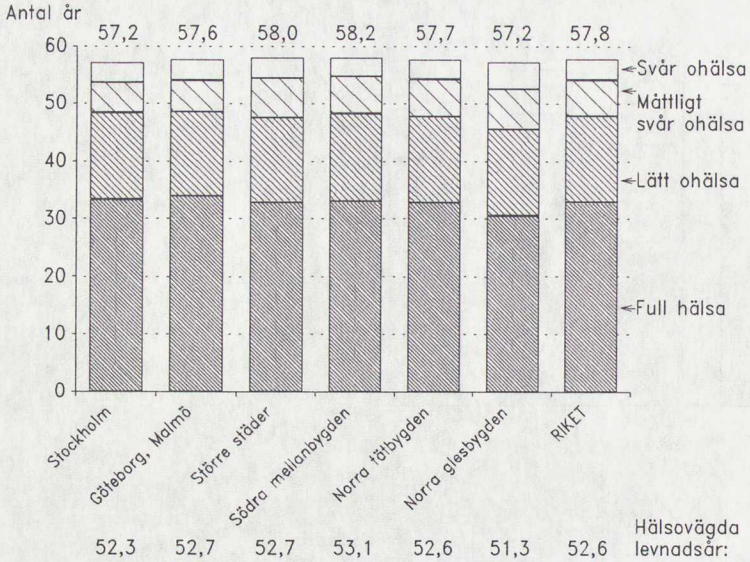


Källa: SCB, Hälsoindex för den svenska befolkningen — rapport från ett utvecklingsprojekt, 1992

Som framgår av figur 3.2 visade SCB:s ULF-undersökning på mycket tydliga skillnader mellan olika socio-ekonomiska grupper avseende såväl totala antalet förväntade levnadsår i åldersintervallet som — och i ännu högre grad — antalet år med olika grad av ohälsa. Sålunda hade till exempel manliga tjänstemän på mellan och högre nivå i genomsnitt 1.9 fler levnadsår än icke-facklärda arbetare (i intervallet 35-84 år) men inte mindre än 8.2 fler levnadsår med full hälsa eller lätt ohälsa. Omvänt var det förväntade antalet år med svår ohälsa mindre än hälften — 1,9 år jämfört med 4,4.

En jämförelse mellan olika områden i riket (s k H-regioner) gav också vid handen vissa skillnader (jfr figur 3.3 nedan). Till exempel var antalet år med måttligt svår eller svår ohälsa för män i norra glesbygden 2.9 fler än i Stockholm trots att det totala antalet levnadsår var detsamma. Även för kvinnor förelåg regionala skillnader i hälsa — dock ej så stora som för männen. Jämfört med de stora skillnader som noterades ovan mellan olika socio-ekonomiska grupper är de regionala skillnaderna begränsade. Till en del förklaras de också av skillnader i övriga variabler (jfr nästa avsnitt).

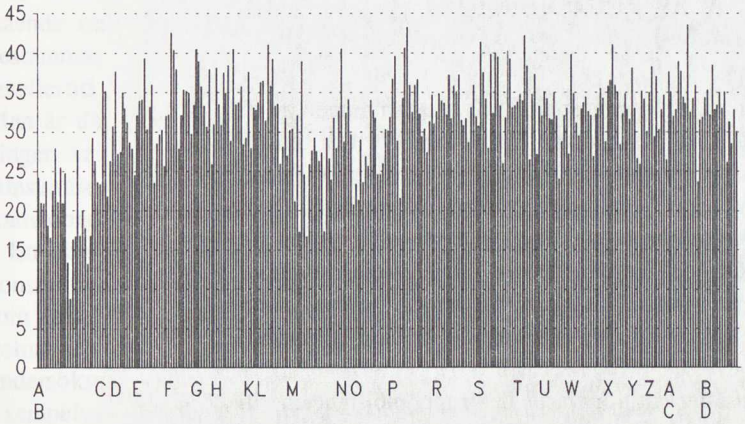
Figur 3.3 Förväntat antal levnadsår i åldersintervallet 16 — 84 år, totalt antal år på resp. hälsonivå och antalet hälsovägda år. Uppdelning på H-regioner. Män, 1981-86.



Källa: SCB, Hälsoindex för den svenska befolkningen — rapport från ett utvecklingsprojekt, 1992

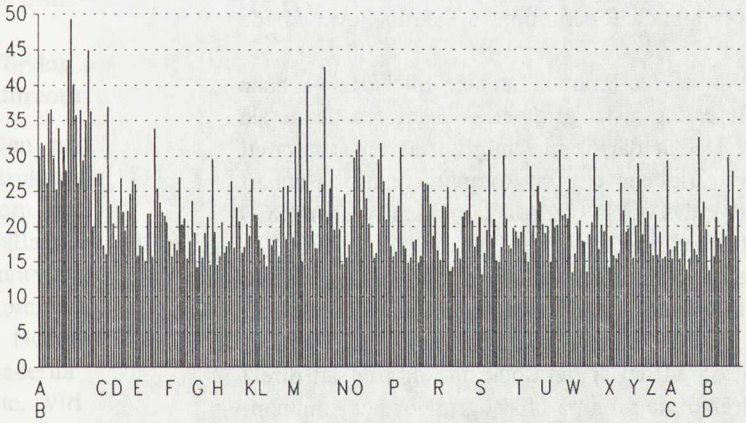
I FoB90 är den socioekonomiska klassificeringen huvudsakligen baserad på uppgifter om individens yrke. Klassificeringen omfattar endast den förvärvsarbetande befolkningen. För att ge en uppfattning om variationen i socio-ekonomisk struktur har vi valt att redovisa hur de två ytterlighetsgrupperna varierar mellan landets kommuner. Långsiktiga förändringar i kommunernas näringsstruktur och skillnader i genomsnittlig livslängd mellan olika socio-ekonomiska grupper kan dock innebära ett något annorlunda mönster för de äldre. I de kommunvisa beräkningar som redovisas nedan har uppgifter om de äldres socio-ekonomiska grupptillhörighet enligt FoB70 utnyttjats.

Figur 3.4 Andel ej facklärda arbetare per kommun, förvärvsarbetande FoB90, %



Andelen ej facklärda arbetare utgör 27 % och varierar mellan 9 % i Danderyd och 44 % i Dorotea. Mest framträdande är att gruppen utgör en låg andel i flertalet kommuner runt storstäderna. I övrigt finns inga tydliga regionala skillnader men däremot relativt klara variationer mellan kommunerna i de enskilda länen. Norrlandslänen framträder exempelvis inte och gruppen utgör inte en högre andel i glesbygdskommuner än i flertalet kommuner i syd- och mellansverige. Det högsta värdet finner vi dock i en glesbygdskommun.

Figur 3.5 Andel övriga tjänstemän per kommun, förvärvsarbetande FoB90, %



Övriga tjänstemän utgör en nästan lika stor andel, 26 % och varierar mellan 13 % i Eda och 49 % i Danderyd. I stora drag är de båda grupperna en spegelbild av varandra. Andelen är hög i flertalet kommuner runt storstäderna, men i övrigt finns inga tydliga regionala skillnader.

4 Förslag till metodik för att beräkna strukturella skillnader i behov av äldreomsorg

Inledning

Ohälsofördelningen ger en viktig utgångspunkt för bestämningen av de äldres behov av kommunal vård och omsorg. En annan är tillgången till informell hjälp. Om man på det sätt som beskrevs i föregående avsnitt sätter likhetstecken mellan "behov" och "vårdkonsumtion på riksnivå" för varje delgrupp för sig överförs problemet med behovsbestämningen till att för varje grupp översätta den beräknade ohälsan i vårdkonsumtion. Hänsyn till förekomsten av informell omsorg tas härvid genom indelningen i delgrupper: åldersgrupp, kön, ensam/samboende eller civilstånd, socio-ekonomisk grupp etc.

Detta resonemang förutsätter att för varje delgrupp möjligheten till informell omsorg är densamma oavsett i vilken kommun man bor i landet. Detta innebär sålunda till exempel att en 85-årig, ensamboende kvinna får lika mycket eller lite informell hjälp oavsett om hon bor i Stockholm eller i Vilhelmina. Sannolikheten härav kan uppenbarligen diskuteras. Det finns tyvärr här inga data som kan stödja en differentiering.

En tolkning av den förbättrade hälsoutvecklingen för de äldre är som ovan nämnts att den ökade medellivslängden varit kopplat till en motsvarande förskjutning av behovet av vård och omsorg till högre ålder, d v s att antalet ohälsoår förblivit oförändrat. De data som anförts ovan pekar på att det t o m skett en minskning av antalet ohälsoår. Detta kan emellertid inte tas till intäkt för att en kommun som har hög medellivslängd också har en motsvarande förskjutning av vårdbehovet för de äldre per åldersgrupp räknat.

Som visats ovan erhålles en variation i antalet ohälsoår — både regionalt och mellan socio-ekonomiska grupper — även om det totala antalet levnadsår är givet. Det är därför inte möjligt att konstruera ett index avseende det relativa vårdbehovet i en kommun utgående enbart från medellivslängden. Det krävs också ohälsodata av den typ som SCB redovisat för att få ett rättvisande mått.

De stora variationer mellan olika grupper och områden, som SCB:s ULF-undersökning ger vid handen, visar att ett sådant mått är relevant. Med hänsyn till det begränsade antalet observationer i ULF-undersökningen (6694 personer, 65-84 år) är det dock inte möjligt att direkt utifrån dessa skatta de äldres fördelning på ohälsogrupper per kommun, eftersom antalet observationer per kommun blir för litet.

En alternativ metod är att bestämma fördelningen indirekt genom att utgå från en beskrivning av kommunen i termer av de variabler som använts i ULF-undersökningen och sedan använda undersökningens data för att bestämma den motsvarande ohälsofördelningen för kommunen ifråga. Detta är den metod som valts och som kommer att beskrivas närmare i det följande.

Med en indelning i delgrupper, som gör att dessa kan antas homogena med avseende på tillgången till informell omsorg, skulle enligt ovanstående resonemang behovet av vård och omsorg i delgruppen kunna bestämmas givet ohälsofördelningen per delgrupp. Tyvärr saknas det emellertid direkt statistiskt underlag på riksnivå för en sådan bestämning. Man är därför hänvisad till andra datakällor. Kruxet är att ohälsoindelningen är specifik för ULF, som å andra sidan inte innehåller vårdkonsumtionsdata. Man skulle här kunna tänka sig olika alternativa framkomstvägar.

En väg kunde vara att samköra ULF med något register på vårdkonsumtion. Tyvärr finns inga stora riks- eller ens länstäckande register som innehåller all konsumtion av äldreomsorg. ÄSIM-materialet från Solna och Sigtuna gör det liksom Tierp-undersökningarna, men dessa undersökningar omfattar vardera mindre än någon procent av riket. Exempelvis kan antalet observationer som avser Solnabor i den ovan refererade ULF-undersökningen uppskattas till totalt endast ca 40-45, vilket efter uppdelning på olika delgrupper givetvis är alldeles för litet för att samkörning i syfte att koppla ohälsa och vårdkonsumtion skall vara meningsfull.

En alternativ ansats kan vara att söka koppla ULF:s ohälsodefinition till den som används i ÄSIM-materialet och sedan använda det senare för att bestämma vårdkonsumtionen. På så sätt kan man erhålla den totala kommunala vårdkonsumtionen per ohälsogrupp samt även åldersgrupp, kön och ensam/samboende.

I fortsättningen kommer att presenteras ett förslag till metodik för att beräkna strukturella skillnader i behov av äldreomsorg, som bygger på de principer som diskuterats ovan.

Förslag till metodik för beräkning av strukturkostnadsindex för äldreomsorg

Den nedan beskrivna metodiken för beräkning av ett kommunalt strukturkostnadsindex för äldreomsorgen syftar till att ge ett riktvärde som per kommun anger en "normkostnad" för äldreomsorgen. Förhållandet mellan denna normkostnad och riksgenomsnittet räknat per innevånare över 65 år utgör *strukturkostnadsindex* för äldreomsorgen i kommunen.

Normkostnaden tar hänsyn till olikheter i behov men inte till kostnaderna för att tillgodose dessa behov, beroende på klimat, glesboende etc. Vid beräkningen av det statliga strukturutjämningsbidraget måste därför den erhållna normkostnaden korrigeras m h t faktiska skattade kostnadsskillnader beroende på sådana faktorer.

Vid beräkningen av normkostnaden tas i första hand hänsyn till antalet äldre per kön och åldersgrupper. Det samlade vårdbehovet antas vidare bero av förekomsten av ohälsa samt möjligheten till informell omsorg från närstående.

Ohälsan beskrivs med hjälp av SCB:s s k ULF-undersökning (Undersökning av LevnadsFörhållanden). Hänsyn till möjligheten till informell omsorg tas genom uppdelning på sam- och ensamboende.

Anm. I vissa fall ersätts uppdelningen på sam/ensamboende av gifta/ensamstående (jfr nedan).

Den för detta ändamål aktuella ULF-undersökningen omfattar ett urval av personer 65-84 år som med hjälp av intervjufrågor klassas i fyra ohälsogrupper: full hälsa, lätt ohälsa, måttlig ohälsa samt svår ohälsa. Definitionen av resp. ohälsogrupp redovisas i SCB rapport "Hälsoindex för den svenska befolkningen". Som exempel kan nämnas att kraven för att tillhöra nivån "full hälsa" är att man inte har någon långvarig sjukdom, att man anser sitt allmänna hälsotillstånd vara gott samt att man inte har något allvarligare rörelsehinder. På nivån "svår ohälsa" befinner sig de personer som anser sitt allmänna hälsotillstånd vara dåligt eller mittemellan, som har en långvarig sjukdom som i hög grad nedsätter arbets- och funktionsförmågan och som har rörelsehinder.

Materialet är som ovan nämnts ej tillräckligt för nedbrytning på kommunnivå. För att erhålla en beskrivning på denna nivå utnyttjas i stället det statistiska samband som ULF-undersökningen ger mellan socio-ekonomisk struktur och ohälsa. Den socio-ekonomiska strukturen per kommun erhålles härvid genom Folk- och Bostadsräkningen (jfr nedan).

Förfarandet innebär alltså att förekomsten av ohälsa bland de äldre i kommunen skattas per delgrupp (ålder, kön, ensam/samboende) utgående från den socio-ekonomiska strukturen. Det hade här också varit möjligt att föra in H-region som en ytterligare bestämningsvariabel. Utförda regressionsanalyser har visat att denna variabel har en viss inverkan på ohälsan utöver vad som ges av övriga variabler. En uppdelning på regioner medför dock samtidigt att osäkerheten i övriga skattningar ökar. Eftersom materialet redan är i minsta laget för den uppdelning som görs, har det bedömts mindre lämpligt att föra in en ytterligare finstruktur. Det antas alltså att socio-ekonomisk struktur (tillsammans med uppgift om kön,ålder samt sam/ensamboende) utgör en tillräcklig förklaring för ohälsan i kommunen.

Utifrån dessa allmänna utgångspunkter föreslås följande beräkningsgång för beräkning av kommunens "normkostnad" för äldreomsorgen:

1. *Bestäm för varje kommun antalet personer per åldersgrupp (65 år och äldre), kön, ensam/samboende och socio-ekonomisk grupp.*

— Data avseende antalet personer per åldersgrupp, kön och ensam/-samboende i resp. kommun har erhållits från Folk- och Bostadsräkningen 1990 (FoB90). Institutionsboende personer betecknas härvid som ensamboende (jfr kommentarer nedan).

Eftersom FoB ej ger fördelningen på socio-ekonomiska grupper för personer över 65 år har denna bestämts genom samkörning med FoB 70. Det antas alltså att fördelningen på socio-ekonomiska grupper för de äldre

beskrivs av samma personers yrkestillhörighet tjugo år tidigare. Metoden fungerar dock inte för de som är över 85 år, eftersom dessa personer var pensionärer redan 1970. För denna åldersgrupp sker därför ingen fördelning på socio-ekonomisk grupp.

Den socio-ekonomiska indelningen har gjorts i följande grupper: arbetare (ej facklärda), arbetare(facklärda), tjänstemän(lägre), tjänstemän(övriga, d v s mellan och högre). Företagare är fördelade på ovanstående grupper med hänsyn till yrke. Jordbrukare har förts till kategorin "ej facklärda arbetare". Icke-förvärvsarbetande har fördelats ut på övriga grupper i proportion.

Anm. Gruppen icke-förvärvsarbetande består när det gäller män till stor del av förtidspensionärer. En utfördelning på övriga grupper i proportion innebär att man antar att förtidspensioneringsfrekvensen är densamma i alla socio-ekonomiska grupper. Detta är ej helt korrekt, eftersom arbetare har högre andel förtidspensionärer än tjänstemän. En alternativ metod kan vara att lägga samtliga icke-förvärvsarbetande i gruppen "ej facklärda arbetare" eller — om data finns tillgängliga — att fördela dem i proportion till den faktiska frekvensen i resp. grupp.

2. *Bestäm fördelningen på ohälsogrupper (andel med svår, måttligt svår och lätt ohälsa resp. full hälsa) per åldersgrupp, kön, ensam/-samboende samt socio-ekonomisk grupp.*

— Dessa data har erhållits från en bearbetning av SCB ULF-undersökning avseende ohälsoindex (se SCB rapport, Hälsoindex för den svenska befolkningen, 1992). SCB-data ger andel inom resp. ohälsogrupp per åldersgrupp (femårsgrupper 65-84 år), kön, sam/ensamboende samt socio-ekonomisk grupp (ej facklärda resp. facklärda arbetare, lägre resp. övriga tjänstemän, företagare, jordbrukare samt övriga).

Vid den fortsatta analysen har jordbrukarna lagts till gruppen "ej facklärda arbetare" samt företagare och övriga (en mycket liten grupp) utelämnats. Data har därefter utjämnats med hjälp av logistisk multipel regression. Denna metod har samtidigt utnyttjats för extrapolation till åldersgrupperna 85-89 resp. 90- år, varvid dock som nämnts ovan ingen fördelning skett på socio-ekonomiska grupper. I appendix 1 redovisas fördelningen på resp. ohälsogrupper före resp. efter (= "prognos") utjämning per ålder (femårsgrupper) och kön samt socio-ekonomisk grupp för samboende resp. ensamboende.

