



Storleken som kommunalekonomiskt problem

Samband mellan kommunstorlek och
kostnadsläge i Sveriges primärkommuner



Rådet för främjande
av kommunala analyser



Rådet för främjande
av kommunala analyser

c/o SKL

118 82 Stockholm

www.rka.nu

www.kommundatabas.se

Tryck: Stjärntryck, Stockholm 2006

Produktion och form: Svensk Information, www.sinfo.se

Foto: Jan Dahqvist, Maskot bildbyrå



Finns det «för små» kommuner i dagens Sverige?

Möjligheterna för våra minsta kommuner¹ att överleva ifrågasätts ibland. Kan det vara så att det finns en nedre gräns för kommunstorlek, under vilken kommunerna inte längre kan klara av sina åtaganden på ett effektivt sätt? Kommunernas ansvarsområden är viktiga och omfattande, och kommunindelningen måste därför vara sådan att alla kommuner har praktiska möjligheter att klara av sina uppgifter. Alla barns rätt till en bra skola måste kunna uppfyllas i varje kommun, för att ta ett konkret exempel.

Det är idag en minoritet av svenska kommuner som finansierar sin egen verksamhet fullt ut. Dels får alla kommuner generella statsbidrag som är en fast summa pengar per invånare, lika för alla kommuner, dels ingår alla kommuner i det kommunala utjämningsystemet. Utjämningsystemet som genom omfördelning av pengar mellan kommunerna kompenserar både för dåliga intäktsmöjligheter och stora underliggande behov av kommunal service, ser till att något så när likvärdig verksamhet kan finansieras på något så när lika villkor oavsett var i landet man är belägen och vilken ekonomisk eller befolkningsmässig struktur man har. Detta har visats bl.a. i två tidigare studier från Rådet för kommunala analyser och jämförelser, *När kommunerna tappar balansen* och *Kommunernas balansgång*, där fruktlösa försök har gjorts att finna samband mellan ekonomiskt resultat och kommunernas bakgrundsförhållanden.

Tanken på kommunen som en självfinansierande enhet är alltså avskrivnen. Man fördelar genom utjämningsystemet om pengarna så att de hämtas där de finns och hamnar där de behövs. Litenhet, om den är ett problem, kan kompenseras för genom utökad utjämning. Men det kan ändå finnas skäl att

¹ Med «kommuner» avses i hela rapporten primärkommuner.

titta på möjligheterna att vara effektiv i de minsta kommunerna, ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Den offentliga sektorn har genom sin rätt till tvingande beskattning en skyldighet att se till att de offentliga medlen används på ett effektivt sätt.

RKA har därför försökt att utreda om några positiva ekonomiska effekter skulle kunna erhållas genom sammanslagning av mindre kommuner. Sammanslagning av små kommuner kan inte lösa några andra problem än sådana som är direkt relaterade till invånarantalet. Det är därför vid en utvärdering viktigt att separera rena storlekseffekter från andra faktorer som kan försvåra upprätthållandet av en effektiv kommunal verksamhet. Sammanslagning av två glesbefolkade kommuner löser t.ex. inga glesbygdsproblem, men är det det totala befolkningsunderlaget som är avgörande så kan en sammanslagning vara en bra lösning. Tyngdpunkten i analysen har lagts på kommunernas kostnadssida, eftersom det är där vi tror att storleken kan spela någon reell roll.

2

Finansieringsmöjligheter

En kommuns huvudsakliga intäkter består av egna skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämningsbidrag – med dessa medel skall kommunens verksamhet finansieras.²

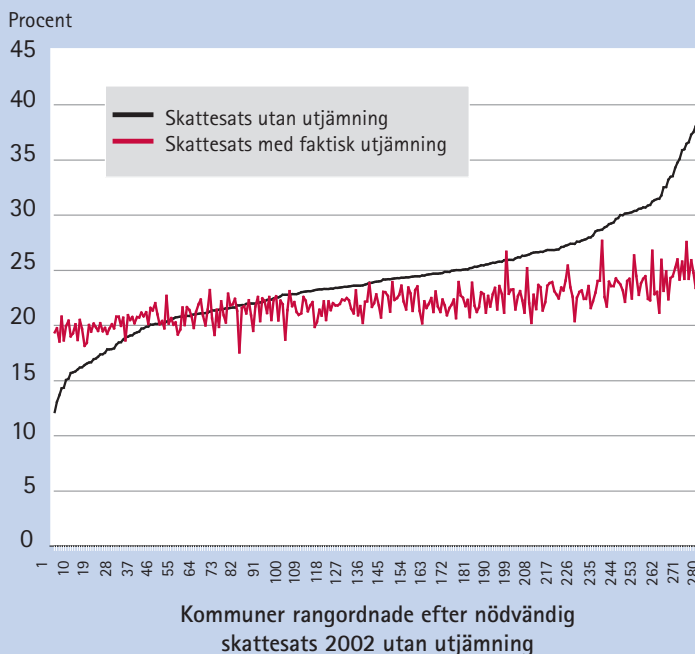
Vi ser inte finansieringsmöjligheterna som ett problem som kan relateras till kommunstorlek: att ta ut skatt är inte märkbart dyrare i små kommuner än i stora, och att hantera statsbidrag och utjämningsbidrag är inte heller relaterat till kommunstorlek på något avgörande sätt. Kan bara verksamheten bedrivas så går finanseringen att ordna, vilket åskådliggörs i nedanstående diagram över primärkommunala skattesatser 2002. I diagrammet jämförs den skattesats som varje kommun hade behövt ha för att uppnå ett nollresultat år 2002 *exklusive* utjämningsystemet, med den skattesats kommunen hade behövt ha för att uppnå ett nollresultat *inklusive* utjämningsystemet.

