

BRITA SCHWARZ

De kommunala kostnadsskillnaderna — kan orsakerna identifieras?

Beror kostnadsvariationerna mellan kommunerna väsentligen på skillnader i effektivitet och ambitionsnivå? Eller är faktorer som kommunerna själva inte direkt kan påverka de som har störst betydelse? En analys grundad på Strukturkostnadsutredningens data visar att kostnadsvariationerna till stor del kan förklaras av strukturella faktorer, t ex skillnader i åldersstruktur och bebyggelsestruktur, skriver Brita Schwarz. För att fullfölja rättviseambitionerna i det nya statsbidragssystemet måste man därför så långt möjligt beakta de strukturella skillnaderna mellan kommunerna vid bestämningen av statsbidragen.

Intresset för effektiviseringar inom den offentliga sektorn har bl a lett till att man börjat jämföra kostnader mellan olika kommuner för att identifiera "goda exempel". SCB publicerar sedan 1987 årligen "Vad kostar verksamheten i din kommun?" och sedan 1990 görs också mer ingående undersökningar inom socialtjänstens område.¹

Men jämförande kommunstudier har sedan flera decennier också haft vidare syften. En fråga gäller om de kommunala kostnadsvariationerna till större delen kan förklaras av olika omgivningsfaktorer, t ex näringslivsstruktur och bebyggelsestruktur. Den politiska viljeinriktningen skulle i så fall spela mindre roll.

Enligt en översikt över den internationella forskningen² om de kommunala kostnadernas bestämningfaktorer indikerade några tidiga skattningar att omgivningsfaktorerna hade en helt dominerande betydelse. Som indikator på skill-

nader i den politiska inriktningen av den kommunala verksamheten användes kostnader per capita och till omgivningsfaktorerna räknades också skattekraften. Men senare studier gav inga tydliga resultat och man förmodade att omgivningsfaktorerna fått minskat genomslag som en följd av bl a den kraftiga expansionen av kommunal verksamhet och den ökade betydelsen av statsbidrag, bl a skatteutjämningsbidrag. Sedan 10–15 år är en vanlig uppfattning inom kommunforskningen att en icke oväsentlig del av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna beror på kommuninterna faktorer. Exempel på sådana faktorer är organisationsstruktur, långsiktiga inslag i planerings- och budgetprocesser och preferenser hos olika aktörer inom kommunerna, dvs förhållanden som kommunerna själva kan påverka och som kan resultera i skillnader i ambitionsnivå och effektivitet. En intressant biprodukt från en av de senaste årens statsbidragsutredningar, Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), är ett

Professor BRITA SCHWARZ är verksam vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Hon ingick som expert i Strukturkostnadsutredningen.

¹ Jamforelsetal for Socialtjansten 1990 (1991, 1992). Svenska kommunförbundet, Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån.

² Jfr "Bestämningfaktorer for kommunala kostnader", kap 5 i Back & Lane [1991].

Tabell 1 Kostnadsskillnader år 1991 (kr/inv). Exempel för några olika verksamhetsområden och totalt.

	<i>Minimum</i>	<i>Medel</i>	<i>Maximum</i>
Grundskolan	3 300	4 825	8 600
Barnomsorgen	2 300	4 180	6 000
Individ- och familjeomsorg	200	1 340	3 000
Äldreomsorg	1 500	5 294	10 700
Totalt	19 572	23 615	35 320

Kalla: SOU 1993:53.

datamaterial som ger helt nya möjligheter att bestämma den relativa betydelsen av kommunexterna (strukturella) faktorer respektive kommuninterna – av kommunerna själva påverkbara – faktorer för de kommunala kostnadsskillnaderna i Sverige. Metoder, resultat och konsekvenser för statsbidragssystemet till kommunerna, som nu ånyo utreds³, skall här diskuteras.

Kostnadsskillnadernas storlek

Tabell 1 ger ett konkret exempel på spännvidden i kostnaderna. Det gäller svenska kommuner år 1991, dels totalt och dels för några olika verksamhetsområden. Totalvärdet avser nettokostnad (dvs exkl avgifter⁴) per invånare och är således den kostnad som kommunerna finansierar med skatteintäkter och statsbidrag.

Att kostnadsskillnaderna är ganska stora för åldersberoende verksamheter som skola och äldreomsorg är delvis en direkt följd av de kommunala variationerna i åldersfördelningen. Andelen barn i grundskoleåldern varierade mellan 6,5 och 15,4 procent, vilket vid en genomsnittlig kostnad per barn motsvarar totalkostnader för grundskolan på 3 045 respektive 7 249 kr per invånare. Andelen invånare över 85 år varierade mellan 0,4 och 3,0 procent vilket har stor betydelse för kostnadsskillnaderna eftersom kostnaderna för social service är mycket höga för de äldsta pensionärerna. Genom utbyggnaden av barnomsorgen, kommunaliseringen av skolan och det ökade kom-

munala ansvaret för äldreomsorgen har under senare år kommunernas kostnader för åldersrelaterad service ökat väsentligt. Skillnaderna mellan kommunernas totalkostnader beror därför numera i större utsträckning än tidigare på skillnader i åldersfördelningen.