Förfarandet innebär att man antar att ohälsofördelningen för de äldre i en kommun är (approximativt) bestämd av faktorerna ålder, kön, ensam/samboende och socio-ekonomisk grupp. Som påpekats ovan visar analyser att även variabeln region har ett visst mindre inflytande på ohälsofördelningen men från detta bortses alltså vid beräkningen.

3. Bestäm "normalkonsumtionen" av äldreomsorg inom olika vårdformer per ohälsogrupp, åldersgrupp, kön och ensam/samboende.

— Eftersom det saknas riksstatistik, som visar fördelningen av vårdkonsumtionen per ohälsogrupp och ålder etc.., har en approximativ metod tillämpats för att skatta denna. Metoden bygger på utnyttjandet av ett datamaterial, som är framtaget genom inventeringar (enl. det s k ÄSIM-systemet) av samtliga vårdtagare inom kommunal och landstingskommunal äldreomsorg i Solna och Sigtuna kommuner åren 1987 — 1992. Materialet omfattar totalt 6434 observationer. Dessa är dock inte helt oberoende av varandra eftersom de i en del fall omfattar samma personer observerade vid två eller tre olika tillfällen.

Vid inventeringen noteras förutom ålder, kön, civilstånd och ensam/samboende också vårdkonsumtionen (antal veckotim. hemtjänst/hemsjukvård i eget boende alt. plats på ålderdomshem/gruppboende eller sjukhem/långvårdssjukhus) samt vårdberoendet. Personer som vårdas på sjukhem/långvårdssjukhus betecknas härvid som samboende om de är gifta, annars som ensamboende.

Anm. Detta antagande har införts för att undvika allt för stor skillnad i normkostnad mellan ensamboende och samboende. Genom att institutionsboende i FoB klassas som ensamboende skulle annars kommunens normkostnad i allt för hög grad blir styrd av hur många instititutionsplatser som finns i kommunen, vilket strider mot grundprincipen att låta vårdbehovet och inte vårdutbudet styra normkostnaden. Metoden innebär ändå en viss sådan påverkan. För att helt eliminera denna borde en motsvarande korrektion göras av FoB-uppgifterna per kommun.

Vårdberoendet anges i ÄSIM-undersökningen genom ett index (SUM2), som skapas genom sammanläggning av de fem vårdberoendevariablerna - funktionsförmåga, rörelsehinder, inkontinens, otrygghet samt dement beteende. Detta ger en skala från 0 till 15, där 0 betecknar inget vårdberoende och 15 maximalt vårdberoende.

Med hjälp av ÄSIM-materialet har fördelningen på vårdberoende — mätt uttryckt i ovan angivet vårdberoendeindex (SUM2) — bestämts per åldersgrupp (tioårsgrupper) och kön samt ensam/samboende. Utgående ifrån den socio-ekonomiska fördelningen i Solna/Sigtuna enligt FoB70/90 applicerad på de i appendix 1 redovisade sannolikheterna för ohälsa per socio-ekonomisk grupp har därefter fördelningen på ULF-ohälsogrupper beräknats för motsvarande delgrupper (ålder/tioårsgrupper, kön och sam/ensamboende).

Vårdberoendeindex enligt ÄSIM har därigenom kunnat översättas till ohälsogrupp enligt ULF-undersökningen under antagandet att en högre grad av vårdberoende enligt ÄSIM också innebär högre grad av ohälsa enlig ULF (jfr figur 4.1 nedan). I de fall som detta inneburit att ett vårdberoendevärde fallit på två ULF-ohälsogrupper har de motsvarande proportionerna bestämts. Beräkningen har gjorts för samma delgrupper som ovan i äldrebefolkningen. Notering om ohälsogrupp har sedan imputerats i ÄSIM-materialet, d v s förts in på individnivå — i före-

kommande fall genom slumpning enligt ovan nämnda proportioner. Inverkan av detta slumpförfarande på resultatet har prövats och befunnits obetydlig.

Figur 4.1 Jämförelse ULF och ÄSIM vårdberoende

ULF ohälsodef.	*Vårdberoende index*
	15
	14
	13
	12
	11
	10
svår ohälsa	9
	8
	7
	6
	5
	4
	3
måttligt svår ohälsa	2
lätt ohälsa	1
full hälsa	0

I nästa steg har vårdkonsumtionen (andel hjälptagare och genomsnittlig tilldelning av hemtjänst/hemsjukvård samt andel i ålderdomshem resp. långvård) bestämts per ULF-ohälsogrupp för varje delgrupp (ålder, kön, ensam/samboende) i befolkningen.

Ett problem i sammanhanget är att vårdberoendemätningen i ÄSIM endast omfattar de som får vård och omsorg genom kommunens försorg. Förfarandet kräver därför att man på något sätt kan skatta vårdberoendefördelningen även för icke-vårdtagare. Två olika metoder har tillämpats för detta — dels en direkt metod och dels en indirekt.

Den direkta metoden utnyttjar resultatet av en direkt mätning av vårdberoendet för boende utan hjälp i serviceboende. Vid den andra erhålles fördelningen på vårdberoendeindex för icke-vårdtagare genom extrapolation med hjälp av regression utgående från tilldelningen av hemhjälp per vecka, d v s vårdberoendefördelningen för de som har 0 tim. hjälp per vecka extrapoleras från fördelningen för de som har 1,2,3 ... timmar per vecka. Metoderna ger ganska olika resultat vad beträffar SUM2-fördelningen för de som ej är vårdtagare — medelvärdet av vårdberoendeindex för samtliga blir i det första fallet 0.61 (enbart Solna) och i det andra 1.71 för Solna och 1.64 för Sigtuna. Skillnaden mellan metoderna synes naturlig med hänsyn till att hjälpbehov hos personer i serviceboende lättare torde uppmärksammas och leda till hjälpinsatser än vad som är fallet för personer i vanligt boende.

Vårdberoendefördelningen hos icke-vårdtagare får betydelse för strukturindexberäkningen på så sätt att den påverkar "normalkonsumtionen" per ohälsograd (enligt ULF-undersökningen). Skulle det finnas stora icke-tillgodosedda vårdbehov i "baskommunen" (d v s Solna/Sigtuna), d v s många icke-vårdtagare med svår ohälsa, innebär detta förhållandevis fler vårdtagare med måttlig eller lätt ohälsa. Detta leder i sin tur till att skillnaderna i vårdkonsumtion beroende på graden av ohälsa blir mindre.

Det visar sig dock att valet av antagande när det gäller vårdberoendefördelningen för icke-vårdtagare har mycket liten betydelse för beräkningen av normkostnaden. Detta beror på att en kostnadsminskning vid lägre vårdkonsumtion för personer med svår ohälsa uppvägs av en motsvarande ökning för de med mindre grad av ohälsa och omvänt.

I beräkningarna har därför ett antagande gjorts, som ligger ungefär mittemellan de skattningar, som erhålles med de båda metoderna. Fördelningen antas bero av ålder, men vara densamma för män och kvinnor samt för sam- och ensamboende. Den antagna fördelningen framgår av tabell 4.1 nedan. Som jämförelse visas också den motsvarande fördelningen för vårdtagare.

Tabell 4.1 Fördelning på vårdberoendeindex för olika åldersgrupper
Solna/Sigtuna, 1987-1992

Vård-beroende-index	Icke vårdtagare 65-74	75-84	85-w	Vårdtagare 65-74	75-84	85-w
0	0,60	0,30	0,04	0,01	0,02	0,01
1	0,20	0,32	0,41	0,12	0,13	0,07
2	0,11	0,22	0,32	0,19	0,20	0,13
3	0,05	0,09	0,15	0,16	0,15	0,12
4	0,03	0,04	0,05	0,14	0,11	0,11
5	0,01	0,02	0,02	0,09	0,08	0,10
6	0,00	0,01	0,01	0,09	0,07	0,08
7-	0,00	0,00	0,00	0,19	0,25	0,37
Medelvärde	0,74	1,35	1,86	4,30	4,50	6,20

En kontroll på rimligheten i det valda antagandet när det gäller vårdberoendefördelningen för icke-vårdtagare får man genom att beräkna andelen av befolkningen i basmaterialet som får någon form av kommunal vård och omsorg vid olika grader av ohälsa enligt ULF. Tabell 4.2 nedan visar denna andel per åldersgrupp och kön samt uppdelat på sam- resp. ensamboende.

Tabell 4.2 Andel vårdtagare i befolkningen per ohälsogrupp, ålder och kön samt sam- resp ensamboende givet den antagna vårdberoendefördelningen för icke-vårdtagare
Solna/Sigtuna, procent

	65-74		75-84		85-w	
	sam	ensam	sam	ensam	sam	ensam
Män						
Full hälsa	0,1	0,5	1,8	5,7	14,6	32,8
Lätt ohälsa	0,7	3,3	3,9	18,7	16,5	26,1
Måttlig ohälsa	3,3	21,8	11,7	39,1	23,0	40,9
Svår ohälsa	25,7	62,3	40,8	80,2	85,6	87,6
Kvinnor						
Full hälsa	0,2	0,2	0,8	1,7	29,4	14,0
Lätt ohälsa	0,4	2,8	5,7	19,6	26,8	25,9
Måttlig ohälsa	3,2	24,6	13,0	39,8	85,7	54,8
Svår ohälsa	21,1	31,7	46,8	77,4	94,2	96,9

Som man har anledning att vänta sig ökar andelen vårdtagare starkt med växande grad av ohälsa. De enda undantagen gäller de äldsta, där andelen sjunker något från full hälsa till lätt ohälsa. Detta kan bero på att andelen icke-vårdtagare med lågt vårdberoende underskattats i dessa åldersgrupper. Avvikelsen torde dock inte ha någon större praktisk betydelse.

Vidare kan man konstatera att andelen av befolkningen, som får kommunal vård och omsorg, ökar med åldern oavsett graden av ohälsa, vilket säkert överensstämmer med det faktiska förhållandet. En högre andel ensam- än samboende får också hjälp — med undantag för de äldsta kvinnorna. Orsaken är med säkerhet skillnaden i tillgång till informell omsorg. För de äldsta kvinnorna saknar dock boendeformen betydelse härför.

Med ohälsofördelningen enligt ULF inlagd i ÄSIM-materialet på det sätt som beskrivits ovan kan man bestämma vårdkonsumtionen för varje delgrupp per ohälsogrupp. Härvid utgår man alltså från vårdkonsumtionen i Solna/Sigtuna år 1987 — 92 (inklusive landstingets verksamhet). Denna är i sin tur bestämd av vårdstrukturen i dessa båda kommuner. Tabell 4.3 nedan visar hur denna förhåller sig till riket uttryckt som andel hjälp/vårdtagare i olika vårdnivåer per åldersgrupp per innevånare. Vid jämförelsen bör man beakta att Solna/Sigtunas behovsstruktur också avviker från riket — framförallt genom en mer gynnsam socio-ekonomisk struktur än riksgenomsnittet.

Tabell 4.3 Jämförelse vårdkonsumtion i Solna, Sigtuna och riket, antal hjälp/vårdtagare per invånare i resp åldersgrupp

	Solna	Sigtuna	Solna + Sigtuna	Riket
Hemhjälp i eget boende				
< 1 timma/dag				
65-79 år	0,036	0,042	0,037	0,049
80-w år	0,149	0,223	0,164	0,205
1-2 timmar/dag				
65-79 år	0,008	0,009	0,008	0,009
80-w år	0,044	0,070	0,049	0,051
2- timmar/dag				
65-79 år	0,007	0,005	0,007	0,009
80-w år	0,040	0,048	0,042	0,058
Ålderdomshem/gruppboende				
65-79 år	0,007	0,001	0,006	0,007
80-w år	0,087	0,010	0,071	0,082
Långtidsvård				
65-79 år	0,007	0,007	0,007	0,011
80-w år	0,052	0,067	0,055	0,076
Summa hjälp/vårdtagare				
65-79 år	0,065	0,064	0,065	0,085
80-w år	0,372	0,418	0,381	0,472
Sammanvägd kostnad per invånare				
65-79 år	6 704	5 327	6 420	8 854
80-w år	50 909	45 255	49 743	63 304

Att på detta sätt använda Solna/Sigtuna som norm innebär att de normkostnader per person som erhålles i resp. delgrupp i äldrebefolkningen blir något annorlunda än de skulle blivit om riksdata legat till grund för normkostnadsberäkningen. Storleken av detta fel låter sig svårligen beräknas, eftersom det saknas jämförbara riksdata. Man bör dock hålla i minnet att normkostnaderna endast används som ett relativt mått (jfr nedan). Om normkostnaderna genomgående ligger för lågt eller för högt påverkar alltså detta inte kommunens relativa position vad gäller normkostnaden per innevånare.

Ett problem uppstår här först om normkostnaderna i Solna/Sigtuna har en annan struktur än för riket, t ex som följd av att tilldelningen av vårdinsatser i dessa kommuner följt andra principer än de som gällt för riket i övrigt. Detta förefaller dock mindre sannolikt med hänsyn till att samma generella tendenser när det gäller äldrevårdens utveckling, som gällt för riket, också har kunnat observeras i Solna och Sigtuna. Detta talar för att det fel som härigenom introduceras är av begränsad betydelse — åtminstone i förhållande till andra felkällor.

Ett annat problem i sammanhanget är att antalet vårdtagare i Solna /Sigtuna är relativt litet (ca 2000 personer totalt). Genom att slå samman tre inventeringar har ett större material erhållits, men det är klart att detta inte innebär en egentlig tredubbling eftersom vissa personer förekommer

i materialet två eller tre gånger med i huvudsak oförändrade data. Speciellt för de minsta delgrupperna — t ex de äldsta, samboende kvinnorna — kan därigenom slumpmässiga variationer i vårdkonsumtionen inverka på normkostnadstalen. Dessa variationer tenderar dock att utjämnas, när delgruppernas normkostnader slås samman till en total normkostnad för kommunen. Inte desto mindre torde det vara i högsta grad önskvärt att grundmaterialet efterhand utvidgas genom att ÄSIM-mätningarna (eller någon motsvarande typ av systematisk behovsrelaterad konsumtionsmätning) utsträcks till fler kommuner med olika struktur.

4. *Väg samman "normalkonsumtionen" i olika vårdformer enligt ovan med årskostnaden till en normkostnad per person i resp. delgrupp (ålder,kön samt ensam/samboende) per ohälsogrupp resp. socio-ekonomisk grupp.*

— Föjande riksgenomsnitt för kostnader har använts vid sammanvägningen:

Social hemtjänst	8580:-	per år och veckotimme
Ålderdomshem	212000:-	per år
Gruppboende	236000:-	per år
Långtidsvård	420000:-	per år

5. *Beräkna för varje kommun — utgående ifrån antalet personer per socio-ekonomisk grupp, åldersgrupp, kön och ensam/samboende och normkostnaden för resp. grupp enligt ovan — kommunens "normkostnad".*

Med "normkostnaden" skall alltså förstås den årliga driftskostnaden för äldreomsorgen givet riksgenomsnitt för kostnaden per prestation i olika vårdformer och konsumtion av dessa i relation till kommunens behovsstruktur uttryckt som antal personer per åldersgrupp, kön, ensam/samboende och ohälsogrupp. Fördelningen på ohälsogrupper antas härvid bestämd av den socio-ekonomiska strukturen.

Resultat och kommentarer

Beräkningen för de olika delgrupperna (ålder, kön, sam/ensamboende) av normkostnaden per person och ohälsogrupp resp. socioekonomisk grupp redovisas i tabellerna 4.4 och 4.5.

Tabell 4.4 Normkostnad per person, per ohälsogrupp, ålder och kön samt samresp ensamboende

	65-74		75-84		85-w	
	sam	ensam	sam	ensam	sam	ensam
Män						
Full hälsa	52	31	214	800	2 793	3 647
Lätt ohälsa	98	1 330	1 288	7 425	1 780	9 450
Måttlig ohälsa	775	13 523	4 107	29 836	9 400	27 099
Svår ohälsa	28 233	117 912	59 563	179 357	100 507	170 474
Kvinnor						
Full hälsa	70	9	215	713	4 290	4 237
Lätt ohälsa	116	681	1 002	5 892	11 091	10 747
Måttlig ohälsa	637	4 929	3 745	16 250	41 492	45 621
Svår ohälsa	24 210	59 735	64 987	144 084	216 606	242 706

Tabell 4.5 Normkostnad per person, per socioekonomisk grupp, ålder och kön samt sam- resp ensamboende

	65-74		75-84		85-w	
	sam	ensam	sam	ensam	sam	ensam
Män						
Ej facklärd arb.	4 051	22 968	15 261	61 336	38 820	77 520
Facklärd arb.	4 019	22 841	14 383	56 601	38 820	77 520
Lägre tjm.	1 860	11 661	9 881	40 651	38 820	77 520
Övriga tjm.	1 489	9 310	6 822	29 844	38 820	77 520
Kvinnor						
Ej facklärd arb.	3 336	11 232	15 168	43 819	89 712	110 293
Facklärd arb.	3 257	11 018	14 329	40 500	89 712	110 293
Lägre tjm.	2 423	8 238	14 123	42 035	89 712	110 293
Övriga tjm.	2 275	7 743	10 816	33 365	89 712	110 293

Det framgår av tabell 4.4 att normkostnaden per person stiger snabbt med åldern. Den är i allmänhet högre för kvinnor än för män, vilket framförallt avspeglar skillnaden i tillgång på informell omsorg. Detta — tillsammans med ohälsoskillnaderna — förklarar också skillnaderna i normkostnad per person mellan sam- och ensamboende.

De socio-ekonomiska skillnaderna är som man kunde vänta med hänsyn till ohälsosiffrorna större för yngre än för äldre. Skillnaderna mellan facklärda och ej facklärda arbetare är förhållandevis obetydliga och grupperna skulle utan större nackdel kunnat slås samman.

5 Resultat för enskilda kommuner med den föreslagna metodiken

Av tabell 4.5 framgår att spännvidden i normkostnad per person är avsevärd mellan ytterlighetsgrupperna ej facklärda arbetare och övriga tjänstemän. Det gäller i större utsträckning för män än för kvinnor. Normkostnaden för ensamboende är högre, oftast avsevärt högre, än för samboende. Utfallet per kommun med de beräknade normkostnaderna per

ålder, kön och socio-ekonomisk grupp avgörs av hur denna sammansättning ser ut i den enskilda kommunen.