Först beräknades den primärkommunala skatt (i dagligt tal betecknar «kommunalskatt» både primärkommunal skatt och landstingskatt) som respektive kommun skulle behöva ta ut år 2002 för att finansiera det årets kommunala nettokostnader exklusive utjämningsystemet. Till nettokostnaderna för den egentliga verksamheten har lagts finansnettot (som inkluderar bl a ränteintäkter och räntekostnader) liksom inbetalningar till momskonto och mellankommunal utjämning³. Så kallade extraordinära poster har inte räknats med, eftersom de inte avspeglar ett långsiktigt finansieringsbehov. Från de totala kostnaderna har sedan det generella statsbidraget dragits bort

2 Denna uppdelning gällde t.o.m. 2004, den period för vilken RKA har hämtat siffror för denna studie. Fr.o.m. 2005 inbegriper inkomstutjämningen både det som tidigare kallades generella statsbidrag och inkomstutjämning.

3 Mellankommunal utjämning förekommer för kommunerna i vissa län som en följd av otillräckliga skatteväxlingar när verksamhet överflyttats från landsting till kommuner.

Diagram 1: Nödvändig primärkommunal skattesats 2002, inklusive och exklusive utjämningsystemet. Beräkningsunderlag: SCB.



så att respektive kommuns behov av egen skattefinansiering återstår. Detta återstående finansieringsbehov har sedan ställts mot den beskattningsbara inkomsten i kommunen, för att erhålla den skattesats som är nödvändig för att uppnå ett nollresultat. Motsvarande beräkning har sedan gjorts då man tar hänsyn till kommunernas nettobidrag från (eller nettoavgift till) utjämningsystemet.

Som synes hade utjämningsystemet en starkt utjämnande effekt, genom att höja den lägsta nödvändiga skattesatsen från 12 procent till 17 procent, och sänka den högsta nödvändiga skattesatsen från 41 procent till 28 procent. Tre av fyra kommuner var nettobidragsmottagare från utjämningsystemet, medan en av fyra var nettobidragsgivare. Dessa beräkningar visar tydligt att finansieringskälla och behov i betydande utsträckning kopplats fria från varandra genom utjämningsystemet.

3

Kostnadseffektivitet i obligatoriska verksamheter

De finansiella konsekvenser som är direkt hänförliga till kommunstorleken tror vi istället att man kan hitta i kostnadseffektivitet.

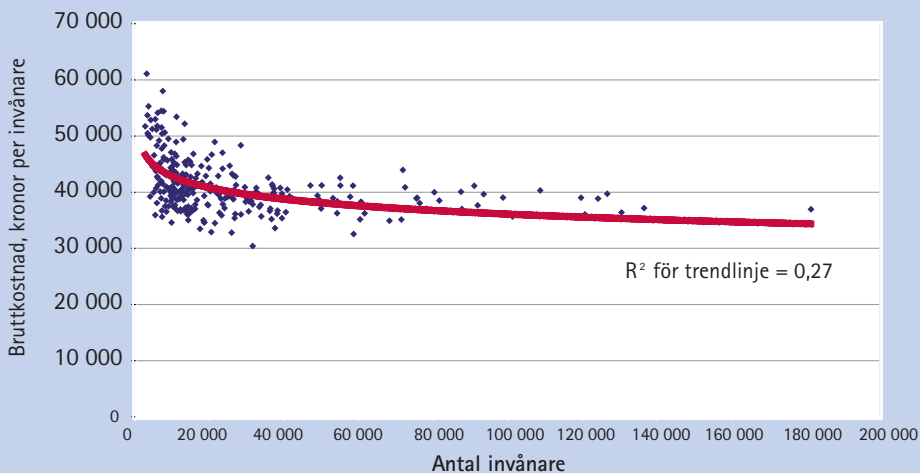
I en liten kommun kan det vara svårt att uppnå en volym på verksamheterna som gör att resurserna kan utnyttjas på ett effektivt sätt. Påtvingat små klasser i skolorna är ett exempel, administrativ personal som måste ha uppgifter utanför det huvudsakliga kompetensområdet är ett annat. Vi har försökt belysa frågan med hjälp av statistiska jämförelser baserade på data från Kommundatabasen och från SCB, och med hjälp av en simulering av storleken effekter på utjämningsbidraget som utförts av SCBs Enhet för offentlig ekonomi på uppdrag av RKA.