Strukturella kostnadsskillnader

Ett nytt system för statsbidrag till kommunerna infördes 1993. De specialdestinerade bidragen till bla skola, barnomsorg och äldreomsorg har slopats. Dessa bidrag och det gamla skatteutjämningsbidraget har ersatts av ett nytt generellt statsbidrag. Detta bidrag har som syfte att utjämna kommunernas ekonomiska förutsättningar att producera kommunal service. För att kommunerna skall kunna ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar behöver man kunna identifiera de kostnadsskillnader som beror på strukturella faktorer, tex åldersstruktur, bebyggelsestruktur och förhållanden i övrigt som kommunerna själva inte kan påverka. De strukturella kostnadsskillnaderna reflekterar skillnaderna i kommunernas behov

³ En ny utredning, en parlamentarisk beredning, tillsattes i december 1993 för att i ett sammanhang ta ställning till det generella statsbidraget till kommunerna och till ett nytt system för landstungen, jfr Schwarz [1994].

⁴ Ett undantag är avgifterna inom barnomsorgen och äldreomsorgen som här ingår i kostnaden, också i totalkostnaden.

av resurser och ska därför i princip beaktas vid bestämningen av statsbidragets storlek.⁵

Kostnadsskillnader som kan hänföras till skillnader i servicenivå (ambitionsnivå), effektivitet eller avgiftsnivå ska däremot inte påverka statsbidraget. Det innebär t ex att en kommun som har högre servicenivå än genomsnittskommunen inte ersätts för detta genom högre statsbidrag. Kommunen måste så att säga själv betala för den högre servicenivån genom högre utdebitering/avgiftsnivå än genomsnittskommunen. Kommunen kan också genom högre effektivitet få möjlighet att hålla en högre servicenivå än genomsnittet. Kommuner som har, och vill ha, en lägre ambitionsnivå för den kommunala servicen än medelnivån ska kunna ha motsvarande lägre nivå på t ex avgifter eller utdebitering.

Rättviseambitionen i det nya statsbidragssystemet kan uttryckas som "samma vara till samma pris". Detta är ett något anorlunda rättvisebegrepp än Musgraves horisontella rättvisa ("... people in equal positions should be treated equally", s 160 i Musgrave [1959]), som väsentligen innebär samma skatt vid samma inkomst. Det nya systemet för statsbidrag till kommunerna syftar således *inte* till att alla kommuner skall ha samma skattesats. Syftet är istället att skillnader i utdebitering ska få avspegla skillnader i servicenivå men inte behöva uppkomma på grund av skillnader i resursbehov. För att detta syfte skall nås beräknas det generella statsbidraget som summan av ett inkomstutjämningsbidrag, anpassat efter genomsnittligt kommunalt resursbehov, och ett strukturtillägg/avdrag som innebär en korrigering på grund av skillnader i behov (skillnad i kr/inv). Strukturkomponenten brukar uttryckas i procent och betecknas då strukturindex. Mer preciserat mäter strukturindex kommunernas behov av resurser (vid genomsnittlig servicenivå, avgiftsnivå, effektivitet och grad av skattefinansiering av investeringarna) i procent av kommunernas

genomsnittliga kostnad, i kronor per invånare.

Bestämning av strukturindex

Vid kommunala kostnadsjämförelser är det inte nödvändigtvis så att man vill identifiera alla olika orsaker till kostnadsskillnaderna och separat för varje orsak bestämma dess respektive påverkan på kostnaden. Är syftet att bestämma strukturkomponenten i det nya statsbidragssystemet så är det inverkan av de strukturella faktorerna på kommunernas kostnader som behöver bestämmas och således särskiljas från övriga orsaker till kostnadsvariationer.

Det finns flera olika metoder som använts när man sökt bestämma strukturindex, dvs kommunernas behov av resurser. Två huvudkategorier går under beteckningarna totalkostnadsmetoden respektive standardkostnadsmetoden (jfr t ex SOU 1993:53, kap 3). Den kommunal-ekonomiska kommitténs förslag till strukturindex bygger på tillämpningen av en variant av totalkostnadsmetoden. Grundgarantiutredningen (Ds Fi 1983:11), Kommunförbundets studie "Bestämma i eget hus" och Strukturkostnadsutredningen har använt olika varianter av standardkostnadsmetoden.

Totalkostnadsmetoden innebär att analysen görs på aggregerad nivå och att det är kommunernas totala kostnader per invånare som är den centrala analysvariabeln.

⁵ Frågan hur de strukturella skillnaderna mellan kommunerna skulle bestämmas löstes endast provisoriskt i samband med att beslutet om det nya statsbidragssystemet togs 1992. I propositionen till riksdagen aviserades att en expertgrupp skulle tillsättas för att utveckla principer och metoder inom detta område. Som sarskild utredare tillkallades kommundirektör Uno Svaleryd, Östersund. Förslaget från utredningen (SOU 1993:53) ingår nu som underlag för den parlamentariska beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.

beln. Standardkostnadsmetoden lägger tonvikten vid att bestämma kommunernas behov av resurser vid genomsnittlig standard (ambitionsnivå), vilket förutsätter separata analyser av olika kommunala verksamhetsområden.

I samband med de senaste årens statsbudgetsutredningar har det varit en debatt för och emot de olika metoderna som om någon bestämd metod vore bäst, eller motsatsen – helt oanvändbar. Men metodernas användbarhet betingas bl a av datatillgång/datakvalitet och kunskapsläget om de strukturfaktorer som har väsentlig inverkan på kostnaderna. Vad som kan sägas mer generellt är att den kommunala verksamhetens växande omfattning och heterogenitet minskat möjligheterna att med kostnadsanalyser på aggregerad nivå identifiera de väsentligaste strukturfaktorerna. Dessa svårigheter kommenteras närmare avslutningsvis. Nedan exemplifieras möjligheterna att identifiera olika orsakskategorier och att bestämma strukturfaktorernas betydelse för kostnads skillnaderna med två av Strukturkostnadsutredningens studier. De gäller grundskolan respektive barnomsorgen.