Som beskrivits i avsnitt 4 har den framtagna normkostnaden per person per socioekonomisk grupp, ålder etc använts för att beräkna en normkostnad för äldreomsorgen per kommun utifrån antalet personer i de olika grupperna i resp kommun. Resultatet av normkostnadsberäkningarna per kommun redovisas i appendix 2. Här anges förutom den totala normkostnaden också kostnaden per person över 65 år resp per invånare totalt. Normkostnaden per invånare över 65 år kan ses som ett mått på struktureffekten inom äldregruppen. Den andra siffran ger ett mått på kommunens totala äldreomsorgsbehov i förhållande till befolkningsstorleken.

Den genomsnittliga beräknade normkostnaden per invånare över 65 år är 22536 kr och varierar mellan 16784 och 26013 kronor, dvs med drygt 9000 kr (55 %).

Tabell 5.1 Beräknad normkostnad för äldreomsorg per invånare

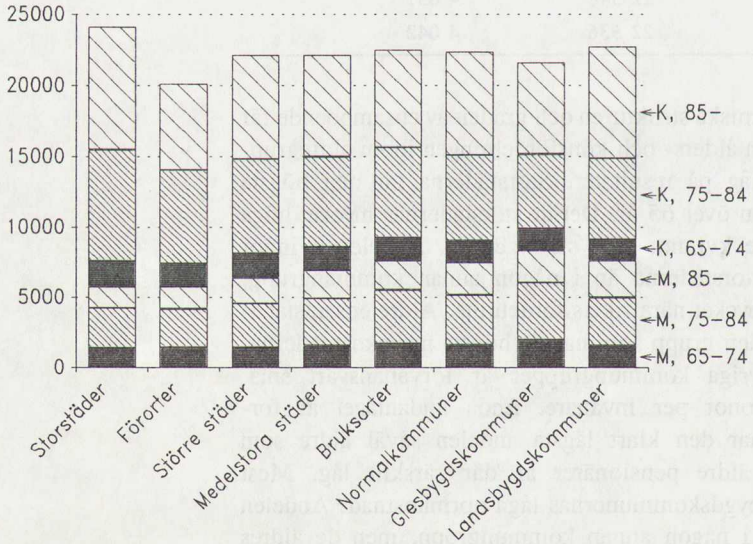
Kommungrupp	65-w år	Totalt
Storstäder	24 586	5 077
Förorter	20 108	2 319
Större städer	22 267	3 808
Medelstora städer	22 112	4 164
Bruksorter	22 386	4 071
Normalkommuner	22 578	4 379
Glesbygdskommuner	21 792	5 102
Landsbygdskommuner	22 548	4 637
Riket	**22 536**	**4 042**

Utöver den socioekonomiska strukturen och graden av ensamboende får uppenbarligen den interna ålders- och könsfördelningen inom äldregruppen ett kraftigt genomslag på resultatet. Storstäderna får den högsta normkostnaden per person över 65 år. Det är storstädernas mycket höga andel äldre ensamstående kvinnor som slår igenom. Andelen kvinnor över 80 år är högre i storstäderna än i någon annan kommungrupp. Männen ligger däremot mycket nära rikets fördelning. Äldre ensamstående kvinnor är samtidigt den grupp som har de högsta normkostnaderna. Variationerna mellan övriga kommungrupper är förvånansvärt små, endast några hundra kronor per invånare. Enda undantaget är förortskommunerna, som har den klart lägsta andelen såväl äldre som ensamboende. Andelen äldre pensionärer är där särskilt låg. Mest anmärkningsvärd är glesbygdskommunernas låga normkostnad. Andelen över 65 år är högre än i någon annan kommungrupp, men de äldres överrepresentation är kraftigt koncentrerad till de yngre och därmed mindre kostsamma pensionärerna. Detta förhållande drar ner glesbygdskommunernas beräknade genomsnittskostnad per person över 65 år. Om man däremot slår ut den totala normkostnaden på hela befolkningen hamnar glesbygdskommunerna högst tätt följda av storstäderna.

Inverkan av den socio-ekonomiska strukturen på normkostnaden har studerats särskilt genom att den motsvarande normkostnaden beräknats för det fall då alla kommuner getts samma socio-ekonmiska indelning lika med riksgenomsnittet. Detta ger avvikelser uppåt — d v s lägre normkostnad när kommunens socio-ekonomiska struktur tas i beaktande — på i vissa fall 4000 — 5000:-per innevånare över 65 år (Danderyd, Lidingö, Vellinge, Lomma). Avvikelsernan nedåt är inte fullt lika stor — mer än 2000:- noteras för Malmö (2051:-), Munkfors (2445:-), Grums (2105:-), Ljusnarsberg (2103:-), Norberg (2906:-) och Jokkmokk (2540:-). Även övriga storstäder erhåller positivt bidrag till normkostnaden genom den socio-ekonomiska strukturen — Stockholm +1442:-och Göteborg + 1288:-.

Inverkan av ålder- och könsfördelningen på normkostnaden kan studeras vidare genom att man delar upp normkostnaden per invånare över 65 år på komponenter per åldersgrupp och kön. Figur 5.1 visar resultatet av en sådan uppdelning som genomsnitt per kommungrupp. Som synes av figuren kommer i samtliga fall huvuddelen av bidraget från kvinnor över 75 år. Bidraget från dessa kvinnor är som högst i storstäderna. Bidraget från män i yngre åldersgrupper varierar relativt starkt mellan kommungrupperna och är högst i glesbygdskommunerna.

Figur 5.1 Bidrag från olika åldersgrupper och kön till normkostnaden per invånare över 65 år



6 Jämförelse mellan beräknat behov av äldreomsorg och faktiskt utnyttjande och konsumtion

Syftet med den använda metodiken är som framhållits i inledningen inte i första hand att försöka förklara de skillnader som finns mellan kommuner i dagsläget vad gäller utnyttjande av eller kostnader för äldreomsorgen. Syftet är istället att pröva en metod att beräkna skillnader i *behov* av äldreomsorg mellan kommuner. Det är emellertid av stort intresse att försöka jämföra utfallet med hur äldreomsorgen faktiskt utnyttjas. I detta avsnitt ska vi ställa den beräknade normkostnaden per kommun mot ytterligare tre andra mer schablonmässiga metoder att beräkna motsvarande kostnad. Dessutom görs en jämförelse med de faktiska kostnaderna per kommun inkl äldrereformen.

För att få jämförbara kostnader har den beräknade normkostnaden räknats upp med ca 18 %.

Följande metoder har använts:

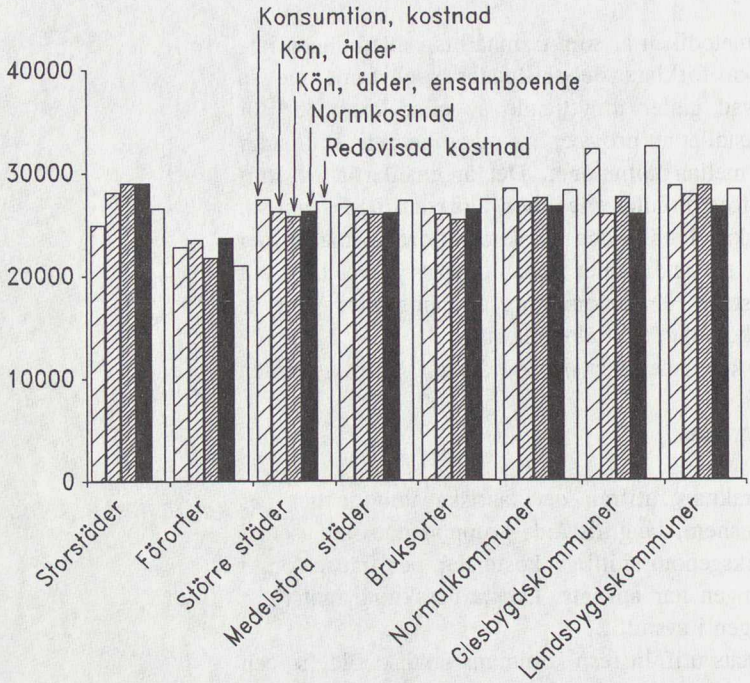
1 Kostnaderna har beräknats utifrån det faktiska utnyttjandet per kommun av ålderdomshem, långtidsvård, gruppboende samt social hemtjänst. Samma riksgenomssnittliga kostnader per tjänst som i normkostnadsberäkningen har använts. Denna beräkning motsvarar konsumtionsberäkningen i avsnitt 2.

2 Kostnaden har beräknats utifrån resp kommuns faktiska ålders- och könsfördelning, där den använda kostnaden per kön- och åldersgrupp schablonmässigt beräknats efter hur de olika tjänsterna utnyttjas på riksnivå. Samma kostnader per tjänst som ovan har använts.

3 Kostnaden har beräknats som i metod 2, men har kompletterats med att den beräknade kostnaden för män resp kvinnor multiplicerats med resp kommuns ensamboendeindex för män resp kvinnor över 75 år.

4 Till den faktiskt redovisade kostnaden per kommun har lagts regleringssumman per kommun till följd av äldrereformen from 1992. Kostnaden har därefter reducerats med den genomsnittliga kostnaderna för handikappomsorg och färdtjänst.

Figur 6.1 Beräknade kostnader för äldreomsorg enligt olika alternativ, kr/inv 65-w år



En jämförelse mellan kommungrupper är kanske en väl grov nivå, men bör trots allt ge vissa indikationer. Det första man kan konstatera är att beräknade kostnader utifrån faktisk konsumtion och redovisade kostnader överensstämmer ganska väl. Undantagen är storstäder och förorter. För storstäderna är som nämnts tidigare kostnadsunderlaget mer osäkert och för förorterna beror skillnaden förmodligen på att den schablonmässiga kostnadsreduktionen för färdtjänsten blivit för stor. I Stockholms län svarar landstiget för denna verksamhet.

Normkostnaden för storstäderna ligger på samma nivå som i alternativet där kön, ålder och ensamboende beaktas. Det är det stora antalet äldre ensamstående kvinnor som slår igenom på normkostnaden. Såväl redovisade kostnader som kostnader beräknade enligt övriga metoder ligger lägre. Det kan tyda på att insatserna inom äldreomsorgen är eftersatta i förhållande till behoven.

Anm. Det bör framhållas att metoden för att ta hänsyn till ensamboendet inte är densamma som i normkostnadsberäkningen, varför man inte kan dra slutsatsen att skillnaden mellan dessa båda metoder enbart skulle bero på den socioekonomiska strukturen.

För glesbygdskommunerna ligger konsumtionskostnaderna och de redovisade kostnaderna på ungefär samma nivå. För övriga beräkningsmetoder ligger kostnaderna per person över 65 år 15-20 % lägre. Av avsnitt 3 framgår att det finns regionala skillnader i ohälsa. I norra

glesbygden är förekomsten av ohälsa för män större än i andra regioner. I de här redovisade beräkningarna har dock inga regionala skillnader i ohälsa beaktats utom de som faller ut till följd av skillnader i kön, ålder, ensam/samboende och fördelning på socio-ekonomiska grupper. Om sådana skillnader finns har de dock inte fått något större genomslag i normkostnadsberäkningen eftersom den på kommungruppsnivå ger ungefär samma resultat som en ren kön- och åldersberäkning. För vissa kommuner i gruppen blir emellertid normkostnaden upp till 10 % högre genom att den socio-ekonomiska strukturen beaktas.

7 Slutsatser om den föreslagna metodiken

Beräkningen av normkostnaden för äldreomsorgen enligt den ovan beskrivna metodiken utgör ett försök att bestämma ett så långt möjligt objektivt mått på den årliga kostnaden för att tillgodose behovet av äldreomsorg i kommunen på en ambitionsnivå som motsvarar riksgenomsnittet. Måttet är relativt. Det måste som påpekats ovan räknas upp med en för kommunerna gemensam faktor för att motsvara den faktiska kostnaden. Måttet måste vidare korrigeras för vissa tjänster som inte ingått i kostnadsberäkningen — framförallt färdtjänsten. Eftersom måttet förutsätter samma kostnad per prestation i alla kommuner måste det vidare korrigeras för strukturella faktorer som påverkar denna kostnad, t ex förhöjda lokal- eller transportkostnader på grund av klimat eller gleshet.

En jämförelse mellan den uppräknade normkostnaden och en kostnad beräknad utgående ifrån den faktiska konsumtionen i kommunen med samma kostnad per prestation (jfr ovan) visar relativt stora avvikelser — framförallt för glesbygdskommuner. Detta kan ha flera orsaker. Som påpekats ovan är det knappast möjligt att ange en absolut norm när det gäller behovet av äldreomsorg i en befolkning. Det är oundvikligt att tillgängliga resurser kommer att spela in på behovsbedömningen.

Normkostnaden utgår här från situationen i de två kommuner — Solna och Sigtuna — som legat till grund för konsumtionsberäkningen. Uppräkningen gör att kostnaden kommer att svara mot ett riksgenomsnitt. I kommuner där man av olika skäl har haft tillgång till mer resurser än riksgenomsnittet finns det anledning att förvänta sig att behovsbedömningen varit mer generös och att till följd härav den beräknade kostnaden för den faktiska konsumtionen blivit högre. Omvänt har kommuner med relativt sett knappa resurser tvingats vara mer restriktiva. Deras konsumtionsrelaterade kostnad blir då motsvarande lägre.

Ovanstående resonemang förutsätter givetvis att normkostnaden verkligen fångar in skillnader i behoven av omsorg på ett adekvat sätt. Vissa felkällor bör här lyftas fram. Som nämndes ovan kan det också finnas andra strukturella faktorer än ålder, kön, sam/ensamboende och socio-ekonomisk grupp som förklarar förekomsten av ohälsa. En sådan faktor är region, där regressionsanalysen ger ett visst utslag som dock bedömts vara av mindre betydelse. Självfallet kan det också förekomma

rent lokala hälsoskillnader t ex beroende på förekomsten av viss industri eller annan miljöpåverkan, speciella kostvanor etc. Svårigheten att ta hänsyn till sådana lokala förhållanden i en behovsberäkning sammanhänger väsentligen med att underlaget blir litet för att statistiskt kunna säkerställas. Man tvingas därför konstatera att skall man överhuvudtaget försöka göra en behovsbaserad resursfördelning måste den ske utgående ifrån ett begränsat antal parametrar, vars samband med ohälsan kan mätas på ett tillförlitligt sätt.

En annan felkälla av samma slag avser tillgången till informell omsorg, d v s stöd och hjälp från närstående — anhöriga, grannar — eller genom ideella insatser. Hänsyn till detta tas vid beräkningen genom indelningen av äldrebefolkningen i delgrupper, i första hand ålder, kön och ensam- eller samboende. Tillgången till informell omsorg påverkar den professionella bedömningen av behovet av kommunal omsorg. Så får exempelvis ensamboende mer hjälp i hemmet än samboende. De blir också i större utsträckning än samboende föremål för institutionsvård.

Vid beräkningen av normkostnaden förutsätts att den valda gruppindelningen är tillräcklig för att bestämma tilldelningen av omsorg vid given ohälsa. Även här kan dock regionala och lokala skillnader förekomma. Faktorer som spelar roll är till exempel den kvinnliga förvärvsfrekvensen, förekomsten av vuxna barn eller andra anhöriga på samma ort, lokala traditioner av frivilligarbete etc.. Det använda dataunderlaget avspeglar förhållandena i två förortskommuner. Det vore här önskvärt att kunna bredda underlaget genom jämförelser med kommuner av olika typer.

Metodiken för beräkningen av normkostnaden bygger på två datamaterial — ULF-undersökningen för att ange olika befolkningsfaktorers samband med förekomsten av ohälsa och ÄSIM-materialet för att koppla denna ohälsa — i förening med tillgången till informell omsorg — till konsumtionen av äldreomsorg. Båda materialen kan kritiseras för att vara i minsta laget. ULF-materialet har dessutom den bristen att det endast omfattar individer mellan 65 och 84 år. I syfte att utvinna så mycket som möjligt ur materialet och samtidigt utsträcka detta till samtliga åldersgrupper har observerade frekvenstal utjämnats och extrapolerats med hjälp av logistisk regression. De avvikelser som härigenom erhålles mellan observerade och utjämnade värden har redovisats i appendix 1.

Det framgår här att avvikelserna i vissa fall är relativt stora och det måste bedömas att de extrapolerade värdena för personer över 85 år är behäftade med relativt stor osäkerhet. För den skull har de socioekonomiska gruppernas ohälsovärden slagits samman för denna åldersgrupp. Betydelsen av den återstående osäkerheten för den beräknade normkostnaden behöver emellertid inte vara alltför stor. Beräkningen av normkostnaden sker genom sammanläggning av ett stort antal (48) komponenter avseende de olika befolkningsgrupperna och osystematiska fel i skattningarna för de enskilda komponenterna kommer därför att tendera att jämna ut sig. Inte desto mindre får det anses högeligen önskvärt — för detta ändamål såväl som för andra som avser resursfördelning i vården — att ULF-undersökningarna successivt byggs ut till

större material och breddas till att även omfatta de äldsta åldersgrupperna.

Det andra datamaterialet, som erhållits genom ett antal inventeringar av äldreomsorgen i Solna och Sigtuna kommuner enligt ÄSIM-metoden, är också av begränsad omfattning. Detta blir ett problem framförallt när det gäller institutionsvård för grupper med lågt utnyttjande av sådan. Det kan här i vissa fall röra sig om ett fåtal individer i materialet och normkostnaden för gruppen ifråga kommer då att starkt påverkas av slumpmässiga variationer i vårdutnyttjandet. Även i detta fall reduceras dock betydelsen av problemet genom att bidraget till den sammanlagda normkostnaden från gruppen ifråga kommer att bli litet och osäkerheten i skattningen därmed tämligen betydelselös.

Andra brister i ÄSIM-materialet kan ha större betydelse. Det är ofrånkomligt att materialet är lokalt begränsat och påverkat av den vårdstruktur och de fördelningsnormer som varit rådande i de två kommunerna. Vidare är det självfallet en brist att mätningen endast omfattar vårdtagare även om olika analyser visat att inverkan av fel i skattningen av ohälsan/vårdberoendet hos de som ej får kommunal omsorg är av mindre betydelse för den relativa storleken av normkostnaden.