3.1 KOSTNADER OCH KOMMUNSTORLEK

De kostnader som vi avser att analysera är de justerade bruttokostnaderna för kommunernas obligatoriska verksamheter.⁴ Som obligatoriska verksamheter används här de verksamheter som i räkenskapssammanhang brukar kallas för «egentlig verksamhet», med undantag för kultur- och fritidsverksamheterna. Dessa två verksamhetsområden innehåller visserligen obligatoriska inslag, men är till övervägande del frivilliga. Därför inkluderas endast verksamheterna förskola och skolbarnomsorg, individ- och familjeomsorg, infrastruktur, politisk verksamhet, särskilt riktade insatser (kostnader för flyktingar och arbetsmarknadsåtgärder), utbildning och omsorg om äldre- och funktionshindrade i den totala kostnaden för obligatoriska verksamheter. Bruttokost-

⁴ Den justerade bruttokostnaden räknas fram som den PO-justerade bruttokostnaden minus interna intäkter och intäkter från försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting. PO-justeringen görs med hjälp av den av SKL rekommenderade procentsatsen för personalomkostnader.

Diagram 2: Justerad bruttokostnad per invånare för obligatoriska verksamheter ställd mot invånarantal, 2004. Källa: SCB.



Storstadskommunerna hade 2004 kostnader på ca 40 000 kr per invånare vilket stämmer ganska väl med bilden i stort, men de har uteslutits ur diagrammet för att ge en tydligare bild av spridningen för flertalet av landets kommuner. Gotland har uteslutits ur diagrammet och alla beräkningar eftersom kommunen också ansvarar för de uppgifter som normalt ligger på landstingen, vilket försämrar jämförbarheten.

naden används eftersom man vid analys av kostnadseffektivitet vill veta produktionens faktiska kostnad, före avdrag för taxor och avgifter.

Som framgår av diagram 2 skiljer sig de justerade bruttokostnaderna per invånare för de obligatoriska verksamhetsområdena stort mellan landets kommuner, med en variation mellan ca 30 000 kr per invånare (i Vellinge i Skåne) och 61 000 kr per invånare (i Sorsele i Norrland) år 2004. Kostnaderna per invånare tenderar att vara något högre i de minsta kommunerna än i övriga men variationerna i kostnader är väl så stora mellan kommuner av ungefär samma storlek som mellan olika stora kommuner. Bland de 12 kommuner som 2004 hade färre än 5000 invånare varierade kostnaderna per

invånare t.ex. mellan 39 000 kr och 61 000 kronor. Dessutom tycks ingen systematisk skillnad i kostnad finnas mellan olika stora kommuner så länge de har fler än ca 15 000 invånare.

Att som i diagrammet bara jämföra kostnader och kommunstorlek kan ge en felaktig bild av eventuella samband, eftersom det kan finnas andra faktorer som också påverkar kostnaderna och som samvarierar med invånarantalet. Det kan t.ex. vara så att små kommuner i allmänhet återfinns i en del av landet med annorlunda förutsättningar, eller att små kommuner i allmänhet har en åldersstruktur som skiljer sig från strukturen i övriga landet. Litenheten tycks då få kostnadseffekter som egentligen kommer sig av något annat.

För att få ett mått på litenhetens betydelse i sig måste man rensa bort effekterna av andra faktorer, vilket kan göras med så kallad *regressionanalys*. Man ställer helt enkelt kostnaderna mot ett antal olika faktorer på en och samma gång. Metoden ger mått på varje enskild faktors relevans för kostnaderna, rensat för effekterna av övriga faktorer.

För att kunna koppla eventuella kostnadseffekter direkt till litenheten måste denna mätas på något sätt. Dels har vi använt invånarantalet direkt, och dels har vi gjort beräkningar som ger uppskattningar av kostnadsnivåskillnader för kommuner grupperade i olika storleksklasser. Storleksklasserna var 0–9 999 invånare, 10 000–14 999 invånare, 15 000–29 999 invånare, 30 000–199 999 invånare och över 200 000 invånare (de tre storstadskommunerna). Förutom storstadskommunerna är det ungefär lika många kommuner i varje storleksklass, med ett sjuttioal kommuner i varje.

Ett antal andra faktorer än storleken antas ofta påverka kostnadsnivån i en kommun, vi har kontrollerat för följande i våra beräkningar:

- Förändring i invånarantalet. Snabbt ökande befolkning kan leda till höga kostnader för utbyggnad av verksamheter, och vid minskande befolkning kan kommunen plötsligt stå med en alltför stor kostym.
- Befolkningsstrukturen. Andelen yngre (0–19 år), andelen äldre (65–79 år) och andelen riktigt gamla (80 år eller äldre) har tagits med i beräkningarna. Höga andelar av befolkningen i dessa åldersgrupper bör leda till höga kostnader för skola, barnomsorg respektive äldreomsorg.
- Skattekraften. Skattekraften är ett mått på inkomstnivån som kan tänkas påverka kostnaderna på olika sätt. Undersökningar brukar visa att höginkomsttagare har en bättre hälsa än låginkomsttagare, vilket kan leda till lägre äldreomsorgskostnader i kommuner med hög skattekraft. Å andra sidan kan höginkomsttagare ha större resurser för att efterfråga vård och

REGRESSIONSANALYS

Regressionsanalys är en statistisk metod med vilken man ställer en s.k. beroende variabel mot en eller flera oberoende variabler. Man försöker beskriva eller förklara variationer i den beroende variabelns värde med hjälp av variationer i de oberoende variabelernas värden. Ofta antar man att eventuella samband indikerar ett orsakssamband, så att skillnader i värde för de oberoende variablerna «orsakar» skillnader i värde för den beroende variabeln. Kurvan i diagram 2 kan illustrera en enkel modell där justerad bruttokostnad per invånare är beroende variabel och invånarantalet är den enda oberoende variabeln.