Strukturindex för grundskolan

I Strukturkostnadsutredningens analys av kommunernas kostnadsskillnader inom grundskolan särskiljs följande orsaker till kostnadsvariationerna

- andelen barn 7–15 år
- personaltäthet/personalkostnader
- hemspråksundervisning
- lokalkostnader, samt
- bebyggelsestruktur

Man bedömer att personaltätheten och därmed också personalkostnaderna i hög grad speglar lokala ambitioner och serviceskillnader och att personalkostnads skillnaderna således inte generellt är strukturella. Men i gles bebyggelse blir det nödvändigt med små skolenheter och därav följer både högre personaltäthet och högre lokalkostnader. Vidare finner man

stora skillnader i andelen elever med hemspråksundervisning (inkl s k svenska 2).

Struktur tillägg för gles bebyggelse bestämdes bl a med hjälp av modellsimuleringar.⁶ Den faktor (indikator) som bedömdes bäst spegla kommunernas kostnader för hemspråksundervisning var andelen utomnordiska plus finska medborgare. Mot bakgrund av gjorda bedömningar och analyser föreslår utredningen att kommunernas behov av resurser för grundskolan, vid genomsnittlig standard, skall beräknas enligt följande:

$$\begin{aligned} \text{Resursbehov} = & (\text{Antal barn 7–15 år/folk-} \\ & \text{mängden} \times \text{enhetskostnad per elev}) \\ & + \text{tillägg/avdrag för hemspråksundervisning} \\ & + \text{tillägg/avdrag för gles bebyggelse} \end{aligned}$$

Detta resursbehov betecknas av utredningen ”standardkostnadsersättning”. Genom omräkning till procent av medelkostnaden kan resursbehovet uttryckas i form av ett strukturindex.

Enhetskostnaden beräknas som summan av alla kommunernas kostnader dividerat med antalet elever. Även i övrigt används kostnadsdata väsentligen endast för beräkning av genomsnittsvärden. Detta medför att resultatet blir ganska okänsligt för dålig kvalitet på redovisningsdata.

Redovisningsdata för de enskilda kommunernas kostnader för grundskolan har således inte använts direkt som analysvariabel vid bestämningen av kommunernas resursbehov. Man kan dock använda dessa data i efterhand för att undersöka hur stor andel av kostnadsvariationerna inom grundskolan som beror på de identifierade strukturfaktorerna. Resultatet av denna

⁶ Studien av bebyggelsestrukturens inverkan på skolkostnaderna genomfördes av Glesbygdsmyndigheten i Östersund. En kostnadsmodell utvecklades för bestämning av kostnad per elev som funktion av skolstorlek. Vidare utvecklades en datormodell för simulering av optimal skolorganisation (lokalisering och skolstorlekar) utifrån SCB-data om skolbarnens fördelning över kommunernas yta.

Tabell 2 De strukturella kostnadsskillnadernas andel av kostnadsvariationerna mellan kommunerna. Exempel för några olika verksamhetsområden och totalt.

	Strukturfaktorernas andel (%)
Grundskolan	32
Barnomsorgen	74
Individ- och familjeomsorg	75
Äldreomsorg	79
Totalt	69

Källa: Bearbetning av data från Strukturkostnadsutredningen.⁷

"efterhandsanalys" visas i *Tabell 2* för några olika verksamhetsområden för Strukturkostnadsutredningens "standardkostnadsersättningar". För grundskolan beror 32 procent av variationerna i kostnadsdata på de identifierade strukturfaktorerna, dvs en mindre andel än inom övriga områden. Det finns således inom grundskolan jämförelsevis stora kostnadsskillnader som inte betraktats som strukturella utan som beroende av kommuninterna förhållanden. Hit hör de rätt stora variationerna i lokalkostnader, som bla beror på skilda avskrivningsprinciper, skollokalernas ålder, användning av interndebitering, etc. Vidare varierar elevantalet över åren vilket ger svårigheter att anpassa kapaciteten då det gäller lokaler, i viss utsträckning också personalen. En jämförelse mellan det beräknade resursbehovet och de redovisade kostnaderna visar att det i flera fall finns systematiska länsvisa avvikelser. Enligt en uppgift kan detta bero på länskskoleinspektörernas inflytande.

Strukturindex för barnomsorgen

Kommunernas barnomsorgskostnader varierade år 1991 mellan ca 2300 och drygt 6000 kronor per invånare, dvs med drygt en faktor 2. Enligt "Jämförelsetal för Socialtjänsten år 1990" (JS90) varierade

kostnaden per heltidsplats inom den institutionella barnomsorgen mellan 50 000 och 90 000 kronor. Det finns således stora skillnader i kostnad per plats och det finns också skillnader i omfattningen av barnomsorgen.

Vad beror de stora kostnadsskillnaderna inom barnomsorgen på? Det har i själva verket varit en ganska vanlig uppfattning att det främst är fråga om skillnader i ambitionsnivå och effektivitet. Den kommunalekonomiska kommittén, KEK, trodde detta och enligt deras strukturindex har alla kommuner ett resursbehov som nära motsvarar medelvärdet, dvs omkring 4 000 kr per invånare. Detta resursbehov påverkas enligt KEK inte av den kvinnliga förvärvsfrekvensen utan endast av andelen barn i barnomsorgsåldern. Kommuner med mindre eller större andel barn än medeltalet gavs ett avdrag/tillägg för detta.⁸

Men är *andelen* barn verkligen den enda strukturfaktorn? Detta skulle innebära att det inom barnomsorgen skulle förekomma kostnadsskillnader på en faktor 2 som enbart beror på skillnader i ambitionsnivå, t ex i vad avser personalitet. Om så verkligen är fallet indikerar detta stora besparingsmöjligheter inom barnomsorgen. Om så inte är fallet leder KEKs strukturindex till orättvisor mellan kommunerna.