Metodiken för översättning av ULF-undersökningens ohälsa till ÄSIM-mätningens vårdberoende kan givetvis också ifrågasättas. Exempelvis är det osannolikt att de två skalorna är fullständigt korrelerade på det sätt som antagits vid översättningen. Betydelsen härav för resultatet torde dock vara förhållandevis liten eftersom den övervägande delen av vårdkonsumtionen faller inom en grupp av befolkningen, som i allmänhet är betydligt mindre än gruppen med svår ohälsa — åtminstone i åldrarna under 85 år. Ohälsomåtten behöver därför ej vara helt samstämmiga. För att felet skall vara måttligt räcker det med att man kan anta att de med mycket stort vårdberoende enligt ÄSIM skulle klassas av ULF som tillhörande gruppen med svår ohälsa.

Även om man sålunda bör kunna anta att de fel i den sammanlagda relativa normkostnaden, som förs in genom begränsningarna i ÄSIM-materialet, är måttliga så kvarstår dock att det vore i hög grad önskvärt att även detta material breddas så att det omfattar flera kommuner med olika struktur samt att mätningarna utsträcks på stickprovsbasis även till icke-vårdtagare. I samband härmed borde man i så fall också pröva samstämmigheten mellan ohälso- och vårdberoendemåtten genom att ställa ULF-frågorna på samma material.

Vid en fortlöpande användning av den i denna rapport förslagna metoden för behovsrelaterad beräkning av strukturkostnadsutjämningen för äldreomsorgen krävs i första hand att det görs fortsatta Folk- och Bostadsräkningar enligt tidigare schema, d v s vart femte år, eftersom detta är den enda tillgängliga källan för fördelning av befolkningen på sam/ensamboende samt socio-ekonomiska grupper. Vid en årlig revidering av normkostnaden får man därvid utnyttja denna fördelning enligt senaste FoB och tillämpa den på den aktuella befolkningen per ålder och kön. Med hänsyn till att hälsotillståndet hos de äldre förändras

över tiden krävs det vidare att ULF-undersökningarna avseende de äldres ohälsa fortsätter och helst utvidgas — i första hand till att omfatta även personer över 85 år.

ÄSIM-mätningarna görs årligen i Solna och Sigtuna kommuner. Även andra kommuner har uttryckt intresse för att tillämpa metodiken för uppföljning av äldreomsorgen. Det väsentliga i sammanhanget är här dock inte exakt vilken metod som tillämpas utan att det sker en systematisk, samtidig mätning av vårdkonsumtion och ohälsa eller vårdberoende samt att den senare mätningen kan relateras till ULF-undersökningen. Som framhållits ovan är det därvid önskvärt att mätningen också utsträcks till att omfatta ett stickprov av dem som för närvarande ej får vård. Mätningar av detta slag faller väl inom ramen för de särskilda mätningar av vårdbehov mm på urvalsbasis som förslås av utredningen avseende socialtjänstens informationsstruktur .

Ansvaret för att genomföra de bearbetningar som krävs för en rutinmässig tilämpning av den föreslagna beräkningsmodellen kan lämpligen åläggas Socialstyrelsen i samverkan med Kommunförbundet

Appendix 1.1

Samboende

Ålder	Andelen				Antal	Prognos för andelen			
	svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa		svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa
Ej facklärda arbetare: Kvinnor									
65 - 69	11,5	23,4	42,0	23,1	381	11,3	20,9	41,9	25,9
70 - 74	16,8	20,5	42,1	20,5	297	14,9	23,9	40,0	21,2
75 - 79	18,4	30,4	34,6	16,6	217	19,3	28,1	35,9	16,6
80 - 84	25,2	38,3	24,3	12,1	107	24,1	33,6	29,9	12,4
85 - 89	-	-	-	-	-	28,7	40,1	22,6	8,6
90 - 94	-	-	-	-	-	32,1	47,1	15,4	5,5
Ej facklärda arbetare: Män									
65 - 69	9,6	26,3	32,5	31,6	228	11,6	24,7	35,9	27,8
70 - 74	16,9	26,4	39,4	17,3	254	15,8	26,4	34,4	23,4
75 - 79	24,5	30,4	24,0	21,1	204	21,0	29,2	30,9	18,9
80 - 84	24,5	28,4	32,4	14,7	102	27,0	32,7	25,8	14,5
85 - 89	-	-	-	-	-	33,2	36,7	19,7	10,4
90 - 94	-	-	-	-	-	38,5	40,9	13,6	6,9
Facklärda arbetare: Kvinnor									
65 - 69	14,5	24,2	32,3	29,0	62	11,2	25,8	35,1	27,9
70 - 74	10,0	28,3	31,7	30,0	60	14,1	28,5	33,0	24,4
75 - 79	16,3	34,9	25,6	23,3	43	17,6	32,4	29,3	20,7
80 - 84	21,9	34,4	34,4	9,4	32	21,2	37,8	24,3	16,7
85 - 89	-	-	-	-	-	24,6	44,2	18,4	12,7
90 - 94	-	-	-	-	-	27,0	51,4	12,7	8,9
Facklärda arbetare: Män									
65 - 69	9,9	26,1	41,6	22,4	161	11,6	22,1	40,0	26,3
70 - 74	14,0	20,4	41,4	24,2	157	15,2	22,9	38,0	23,9
75 - 79	15,9	22,1	34,5	27,4	113	19,7	24,8	34,3	21,2
80 - 84	36,8	26,5	20,6	16,2	68	25,0	27,8	29,2	18,1
85 - 89	-	-	-	-	-	30,8	31,5	23,1	14,6
90 - 94	-	-	-	-	-	36,3	36,0	16,7	11,0
Företagare: Kvinnor									
65 - 69	-	16,7	47,2	36,1	36	7,6	18,7	40,1	33,5
70 - 74	14,3	21,4	46,4	17,9	28	12,7	20,0	39,6	27,7
75 - 79	21,7	21,7	34,8	21,7	23	20,6	21,7	36,2	21,6
80 - 84	44,4	11,1	33,3	11,1	9	31,4	23,2	23,9	15,5
85 - 89	-	-	-	-	-	44,1	24,0	21,8	10,1
90 - 94	-	-	-	-	-	56,5	23,8	13,8	5,8
Företagare: Män									
65 - 69	10,2	17,3	31,6	40,8	98	6,7	19,9	39,3	34,1
70 - 74	10,5	23,3	39,5	26,7	86	11,6	20,0	39,2	29,2
75 - 79	17,2	15,5	43,1	24,1	58	19,6	20,5	36,3	23,7
80 - 84	28,9	21,1	28,9	21,1	38	31,0	20,8	30,4	17,8
85 - 89	-	-	-	-	-	45,2	20,4	22,4	12,0
90 - 94	-	-	-	-	-	59,6	19,0	14,3	7,2

Ålder	Andelen				Antal	Prognos för andelen			
	svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa		svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa
Lägre tjänstemän: Kvinnor									
65 - 69	7,1	17,9	41,3	33,7	184	7,6	17,4	38,6	36,3
70 - 74	12,3	14,9	41,2	31,6	114	11,8	18,8	40,5	28,9
75 - 79	9,6	17,8	42,5	30,1	73	17,7	20,7	39,7	22,0
80 - 84	27,3	18,2	36,4	18,2	33	25,7	22,9	35,7	15,7
85 - 89	-	-	-	-	-	35,2	25,3	29,2	10,4
90 - 94	-	-	-	-	-	45,0	27,4	21,4	6,3
Lägre tjänstemän: Män									
65 - 69	4,6	18,0	41,9	35,5	217	4,6	17,3	41,1	37,1
70 - 74	5,2	19,0	40,5	35,3	153	7,4	17,8	43,9	30,9
75 - 79	8,6	17,2	49,1	25,0	116	11,8	18,9	44,4	24,9
80 - 84	30,2	23,3	32,6	14,0	43	18,3	20,5	42,0	19,2
85 - 89	-	-	-	-	-	27,3	22,5	36,4	13,8
90 - 94	-	-	-	-	-	38,2	24,2	28,4	9,2
Övriga tjänstemän: Kvinnor									
65 - 69	10,0	15,0	20,0	55,0	20	7,5	13,8	30,8	47,8
70 - 74	8,0	8,0	40,0	44,0	25	10,4	18,5	33,2	37,9
75 - 79	-	28,6	42,9	28,6	7	13,8	25,0	33,0	28,2
80 - 84	37,5	12,5	37,5	12,5	8	17,3	33,6	29,7	19,5
85 - 89	-	-	-	-	-	20,1	44,0	23,7	12,2
90 - 94	-	-	-	-	-	21,4	55,1	16,6	6,8
Övriga tjänstemän: Män									
65 - 69	4,9	11,1	37,0	46,9	81	3,9	10,6	35,6	49,9
70 - 74	5,9	11,8	33,3	49,0	51	5,7	13,6	39,2	41,5
75 - 79	10,0	17,5	40,0	32,5	40	8,1	18,0	40,7	33,2
80 - 84	4,2	41,7	33,3	20,8	24	11,1	24,2	39,3	25,3
85 - 89	-	-	-	-	-	14,7	32,7	34,7	18,0
90 - 94	-	-	-	-	-	18,0	43,1	27,3	11,6
SAMTLIGA*: Kvinnor									
85 - 89	-	-	-	-	-	**30,1**	**36,5**	**23,6**	**9,7**
90 - 94	-	-	-	-	-	**35,2**	**42,2**	**16,4**	**6,1**
SAMTLIGA*: Män									
85 - 89	-	-	-	-	-	**31,2**	**30,0**	**25,7**	**13,1**
90 - 94	-	-	-	-	-	**38,7**	**33,6**	**18,8**	**8,9**

* De skattade sannolikheterna är de viktade genomsnittet av de olika gruppernas predicerade värden.

Appendix 1.2

Ensamboende

Ålder	Andelen				Antal	Prognos för andelen			
	svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa		svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa
Ej facklärda arbetare: Kvinnor									
65 - 69	12,9	19,3	39,8	28,1	171	14,1	20,8	39,7	25,4
70 - 74	15,3	23,4	39,8	21,5	261	18,4	23,6	37,5	20,6
75 - 79	25,5	26,9	29,0	18,6	290	23,5	27,4	33,2	16,0
80 - 84	28,2	30,2	30,6	11,1	252	28,9	32,2	27,2	11,7
85 - 89	-	-	-	-	-	33,9	37,8	20,3	8,0
90 - 94	-	-	-	-	-	37,4	43,9	13,6	5,0
Ej facklärda arbetare: Män									
65 - 69	15,7	14,6	36,0	33,7	89	14,5	24,5	33,9	27,2
70 - 74	19,4	27,8	30,6	22,2	72	19,4	26,0	32,0	22,6
75 - 79	25,8	36,0	27,0	11,2	89	25,4	28,2	28,4	18,0
80 - 84	25,0	29,4	27,9	17,6	68	32,1	31,1	23,3	13,6
85 - 89	-	-	-	-	-	38,7	34,3	17,4	9,6
90 - 94	-	-	-	-	-	44,2	37,6	11,9	6,3
Facklärda arbetare: Kvinnor									
65 - 69	17,9	28,6	25,0	28,6	28	13,9	25,7	33,1	27,3
70 - 74	27,5	22,5	30,0	20,0	40	17,4	28,0	30,8	23,7
75 - 79	15,2	26,1	34,8	23,9	46	21,4	31,6	27,1	19,9
80 - 84	22,0	48,8	22,0	7,3	41	25,6	36,4	22,2	15,9
85 - 89	-	-	-	-	-	29,3	42,1	16,7	11,9
90 - 94	-	-	-	-	-	31,8	48,5	11,4	8,3
Facklärda arbetare: Män									
65 - 69	17,6	13,7	37,3	31,4	51	14,5	22,0	37,8	25,7
70 - 74	21,2	28,8	34,6	15,4	52	18,7	22,6	35,5	23,2
75 - 79	23,1	32,7	23,1	21,2	52	23,9	24,2	31,7	20,3
80 - 84	21,1	15,8	42,1	21,1	19	29,9	26,6	26,5	17,0
85 - 89	-	-	-	-	-	36,3	29,7	20,6	13,5
90 - 94	-	-	-	-	-	42,0	33,3	14,6	10,1
Företagare: Kvinnor									
65 - 69	10,0	20,0	40,0	30,0	20	9,6	18,9	38,3	33,3
70 - 74	23,8	28,6	14,3	33,3	21	15,8	19,9	37,3	27,1
75 - 79	22,2	14,8	40,7	22,2	27	25,0	21,0	33,3	20,6
80 - 84	36,6	24,4	22,0	17,1	41	37,0	21,9	26,7	14,4
85 - 89	-	-	-	-	-	50,3	21,9	18,8	9,0
90 - 94	-	-	-	-	-	62,4	21,0	11,6	5,1
Företagare: Män									
65 - 69	-	12,5	75,0	12,5	8	8,5	20,0	37,6	33,9
70 - 74	12,5	31,3	50,0	6,3	16	14,5	19,9	37,0	28,6
75 - 79	23,5	29,4	35,3	11,8	17	23,8	20,0	33,5	22,7
80 - 84	41,2	17,6	17,6	23,5	17	36,6	19,7	27,2	16,5
85 - 89	-	-	-	-	-	51,4	18,6	19,3	10,8
90 - 94	-	-	-	-	-	65,3	16,6	11,9	6,2

Ålder	Andelen				Antal	Prognos för andelen			
	svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa		svår ohälsa	måttlig svår ohälsa	lätt ohälsa	full hälsa
Lägre tjänstemän: Kvinnor									
65 - 69	9,6	17,5	31,6	41,2	114	9,6	17,5	36,9	36,0
70 - 74	16,1	23,7	38,7	21,5	93	14,7	18,7	38,3	28,4
75 - 79	26,9	19,4	34,3	19,4	108	21,7	20,2	36,8	21,2
80 - 84	29,4	25,9	32,9	11,8	85	30,8	22,0	32,5	14,8
85 - 89	-	-	-	-	-	41,0	23,6	25,8	9,5
90 - 94	-	-	-	-	-	51,1	24,9	18,4	5,6
Lägre tjänstemän: Män									
65 - 69	10,4	12,5	43,8	33,3	48	5,8	17,6	39,5	37,1
70 - 74	11,4	20,5	31,8	36,4	44	9,3	17,9	42,0	30,7
75 - 79	17,6	14,7	52,9	14,7	34	14,7	18,8	42,0	24,5
80 - 84	10,5	21,1	42,1	26,3	19	22,5	20,1	38,9	18,5
85 - 89	-	-	-	-	-	32,6	21,4	32,9	13,0
90 - 94	-	-	-	-	-	44,3	22,4	24,9	8,4
Övriga tjänstemän: Kvinnor									
65 - 69	-	18,8	37,5	43,8	16	9,4	13,9	29,4	47,3
70 - 74	23,5	23,5	29,4	23,5	17	12,9	18,4	31,4	37,2
75 - 79	11,1	44,4	11,1	33,3	9	17,0	24,7	30,9	27,4
80 - 84	18,2	36,4	27,3	18,2	11	21,1	32,8	27,4	18,7
85 - 89	-	-	-	-	-	24,3	42,4	21,7	11,6
90 - 94	-	-	-	-	-	25,6	52,8	15,1	6,5
Övriga tjänstemän: Män									
65 - 69	6,3	12,5	31,3	50,0	16	5,0	10,8	34,3	49,9
70 - 74	-	-	71,4	28,6	7	7,2	13,8	37,7	41,4
75 - 79	-	22,2	44,4	33,3	9	10,2	18,1	38,8	32,9
80 - 84	23,1	-	46,2	30,8	13	13,9	24,1	37,1	24,8
85 - 89	-	-	-	-	-	18,0	32,2	32,4	17,4
90 - 94	-	-	-	-	-	21,8	41,9	25,2	11,1
SAMTLIGA*: Kvinnor									
85 - 89	-	-	-	-	-	**35,0**	**34,7**	**21,2**	**9,1**
90 - 94	-	-	-	-	-	**40,1**	**39,8**	**14,5**	**5,6**
SAMTLIGA*: Män									
85 - 89	-	-	-	-	-	**35,1**	**29,4**	**22,5**	**13,0**
90 - 94	-	-	-	-	-	**43,5**	**32,5**	**16,1**	**8,0**

* De skattade sannolikheterna är de viktade genomsnittet av de olika gruppernas predicerade värden.