De regressionsresultat som redovisas i appendix och beskrivs i texten bygger på linjär regression, där man beräknar en ekvation av typen:

Bruttokostnad = $x + y^*$ inånvarantal + z^* andel i befolkningen som är 80 år eller äldre(med flera oberoende variabler).

Värdena y och z är de oberoende variabelernas *koefficienter*. Koefficientens storlek är ett mått på den genomsnittliga förändringen av den beroende variabelns (här bruttokostnadens) värde då den oberoende variabelns värde ökar med en enhet. En invånare till ger t.ex. i genomsnitt y kr högre kostnader per invånare, i vår exempelekvation. Dessutom erhålls ett mått på om det är statistiskt säkerställt att koefficientens värde är skiljt från noll, dvs att samvariationen inte bara beror på slumpen.

Därutöver erhålls också ett mått, R^2 , på hur stor del av variationen i beroende variabel som kan «förklaras» av variation i samtliga oberoende variabler, totalt. R^2 kan anta värden mellan 0 och 1, där värdet 0 erhålls om inga samband alls finns mellan oberoende och beroende variabler, och 1 om all variation i beroende variabel kan förklaras av variation i de oberoende variablerna.

omsorg eller bra skolor för sina barn än låginkomsttagare, så det finns ingen entydig förväntan om skattekraftens sammanlagda effekt på kostnaderna.

- Andelen av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) som inte förvärvsarbetar. Bör påverka exempelvis behovet av ekonomiskt bistånd. En hög

- andel ej förvärvsarbetsande bör leda till högre kostnader för kommunen.
- Andelen lågutbildade. Låg utbildningsnivå förknippas ofta med dåliga möjligheter att göra sin röst hörd, varför man förväntar sig ett negativt samband mellan kostnader och utbildningsnivå.
 - Andelen utrikes födda. Med många utrikes födda i en kommun kommer kostnaderna för skolan att öka på grund av kostnader för modersmålsundervisningen, men också för att skolan ställs inför andra utmaningar då eleverna har olika bakgrund jämfört med om alla har svensk bakgrund. Invandrare kan också ha svårare än svenskfödda att komma in på arbetsmarknaden, vilket kan leda till högre kostnader för ekonomiskt bistånd i invandrartäta kommuner.
 - Närhet till storstadsregioner. En kommun som är eller ligger nära en storstad kan antas ha ett starkt näringsliv, bra kommunikationer och rent allmänt vara ekonomiskt stark. Det kan å ena sidan leda till höga krav och alltså vara kostnadsdrivande, men å andra sidan kan man anta att befolkningen i sådana kommuner har lättare att försörja och ta hand om sig själv. Alla kommuner (108 stycken) i de tre storstads länen har lagts i en grupp för att fånga sådana effekter.
 - Nordlig belägenhet. Kommuner i norr (belägna i Jämtlands, Västernorrlands, Norrbottens och Västerbottens län) kan antas ha höga kostnader på grund av klimat och stora avstånd.
 - Befolkningstäthet i invånare per kvadratkilometer. I tätbebyggda områden kan det vara lättare att erbjuda kommunal service på ett effektivt sätt, än i glesbyggda områden.
 - Andelen av befolkningen som bor i tätort. I tätorter är det lättare att bedriva den kommunala servicen, men landsbygdsbefolkningen kan antas vara mindre benägen att söka hjälp än andra.

Flera av variablerna kan antas påverka kostnaderna på liknande sätt, men vi har ändå valt att ta med alla, eftersom de beskriver kommunernas underliggande förutsättningar på lite olika sätt. Alla beräkningar utfördes dels på årsvisa siffror för 1999–2004, dels på medelvärden för tre år i taget: 1999–2001, 2000–2002, 2001–2003 och 2002–2004. Resultaten stämde väl överens mellan enskilda år och mellan årsvisa beräkningar och beräkningar baserade på tre års medelvärden. Resultat i form av koefficientskattningar och R^2 i en av de testade modellerna återfinns i appendix.

RESULTAT: INGA TYDLIGA LITENHETSEFFEKTER

Vid de beräkningar där invånarantalet användes direkt för att fånga kostnadseffekter av kommunstorleken, då man rensade för effekterna av övriga kostnadspåverkande faktorer, var effekterna mycket svaga och aldrig statistiskt säkerställda. Det betyder att de statistiska samband som ändå hittades lika gärna kan förklaras av slumpen som av ett reellt orsakssamband. Enligt beräkningarna skulle 1 000 fler invånare leda till några kronor högre kostnader (per invånare i kommunen, att jämföra med medelkommunens kostnad på drygt 41 000 kr per invånare år 2004). Detta skulle alltså indikera att det är en fördel att vara liten, snarare än tvärtom! Resultatet ändrades dock då de tre storstadskommunerna uteslöts ur beräkningarna – då blev sambandet negativt. För kommuner andra än storstadskommunerna sjunker alltså kostnaderna med några kronor vid 1 000 fler invånare – allt annat lika. Då beräkningarna istället utfördes med kommunerna indelade i storleksklasser blev resultaten något annorlunda. De i beräkningarna uppskattade storleksrelaterade skillnaderna i kostnader mellan kommungrupperna presenteras i tabell 1:

Tabell 1: Storleksrelaterad skillnad i justerad bruttokostnad per invånare för fyra kommungrupper, jämfört med kommuner med färre än 10 000 invånare, kronor per invånare

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Befolkning 10 000–14 999	-33	-236	-413	-1 211	-994	-1 028
Befolkning 15 000–29 999	159	-57	-593	-1 418	-1 234	-1 535
Befolkning 30 000–199 999	0	81	-606	-1 508	-1 332	-1 666
Befolkning över 200 000	2 871	1 953	1 124	1 106	1 303	1 242

I tabellen markeras statistiskt säkerställda skillnader med fetstil.⁵ Tabellen visar tydligt att skillnaderna mellan de minsta kommunerna och mellangrupperna, då man korregerar för skillnader i övriga bakgrundsvariabler, förändras över perioden men åren 2002–2004 stabiliseras kring 1 000–1 500 kr lägre kostnader per invånare i mellangrupperna jämfört med i gruppen med de

⁵ Med statistiskt säkerställda skillnader avses en signifikansnivå på 5 % eller bättre.

minsta kommunerna. Skillnaderna är statistiskt säkerställda 2002–2004, vilket de inte är tidigare. De största kommunerna har hela tiden någon tusenlapp högre kostnader än de minsta, men skillnaden är aldrig statistiskt säkerställd. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna med 10 000–14 999 invånare, 15 000–29 999 invånare respektive 30 000–199 999 invånare är inte väsentliga.

Ett liknande mönster framträder också för beräkningarna baserade på tre års medelvärden. För 1999–2001 och 2000–2002 var skillnaderna inte statistiskt säkerställda, och i kronor räknat mindre än för 2001–2003 och 2002–2004 då skillnaderna var statistiskt säkerställda utom för storstadskommunerna.

För att ytterligare illustrera kostnadsskillnaderna mellan kommungrupperna, efter korrigering för andra bakomliggande faktorer än kommunstorleken, visas de beräknade skillnaderna för 2004 i följande diagram:

Diagram 3: Kostnadsskillnad jämfört med de minsta kommunerna, efter korrigering för andra bakgrundsfaktorer, 2004

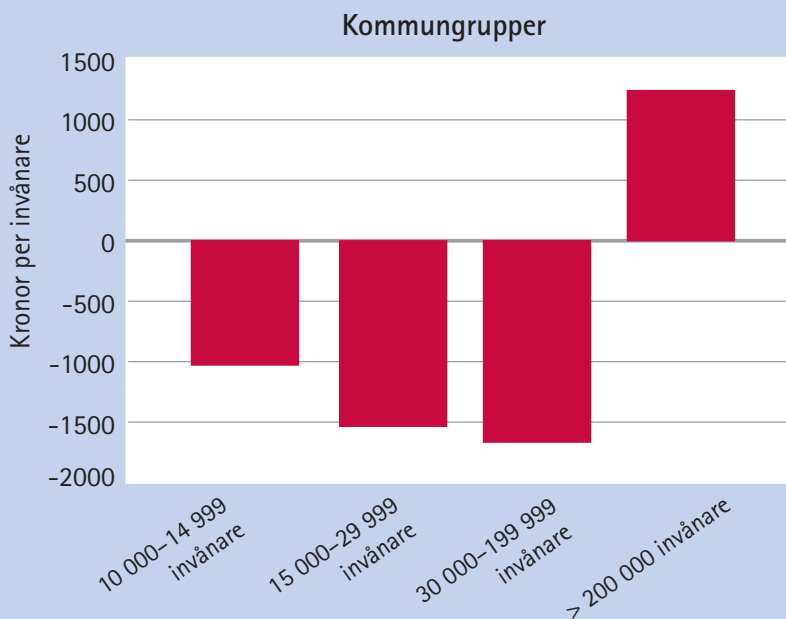


Diagram 3 visar att jämfört med kommunerna med färre än 10 000 invånare hade kommunerna med 10 000–14 999 invånare ca 1 000 kr lägre kostnader, de med 15 000–29 999 invånare och de med 30 000–199 999 invånare ca 1500 kr lägre kostnader, och de tre storstadskommunerna drygt 1 000 kr högre kostnader per invånare 2004, efter korrigering för övriga bakgrundsfaktorer.

Det är här på sin plats att tillägga att det beräkningarna visar är *att* det tycks finnas skillnader i kostnader mellan de minsta kommunerna och andra kommuner, allt annat lika, men inte *varför* det är så. Det kan t.ex. vara så att invånare och politiker i mindre kommuner prioriterar den kommunala verksamheten högre än invånare och politiker i större kommuner och därför vill satsa större resurser på denna, vilket leder till högre kostnader. Resultaten bevisar alltså inte att mindre kommuner är mindre kostnadseffektiva än större. Effektivitetsskillnader är dock en fullt tänkbar förklaring på de observerade skillnaderna i kostnadsläge.