För att söka eventuella ytterligare strukturfaktorer och deras betydelse för kommunernas kostnader genomfördes för Strukturkostnadsutredningen en sär-

⁷ Resultat av egen analys för barnomsorgen och Individ- och familjeomsorg, jfr kap 5 i Schwarz & Weinberg [1993] och Schwarz & Puide [1993]. Övriga data är resultat av analys genomförd av Niklas Johansson, Strukturkostnadsutredningens sekretariat.

⁸ Endast 35 procent av skillnaden i andelen barn beaktas, detta beroende på att KEKs koefficient för åldersindex blev för låg, jfr Schwarz [1994].

skild studie av barnomsorgen.⁹ Mot bakgrund av bl a en nyligen genomförd ESO-studie (Schwarz & Nyman [1991]) fanns det anledning att undersöka följande faktorer:

- skillnader i vistelsetider och åldersfördelning
- skillnader i förvärvsarbetsmönster

För att förbättra möjligheterna att identifiera strukturfaktorer och att mäta effekten av dem delades studien upp i två delar. I den ena undersöks kostnaden per serviceenhet. Det är en motsvarighet till vad som i JS90 betecknas "heltidsplats". Men definitionen är något annorlunda och därför används i stället beteckningen kostnad per "heltidsbarn". I den andra undersöks orsakerna till skillnaderna i "servicevolym", dvs antalet serviceenheter.

Skillnader i kostnad per heltidsbarn

Att man tidigare inte kunnat identifiera orsakerna till kostnadsskillnaderna inom barnomsorgen har berott på att kostnaderna för olika omsorgsformer inte kunnat särskiljas i redovisningen, bl a genom att en del resurser utnyttjas gemensamt tex mellan daghem och fritidshem. En mycket ingående studie av barnomsorgskostnaderna i 10 kommuner som genomfördes 1988 kom att bli ett första steg mot lösningen av detta problem (Eriksson & Löfgren [1988]). Genom att granska de olika kostnadsposterna för varje barnstuga kunde man med hjälp av fördelningstal få fram kostnaderna för olika omsorgsformer och härigenom också bestämma kostnadsrelationerna. Man fann att kostnaden per daghemsplats varierade mellan 48 000 kr och 65 000 kr. Hela variationen tolkades som en skillnad i effektivitet.

Samma kostnadsdata användes emellertid senare men kombinerades då med uppgifter från en från producenterna fristående datakälla, SCBs barnomsorgsenkät till föräldrarna, som bl a innehåller

uppgifter om vistelsetider. Det visade sig då att en stor del av skillnaderna i daghemskostnaden kunde förklaras av skillnader i barnens ålder och vistelsetider (Schwarz & Nyman [1991, kap 4]). Kostnaden var approximativt proportionell mot barnens genomsnittliga vistelsetid på daghem inom det undersökta variationsområdet. Förklaringen är sannolikt den att kommuner med en jämförelsevis större andel barn med längre vistelsetid har fler daghem med långa öppethållangetider och därför större personalbehov.

Det är genom att använda detta samband mellan kostnad och vistelsetid som det blivit möjligt att bestämma antalet heltidsbarn och kostnaden per heltidsbarn. Det totala antalet heltidsbarn inom den institutionella barnomsorgen har beräknats för varje kommun och med vägningstal som svarar mot kostnadsrelationerna. Barn på fritidshem ges tex vikten 0,5. Barn på daghem i åldern 3-6 år ges vikten 1 och barn under 3 år ges vikten 1,5, och dessa vikter multipliceras med den genomsnittliga vistelsetiden i kommunen. Två datakällor har kombinerats; SCBs statistik för antalet inskrivna barn i olika åldrar och omsorgsformer (totalstatistik) och uppgifter om vistelsetid från SCBs barnomsorgsenkät, BoU, som genom det stora urvalet ger rätt god precision även på kommunnivå. Kostnaden per heltidsbarn har sedan erhållits för varje kommun genom att summan av alla kommuners sammanlagda kostnad för daghem, fritidshem och deltidsgrupp dividerats med antalet heltidsbarn.

Tabell 3 visar genomsnittlig kostnad per heltidsbarn för olika kommungrupper år 1991. Personalkostnaden anges separat till höger.

Kommunernas indelning i kommungrupper är gjord efter näringslivsstruktur

⁹ Studien finns redovisad i bilaga 2 i SOU 1993:53 och en något utforligare version i Schwarz & Weinberg [1993].

Tabell 3 Totalkostnad och personalkostnad per heltidsbarn inom den institutionella barnomsorgen. Medelvärden för olika kommungrupper år 1991. Personalkostnad exklusive kallortstillägg inom parantes.