Appendix 2

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
AB	Botkyrka	5 299	68 490	19 688	1 523	0,89	0,37	7,7
AB	Danderyd	5 260	27 962	21 422	4 030	0,97	0,97	18,8
AB	Ekerö	1 773	18 807	19 543	1 842	0,89	0,44	9,4
AB	Haninge	4 877	62 596	19 626	1 529	0,89	0,37	7,8
AB	Huddinge	7 094	73 785	21 119	2 030	0,96	0,49	9,6
AB	Järfälla	5 168	56 270	17 109	1 571	0,78	0,38	9,2
AB	Lidingö	7 239	38 335	19 243	3 634	0,87	0,87	18,9
AB	Nacka	8 095	63 959	21 270	2 692	0,96	0,65	12,7
AB	Norrtälje	8 802	46 109	23 746	4 533	1,08	1,09	19,1
AB	Nynäshamn	3 233	22 005	22 552	3 313	1,02	0,80	14,7
AB	Salem	914	12 434	23 629	1 737	1,07	0,42	7,4
AB	Sigtuna	3 038	31 427	21 283	2 057	0,97	0,50	9,7
AB	Sollentuna	5 772	51 314	20 639	2 322	0,94	0,56	11,2
AB	Solna	10 988	51 718	20 499	4 355	0,93	1,05	21,2
AB	Stockholm	143 745	674 680	25 902	5 519	1,17	1,33	21,3
AB	Sundbyberg	5 816	31 292	22 542	4 190	1,02	1,01	18,6
AB	Södertälje	10 627	81 596	21 975	2 862	1,00	0,69	13,0
AB	Tyresö	2 598	33 930	17 808	1 364	0,81	0,33	7,7
AB	Täby	6 089	56 595	19 438	2 091	0,88	0,50	10,8
AB	Upplands-Bro	1 515	20 151	19 516	1 467	0,89	0,35	7,5
AB	Upplands-Väsby	2 886	35 919	19 512	1 568	0,88	0,38	8,0
AB	Vallentuna	1 977	22 086	21 639	1 937	0,98	0,47	9,0
AB	Vaxholm	981	6 756	18 832	2 734	0,85	0,66	14,5
AB	Värmdö	2 313	22 030	20 743	2 178	0,94	0,52	10,5
AB	Österåker	2 220	30 143	20 400	1 502	0,93	0,36	7,4
C	Enköping	5 968	34 845	23 889	4 091	1,08	0,99	17,1
C	Håbo	927	15 156	18 779	1 149	0,85	0,28	6,1
C	Tierp	4 510	20 042	24 920	5 608	1,13	1,35	22,5
C	Uppsala	23 241	167 260	24 449	3 397	1,11	0,82	13,9
C	Älvkarleby	1 941	9 271	25 082	5 251	1,14	1,26	20,9
C	Östhammar	3 776	21 929	25 041	4 312	1,14	1,04	17,2
D	Eskilstuna	16 238	89 751	23 764	4 300	1,08	1,04	18,1
D	Flen	3 321	17 354	24 435	4 676	1,11	1,13	19,1
D	Katrineholm	6 564	32 748	24 206	4 852	1,10	1,17	20,0
D	Nyköping	11 795	65 944	23 564	4 215	1,07	1,01	17,9
D	Oxelösund	1 913	13 040	22 048	3 235	1,00	0,78	14,7
D	Strängnäs	4 733	26 789	23 295	4 116	1,06	0,99	17,7
D	Vingåker	1 865	9 920	24 897	4 681	1,13	1,13	18,8
E	Boxholm	1 183	5 675	25 265	5 267	1,15	1,27	20,8
E	Finspång	4 191	23 310	24 814	4 461	1,13	1,07	18,0

Genomsnittskostnad 65-74 år Män	Kvinnor	75-84 år Män	Kvinnor	85-w år Män	Kvinnor
6 220	5 973	21 727	42 008	61 959	107 968
3 417	4 743	15 075	37 282	54 630	106 533
4 950	5 099	22 177	39 457	59 700	107 050
6 180	6 122	26 288	42 523	64 412	107 845
5 898	5 666	22 453	41 443	58 331	107 122
5 004	5 401	20 070	41 778	58 656	107 495
3 975	5 130	15 459	38 026	57 540	107 962
5 340	5 560	20 089	40 289	61 288	107 938
6 372	5 706	24 169	41 665	62 298	106 531
6 093	5 725	23 999	42 289	61 622	106 406
4 716	5 370	16 895	38 352	59 942	107 076
6 124	5 877	23 206	41 942	64 983	105 508
4 839	5 261	19 186	40 283	62 946	107 806
5 832	5 901	21 050	40 074	59 289	107 788
6 206	6 117	22 703	40 324	60 014	108 289
6 985	5 819	23 625	41 990	57 914	108 015
6 425	5 981	22 901	42 050	61 778	107 149
4 727	5 283	20 216	41 060	57 040	107 263
4 517	5 366	17 865	40 628	60 917	107 698
6 013	5 956	22 281	41 526	63 427	107 854
6 040	5 749	22 791	42 974	58 818	107 270
5 282	5 475	20 761	39 894	60 735	105 532
4 637	5 274	22 593	41 353	63 216	109 828
5 878	5 439	23 341	40 693	61 249	105 489
5 399	5 071	21 764	41 701	67 517	109 591
5 502	5 497	21 176	41 808	62 924	106 773
4 879	4 846	22 736	42 537	66 503	105 334
6 444	5 523	23 687	43 499	64 167	106 997
5 659	5 730	21 332	40 647	60 900	106 558
7 009	5 985	26 916	41 868	58 186	106 178
6 555	5 577	24 131	41 051	63 622	107 255
6 231	5 872	24 624	42 790	62 711	106 992
6 087	5 717	26 225	42 955	66 462	107 487
6 269	6 052	24 586	42 234	64 553	106 584
5 864	5 650	23 787	42 002	64 980	107 765
6 265	5 923	24 890	43 388	63 457	108 945
5 718	5 720	22 071	41 301	61 145	106 467
6 094	5 839	24 682	43 049	63 486	108 091
7 745	5 688	26 635	40 181	64 246	105 563
6 512	5 685	25 713	42 722	61 660	106 788

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
E	Kinda	2 242	10 266	26 013	5 681	1,18	1,37	21,8
E	Linköping	20 471	122 153	20 745	3 477	0,94	0,84	16,8
E	Mjölby	4 906	26 200	23 429	4 387	1,06	1,06	18,7
E	Motala	8 134	42 029	21 780	4 215	0,99	1,01	19,4
E	Norrköping	22 521	120 478	23 381	4 371	1,06	1,05	18,7
E	Söderköping	2 118	13 329	19 956	3 171	0,91	0,76	15,9
E	Vadstena	1 625	7 550	22 831	4 914	1,04	1,18	21,5
E	Valdemarsvik	1 882	8 800	21 831	4 669	0,99	1,12	21,4
E	Ydre	945	4 319	24 966	5 463	1,13	1,32	21,9
E	Åtvidaberg	2 448	12 735	23 867	4 588	1,08	1,10	19,2
E	Ödeshög	1 311	6 005	22 335	4 876	1,01	1,17	21,8
F	Aneby	1 377	7 164	23 645	4 545	1,07	1,09	19,2
F	Eksjö	3 873	18 102	22 288	4 769	1,01	1,15	21,4
F	Gislaved	4 657	29 218	20 496	3 267	0,93	0,79	15,9
F	Gnosjö	1 359	9 837	17 708	2 446	0,80	0,59	13,8
F	Jönköping	20 836	111 476	21 164	3 956	0,96	0,95	18,7
F	Nässjö	6 695	30 793	21 357	4 643	0,97	1,12	21,7
F	Sävsjö	2 587	12 069	22 868	4 902	1,04	1,18	21,4
F	Tranås	4 029	17 825	23 584	5 331	1,07	1,28	22,6
F	Vaggeryd	2 296	12 436	21 247	3 923	0,96	0,94	18,5
F	Vetlanda	5 733	28 024	23 771	4 863	1,08	1,17	20,5
F	Värnamo	5 573	31 350	21 305	3 787	0,97	0,91	17,8
G	Alvesta	3 774	19 746	23 650	4 520	1,07	1,09	19,1
G	Lessebo	1 864	8 935	24 347	5 079	1,10	1,22	20,9
G	Ljungby	5 096	27 495	22 911	4 246	1,04	1,02	18,5
G	Markaryd	2 282	11 097	24 149	4 966	1,10	1,20	20,6
G	Tingsryd	3 459	14 503	23 647	5 640	1,07	1,36	23,9
G	Uppvidinge	2 580	10 620	23 148	5 624	1,05	1,35	24,3
G	Växjö	10 756	69 539	22 366	3 459	1,01	0,83	15,5
G	Älmhult	3 085	15 945	23 694	4 584	1,07	1,10	19,3
H	Borgholm	2 760	11 513	23 599	5 657	1,07	1,36	24,0
H	Emmaboda	2 248	10 686	20 284	4 267	0,92	1,03	21,0
H	Hultsfred	3 762	17 017	23 191	5 127	1,05	1,23	22,1
H	Högsby	1 797	7 163	23 969	6 013	1,09	1,45	25,1
H	Kalmar	10 285	56 275	22 576	4 126	1,02	0,99	18,3
H	Mönsterås	2 545	13 195	22 187	4 279	1,01	1,03	19,3
H	Mörbylånga	2 487	13 410	21 549	3 996	0,98	0,96	18,5
H	Nybro	4 367	20 926	22 653	4 727	1,03	1,14	20,9
H	Oskarshamn	5 194	27 268	22 827	4 348	1,04	1,05	19,0
H	Torsås	1 841	7 867	24 027	5 623	1,09	1,35	23,4

Genomsnittskostnad 65-74 år Män	Kvinnor	75-84 år Män	Kvinnor	85-w år Män	Kvinnor
6 189	5 863	22 586	42 042	65 918	108 008
5 706	5 736	22 490	32 118	59 858	107 952
6 059	6 033	24 956	32 807	62 154	107 413
6 124	5 945	22 785	32 021	65 337	107 716
6 306	5 992	24 744	33 217	60 288	108 379
5 487	5 696	21 975	30 864	63 696	107 355
6 390	5 801	20 648	31 036	61 917	106 807
6 261	5 672	25 289	32 176	64 521	108 337
5 644	5 336	21 267	42 641	65 317	108 193
6 480	5 857	24 330	42 255	61 532	107 263
6 126	5 628	21 224	43 958	66 904	108 140
5 583	5 611	23 399	32 706	63 326	107 410
5 670	5 890	21 469	32 242	62 677	108 116
6 174	5 778	22 786	31 035	64 291	107 482
5 895	5 375	21 396	32 396	59 673	107 521
5 743	5 877	21 962	32 060	58 473	107 950
6 118	5 599	23 396	31 551	60 362	107 458
6 063	5 685	21 737	30 175	64 331	108 441
6 224	6 093	23 904	32 917	62 385	107 549
6 429	5 617	22 959	30 041	61 100	106 583
6 210	5 711	23 346	31 542	62 030	107 610
5 908	5 772	23 790	31 863	60 776	107 774
6 222	5 430	23 120	31 207	65 012	108 240
6 702	5 415	24 179	32 634	61 668	107 069
6 238	5 878	22 457	32 230	62 529	107 336
7 276	5 893	24 499	30 795	61 148	108 356
7 271	5 732	23 637	30 655	64 344	107 232
6 913	5 431	23 538	30 811	60 962	107 438
5 681	5 803	22 405	31 530	62 339	107 822
6 643	5 892	24 258	30 944	62 791	106 613
5 655	5 665	22 156	30 246	62 306	108 502
6 668	5 514	22 780	29 711	63 959	108 654
6 218	5 611	25 190	31 252	65 642	107 343
6 989	5 797	24 183	30 926	63 378	106 494
5 817	5 804	23 201	32 499	61 112	108 095
6 889	5 680	24 454	31 055	62 170	108 416
6 158	5 772	22 871	29 924	65 686	105 577
6 495	5 811	24 483	31 230	61 826	107 748
6 465	6 091	23 488	33 269	62 546	108 168
6 962	5 712	22 700	31 796	65 242	108 243

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
H	Vimmerby	3 225	15 887	21 677	4 400	0,98	1,06	20,3
H	Västervik	8 367	39 942	23 082	4 835	1,05	1,16	20,9
I	Gotland	10 225	57 132	21 963	3 931	1,00	0,95	17,9
K	Karlshamn	5 830	31 551	24 103	4 454	1,09	1,07	18,5
K	Karlskrona	12 008	59 083	22 782	4 630	1,03	1,11	20,3
K	Olofsström	2 582	15 061	21 932	3 760	0,99	0,91	17,1
K	Ronneby	5 692	28 920	24 135	4 750	1,09	1,14	19,7
K	Sölvesborg	3 050	16 000	21 790	4 154	0,99	1,00	19,1
L	Bromölla	2 026	12 598	20 959	3 371	0,95	0,81	16,1
L	Båstad	3 116	13 566	20 016	4 597	0,91	1,11	23,0
L	Hässleholm	9 670	49 081	22 056	4 346	1,00	1,05	19,7
L	Klippan	3 170	16 411	23 379	4 516	1,06	1,09	19,3
L	Kristianstad	13 663	71 769	22 680	4 318	1,03	1,04	19,0
L	Osby	2 845	13 749	23 992	4 964	1,09	1,20	20,7
L	Perstorp	1 263	7 549	21 790	3 646	0,99	0,88	16,7
L	Simrishamn	4 863	20 110	22 138	5 354	1,00	1,29	24,2
L	Tommelilla	2 840	12 438	23 870	5 450	1,08	1,31	22,8
L	Åstorp	1 881	13 124	22 359	3 205	1,01	0,77	14,3
L	Ängelholm	6 690	34 145	21 391	4 191	0,97	1,01	19,6
L	Örkelljunga	1 933	9 653	20 558	4 117	0,93	0,99	20,0
L	Östra Göinge	2 669	15 058	23 407	4 149	1,06	1,00	17,7
M	Bjuv	2 139	14 269	21 780	3 265	0,99	0,79	15,0
M	Burlöv	1 918	14 516	21 899	2 893	0,99	0,70	13,2
M	Eslöv	4 753	27 767	23 588	4 038	1,07	0,97	17,1
M	Helsingborg	21 910	109 273	22 698	4 551	1,03	1,10	20,1
M	Höganäs	4 575	22 643	21 808	4 406	0,99	1,06	20,2
M	Hörby	2 851	13 526	22 629	4 770	1,03	1,15	21,1
M	Höör	2 416	12 878	21 473	4 029	0,97	0,97	18,8
M	Kävlinge	2 919	23 117	22 142	2 796	1,00	0,67	12,6
M	Landskrona	7 566	36 340	22 871	4 762	1,04	1,15	20,8
M	Lomma	2 097	17 242	18 978	2 308	0,86	0,56	12,2
M	Lund	11 816	87 571	24 212	3 267	1,10	0,79	13,5
M	Malmö	50 369	233 870	23 661	5 096	1,07	1,23	21,5
M	Sjöbo	3 099	16 068	22 840	4 405	1,04	1,06	19,3
M	Skurup	2 288	13 398	23 257	3 972	1,05	0,96	17,1
M	Staffanstorp	1 553	17 400	20 013	1 786	0,91	0,43	8,9
M	Svalöv	2 216	12 823	23 561	4 072	1,07	0,98	17,3
M	Svedala	1 894	17 357	21 417	2 337	0,97	0,56	10,9
M	Trelleborg	6 653	35 960	22 201	4 107	1,01	0,99	18,5
M	Vellinge	3 195	27 905	16 784	1 922	0,76	0,46	11,4

Genomsnittskostnad

65-74 år		75-84 år		85-w år	
Män	**Kvinnor**	**Män**	**Kvinnor**	**Män**	**Kvinnor**
6 648	6 165	22 006	31 530	63 427	107 680
6 480	6 008	24 633	32 063	61 648	107 893
5 723	5 767	21 084	30 494	62 919	107 760
6 558	5 829	25 071	32 836	63 354	107 525
5 982	5 945	23 110	32 082	60 109	108 091
7 132	6 117	23 914	31 014	63 311	107 333
6 645	5 876	25 317	31 689	66 053	108 452
6 429	5 655	23 863	31 091	63 776	108 081
6 186	5 655	24 098	31 759	63 532	107 374
5 116	5 406	17 897	29 508	59 473	106 527
6 023	5 745	21 436	30 993	61 300	107 877
6 451	5 876	25 138	31 783	62 425	108 336
5 716	5 801	21 808	31 280	61 510	107 767
6 961	5 820	24 670	31 606	64 369	107 855
6 810	6 108	25 743	31 812	64 260	107 966
5 774	5 797	22 656	31 536	61 293	107 754
6 039	5 987	22 370	32 485	66 454	107 828
6 808	5 696	25 528	32 406	65 919	107 150
5 291	5 700	21 491	30 927	61 056	107 201
6 310	5 681	22 579	31 374	64 388	109 505
6 745	5 549	23 596	30 714	63 235	108 009
6 721	5 700	26 314	31 673	64 838	108 155
5 804	5 878	23 071	32 675	59 267	108 868
5 918	5 751	23 608	31 834	61 568	107 461
6 087	6 136	22 221	32 782	60 925	108 269
5 224	5 409	20 468	30 880	60 693	107 655
5 878	5 330	19 018	30 530	60 952	108 083
5 728	5 211	22 339	28 419	61 029	106 890
5 952	5 655	25 165	31 414	63 007	108 222
6 001	6 039	23 483	32 028	62 658	108 181
4 338	5 011	19 690	29 646	58 069	107 617
5 513	5 977	20 856	31 568	62 211	107 643
6 410	6 269	23 770	33 661	60 360	108 646
5 884	5 743	22 627	30 747	62 019	107 312
5 789	5 728	21 729	31 462	65 068	107 890
5 177	5 367	19 959	30 924	63 530	106 479
6 714	5 551	23 315	29 225	62 911	106 944
5 969	5 788	24 345	32 606	61 602	108 447
6 314	5 894	23 939	32 191	63 173	108 432
4 384	4 797	18 966	29 813	65 376	106 726

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
M	Ystad	5 524	25 016	23 866	5 270	1,08	1,27	22,1
N	Falkenberg	7 408	37 592	22 243	4 383	1,01	1,06	19,7
N	Halmstad	15 007	80 037	22 277	4 177	1,01	1,01	18,8
N	Hylte	2 335	11 131	23 251	4 877	1,05	1,17	21,0
N	Kungsbacka	6 626	54 187	17 955	2 196	0,81	0,53	12,2
N	Laholm	4 388	22 632	21 372	4 144	0,97	1,00	19,4
N	Varberg	8 941	48 989	21 359	3 898	0,97	0,94	18,3
O	Göteborg	82 911	433 020	22 866	4 378	1,04	1,05	19,1
O	Härryda	2 805	26 492	19 632	2 079	0,89	0,50	10,6
O	Kungälv	4 562	33 737	19 905	2 692	0,90	0,65	13,5
O	Lysekil	3 051	15 228	24 123	4 833	1,09	1,16	20,0
O	Munkedal	2 145	11 163	22 414	4 307	1,02	1,04	19,2
O	Mölndal	7 569	52 033	20 139	2 929	0,91	0,71	14,5
O	Orust	2 500	14 259	22 126	3 879	1,00	0,93	17,5
O	Partille	3 912	30 420	19 800	2 546	0,90	0,61	12,9
O	Sotenäs	2 441	9 734	24 276	6 088	1,10	1,47	25,1
O	Stenungsund	2 136	18 625	18 778	2 154	0,85	0,52	11,5
O	Strömstad	2 231	10 844	23 048	4 742	1,05	1,14	20,6
O	Tanum	2 810	12 053	23 958	5 586	1,09	1,34	23,3
O	Tjörn	2 233	13 923	19 448	3 119	0,88	0,75	16,0
O	Uddevalla	8 944	47 338	21 420	4 047	0,97	0,97	18,9
O	Öckerö	1 731	10 994	19 921	3 137	0,90	0,76	15,7
P	Ale	3 023	24 027	21 577	2 715	0,98	0,65	12,6
P	Alingsås	6 041	33 578	21 462	3 861	0,97	0,93	18,0
P	Bengtsfors	2 787	11 914	23 997	5 614	1,09	1,35	23,4
P	Borås	19 526	101 686	23 429	4 499	1,06	1,08	19,2
P	Dals-Ed	1 159	5 405	24 615	5 278	1,12	1,27	21,4
P	Färgelanda	1 327	7 581	21 304	3 729	0,97	0,90	17,5
P	Herrljunga	1 923	9 657	21 293	4 240	0,97	1,02	19,9
P	Lerum	3 340	33 157	20 190	2 034	0,92	0,49	10,1
P	Lilla Edet	1 919	12 904	22 959	3 414	1,04	0,82	14,9
P	Mark	6 335	33 052	22 945	4 398	1,04	1,06	19,2
P	Mellerud	2 378	10 521	21 900	4 950	0,99	1,19	22,6
P	Svenljunga	2 282	11 215	22 272	4 532	1,01	1,09	20,3
P	Tranemo	2 254	12 450	21 052	3 811	0,95	0,92	18,1
P	Trollhättan	8 837	50 985	20 426	3 540	0,93	0,85	17,3
P	Ulricehamn	4 645	22 758	22 942	4 683	1,04	1,13	20,4
P	Vårgårda	1 746	10 128	20 510	3 536	0,93	0,85	17,2
P	Vänersborg	6 399	36 605	22 303	3 899	1,01	0,94	17,5
P	Åmål	2 991	13 408	22 924	5 114	1,04	1,23	22,3

