

Förslag till ändringar i inkomstutjämningen för
kommuner och landsting

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.....	4
2	Bakgrund.....	7
2.1	Systemet för kommunalekonomisk utjämning	7
2.2	Utjämningskommittén.08	9
3	Överväganden och förslag	11
3.1	Allmänna överväganden.....	11
3.2	Förändringar i inkomstutjämningen	12
3.3	Särskild kompensation för intäktsminskningar till följd av ändringarna i inkomstutjämningen.....	14
4	Konsekvenser av förslaget	15
5	Författningskommentar	16
	Bilaga Preliminära utfallsberäkningar.....	18

Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag till ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning. Förändringarna avser i huvudsak inkomstutjämningen. Syftet med förslagen är att minska inkomstutjämningens eventuella effekter på tillväxten genom att reducera marginaleffekterna i utjämningen för de kommuner och landsting som betalar en inkomstutjämningsavgift.

För de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift föreslås att den länsvisa skattesatsen, som används vid beräkningen av avgiften, ska fastställas utifrån 60 procent, i stället för 85 procent, av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen för den delen av kommunens eller landstingets skattekraft som är högst 125 procent av den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet invånare i kommunen respektive landstinget.

Ett särskilt bidrag föreslås införas inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som får lägre intäkter till följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften.

I promemorian görs vidare bedömningen att kostnadsutjämningen bör ändras i linje med vad Utjämningskommittén.08 föreslagit. Även strukturbidraget bör, med det ovan nämnda tillägget, förändras i enlighet med utredningens förslag. Avslutningsvis görs bedömningen att införanderegler bör införas i enlighet med utredningens förslag.

Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs att 7, 11 och 12 §§ lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *skall* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *skall* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *skall* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *skall* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

Föreslagen lydelse

7 §

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *ska* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *ska* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *ska* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen år 2003 *för den del av det uppräknade skatteunderlaget som är högst 125 procent av den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret*. *För överstigande del ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen för år 2003.*

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *ska* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

11 §

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som får en bidragsminskning som är större än 0,56 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag motsvarande denna del av minskningen.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som år 2013 fått strukturbidrag för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

En kommun som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, skulle ha fått en sammanlagd intäktsminskning har rätt till ett bidrag som motsvarar intäktsminskningen. Bidraget ska ökas eller minskas proportionellt i förhållande till ökningen eller minskningen av antalet folkbokförda invånare i kommunen den 1 november året före utjämningsåret jämfört med den 1 november 2012.

12 §

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som får en bidragsminskning som är större än 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag som motsvarar denna del av minskningen.

Ett landsting som år 2013 fått strukturbidrag avseende bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

Ett landsting som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, skulle ha fått en sammanlagd intäktsminskning har rätt till ett bidrag som motsvarar intäktsminskningen. Bidraget ska ökas eller minskas proportionellt i förhållande till ökningen eller

minskningen av antalet folkbokförda invånare i landstinget den 1 november året före utjämningsåret jämfört med den 1 november 2012.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikrafträdet.

2 Bakgrund

2.1 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning infördes den 1 januari 2005 (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att ge sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning¹ består av fem delar:

- inkomstutjämning,
- kostnadsutjämning,
- strukturbidrag,
- införandebidrag (t.o.m. 2010), samt
- regleringsbidrag och regleringsavgift.

Vissa ändringar har därefter gjorts i utformningen av utjämningsystemet (prop. 2005/06:7, bet. 2005/06:FiU13, rskr. 2005/06:19 samt prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220 och prop. 2010/11:156, bet. 2011/12:FiU7, rskr. 2011/12:9).

Inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Utjämningen utgår från kommunens eller landstingets skatteunderlag. De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt i fråga om kommunal inkomstskatt året före det år bidrag eller avgift ska betalas (utjämningsåret), uppräknade med uppräkningsfaktorer för året före utjämningsåret och för utjämningsåret, utgör det uppräknade skatteunderlaget.

Skatteutjämningsunderlaget räknas fram genom att man tar summan av det uppräknade skatteunderlaget för hela landet, dividerat med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret (uppräknad medelskattekraft), och multiplicerar detta belopp med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknat med 115 procent för varje kommun och landsting. De kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett inkomstutjämningsbidrag. Bidraget motsvarar skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget, multiplicerad med s.k. länsvisa skattesatser. De kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än det uppräknade skatteunderlaget är skyldiga att betala en inkomstutjämningsavgift som beräknas på motsvarande sätt.

¹ I praktiken är det fråga om två system, ett för kommunerna och ett för landstingen. Gotlands kommun omfattas av båda systemen.

De länsvisa skattesatserna fastställs av regeringen. För bidragsberättigade kommuner fastställs skattesatserna utifrån 95 procent och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen 2003. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting fastställs de länsvisa skattesatserna utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003. Vid beräkningen av medelskattesatserna beaktas inte skattesatsen i Gotlands kommun. Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna tas även hänsyn till skatteväxlingar mellan kommunerna och landstingen i ett län till följd av verksamhetsöverföringar.

År 2012 får 278 kommuner sammanlagt 56 364 miljoner kronor i inkomstutjämningsbidrag, medan 12 kommuner betalar sammanlagt 4 245 miljoner kronor i inkomstutjämningsavgifter. Av landstingen betalar 2012 ett landsting (Stockholms läns landsting) en inkomstutjämningsavgift om 388 miljoner kronor, medan övriga landsting får inkomstutjämningsbidrag om sammanlagt 25 218 miljoner kronor.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen avser att utjämna strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Kostnadsutjämningen är uppbyggd av ett antal delmodeller för olika verksamheter eller kostnadsslag.