KOMMUNGRUPP	Kostnad per heltidsbarn	
	Totalt	Enbart personalkostnad
Storstäder	89 920	60 730
härav Stockholm	98 820	65 250
Göteborg	73 010	51 530
Malmö	85 700	59 850
Förorter	80 960	58 240
Större städer	83 240	58 470 (58 410)
Medelstora städer	83 380	62 120 (61 630)
Bruksorter	78 980	58 530
Normalkommuner	82 470	60 780 (60 700)
Glesbygdskommuner	84 420	61 860 (60 440)
Landsbygdskommuner	86 128	62 610 (62 560)
Samtliga	84 250	59 920 (59 800)
Medelavvikelse	11 280	7 246

Källa: Schwarz & Weinberg [1993].

och bebyggelsestruktur. Jämförelser mellan kommungrupper är därför en metod att identifiera strukturella skillnader mellan kommunerna.

Det intressanta är att medeltalen för olika kommungrupper nära överensstämmer och att skillnaderna nästan helt försvinner då vi enbart ser på personalkostnaden. Man har tidigare trott att tex gruppen förortskommuner haft högre kostnader än genomsnittligt. Men det är i stället så att långa vistelsetider och större andel barn under 3 år är vanligare i förortsgruppen. Det finns fortfarande rätt stora skillnader mellan personalkostnaderna i enskilda kommuner men de är inte systematiska eftersom de reduceras eller försvinner då vi beräknar medeltal för grupper av kommuner.

Vi har undersökt om variationerna i personalkostnaderna kan förklaras av någon social indikator eller av de politiska majoritetsförhållandena men inte funnit något klart samband.

Sammanfattningsvis är vår tolkning av resultatet att huvuddelen av skillnaderna mellan kommunerna, i vad avser kostnad

per heltidsbarn, inte beror på strukturella faktorer utan på skillnader i ambitionsnivå och effektivitet. Ett undantag är kallortstillägget som utgår i de nordligaste kommunerna och som kan betraktas som "strukturellt", dvs en skillnad i kommunernas förutsättningar som de inte själva kan påverka. Det fanns också vissa systematiska skillnader i lokalkostnaderna, som var högre i bl a de största städerna.

Skillnader i servicevolym

Som redan nämnts har mängden producerad barnomsorg, servicevolymen, kunnat beräknas för samtliga kommuner genom att två datakällor kombinerats. Den har kunnat uttryckas i ett sammanfattande mått, serviceenheter, vilket ger möjlighet till jämförelser mellan kommuner även vid olika relativ frekvens av olika barnomsorgsformer. Härvid har ett heltidsbarn i familjedaghem räknats som 0,75 serviceenheter eftersom vi som riksgenomsnitt för kostnaden för heltidsbarn (40 tim/v) i familjedaghem fick 64 500 kronor, dvs ca 75 procent av kostnaden

Tabell 4 Antalet serviceenheter i daghem och familjedaghem i procent av antalet barn i kommunen. Barn under 7 år.

	Andel (%)	Kommun
Minimum	28,6%	Rättvik
Medel	49,9%	Forshaga
Maximum	69,7%	Järfälla

Källa: Schwarz & Weinberg [1993].

för ett heltidsbarn på daghem.

Genom kombination med befolkningsdata har sedan den relativa servicevolymen (antal serviceenheter per barn) beräknats. Skillnaderna mellan kommunerna är förvånansvärt stora, se *Tabell 4*. De är något större än skillnaderna i inskrivningsgrad vilket beror på att i kommuner med hög inskrivningsgrad är också långa vistelsetider vanligare.

I BoU finns bl a uppgifter om andelen barn med "vårdnadshavare" (mammor eller ensamstående pappor) som förvärvsarbetar mer än 25 tim/v och mer än 35 tim/v. Järfälla som enligt tabellen var den kommun som hade högst relativ servicevolym var också den kommun som hade högst andel som förvärvsarbetade mer än 25 tim/v. Andelen heltidsarbetande varierade mellan kommunerna från 24 till 54 procent.

Den relativa servicevolymen varierade mellan kommunerna från 53 till 151 procent av medelvärdet, dvs en skillnad på nästan en faktor 3. Att skillnaderna var så stora år 1991 kan tyckas förvånande eftersom barnomsorgen då var nästan helt färdigutbyggd. De skillnader i inskrivningsgrad som tidigare synts i statistiken har kunnat uppfattas som skillnader i utbyggnadstakt och således en fråga om ambitionsnivå. Men år 1991 fanns det i många kommuner inte längre några reella köer. Den genomsnittliga kölängden var sannolikt högst 5 procent av antalet heltidsbarn inom barnomsorgen.¹⁰ Skillnaderna i mängden producerad barnomsorg måste därför väsentligen bero på strukturella

skillnader i efterfrågan och inte på skillnader i ambitionsnivå. Kommunerna kan inte producera mer barnomsorg än som efterfrågas.

Att ett mått på kommunernas relativa servicevolym kunnat beräknas har från analysynpunkt flera väsentliga fördelar. Det är i princip ett mått som speglar kommunernas behov av resurser för att tillgodose efterfrågan vid *samma* kostnad per serviceenhet, dvs ett mått som rensats från huvuddelen av de skillnader som beror på variationer i ambitionsnivå och effektivitet. Genom att det uttrycks i form av servicevolym per barn så är det också rensat från demografiska variationer. Det är således ett mått som huvudsakligen endast varierar mellan kommunerna på grund av skillnader i efterfrågan. Övriga variationer kan, utöver dataosäkerheter, bero på kommunernas sätt att tillgodose efterfrågan, dvs kölängd, andel familjedaghem, och avgiftssystem.