Genomsnittskostnad

65-74 år Män	Kvinnor	75-84 år Män	Kvinnor	85-w år Män	Kvinnor
5 919	5 984	22 991	32 799	62 263	107 553
5 597	5 556	21 330	30 922	62 574	107 576
5 700	5 816	22 604	31 709	61 759	108 078
6 687	5 812	21 541	29 986	65 514	107 600
5 038	5 070	19 752	28 303	59 040	107 140
5 756	5 558	21 001	30 081	59 637	107 548
5 828	5 583	21 402	30 815	61 711	107 820
6 660	6 064	23 182	32 479	61 587	108 353
5 463	5 495	23 746	29 781	63 618	107 006
5 632	5 537	23 334	29 895	62 194	108 523
6 426	5 840	25 064	32 626	66 157	108 338
6 432	5 521	24 035	31 542	63 596	106 434
6 218	5 834	22 248	31 770	62 745	108 000
6 097	5 097	21 367	28 597	60 719	106 685
5 421	5 410	21 828	30 720	60 734	108 128
6 131	5 653	24 537	32 048	63 352	108 120
5 776	5 383	22 904	30 382	59 423	106 202
6 543	5 964	23 923	33 026	61 964	108 298
6 785	5 458	23 224	32 516	66 414	107 676
6 130	5 275	22 611	29 115	63 764	104 597
6 447	5 792	23 380	32 470	62 734	107 778
5 766	5 175	26 368	30 705	60 851	107 936
6 205	5 386	23 252	30 813	63 663	107 495
5 674	5 649	22 505	31 793	59 153	107 829
6 874	5 808	24 757	30 955	65 146	107 818
6 006	6 141	23 861	33 050	63 042	108 404
6 988	6 037	25 366	30 110	56 824	106 503
6 775	5 523	23 575	30 508	62 460	106 454
5 949	5 505	21 639	30 528	66 277	108 845
5 155	5 356	20 985	31 671	59 669	107 047
7 024	5 409	26 925	31 429	64 227	108 102
5 934	5 532	21 777	30 092	62 690	107 598
6 285	5 643	20 999	30 742	61 880	107 171
6 456	5 421	21 914	30 377	62 248	107 200
5 880	5 470	23 596	31 614	62 200	108 203
6 272	5 620	23 699	32 376	62 071	107 998
6 286	5 950	21 694	31 649	62 750	108 796
5 414	5 430	19 517	28 857	61 500	108 393
6 392	5 805	22 035	31 596	61 985	108 662
6 738	5 756	22 665	33 076	62 930	108 236

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
R	Essunga	1 187	6 032	23 737	4 671	1,08	1,12	19,7
R	Falköping	6 686	31 990	23 546	4 921	1,07	1,18	20,9
R	Grästorp	1 219	6 113	23 491	4 684	1,07	1,13	19,9
R	Gullspång	1 356	6 439	21 989	4 631	1,00	1,11	21,1
R	Götene	2 379	13 487	22 135	3 904	1,00	0,94	17,6
R	Habo	1 058	9 499	21 940	2 444	1,00	0,59	11,1
R	Hjo	1 804	9 153	21 633	4 264	0,98	1,03	19,7
R	Karlsborg	1 798	8 074	20 674	4 604	0,94	1,11	22,3
R	Lidköping	6 984	35 756	21 647	4 228	0,98	1,02	19,5
R	Mariestad	4 401	24 680	21 407	3 817	0,97	0,92	17,8
R	Mullsjö	961	7 353	21 661	2 831	0,98	0,68	13,1
R	Skara	3 538	18 694	23 947	4 532	1,09	1,09	18,9
R	Skövde	7 830	47 493	21 341	3 518	0,97	0,85	16,5
R	Tibro	1 980	11 189	21 967	3 887	1,00	0,94	17,7
R	Tidaholm	2 547	13 289	24 078	4 615	1,09	1,11	19,2
R	Töreboda	2 115	10 476	22 492	4 541	1,02	1,09	20,2
R	Vara	3 540	16 981	22 321	4 653	1,01	1,12	20,8
S	Arvika	5 947	26 896	22 898	5 063	1,04	1,22	22,1
S	Eda	2 135	9 542	22 825	5 107	1,04	1,23	22,4
S	Filipstad	3 309	13 353	23 401	5 799	1,06	1,40	24,8
S	Forshaga	1 861	11 910	23 604	3 688	1,07	0,89	15,6
S	Grums	1 844	10 263	23 716	4 261	1,08	1,03	18,0
S	Hagfors	3 634	16 139	22 263	5 013	1,01	1,21	22,5
S	Hammarö	1 844	13 465	20 674	2 831	0,94	0,68	13,7
S	Karlstad	13 647	76 478	22 043	3 933	1,00	0,95	17,8
S	Kil	1 799	12 191	20 870	3 080	0,95	0,74	14,8
S	Kristinehamn	5 302	25 888	22 260	4 559	1,01	1,10	20,5
S	Munkfors	1 233	4 828	23 772	6 071	1,08	1,46	25,5
S	Storfors	1 067	5 318	20 474	4 108	0,93	0,99	20,1
S	Sunne	3 209	13 544	22 210	5 262	1,01	1,27	23,7
S	Säffle	3 888	17 992	23 659	5 113	1,07	1,23	21,6
S	Torsby	3 760	15 112	22 649	5 635	1,03	1,36	24,9
S	Årjäng	2 300	10 229	23 905	5 375	1,08	1,29	22,5
T	Askersund	2 585	11 999	22 211	4 785	1,01	1,15	21,5
T	Degerfors	2 312	11 720	20 924	4 128	0,95	0,99	19,7
T	Hallsberg	3 189	16 713	22 136	4 224	1,00	1,02	19,1
T	Hällefors	2 209	9 351	25 190	5 951	1,14	1,43	23,6
T	Karlskoga	7 268	33 888	20 197	4 332	0,92	1,04	21,4
T	Kumla	3 313	18 622	22 124	3 936	1,00	0,95	17,8
T	Laxå	1 499	7 641	22 240	4 363	1,01	1,05	19,6

Genomsnittskostnad

65-74 år Män	Kvinnor	75-84 år Män	Kvinnor	85-w år Män	Kvinnor
5 858	5 886	20 633	30 135	64 243	106 793
5 998	5 985	22 107	31 927	64 725	107 674
5 863	5 773	19 736	29 119	65 138	107 403
7 008	5 537	24 622	32 163	65 214	108 474
6 057	5 393	23 460	30 351	63 713	107 096
6 369	5 870	23 846	28 512	62 603	107 360
5 933	5 840	21 919	30 773	62 734	106 931
6 392	5 694	21 537	29 484	63 430	108 294
6 227	5 906	23 372	32 376	62 490	108 362
5 690	5 684	22 227	31 764	64 664	107 980
5 740	5 826	22 296	33 887	66 898	108 307
5 872	5 875	22 524	30 897	62 677	107 683
5 896	5 863	22 571	32 174	63 558	108 134
6 138	5 653	22 816	30 848	58 730	107 183
6 408	6 017	26 865	31 494	65 967	108 673
6 390	5 755	24 466	30 458	64 703	107 992
5 713	5 589	21 675	30 727	63 121	108 185
6 948	6 084	25 437	32 566	64 401	107 859
6 963	6 176	26 679	31 744	67 524	107 589
7 140	6 010	27 079	32 491	64 657	107 905
6 473	5 859	26 303	32 278	65 281	109 135
7 165	6 077	26 849	33 305	69 744	108 096
7 034	6 005	26 299	31 850	67 570	108 184
6 533	5 767	24 371	32 518	60 963	107 079
6 110	6 091	23 591	33 112	62 239	108 135
5 864	5 491	26 855	32 484	66 943	106 848
6 605	5 923	25 222	32 406	64 733	107 076
7 781	5 943	22 339	34 137	66 571	108 102
6 333	6 038	24 651	31 094	54 586	107 960
6 743	5 850	22 475	30 115	64 634	107 905
6 858	5 656	24 697	32 296	61 192	107 709
8 027	6 009	27 693	29 566	66 488	107 673
7 282	5 959	25 197	31 675	63 796	106 550
6 186	5 852	23 839	31 193	64 014	106 126
6 649	5 680	26 345	30 578	64 265	107 009
6 452	5 814	23 868	32 073	63 711	108 206
7 266	5 603	28 199	32 424	64 147	108 299
6 320	5 879	23 781	32 347	60 723	107 287
6 229	6 033	23 741	32 686	61 632	108 066
6 801	5 964	25 883	31 370	68 974	108 073

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
T	Lindesberg	5 049	24 661	22 802	4 668	1,03	1,12	20,5
T	Ljusnarsberg	1 604	6 486	24 721	6 114	1,12	1,47	24,7
T	Nora	1 973	10 504	22 097	4 150	1,00	1,00	18,8
T	Örebro	23 041	120 889	22 982	4 380	1,04	1,05	19,1
U	Arboga	2 851	14 595	21 945	4 287	1,00	1,03	19,5
U	Fagersta	3 016	13 809	21 728	4 745	0,99	1,14	21,8
U	Hallstahammar	2 710	16 632	20 594	3 356	0,93	0,81	16,3
U	Heby	2 547	13 600	21 869	4 096	0,99	0,99	18,7
U	Kungsör	1 410	8 474	21 460	3 571	0,97	0,86	16,6
U	Köping	4 832	26 443	21 855	3 994	0,99	0,96	18,3
U	Norberg	1 305	6 659	24 599	4 821	1,12	1,16	19,6
U	Sala	4 155	21 836	22 194	4 223	1,01	1,02	19,0
U	Skinnskatteberg	1 016	5 325	21 547	4 111	0,98	0,99	19,1
U	Surahammar	1 696	11 391	22 677	3 376	1,03	0,81	14,9
U	Västerås	19 546	119 780	20 679	3 375	0,94	0,81	16,3
W	Avesta	5 300	24 803	21 687	4 634	0,98	1,12	21,4
W	Borlänge	8 127	46 626	20 998	3 660	0,95	0,88	17,4
W	Falun	9 278	53 675	21 364	3 693	0,97	0,89	17,3
W	Gagnef	1 970	10 454	20 883	3 935	0,95	0,95	18,8
W	Hedemora	3 430	16 841	22 894	4 663	1,04	1,12	20,4
W	Leksand	3 463	14 808	21 751	5 087	0,99	1,22	23,4
W	Ludvika	6 617	29 430	22 829	5 133	1,04	1,24	22,5
W	Malung	2 529	11 598	20 595	4 491	0,93	1,08	21,8
W	Mora	3 901	20 545	21 438	4 071	0,97	0,98	19,0
W	Orsa	1 658	7 358	23 290	5 248	1,06	1,26	22,5
W	Rättvik	3 063	11 351	21 586	5 825	0,98	1,40	27,0
W	Smedjebacken	2 383	13 267	20 828	3 741	0,94	0,90	18,0
W	Säter	2 069	11 896	22 409	3 897	1,02	0,94	17,4
W	Vansbro	2 018	7 908	23 884	6 095	1,08	1,47	25,5
W	Älvdalen	1 924	8 359	20 772	4 781	0,94	1,15	23,0
X	Bollnäs	5 764	28 080	22 954	4 712	1,04	1,13	20,5
X	Gävle	15 899	88 555	22 183	3 983	1,01	0,96	18,0
X	Hofors	2 464	12 061	22 027	4 500	1,00	1,08	20,4
X	Hudiksvall	7 300	38 337	21 921	4 174	0,99	1,00	19,0
X	Ljusdal	5 065	21 197	21 772	5 202	0,99	1,25	23,9
X	Nordanstig	2 539	11 537	22 069	4 857	1,00	1,17	22,0
X	Ockelbo	1 464	6 488	23 763	5 362	1,08	1,29	22,6
X	Ovanåker	2 778	13 562	21 833	4 472	0,99	1,08	20,5
X	Sandviken	7 986	39 895	21 635	4 331	0,98	1,04	20,0
X	Söderhamn	6 102	29 634	23 209	4 779	1,05	1,15	20,6

Genomsnittskostnad 65-74 år Män	Kvinnor	75-84 år Män	Kvinnor	85-w år Män	Kvinnor
6 285	5 794	24 976	31 660	65 433	108 320
7 904	6 009	25 481	33 066	67 467	108 289
6 429	5 898	23 127	31 355	62 439	108 352
6 462	6 057	24 247	32 741	61 832	107 863
6 552	5 830	23 165	32 469	61 559	107 962
6 587	6 304	26 704	31 830	64 210	107 751
6 463	5 945	24 693	31 719	66 101	108 842
7 341	5 546	22 824	30 096	64 583	107 472
6 336	5 890	23 374	31 844	63 897	108 339
6 711	6 042	24 655	31 922	62 903	107 070
7 590	6 290	28 190	33 271	62 092	108 455
6 112	5 977	23 956	32 292	63 258	108 000
7 354	5 885	25 693	31 236	61 504	109 052
6 854	5 699	26 996	32 994	65 612	107 859
5 791	5 778	23 093	32 420	60 767	108 398
6 801	6 172	24 337	32 488	64 608	108 591
6 914	5 991	25 342	31 526	63 918	107 571
5 895	5 686	24 599	31 458	63 201	107 925
6 353	5 236	23 292	30 130	65 345	106 511
6 460	5 915	24 552	31 289	65 534	107 705
5 847	5 464	23 007	30 035	62 515	107 568
6 555	6 038	25 370	32 835	63 105	107 827
6 534	6 015	25 219	30 632	63 566	108 065
6 729	5 669	26 011	30 742	65 848	107 634
6 938	5 919	27 672	31 122	64 255	107 877
7 055	5 720	26 226	30 476	63 247	107 092
6 675	5 765	26 330	32 536	66 818	107 922
5 787	5 674	25 126	32 409	68 509	106 999
7 894	5 997	25 276	30 500	65 586	108 193
7 835	5 461	27 107	29 519	67 597	107 499
6 897	5 997	24 909	32 350	63 518	107 779
6 593	6 098	24 659	32 540	64 778	108 159
7 090	6 010	27 328	32 000	64 118	108 164
6 715	5 972	25 724	31 787	62 211	107 645
7 015	5 989	25 980	31 586	65 116	107 648
6 940	5 735	24 530	31 212	68 131	108 470
7 861	6 245	28 816	32 889	65 531	109 122
6 893	5 806	27 569	30 859	63 886	106 269
6 638	5 715	24 486	31 267	64 662	108 674
7 031	6 032	25 620	32 588	62 853	107 989

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
Y	Härnösand	5 438	27 425	21 740	4 311	0,99	1,04	19,8
Y	Kramfors	6 142	24 565	24 356	6 090	1,10	1,47	25,0
Y	Sollefteå	6 031	24 854	23 515	5 706	1,07	1,37	24,3
Y	Sundsvall	16 121	93 733	21 447	3 689	0,97	0,89	17,2
Y	Timrå	3 217	18 549	22 224	3 854	1,01	0,93	17,3
Y	Ånge	3 207	12 569	21 334	5 443	0,97	1,31	25,5
Y	Örnsköldsvik	11 432	59 404	21 541	4 146	0,98	1,00	19,2
Z	Berg	2 227	8 668	22 346	5 741	1,01	1,38	25,7
Z	Bräcke	2 108	8 737	24 436	5 896	1,11	1,42	24,1
Z	Härjedalen	3 054	12 503	21 699	5 300	0,98	1,28	24,4
Z	Krokom	2 822	14 336	22 902	4 508	1,04	1,09	19,7
Z	Ragunda	1 878	7 068	22 494	5 977	1,02	1,44	26,6
Z	Strömsund	4 076	16 115	23 030	5 825	1,04	1,40	25,3
Z	Åre	2 022	9 953	22 791	4 630	1,03	1,11	20,3
Z	Östersund	9 779	58 344	21 577	3 616	0,98	0,87	16,8
AC	Bjurholm	802	2 958	21 513	5 833	0,98	1,40	27,1
AC	Dorotea	958	3 762	22 939	5 841	1,04	1,41	25,5
AC	Lycksele	2 650	14 166	21 080	3 943	0,96	0,95	18,7
AC	Malå	774	4 157	19 163	3 568	0,87	0,86	18,6
AC	Nordmaling	1 741	8 185	22 565	4 800	1,02	1,16	21,3
AC	Norsjö	1 137	5 369	17 934	3 798	0,81	0,91	21,2
AC	Robertsfors	1 625	7 889	20 871	4 299	0,95	1,03	20,6
AC	Skellefteå	13 501	75 232	20 193	3 624	0,92	0,87	17,9
AC	Sorsele	945	3 554	22 300	5 929	1,01	1,43	26,6
AC	Storuman	1 544	7 743	20 414	4 071	0,93	0,98	19,9
AC	Umeå	11 126	91 138	19 555	2 387	0,89	0,57	12,2
AC	Vilhelmina	1 753	8 498	21 078	4 348	0,96	1,05	20,6
AC	Vindeln	1 583	6 651	19 543	4 651	0,89	1,12	23,8
AC	Vännäs	1 569	8 411	19 262	3 593	0,87	0,87	18,7
AC	Åsele	1 144	4 133	21 759	6 023	0,99	1,45	27,7
BD	Arjeplog	828	3 755	20 911	4 611	0,95	1,11	22,1
BD	Arvidsjaur	1 752	8 086	22 836	4 948	1,04	1,19	21,7
BD	Boden	5 171	29 727	21 016	3 656	0,95	0,88	17,4
BD	Gällivare	3 317	22 392	21 193	3 139	0,96	0,76	14,8
BD	Haparanda	1 826	10 498	19 972	3 474	0,91	0,84	17,4
BD	Jokkmokk	1 321	6 734	22 985	4 509	1,04	1,09	19,6
BD	Kalix	3 525	19 240	20 785	3 808	0,94	0,92	18,3
BD	Kiruna	3 153	26 146	19 720	2 378	0,89	0,57	12,1
BD	Luleå	8 742	68 323	20 512	2 625	0,93	0,63	12,8
BD	Pajala	1 919	8 428	19 748	4 497	0,90	1,08	22,8