Dessutom måste här nämnas det samarbete som förekommer kommunerna emellan genom kommunalförbunden. Kommunalförbund är ett offentligt reglerat samverkansorgan enligt regler i kommunallagen. Medlemmarna överlämnar beslutanderätten i den eller de frågor för vilka kommunalförbundet bildats samt tillskjuter nödvändiga medel. År 2004 fanns det 91 kommunalförbund med en sammanlagd driftkostnad på 6,7 miljarder kronor. Det vanligaste var att kommunalförbund bildats för att sköta verksamheterna inom utbildningsområdet (främst gymnasieskolan) och/eller räddningstjänsten. Dessa två områden svarade för två tredjedelar av kommunalförbundens totala driftkostnad. Kommunalförbundens existens är i sig ett tecken på att det kan finnas stordriftsfördelar inom dessa verksamhetsområden. Vidare kan våra beräkningar av kostnadsskillnader mellan kommungrupperna snedvridas något som en följd av kommunalförbundens verksamhet.

3.2 UTJÄMNINGSBIDRAGEN

Utjämningsystemet består av två huvuddelar, inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen. Inkomstutjämnningen baseras på skattekraft per invånare i kommunen, och innebär att kommuner med hög skattekraft betalar in en avgift och kommuner med låg skattekraft tar emot bidrag. På detta sätt sker en utjämnning av kommunernas finansieringsmöjligheter, som därigenom blir mindre beroende av skattekraften i kommunen.⁶ I kostnadsutjäm-

ningen beräknas en «strukturkostnad» för varje kommun, vilken är lika med summan av «standardkostnaderna» för ett antal obligatoriska verksamhetsområden. Standardkostnaden beskrivs i SKL:s och SCB:s nyckeltalskrift *Vad kostar verksamheten i din Kommun?* så här:

Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten vid en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

Standardkostnaden för varje verksamhetsområde beräknas utifrån en teoretisk modell av hur strukturella förhållanden påverkar kostnaderna inom verksamhetsområdet. Skillnaden mellan strukturkostnaden för en kommun och rikets genomsnittliga strukturkostnad utgör kommunens kostnadsutjämningsbidrag (eller avgift). En kommun som har högre strukturkostnader än riksgenomsnittet får ett bidrag, kommuner som har lägre kostnader än riksgenomsnittet betalar en avgift.

Kostnadsutjämnningssystemets modeller är idag de modeller för beräkning av totala kostnader inom kommunernas obligatoriska verksamhetsområden som har störst praktisk betydelse. Antal personer i olika åldersgrupper ingår i flera delmodeller för beräkning av de totala strukturkostnaderna, som ligger till grund för kostnadsutjämnningen. För att ta reda på om utjämnningssystemet ger kompensation för små kommuner, allt annat lika, har SCB:s Enhet för offentlig ekonomi på RKA:s uppdrag gjort en beräkning av hur stort Skinnskattebergs utjämningsbidrag hade blivit 2004 om man hade haft 10 000 invånare, istället för det faktiska invånarantalet på knappt 5 000. Vid beräkningarna har antagits att Skinnskattebergs struktur i övrigt hade varit densamma, dvs ålderssammansättning mm antogs vara oförändrad. På detta sätt erhåller man en ren storlekseffekt.

Beräkningarna visar att Skinnskattebergs utjämningsbidrag hade blivit detsamma per invånare om kommunen hade varit dubbelt så stor. Att utjämnningssystemet som är ett genomarbetat system med stor praktisk betydelse inte kompenserar för litenhet talar emot att kostnaderna för en kommuns obligatoriska verksamheter skulle vara högre i de minsta kommunerna.

6 T.o.m. 2004 var inkomstutjämnningen ett nollsummespel, där kommunernas avgifter till systemet i princip var lika med bidragen. Fr.o.m. 2005 är erlagda avgifter betydligt mindre än utbetalda bidrag. Mellanskillnaden kan sägas ersätta det tidigare generella statsbidraget, och betalas av staten.

3.3 KOSTNADSIINDEX

Utjämningsystemets kostnadsmodeller kan användas för att beräkna storleksrelaterade avvikelser mellan faktiska kostnader och kostnader motiverade av underliggande behov. I *Kommunernas balansgång* beräknades ett «kostnadsindex» för var och en av landets kommuner. Kostnadsindexet talar om hur mycket kostnaderna för verksamhetsområdena skola och barnomsorg, IFO och äldreomsorg skiljer sig från standardkostnaderna för dessa tre områden. Ett högt kostnadsindex indikerar att kommunen har höga kostnader i förhållande till de underliggande behoven så som de beräknas i utjämningsystemet i form av standardkostnaden, och ett lågt kostnadsindex indikerar att kommunen har låga kostnader i förhållande till de underliggande behoven.⁷

Om kommunstorleken är relaterad till kostnadsindexet, så skulle det vara ett tecken på att små (eller stora) kommuner har ett annorlunda kostnadsläge än vad andra kommuner har. Givetvis gäller här, liksom i föregående avsnitt, att ett högt kostnadsläge likaväl kan orsakas av skillnader i preferenser, som i skillnader i kostnadseffektivitet.

För 1999 till 2003 kunde inga statistiskt säkerställda eller stabila samband hittas mellan kostnadsindexet och kommunstorleken. Denna analys stödjer alltså inte antagandet att små kommuner skulle ha högre kostnader än andra.