Sambandet mellan kommunernas relativa servicevolym och olika faktorer av betydelse för efterfrågan, i första hand ett antal olika mått på småbarnsföräldrarnas förvärvsarbete, har analyserats. Tidigare studier har visat att det bland småbarnsmödrar finns klara skillnader i attityder till förvärvsarbete och barnomsorg. Skillnaderna är speciellt stora då det gäller barn under tre år (Broberg, Hwang & Drougge, [1992]). Att det finns skillnader i efterfrågan mellan olika kommuner kan således ses som ett uttryck för att skillnaderna mellan kvinnors attityder inte jämnar ut sig på kommunal nivå.

Enligt de studier som gjorts av de privatekonomiska och samhällsekonomiska effekterna av förvärvsarbetsavbrott kan frånvaron leda till lägre lön på sikt (Sundström [1991]). Detta beror dels på att tidi-

¹⁰ Antalet barn som enligt SCBs barnomsorgsenkat i jan 1992 efterfrågade barnomsorg var större men där innefattas också barn som inte önskar barnomsorg omgående.

Tabell 5 Relativ servicevolym. Antal heltidsbarn inom barnomsorgen i förhållande till antalet barn i kommunen i motsvarande åldersgrupp.

$$\text{Modell} = -0,133 + 0,372 \times A25 + 0,18 \times A1 \times \text{Skatt91j} + 0,277 \times AT200$$

A25 = andel barn till vårdnadshavare som förvärvsarbetar mer än 25 tim/v

A1 = andel barn till vårdnadshavare som förvärvsarbetar mer än 1 tim/v

Skatt91j = kommunernas skattekraft, andel av medelskattekräften

AT200 = mått på befolkningstäthet, andel som bor i tätorter multiplicerat med tätorternas befolkningstäthet.¹²

gare yrkeskunskaper blir föråldrade och dels på utebliven vidareutbildning. Man kan därför förvänta sig att förvärvsfrånvaron och därmed efterfrågan på barnomsorg beror på yrke och utbildningsnivå. Vi hade dock inte tillgång till några kommunvisa data om småbarnsmödrars utbildningsbakgrund.

Analysen resulterade i en modell med förvånansvärt hög förklaringsgrad ($R^2 = 0,76$). Den återges i *Tabell 5* som också ger definitionerna på de variabler som ingår. Skillnaderna mellan modellvärdena och data är genomgående ganska små.¹¹ Större avvikelser saknas helt. Icke oväntat är variabeln "A25", andel som förvärvsarbetar mer än 25 tim/v, den enskilda variabel som förklarar störst del av variationerna i kommunernas serviceproduktion.

Det använda måttet på kommunernas serviceproduktion påverkas av andelen barn i familjedaghem. Vår analys av data-materialet indikerade att denna andel till viss del är en strukturell faktor eftersom den är systematiskt lägre ju högre den kvinnliga förvärvsfrekvensen är, ju högre kommunernas skattekraft är och ju högre befolkningstätheten är. Skattekraftsvariabeln, i kombination med förvärvsfrekvensvariabeln "A1", ökade klart modellens förklaringsgrad. Termen kan tolkas så att de småbarnsmödrar som förvärvsarbetar mer än 1 tim/v efterfrågar, i medeltal, kommunal barnomsorg i högre grad om de bor i en kommun med jämförelsevis högre skattekraft.

Ett mått på befolkningstäthet ingår i modellen. Det introducerades som möjlig

förklaring till att andelen barn på fritidshem är jämförelsevis hög i större städer, vilket t ex kan bero på att trafikförhållanden mm vid tät bebyggelse kan göra det svårare för skolbarn att klara sig ensamma efter skoltid. Men att täthetsvariabeln klart förbättrar modellens förklaringsgrad har fler orsaker än inverkan på efterfrågan på fritidshem. Det finns här indirekta samband mellan täthetsgrad, näringslivsstruktur och arbetsmarknad och därmed med småbarnsmödrarnas yrkesbakgrund och efterfrågan på barnomsorg. Enligt en helt nyligen genomförd norsk enkätundersökning hade, bland yrkesaktiva småbarnsmödrar, utbildningsnivån och urbaniseringsgraden signifikant betydelse för arbetstidens längd (Blix [1993]). Efterfrågad barnomsorgstid sammanhängde nära med moderns arbetstid men berodde på utbildningsnivån också vid konstanthållen arbetstid.

¹¹ Endast för tre kommuner var avvikelserna mellan modell och data så stora att de klassificerades som "outliers". Ett fall var ett stort och otvetydigt datafel och denna kommun har därför uteslutits ur materialet, modellkvationen härrör från en analys med 283 kommuner. Ett fall var sannolikt datafel och det tredje fallet var en kommun med högre ambitionsnivå än normalt för aktuell kommuntyp genom att den i ovanligt låg grad använde familjedaghem.

¹² I den ursprungliga modellversionen ($R^2=0,732$) användes en annan tätortsfaktor (Idtat), men den byttes mot den nuvarande då det visade sig att erhållna data på Idtat endast var approximativt beräknade.

Syftet med modellen är att den skall spegla strukturellt betingade skillnader mellan kommunerna i efterfrågan på barnomsorg men däremot inte vara påverkad av kvarvarande skillnader mellan kommunerna i ambitionsnivå. Olika typer av kontroller har gjorts. De fem kommuner som enligt BoU hade de längsta köerna fick genomgående högre modellvärden än deras faktiska serviceproduktion. Som avsett synes modellen således bättre överensstämma med efterfrågan på barnomsorg än med data för serviceproduktionen. Men kan det vara så att skattekraftstermen speglar skillnader i ambitionsnivå i stället för i efterfrågan?