Genomsnittskostnad					
65-74 år		75-84 år		85-w år	
Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
5 651	6 052	23 611	32 271	61 017	108 561
7 023	6 157	25 057	32 413	65 232	107 792
7 358	6 073	27 098	32 534	63 878	108 325
6 561	5 946	25 035	32 343	62 819	108 210
6 764	5 847	24 081	31 490	63 224	107 437
7 303	5 746	27 625	32 609	62 690	107 787
6 023	5 963	24 043	31 786	63 204	107 523
7 158	5 501	24 641	28 286	65 381	106 209
8 417	6 033	25 642	30 122	63 356	108 601
7 762	5 819	26 749	29 208	64 461	107 124
7 241	5 513	25 261	30 120	66 300	107 044
7 305	5 884	25 403	30 433	61 301	104 781
7 998	5 843	28 002	30 438	64 687	106 940
7 316	5 594	24 314	30 340	64 117	107 853
6 244	6 244	23 438	33 113	61 642	107 626
6 522	6 156	22 349	30 991	62 299	106 234
8 307	5 879	30 807	33 272	71 521	109 236
6 698	6 010	24 492	32 228	60 905	108 178
8 143	6 135	25 158	34 239	67 980	108 922
5 459	5 723	24 209	31 640	70 771	108 048
6 481	6 111	24 619	30 783	67 492	106 617
5 590	5 592	21 906	31 470	65 834	108 259
6 104	6 033	23 943	33 464	63 732	108 361
7 951	5 489	26 637	27 767	57 679	107 033
7 650	5 780	27 536	30 264	58 853	106 384
5 679	6 053	22 044	32 611	62 731	107 581
8 507	6 198	26 253	32 297	68 279	108 212
6 360	5 748	24 457	29 702	65 937	108 031
6 453	5 867	24 548	30 714	62 181	108 507
7 397	6 100	28 339	33 120	61 662	107 286
8 923	5 589	24 976	27 549	67 460	106 647
7 457	5 812	26 851	33 426	65 033	107 664
6 313	6 185	23 530	33 243	63 222	108 508
7 955	5 967	27 993	31 057	67 208	108 095
6 918	6 175	25 552	29 855	64 979	107 085
8 372	6 600	31 661	30 074	66 371	107 825
7 302	5 760	25 241	32 176	65 400	107 627
7 306	6 058	25 845	32 009	61 312	109 172
6 102	5 902	23 765	32 817	65 554	109 062
8 025	5 580	24 074	28 983	66 242	107 599

Län	Kommun	Invånare i kommunen 1990 65-w år	totalt	Normkostnad för äldreomsorg per invånare 65-w	totalt	Index för normkostnad 65-w	totalt	Andel av totala antalet invånare mellan 65-w
BD	Piteå	6 162	39 976	20 484	3 157	0,93	0,76	15,4
BD	Älvsbyn	1 778	9 390	20 384	3 860	0,92	0,93	18,9
BD	Överkalix	1 141	4 745	19 148	4 604	0,87	1,11	24,0
BD	Övertorneå	1 379	6 106	19 603	4 427	0,89	1,07	22,6

Genomsnittskostnad 65-74 år Män	Kvinnor	75-84 år Män	Kvinnor	85-w år Män	Kvinnor
5 953	5 833	25 119	31 978	60 954	107 539
5 707	5 681	23 845	31 396	65 717	108 663
7 146	5 773	25 733	28 954	65 631	107 322
6 389	5 746	20 693	29 727	64 591	108 689

Glesbygdens merkostnader för skola och äldreomsorg

Sammanfattning

Denna utredning syftar till att belysa vissa kommunala merkostnader som uppstår på grund av en gles bebyggelsestruktur och geografiskt läge i landet. Utredningen ingår som en del inom Strukturkostnadsutredningen (Fi 1992:17).

Det har visat sig svårt att använda kommunernas faktiskt redovisade kostnader för att härleda och skilja ut de merkostnader som kan tillskrivas en gles bebyggelsestruktur. Det beror dels på att kommunerna har skilda redovisningssystem, dels på att ambitionsnivån för kommunal service är olika hög, och dels på att merkostnaderna uppstår på grund av betydligt mer komplicerade orsakssamband än vad som kan utläsas ur kostnadsmedelvärden för kommunerna.

Arbetet har därför koncentrerats på att utveckla teoretiska modeller som beräknar merkostnaderna för skolverksamhet och äldreomsorg. Detta har gjorts med hjälp av specifika antaganden om kostnader samt demografiska data.

Inom grundskolan beräknas merkostnader dels för en ogynnsam skolorganisation med många små skolor, dels för höga skolskjutskostnader på grund av gles bebyggelsestruktur och långa avstånd.

Inom äldreomsorgen beräknas merkostnader som har att göra med att det är dyrare med hemtjänst i glesbygd eftersom personalen behöver åka långa sträckor till vårdtagarna.

Inom Strukturkostnadsutredningen har dessutom tagits hänsyn till det ökade behovet av äldreomsorg på ålderdomshem och sjukhem som uppstår i glest bebyggda kommuner på grund av brist på service och en allmän otrygghet bland äldre personer.

Den tillämpade modellen har gett ett resultat vad beträffar skolskjutskostnaderna som överensstämmer väl med kommunernas redovisade kostnader. Antalet befintliga skolenheter i de glest bebyggda kommunerna stämmer också väl överens med de som erhålls i modellen.

Någon direkt jämförelse med kommunernas faktiska merkostnader inom äldreomsorgen är inte möjlig att göra.

1 Inledning

I januari 1993 fick Glesbygdsmyndigheten i uppdrag av Strukturskostnadsutredningen att analysera kommunala merkostnader som uppstår på grund av en gles bebyggelsestruktur. Glesbygdsmyndigheten utarbetade en modell som belyser vissa merkostnader inom äldreomsorg och skolverksamhet. Modellen testades i Jämtlands län och beskrivs utförligt i en rapport som lämnades till Strukturkostnadsutredningen i mars 1993.

Modellen och beräkningarna har sedan vidareutvecklats och bearbetats av Strukturkostnadsutredningen vilket presenteras i denna rapport.

2 Bakgrund och syfte

Det primära syftet med utredningen har varit att utveckla en modell som beskriver kommunala merkostnader som uppstår på grund av en gles bebyggelsestruktur. Uppdraget har främst avsett merkostnader i glesare bebyggda delar av Sverige. Den begränsade utredningstiden har medfört att uppdraget avgränsats till att beskriva de merkostnader som är av större betydelse i den kommunala budgeten t ex

- merkostnader i äldreomsorg
- merkostnader som kan hänföras till en ogynnsam skolorganisation med många små skolenheter
- merkostnader för skolskjutsar och
- merkostnader för inackordering av gymnasieelever.

Givetvis finns det andra typer av merkostnader som uppstår på grund av en gles bebyggelsestruktur. Anledningen till att vi här inte belyser dessa kostnader beror på att de beaktas på andra ställen i Strukturkostnadsutredningen.

Vid Glesbygdsmyndigheten har uppdraget genomförts av Ann-Sofie Holmgren och Maria Gustavsson. Två sakkunniga resurspersoner har knutits till arbetet, Dan Osterling, Strömsunds kommun (i äldreomsorgsfrågor) och Harry Östlund, f d länsskolchef i Jämtlands län (i skolfrågor). Dessutom har Östersunds kommun bistått med kostnadsberäkningar vad beträffar skolverksamheten.

Utvecklingen av erforderliga dataprogram har utförts av EcoFor Consulting AB. Idéer och resultat har diskuterats med sakkunniga personer i olika kommuner, bl a i Skellefteå och Åre.

3 Merkostnader i äldreomsorgen

Om man enbart ser till faktiskt redovisade kostnader för äldreomsorgen kan det vara svårt att skilja ut vilka merkostnader bebyggelsestrukturen alstrar. Det är emellertid rimligt att anta att merkostnader för äldreomsorgen i glesbygd uppstår till följd av att restiden ökar i förhållande till

vårdtiden. En teoretisk modell har därför utvecklats för att skatta dessa merkostnader.

Vidare kan antas att glesbygdskommuner har en större andel personer som bor på institutioner än övriga kommuner. Att så är fallet har utredningen konstaterat med ledning av det utredningsmaterial som Mårten Lagergren och Lennart Tingvall tagit fram i äldreomsorgsstudien (bilaga 4 i Strukturkostnadsutredningen). De merkostnader som detta förhållande medför har beräknats separat och redovisas i huvudbetänkandet.

3.1 Modell

Kommunerna har möjlighet att organisera sin hemtjänst på olika sätt men det vanligaste sättet är att man har en grupp av vårdbiträden som är stationerade på en ort varifrån de går eller reser till vårdtagarna. Dessa orter kallar vi nedan för serviceorter.

För att organisera en vårdgrupp i en serviceort krävs ett visst underlag i form av vårdtagare. I våra beräkningar har vi utgått från att en serviceort kan finnas om det bor 200 invånare inom ett område som har en radie på 3 km. Antagandet gäller för glesbygd med en hög andel äldre invånare.

En minsta vårdgrupp för att klara arbetet på obekväm arbetstid och jourtjänstgöring torde omfatta 5-7 tjänster. Olika vårdgrupper kan dock samarbeta med varandra för att bl a klara jourtjänstgöringen. Vidare förekommer särskilda nattpatruller i en del kommuner.

Det är självfallet inte möjligt att täcka in alla alternativ vad beträffar kommunernas hemtjänstorganisation. Därför krävs en förenkling av modellen.

Inom 15 kilometer från själva serviceorten förutsätter vi att det inte uppstår några merkostnader. I tid motsvarar detta gångtider till vårdtagare i en större tätort. Om avståndet från serviceorten till vårdtagaren är längre än 15 kilometer räknas hela avståndet in i våra beräkningar.

Vårdtagarna har skilda behov av omsorg och service. En gräns går vid ca 80 år. De som är äldre än 80 år behöver ofta daglig omsorg i form av hjälp med att stiga upp, matlagning och hjälp med den dagliga hygienen. De som är yngre än 80 år efterfrågar i hög grad hjälp med städning, matinköp eller annan hjälp som inte är lika tidsbunden som den mer renodlade omsorgsverksamheten. Den senare servicen kan utföras när vårdbiträdet utför annat arbete på orten medan omsorgerna om de äldre måste utföras när behov finns. Vi räknar därför endast med att det går åt extra restid till personer som är äldre än 80 år.

Vi har antagit följande värden när det gäller andelen av de äldre som erhåller hemhjälp. I sammanhanget bör påpekas att värdena överensstämmer väl med riksgenomsnitt för nyttjande av äldreomsorg.

Åldersintervall	Andel med hemtjänst
80 - 84 år	35 %
85 - 89 år	48 %
90 år och äldre	52 %

Den antagna vårdinsatsen per vårdtagare för de aktuella åldersgrupperna är 1,5 - 1,9 timmar per dag. Då har hänsyn tagits till att det ibland behövs två vårdare vid vissa hembesök. Vårdtiden vid varje besök är mellan 30 minuter och högst 1 timme. Detta medför att personalen i genomsnitt gör 1,5 besök per dag hos vårdtagaren. I modellen räknas med 1,5 resa per dag mellan vårdtagare och serviceort.

Vi bortser därmed från vissa potentiella samordningsvinster men i gengäld har inga särskilda kostnader beräknats för OB-tillägg, jour och andra lönetillägg. Ej heller för att det ibland är två personer som reser till vårdtagaren.

Merkostnaden för resan beräknas för dels själva bilkostnaden som enligt bilavtal och lagstadgade personalomkostnader för bilförmån uppgår till 28 kronor per mil, dels lönekostnaden för vårdbiträdet som beräknas efter en månadslön på 12 000 kronor per månad, vilket svarar mot en timkostnad på drygt 99 kronor. Med en medelhastighet på 70 km per timme blir den totala resekostnaden 42 kronor per mil (för bilen och för vårdbiträdets arbetstid).

3.2 Beräkning av merkostnader

För att skatta resbehovet inom hemtjänsten krävs bl a att man vet var vårdtagarna bor, deras åldersfördelning samt varifrån hemtjänsten utgår. För att få reda på var vårdtagarna bor används SCB-Rutor. SCB-Rutor ger den totala befolkningen i varje åldersintervall per km^2-ruta. Andelen vårdtagare i varje kommun skattas med hjälp av riksgenomsnittet för personer inom åldersgrupperna 80-84, 85-89 och 90-w år, som erhåller hemhjälp av den totala befolkningen i aktuella åldersintervall.

Serviceortens lokalisering bestäms med hjälp av ett dataprogram som med ovan angivna antaganden (200 personer inom 3 kilometers radie) placerar ut serviceorterna på kartan. Med hjälp av ännu ett dataprogram beräknas antalet vårdtagare med vårdbehov. Därefter beräknas avståndet från vårdtagarens bostad till närmaste serviceort. När modellen räknat färdigt erhåller man ett antal serviceorter samt fågelvägsavståndet till dessa för samtliga vårdtagare. Avståndet multipliceras med 1,25 för att få landsvägsavståndet. Avstånd under 15 km per vårdtagare exkluderas.

Avståndet per vårdtagare multipliceras med 42 kronor per mil, 365 dagar, 1,5 besök per dag, samt fram och återresa. Merkostnaden per vårdtagare får inte överstiga 20 000 kronor per månad eller 240 000 kronor per år. Vid högre merkostnader förutsätts att vårdtagarna får vård på ålderdomshem, sjukhem eller flyttar till en större ort.

Merkostnaderna summeras för samtliga vårdtagare och en total merkostnad för resp kommun beräknas.

Resultatet av samtliga beräkningar omräknat till kronor per invånare redovisas i bilaga 6, tabell 13, till Strukturkostnadsutredningen, med rubriken hemtjänstersättning.

Ersättningen varierar från 0 till nästan 1 500 kronor per invånare (Dorotea). De flesta glesbygdskommunerna får en ersättning som varierar mellan 200 och 600 kronor per invånare. De högsta ersättningarna får de kommuner som har en så gles bebyggelse att serviceorterna blir få och att restiderna därmed blir långa. Kommuner med en gles bebyggelse och med en extremt hög andel av befolkningen över 80 år får också höga ersättningar. I sammanhanget bör påpekas att kommuner med en ersättning över 800 kronor per invånare och år kan ha blivit överkompenserade eftersom kommunerna kan ha organiserat omsorgen på ett mer individuellt sätt än med vårdgrupper.

4 Merkostnader för skolor i glesbygd

Merkostnaderna för grundskolan i glesbygd beror på att små skolor blir dyrare per elev att driva, samt att långa avstånd till skolorna ger högre skolskjutskostnader. För gymnasieeleverna uppstår merkostnader för flertalet glesbygdskommuner i form av inackorderingskostnader. Gymnasieskolans merkostnader beräknas inte inom ramen för denna delstudie.

4.1 Modell

Den beräkningsmodell som vi använt för beräkna merkostnaderna för skolan i glesbygd baseras på att man känner till storleken på elevunderlaget för varje skolort, kostnaden för olika storlekar på skolor, samt reseavstånden för eleverna. Givet denna information, gör modellen sedan en objektiv skattning av merkostnaden i de olika kommunerna.

Principiella antaganden

För att få en enkel och lätt tillämpbar modell har ett antal principiella antaganden gjorts. Dessa skall vara allmängiltiga för hela Sverige.