7 För varje kommun och verksamhetsområde beräknades kvoten bruttokostnad/standardkostnad. Därefter beräknades motsvarande vägda riksgenomsnitt per verksamhetsområde. För varje kommun beräknades sedan den procentuella skillnaden i kvot jämfört med riksgenomsnittet, för varje verksamhetsområde. Denna korrigering gjordes eftersom de genomsnittliga kvoterna vissa år skiljer sig åt mellan verksamhetsområdena, vilket då ger oproportionerligt stor vikt åt området med högst genomsnittlig kvot. Genom normalisering med riksgenomsnittet korrigeras den effekten. Slutligen beräknades ett viktat kostnadsindex för varje kommun där kommunens index för varje verksamhetsområde viktades med verksamhetsområdets andel av bruttokostnaderna för de inkluderade verksamhetsområdena.

4

Sammanfattning

Vi har inte kunnat hitta några starka skäl för att slå samman de minsta kommunerna, utifrån de statistiska analyser av samband mellan kostnader och storlek som vi har gjort.

Det finns visserligen indikationer (avsnitt 3.1) på att de minsta kommunerna kan ha något högre kostnader än medelstora kommuner för de obligatoriska verksamheterna, då man rensar för effekterna av befolkningstillväxt, åldersstruktur, utbildningsnivå, andel utrikes födda, skattekraft, sysselsättning, geografisk belägenhet, befolkningstäthet och tätortsgrad. Men den slutsatsen bekräftas inte för alla år eller vid alla jämförelser som gjorts.

Även om man väljer att tro att olika stora kommuner har olika höga kostnader i den storleksordning vi har beräknat, så är inte slutsatsen att en sammanslagning av de minsta kommunerna vore önskvärd självklar. Tre omständigheter förtjänar att lyftas fram:

- Det är inga dramatiska skillnader i kostnadsnivå. En kostnadsskillnad på 1 000 kr per invånare motsvarar, för en kommun med rikets medelskatte-kraft på drygt 100 000 kr per invånare och år, knappt en skattekrona. En så måttlig kostnad i den fjärdedel av Sveriges kommuner som har lägst invånarantal går kanske att leva med. Bördan skulle dessutom kunna delas upp på samtliga kommuners invånare genom ökad utjämning.
- Skillnader i kostnadsnivå kan inte med säkerhet sägas bevisa skillnader i kostnadseffektivitet. Det är rimligt att tänka sig att alltför små kommuner får effektivitetsproblem, och de skillnader vi beräknat i 3.1 talar inte emot det, men vi har inte kunnat fastställa ett ortvetydigt kausalt samband.
- Om man ändå vågar göra tolkningen att de högre kostnaderna i de minsta (och största) kommunerna beror på lägre kostnadseffektivitet, och av kostnadseffektivitetsskäl skall förändra kommunstorleken, borde man i första

hand splittra upp storstadskommunerna i mindre kommuner. Kommunerna med mindre än 10 000 invånare har tillsammans bara ungefär *en halv miljon* invånare. De tre stora har tillsammans tre gånger fler, eller *en och en halv miljon*, invånare än småkommunerna. Den beräknade kostnadsskillnaden per invånare jämfört med de medelstora kommunerna är dessutom ungefär dubbelt så stor i storstadskommunerna som i småkommunerna. Om de kostnadsskillnader som noterats faktiskt är storleksrelaterade skulle en ev. kostnadsbesparing alltså bli betydligt större vid en uppdelning av de största kommunerna än vid en sammanslagning av de minsta kommunerna.

Av dessa skäl tror vi att en sammanslagning av småkommuner bör beslutas på andra grunder än de kostnads- och effektivitetsmässiga.

Appendix: Regressionsresultat

I nedanstående tabeller redovisas koefficientskattningar för samtliga variabler. Signifikans på 5 %-nivån eller bättre indikeras med fetstil, signifikans på 5–10 % indikeras med kursiv stil.

Här förtydligas vissa inkluderade variabelers innebörd:

10 000–14 999 invånare = dummy för storleksgruppering för kommuner med 10 000–14 999 invånare

15 000–29 999 invånare = dummy för storleksgruppering för kommuner med 15 000–29 999 invånare

30 000–199 999 invånare = dummy för storleksgruppering för kommuner med 30 000–199 999 invånare

Över 200 000 invånare = dummy för storleksgruppering för kommuner med mer än 200 000 invånare

Befolkningsförändring i % = absolutvärdet av förändringen i antal invånare jämfört med föregående år, %

Skattekraft = skattekraft i tusentals kronor per invånare

Kommuner i de tre storstadslänen = dummy för regionsindelning för kommuner i storstadslänen

Kommuner i de fyra nordligaste länen = dummy för regionsindelning för kommuner i de fyra nordligaste länen

Andel invånare som bor i tätort, % = andelen invånare som bor i tätort (siffran för år 2000 har använts för alla år)

För dummyvariablerna indikerar koefficientens värde hur kostnaderna i de aktuella kommunerna skiljer sig från övriga kommuners. I tabell A1 nedan har exempelvis kommunerna med 10 000–14 999 invånare 1 028 kr lägre kostnader per invånare än kommunerna med upp till 9 999 invånare år 2004, då man rensar för effekterna av övriga variabler. Kommunerna i de

fyra nordligaste länen hade samma år 6 139 kr högre kostnader än kommuner som varken låg i de nordligaste länen eller i storstadslänen, allt annat lika.