Man har i själva verket redan i en tidigare studie av utbudet av barnomsorg funnit en klar samvariation med kommunernas skattekraft men då angett som möjlig tolkning att kommuner med hög skattekraft haft bättre råd att bygga ut barnomsorgen (Gustafsson [1990]). Möjligheten av ett sådant samband har undersökts genom att i analysen utesluta kommuner med skattekraft över medel. I det gamla statsbidragssystemet hade alla kommuner med skattekraft under medelsskattekraften samma intäkter på grund av skatteutjämningsbidraget. Bland dem kan det således inte finnas några av skattekraftsskillnader betingade skillnader i ambitionsnivå. Men en skattning av koefficienterna med enbart dessa kommuner (223) gav likartade koefficientvärden och modellvärdena överensstämde mycket nära, också för kommuner med hög skattekraft.

Arbetsresornas längd påverkar relationen mellan vårdnadshavarens förvärvsarbets-tid och barnens vistelsetid på daghem. En närmare undersökning visade att detta bl a var märkbart i en del förorter (pendling) och att det här finns skillnader mellan kommunerna som skattekraftstermen fångar upp. Mer allmänt kan skattekraftstermens betydelse i modellen tolkas så att kommuner med ökande skattekraft har ett mer differentierat näringsliv och

arbetsmarknad, och att detta har betydelse för andelen kvinnor som förvärvsarbetsbetar och för deras förvärvsarbets-tid och efterfrågan på barnomsorg.

Resursbehovsmodell

På samma sätt som för grundskolan kan kommunernas behov av resurser bestämmas utifrån de identifierade strukturfaktorerna. Om kostnaden per serviceenhet här antas vara samma i alla kommuner är det två faktorer, åldersfördelning och efterfrågan, som medför skillnader i kommunernas resursbehov.

För varje kommun beräknas först ett "åldersindex" genom att andelen barn i olika åldersgrupper multipliceras med den genomsnittliga kostnaden per barn för respektive åldersgrupp år 1991. Åldersindex är således kommunens barnomsorgskostnad vid genomsnittlig efterfrågan. Resursbehovet erhålls sedan som en produkt där modellvärdena för efterfrågan normerats med den genomsnittliga relativa servicevolymen (0,322).

$$\text{Resursbehov} = \text{Åldersindex} \times \text{Modell}/0,322$$

Skillnaden mellan kommunernas faktiska kostnader och deras på detta sätt beräknade resursbehov kan i princip tolkas som ett mått på deras ambitionsnivå och effektivitet. Men skillnaden beror naturligtvis också på modellens precision och på dataosäkerheter.

Denna metod för bestämning av kommunernas behov av resurser för barnomsorgen innebär, liksom för grundskolan, att redovisningsdata för de enskilda kommunerna inte använts som analysvariabel utan endast för beräkning av genomsnittsvärden för kostnaden per barn. Men liksom för skolan har kostnadsdata använts i efterhand för att undersöka hur stor andel av skillnaderna i kommunernas redovisade kostnader som beror på de identifierade strukturfaktorerna. Det visar sig att dessa kan förklara ca 74 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna (jfr *Tabell 2*). Enligt denna analys

beror större delen av kostnadsskillnaderna inom barnomsorgen på de identifierade skillnaderna i efterfrågan. Det var dessa skillnader som KEK helt bortsåg från. Att KEK inte upptäckte att den kvinnliga förvärvsfrekvensen påverkade kommunernas kostnader berodde på att man råkade använda en antalsvariabel i stället för en förvärvsfrekvensvariabel (jfr Schwarz & Weinberg [1993, s20–21]).

Orsaksidentifieringen

Standardkostnadsmetoden ger möjligheter att verksamhetsområdesvis kontrollera om det finns strukturella kostnadsskillnader. Vidare kan man med standardkostnadsmetoden lättare än med totalkostnadsmetoden kontrollera att kommuninterna orsaker till kostnadsskillnader inte blandats ihop med de strukturella kostnadsskillnaderna. Men svårigheter att särskilja olika orsaker till kostnadsskillnader kan finnas i båda fallen.

Standardkostnadsmetoden ställer jämförelsevis låga krav på kvalitén på kommunernas kostnadsdata eftersom vanligtvis endast olika typer av genomsnittsvärden används. Men metoden ställer i stället krav på närmare kännedom om hur den kommunala servicen produceras och på tillgång till data om produktionen.

Genom att de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna slopats finns det numera fler strukturfaktorer som har väsentlig inverkan på kommunernas nettokostnader. Det är därför knappast längre möjligt att med användning av totalkostnadsmetoden och data på aggregerad nivå identifiera de väsentligaste strukturfaktorerna. Men om specialstudier av olika verksamhetsområden används för identifiering av strukturfaktorer är det naturligtvis i och för sig möjligt att använda totalkostnadsmetoden. En fördel är att den kan ge möjlighet att identifiera för olika verksamheter gemensamma strukturfaktorer, t ex kallortstillägget.

Totalkostnaderna kan väntas vara i hög

grad bestämda av kommunernas intäkter i det befintliga systemet och kommunernas möjligheter till intäkter kan därför ge systematiska skillnader i ambitionsnivå. Om detta mönster samvarierar med någon av strukturvariablerna så beskriver modellen inte bara strukturella utan samtidigt också kommuninterna orsaker till kostnadsskillnaderna. Det var detta som inträffade vid den Kommunalekonomiska kommitténs användning av totalkostnadsmetoden (Schwarz [1994]).