1 Fysiska begränsningar

Följande antaganden har gjorts:

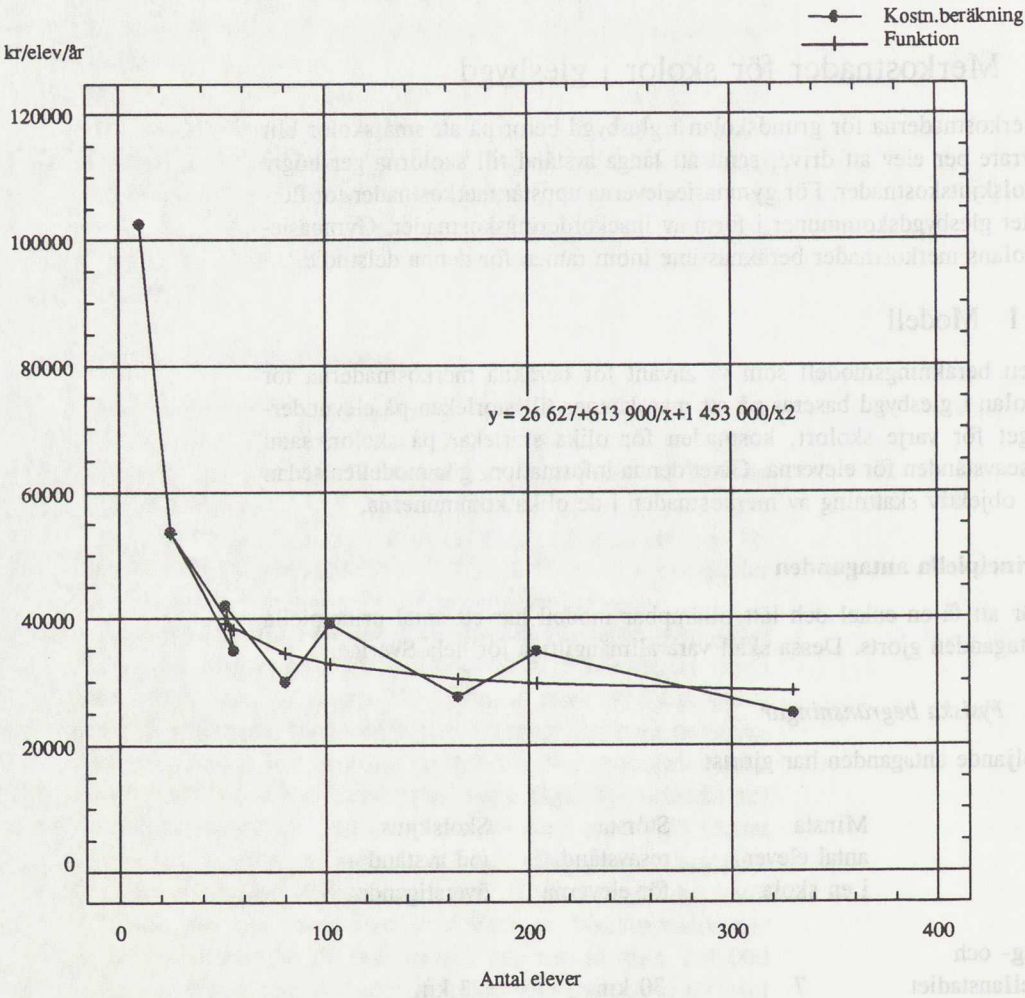
	Minsta antal elever i en skola	Största resavstånd för eleverna	Skolskjuts vid avstånd överstigande
Låg- och mellanstadiet	7	30 km	3 km
Högstadiet	20	50 km	4 km

Antagandena formar en gemensam standard för hur långt elever bör kunna resa till skolan och för hur små skolor som kan accepteras i ett ekonomiskt och pedagogiskt hänseende.

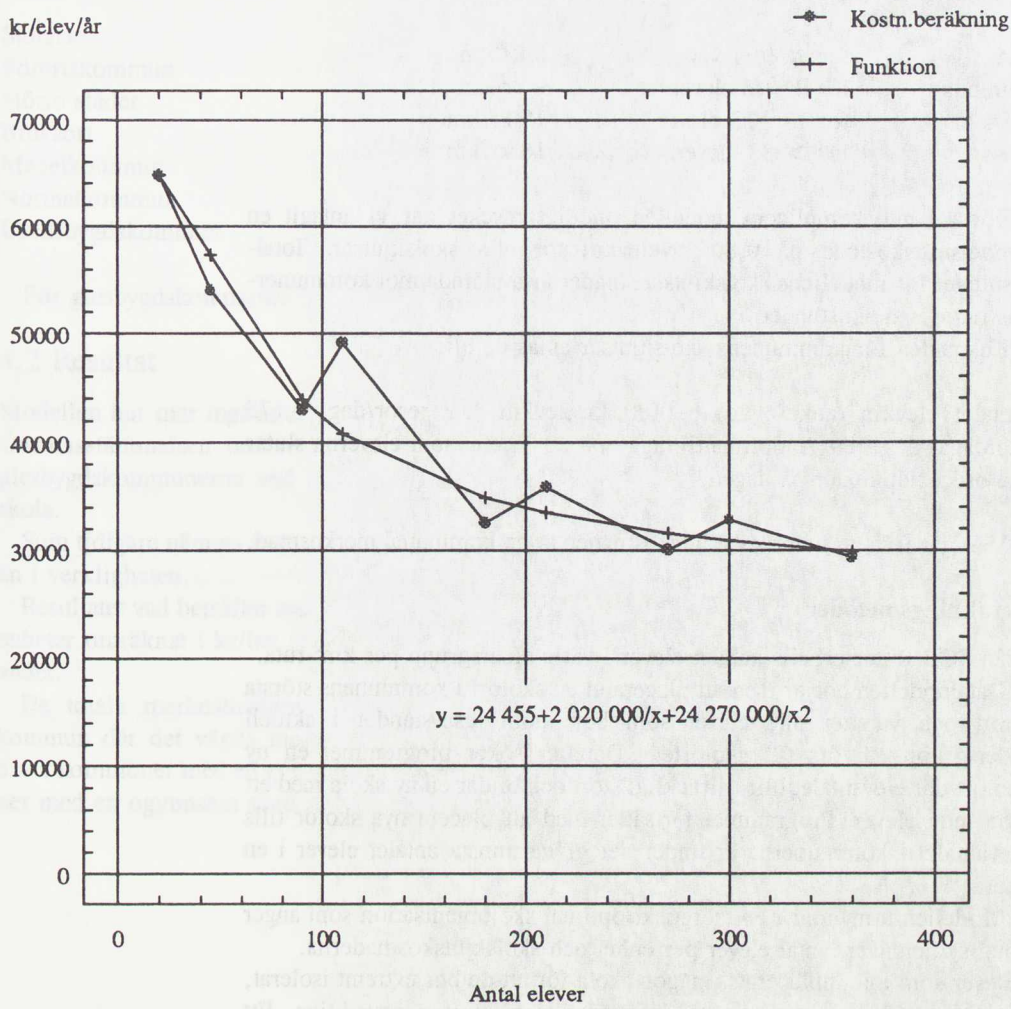
2 *Kostnader för olika skolformer*

I appendix 1 redovisas de kostnader för olika typer av skolformer som använts i beräkningarna. Ju mindre en skola är, desto högre blir kostnaderna per elev. Vi har valt att beskriva kostnaden per elev som en kontinuerlig funktion av antalet elever i skolan, baserad på de beräknade kostnaderna. För låg- och mellanstadiet kan kostnaden per elev utläsas i figur 1 och för högstadiet i figur 2.

Figur 1 Kostnad/elev i låg- och mellanstadiet som funktion av skolstorleken



Figur 2 Kostnad/elev i högstadiet som funktion av skolstorleken



3 Kostnader för skolskjutsar

Kostnaden för olika typer av skolskjutsar har antagits till:

Taxi	för < 9 elever	6 kr/km
Minibuss	för 9 - 16 elever	9 kr/km
Buss	för 17 - 33 elever	15 kr/km
Buss	för > 33 elever	16 kr/km

För att inte komplicera modellen onödigt mycket har vi antagit en genomsnittskostnad på 0,80 kr/elevkm för alla skolskjutsar. Totalresultatet för modellens skolskjutskostnader är avstämda mot kommunernas redovisade kostnader.

Kostnaden för kommunens skolskjutsar antas då bli:

Antalet elevkm (enkel väg) * 0,80 kr/elevkm * 2 resor/dag * 175 skoldagar/år + ett "inoptimaltilllägg" på 20 % eftersom eleverna slutar vid olika tidpunkter på dagen.

Vi utgår från att hela skolskjutskostnaden är en kommunal merkostnad.

Beräkningsmetoder

Från SCB-Rutor erhålls antalet elever i varje åldersgrupp per km^2-ruta.

Datamodellen börjar med att placera ut en skolort i kommunens största tätort och varefter alla elever som bor inom resavståndet i aktuell åldersgrupp hänförs till skolorten. Därefter söker programmet en ny skolort där elevantalet blir tillräckligt stort och bildar en ny skola med ett nytt antal elever. Programmet fortsätter med att placera nya skolor tills elevantalet i kommunerna är under det givna minsta antalet elever i en skola.

Modellen utmynnar i en teoretiskt optimal skolorganisation som anger antal skolenheter, antal elever per enhet och skolskjutskostnaderna.

Elever som inte inplacerats i någon skola för att de bor extremt isolerat, antas få det maximala resavståndet enligt ovan angiven restriktion. Ett grafiskt exempel på modellens resultat redovisas i appendix 2.

Med ledning av uppgifterna om skolorter och antal elever per skolort beräknas kostnaden per elev enligt den tidigare redovisade funktionen. Kostnaden per elev multipliceras med antalet elever. En låg- och mellanstadieskola bedöms vara optimal vid 300 elever per skola. Merkostnaden för varje skolenhet beräknas som den ovan beräknade kostnaden minus kostnaden för den optimala skolan.

I den renodlade modellen har tätbebyggda kommuner blivit en aning överkompenserade vad beträffar skolskjutskostnaderna eftersom programmet endast bildat en eller ett fåtal mycket stora skolor. Skolskjutskostnaden per elev har därför maximerats till följande belopp (sammantaget för låg- mellan- och högstadiet).

Kommuntyp	Max.ersättning kr/elev
Storstad	250
Förortskommun	600
Större städer	1100
Bruksort	1400
Medelkommun	1500
Normalkommun	2000
Landsbygdskommun	2500

För glesbygdskommuner har modellens reskostnader använts.

4.2 Resultat

Modellen har mer ingående testats på kommunerna i Jämtlands län. Överensstämmelsen mellan modell och verklighet är relativt god för glesbygdskommunerna vad gäller antalet skolor och antalet elever per skola.

Som tidigare nämnts tenderar antalet skolor i större tätorter att bli färre än i verkligheten.

Resultatet vad beträffar merkostnader för skolskjutsar och för små skolenheter omräknat i kr/inv framgår av bilaga 6, tabell 5, i huvudbetänkandet.

De totala merkostnaderna räknas sedan om till en ersättning per kommun där det vägda medelvärdet av samtliga ersättningar blir noll, d v s kommuner med en gynnsam struktur bidrar med pengar till kommuner med en ogynnsam struktur.

Appendix 1.1

Antaganden skolplanering för låg- och mellanstadiet

Lokalytor och skolkostnader beräknas för de normala skolorganisationerna samt för s k B-skolor med åldersblandade klasser. Skolöverstyrelsens gamla rekommendationer om ytnormer har använts.

Vidare har antagits att

— lokalhyror är 800 kr/m²
— lön klasslärare och motsv. 16.000 kr/månad = 270 tkr/tjänst
skolledare 350 kr/årstjänst
— fastighetsinventarier kr/elev och skoltyp

A	B	C	D	E
90	95	100	110	120

För större skolor varierar behovet av gruppindelning med klasstorleken vilket anges som ett intervall.

Föjande kostnader antas vara lika per elev.

— utrymme för specialundervisning
— skolhälsovård (läkare, skolsköterska)
— psykolog- och kuratorsresurs

För läromedel och undervisningsinventarier har antagits en enhetskostnad med 1 100 kr/elev med ett tillägg vid små skolor p g a lägre utnyttjande av klassuppsättningar och vissa inventarier. Tilllägget för respektive skoltyp är

C	D	E
+5 %	10 %	20 %

Skolmåltider (exkl fastighetskostnader) kr/portion

A	B	C	D	E	E (liten)
18	18	22	27	35	50

Appendix 1.2

SKOLTYP	A 2 pLM	B 1 pLM	C 1-2 3-4 5-6	D 1-3 4-6	E 1-6	KOMMENTAR
ANTAL ELEVER MAX	2 (75+90) 330	75+90 165	25+25+30 80	25+30 55	25	
ANTAL KLASSER	12	6	3	2	1	
Lokalytor						
Klassrum	6x60 = 810 6x75	405	3x60 = 180	120	60	
Grupparb + bokrum	60	60	30	20	20	
Läromedel	40	40	30	30	30	
Textilslöjd	75	75	10	10	10	
Trä- och metallslöjd	105	105	65	30	30	D E antaget samnyttjande med annan verksamhet
Gymnastik/matsal	310	310	215	195	195	
Matsal	184	92	+23	+23		
Ekonomilokaler (kök)	92	92	54	42	28	
Administration/exp m m	54	44	34	24	12	
— personalutrymmen	51	39	23	21	19	
— elevvård	46	30	—	—	—	
Specialundervisning 0,35 m²/elev	116	58	28	19	9	
Summa programyta	1943	1350	692	534	383	
Uppräkning till totalyta + 45 %	874	608	311	240	172	
TOTAL BYGGNADSYTA	2817	1958	1003	774	555	

Appendix 1.3

SKOLTYP	A	B	C	D	E	KOMMENTAR
MAX ANTAL KLASSER	12	6	3	2	1	
MAX ANTAL ELEVER	330	165	80	55	25	
Lokalyta m²	2.817	1.958	1.003	774	555	
Lokalkostnad tkr	2.254	1.566	802	619	427	
Fastighetsinventarier tkr	30	16	8	6	3	
Antal lärartjänster	13,5-15,8	6,8-7,9	3,7-4,1	3,4	2,5	
Lärarlöner tkr	3.645-4.266	1.836-2.133	999-1.107	918	675	
Skolledare tkr	306	153	77	51	35	
Resekostnad/klassen	-	-	7	5	5	Variationer p g a avstånd till centralort
Restid lärare				5	10	
TOTALT	6.235-6.856	3.571-3.868	1.856-1.960	1.604	1.152	
kr/klass	520-558	583-631	619-653	802	1.152	
KOSTNADER/ELEV						
Läromedel och undervisningsinventarier	1.000	1.000	1.050	1.100	1.200	
Skolmåltider (antag 175 skoldagar)	3.150	3.150	3.850	4.700	6.200	
	4.150	4.150	4.900	5.800	7.400	

Appendix 1.4

Skolplanering högstadiet

För högstadiet finns lokalplanerekommendationer liksom för låg- och mellanstadiet. Programytan för normala skolstorlekar är följande,

	2 p	3 p	4 p
Antal klasser	6	9	12
Programytan m²	2.200	2.800	3.300
" m²/klass	367	311	275

I praktiken är emellertid små högstadieskolor alltid sammanbyggda med låg- och/eller mellanstadieskolor. I en SOU från 1978:4 har jämförts nettogolvareor i sammansatta skolformer. Här används därför här endast den skillnad som uppstår när en LMH eller MH-skola blir större för att beskriva kostnadsskillnaden.

L 1p, M 1p	1 067 m² nettogolvarea
L 1p, M 1p, H 2p	2.680
L 1p, M 1p, H 3p	3.344
M 1p, H 2p	2.426
M 1p, H 3p	2.978
L 2p, M 2p	1.700
L 2p, M 2p, H 3p	4.006
L 2p, M 2p, H 4p	4.642

En jämförelse av de två olika sätten att beräkna nettogolvarean ger följande resultat,

	2 p	3 p	4 p
Enbart högstadiet m²	2.200	2.800	3.300
Tillägg till L 1p, M 1p m²	1.613	2.277	
Tillägg till L 2p, M 2p		2.306	2.942

Då det vanligaste torde vara att små högstadieskolor är sammanbyggda med LM-skolor antas följande värden

Skolform högstadiet	1 p	2 p	3 p	4 p
Antal klasser	3	6	9	12
Antal elever max	90	180	270	360
Nettogolvarea		1.700	2.300	2.950
Uppräkning till totalarea med 1,5		2.550	3.450	4.425
Lokalhyra (800 kr/m²/tkr)		2.040	2.760	3.540
Lärarkostnad tkr		3.335	4.640	6.090
Läromedel och undervisningsmateriel	170	324	486	649
Fastighetsinv	12	20	27	36
Skolledning	90	145	200	260
Totalt		8.414	11.563	15.000
Tkr/klass		1.402	1.285	1.250

Skolmåltider anses vara lika per elev.

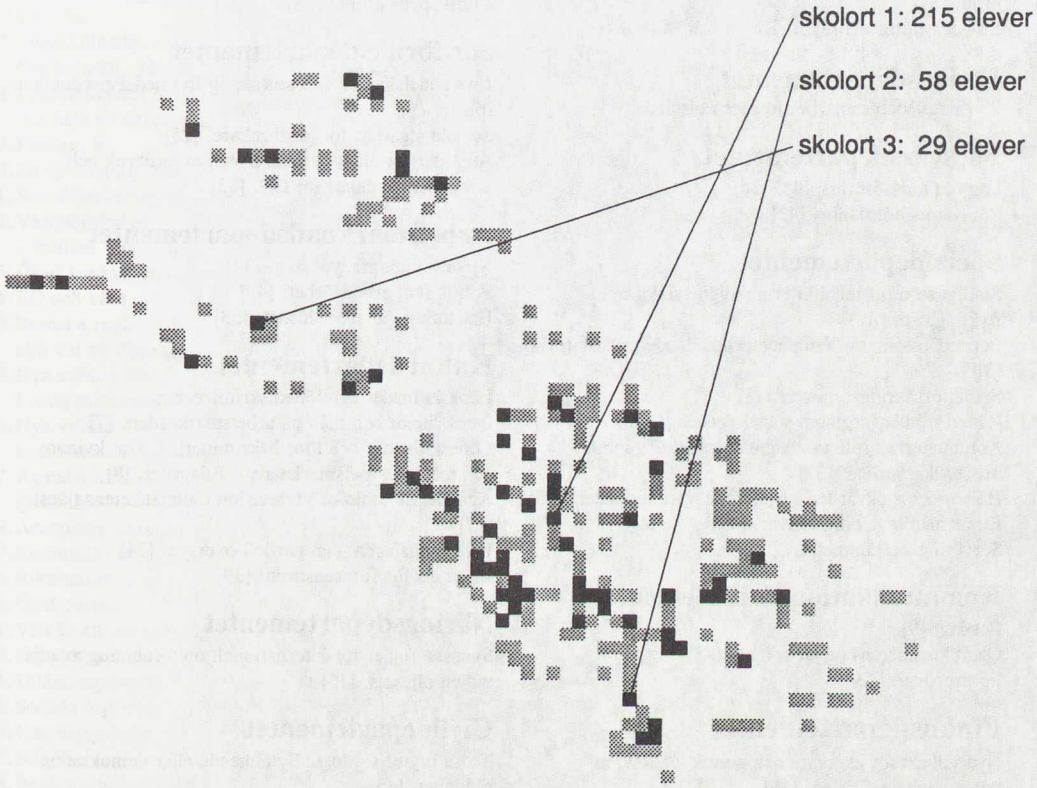
Appendix 2

Skolorter och elever i en Jämtlandskommun.

Exempel på modellresultat.

■ ruta med elever

▒ annan bebodd ruta



Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen - en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. [51]

KUNGL. BIBL.
1993-07-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.