För övriga variabler indikerar koefficienten kostnadseffekten av en förändring på en enhet av den aktuella variabelns värde. I tabell A1 betyder t.ex. koefficienten 0,0048 för invånarantalet 1999 att en invånare mer ger 0,0048 kr högre kostnader i en kommun, i genomsnitt, allt annat lika.

Tabell A1: Årsvisa koefficientskattningar 1999–2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Intercept	15 130	11 013	9 997	14 057	6 933	12 606
10 000–14 999 invånare	-33	-236	-413	-1 211	-994	-1 028
15 000–29 999 invånare	159	-57	-593	-1 418	-1 234	-1 535
30 000–199 999 invånare	0	81	-606	-1 508	-1 332	-1 666
Över 200 000 invånare	2 871	1 953	1 124	1 106	1 303	1 242
Befolkningsförändring i %	673	992	1 072	819	672	618
Andel av befolkningen 0–19 år, %	236	337	450	478	671	562
Andel av befolkningen 65–79 år, %	333	297	324	382	487	472
Andel av befolkningen 80 år eller äldre, %	792	948	1 148	1 207	1 330	1 394
Skattekraft	0	0	-5	-14	-8	-11
Andel av bef. 20–64 år som ej förvärvsarbetar, %	135	164	132	39	80	32
Andel av bef. 20–64 år med högst folk- eller grundskola, %	-30	-5	-20	-54	-2	-38
Andel av bef. 20–64 år född i annat land, %	20	12	23	51	55	94
Kommuner i de tre storstadslänen	-1 165	-914	-624	-591	-849	-1 161
Kommuner i de fyra nordligaste länen	4 547	4 608	5 035	5 868	6 321	6 139
Antal invånare per kvadratkilometer	-0,32	-0,30	-0,13	-0,16	0,19	-0,20
Andel invånare som bor i tätort, %	-10	2	8	18	10	7
R ²	0,73	0,76	0,74	0,73	0,76	0,75

Tabell A2: Koefficientskattningar baserade på tre års medelvärden

	1999-2001	2000-2001	2001-2003	2002-2004
Intercept	12 011	11 355	9 580	10 466
10 000-14 999 invånare	-139	-566	-800	-970
15 000-29 999 invånare	-45	-613	-1 007	-1 287
30 000-199 999 invånare	-8	-576	-1 043	-1 386
Över 200 000 invånare	2 064	1 374	1 125	1 238
Befolkningsförändring i %	1 180	1 191	1 167	949
Andel av befolkningen 0-19 år, %	352	427	542	580
Andel av befolkningen 65-79 år, %	300	307	374	435
Andel av befolkningen 80 år eller äldre, %	994	1 143	1 269	1 339
Skattekraft	-5	-8	-10	-11
Andel av bef. 20-64 år som ej förvärvsarbetar, %	145	118	90	54
Andel av bef. 20-64 år med högst folk- eller grundskola, %	-24	-22	-18	-23
Andel av bef. 20-64 år född i annat land, %	13	23	37	65
Kommuner i de tre storstadslänen	-901	-710	-694	-896
Kommuner i de fyra nordligaste länen	4 636	5 120	5 688	6 093
Antal invånare per kvadratkilometer	-0,21	-0,18	0,00	-0,02
Andel invånare som bor i tätort, %	0	10	14	13
R ²	0,77	0,76	0,75	0,75

KOMMENTARER TILL RESULTATEN

De variabler som genomgående är statistiskt säkerställda i beräkningarna är

- befolkningsförändring (befolkningsstillväxt eller befolkningsminskning tycks leda till höga kostnader)
- andelarna unga och äldre (högre andel unga eller äldre ger högre kostnader)
- regioner – kommuner i storstadslänen har lägre kostnader och kommuner i de fyra nordligaste länen har avsevärt högre kostnader än övriga kommuner.

Skattekraft, andel med högst folk- eller grundskola, andel utrikes födda, antal invånare per kvadratkilometer och andel invånare som bor i tätort har

aldrig en statistiskt säkerställd inverkan på de totala bruttokostnaderna. Kommunerna i de medelstora kommunerna har oftast lägre kostnader än de minsta, men skillnaden är bara statistiskt säkerställd för de senare åren. De tre storstadskommunerna har högre kostnader än de minsta alla åren, men skillnaden är inte statistiskt säkerställd något år.

Rådet för främjande av kommunala analyser har på begäran av Ansvarskommittén belyst frågan huruvida små kommuner har svårare än andra att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Då effekterna av andra kostnadspåverkande faktorer än kommunstorleken rensas bort, återstår inga eller mycket små skillnader i kostnader, mellan olika stora kommuner. De relativt höga kostnaderna i många små kommuner beror inte i huvudsak på kommunstorleken, utan på att små kommuner missgynnas av andra strukturella faktorer. Kommunsammanslagning är därför inte en verksam åtgärd mot de små kommunernas kostnadsproblem.



Rådet för främjande
av kommunala analyser