Strukturfaktorernas betydelse

Att strukturella faktorer orsakar en stor del av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna inom olika verksamhetsområden belystes i *Tabell 2*. Detta innebär bl a att kommunala jämförelser på verksamhetsnivå knappast är meningsfulla om det är effektivitets- eller servicenivåskillnader som ska identifieras och om kostnaderna uttrycks i kronor per invånare utan korrigering för strukturella skillnader.

Genom att de strukturella kostnadsskillnaderna är stora är det inte nödvändigtvis så att en utjämning av kommunernas inkomster, dvs en reducering av skillnaderna i intäkter uttryckta i kronor per invånare, i de enskilda fallen medför mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Det nya generella bidraget brukar beskrivas som bestående av två delar; en inkomstutjämningsdel och en kostnadsutjämningsdel. Kommuner med en skattekraft som är lägre än 127 procent av medelskattekraften kompenseras upp till denna nivå. Bidraget korrigeras sedan genom ett struktur tillägg/avdrag för de strukturella kostnadsskillnaderna. Dessa två delar bör var för sig knappast betecknas utjämningsbidrag eftersom de inte nödvändigtvis ger kommunerna ekonomiskt mer likvärdiga förutsättningar.

Ett exempel. Kommun A och B har skattekraft 100 respektive 115 procent av medelskattekraften. Kommun A har ett genomsnittligt resursbehov, dvs struktur-

index 100. Kommun *B* behöver 15 procent mer än genomsnittskommunen för att kunna hålla genomsnittlig servicenivå och standard, dvs kommun *B* har strukturindex 115. Kommunerna har därför, utan statsbidrag, likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Men genom inkomstutjämningsbidraget får *A* en betydligt bättre situation än *B*. Efter "kostnadsutjämnings" får de igen likvärdiga förutsättningar. Eftersom det endast är den sammanlagda effekten av de två delarna som säkert har en utjämnande effekt borde ett mellankommunalt utjämnings-system omfatta båda komponenterna av statsbidraget.

I *Ekonomisk Debatt* nr 3 1994 granskas tre alternativa konstruktioner av inkomstutjämningsdelen av statsbidraget (Jonsson [1994]). Han finner där att två av modellerna har allvarliga principiella svagheter, men utvärderingen av modellernas "träffsäkerhet" fokuserar helt på skillnaderna mellan kommunernas skattesatser utan att dessa relateras till vilka servicenivåer de medger. Det rättvisebegrepp som är utgångspunkten verkar således vara "horisontell rättvisa" och inte det nuvarande systemets rättvisemål "samma vara till samma pris". I detta system är träffsäkerheten i första hand en fråga om jämförelser mellan kommuner med samma preferenser vad gäller avvägningen skattenivå/servicenivå. De förändringar i graden av inkomstutjämnings som analyseras, tex från 95 till 88 eller 80 procent, motsvarar för flertalet kommuner en skillnad i skattesats på mindre än en krona. Detta är inte nödvändigtvis det största problemet från träffsäkerhetssynpunkt.

Det är i stället så att bristande precision i bestämningen av kommunernas strukturindex kan leda till mycket större skillnader i utdebitering, eller i servicenivå, än de skillnader som blir följderna av en ofullständig inkomstutjämnings. En felräkning av strukturindex på tex 10 procent kan leda till en skillnad i utdebiteringen på omkring 2 kronor, eller vid skat-

testopp en motsvarande skillnad i vilken servicenivå som statsbidragssystemet medger. Det är således i första hand en god precision i bestämningen av strukturindex som är väsentligast för träffsäkerheten och rättvisan mellan kommunerna.

Referenser

- Blix, K W Schytte, [1993], *Barnehager: Behov, etterspørsel og fordeling*. INAS Rapport 93:8, Institut for sosialforskning, Oslo.
- Broberg, A, Hwang, P & Drouge, M, [1992], *Småbarnsforäldrars val av barnutlysning*. En antologi från ett symposium i Sigtuna i maj 1992 anordnat av Socialvetenskapliga Forskningsrådet, red: Agell, A & Arve-Parés, B och Björnberg, U.
- Eriksson, J & Löfgren, C, [1988], *Barnomsorgens ekonomi i 10 kommuner – Varför så olika?* Umeå kommun.
- Gustafsson, S, [1990], "Daghemsavgifter och kvinnors yrkeskarriär". I Klevmarken, A m fl, *Tid och råd*. Industriens Utredningsinstitutet, Stockholm.
- Jonsson, E, [1994], "Hur kan kommunernas inkomster utjämnas? En granskning av ett aktuellt förslag". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 3, s 293–301.
- Lane, J-E & Back, S, [1991], *Kommunernas affärer – ekonomi, verksamhet och organisation*. SNS Förlag, Stockholm.
- Musgrave, R A, [1959], *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill.
- Schwarz, B, [1994], "Statsbidrag till kommunerna – Vadan och varthän?". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 1, sid 71–75.
- Schwarz, B & Nyman, K, [1991], *Marginal effekter och tröskleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen 1990–1991*. Rapport till ESO, Expertgruppen for studier i offentlig ekonomi. Ds 1991:66, Finansdepartementet.
- Schwarz, B & Weinberg, S, [1993], "Kommunala kostnadsvariationer – En studie av barnomsorgen 1990–1991". EFI Research Paper 6506, juni 1993.
- Sundstrom, M, [1991], "Hur påverkar foraldraledighet lönerna". *Ekonomisk Debatt*, årg 19 nr 3, s 230–238.
- SOU 1993:53. *Kostnadsutjämnings mellan kommunerna*. Strukturkostnadsutredningen. Finansdepartementet, Stockholm, 1993.