I varje delmodell beräknas för varje kommun respektive landsting en s.k. standardkostnad per invånare. Standardkostnaderna i de olika delmodellerna summeras därefter för varje kommun respektive landsting till en strukturkostnad per invånare. Kommuner och landsting med en strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i riket får ett kostnadsutjämningsbidrag som utgörs av mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstingen. På motsvarande sätt beräknas en kostnadsutjämningsavgift för kommuner och landsting med en strukturkostnad som är lägre än den genomsnittliga kostnaden.

År 2012 får 143 kommuner sammanlagt 6 492 miljoner kronor i kostnadsutjämningsbidrag, medan 147 kommuner betalar sammanlagt 6 468 miljoner kronor i kostnadsutjämningsavgifter. Av landstingen betalar 13 landsting 2012 kostnadsutjämningsavgifter om sammanlagt 1 563 miljoner kronor, medan övriga landsting får kostnadsutjämningsbidrag om sammanlagt 1 556 miljoner kronor.

Strukturbidraget

Strukturbidraget infördes 2005 i syfte att kompensera kommuner och landsting för att vissa delmodeller i kostnadsutjämningen togs bort samt för större bidragsminskningar till följd av andra förändringar i utjämningssystemet som genomfördes samma år. År 2012 betalas strukturbidrag om sammanlagt 1 519 miljoner kronor ut till 94 kommuner och sammanlagt 657 miljoner kronor till 6 landsting.

Regleringsbidrag och regleringsavgifter

De medel som riksdagen anvisar anslaget för kommunalekonomisk utjämning fördelas på två anslagsposter, en för kommunerna och en för landstingen. Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämningen,

kostnadsutjämningen och strukturbidraget är mindre än medlen på en anslagspost utbetalas mellanskilnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till respektive kommun eller landsting. I det motsatta fallet får samtliga kommuner eller landsting betala en regleringsavgift som också fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. Regleringsbidraget eller regleringsavgiften för ett år brukar även benämnas regleringsposten för det året.

Om nettot av bidragen och avgifterna förändras, påverkas regleringsposten. Detta gäller oavsett om förändringen beror på årliga uppdateringar av underlaget eller på att beräkningsgrunderna för bidraget eller avgifterna ändras. En förändring i någon del av utjämningssystemet kan således få effekter för en kommun eller ett landsting, även om kommunen eller landstinget inte påverkas i den del av utjämningssystemet där ändringen görs.

2.2 Utjämningskommittén.08

Regeringen beslutade i september 2008 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunal-ekonomisk utjämning (dir. 2008:110). Utredningen antog namnet Utjämningskommittén.08. Utredningen överlämnade i april 2011 betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39). Betänkandet har remitterats.

Utredningens förslag till förändringar av inkomstutjämningen

I utredningens uppdrag ingick bl.a. att utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanrörjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas.

Utredningen har bedömt att det saknas belägg för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande och att incitamenten för ekonomisk tillväxt bör stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningen. Utredningen menar vidare att tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner, där kärn- och kranskommuner är ömsesidigt beroende av varandra, samt att den ekonomiska tillväxten i respektive arbetsmarknadsregion inte bestäms av var man bor utan av var man arbetar.

Enligt utredningen bör mot denna bakgrund det nuvarande systemet för inkomstutjämning behållas. Utredningen föreslår dock att vissa justeringar görs av de skattesatser som används vid beräkningen av inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter. Skattesatserna föreslås fastställas utifrån 2011 års medelskattesats. För landstingen föreslås dessutom att medelskattesatsen ska reduceras med 10 procent och att 95 procent av den reducerade medelskattesatsen ska ligga till grund för beräkningen av inkomstutjämningsbidrag.

Utredningens förslag till förändringar av kostnadsutjämningen

Beträffande kostnadsutjämningen gör utredningen bedömningen att standardkostnadsmetoden bör behållas. Utredningen har dock föreslagit vissa ändringar och uppdateringar i delmodellerna.

Utredningens förslag till förändringar av strukturbidraget

Utredningen föreslår att en kommun som 2004 fått strukturbidrag för ett svagt befolkningsunderlag även fortsättningsvis ska ha rätt till bidrag med motsvarande belopp. En kommun som fått strukturbidrag för närlivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller en bidragsminskning föreslås ha rätt till ett bidrag som motsvarar den del av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget.

Utredningen föreslår vidare att ett landsting som fått det strukturbidrag som riktats till de minsta landstingen även fortsättningsvis ska ha rätt till bidrag med motsvarande belopp. Ett landsting som fått strukturbidrag för en bidragsminskning föreslås ha rätt till ett bidrag som motsvarar den del av dessa belopp som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget.

Utredningens förslag till införandebidrag

Utredningen föreslår att ett införandebidrag införs för både kommuner och landsting. Införandebidraget ska beräknas så att den årliga sammanlagda bidragsminskningen eller avgiftshöjningen, till följd av de regeländringar som utredningen föreslår, begränsas till högst 250 kronor per invånare och år. Kostnaderna för införandebidraget föreslås finansieras av samtliga kommuner och landsting inom ramen för utjämningssystemet.

Förslagen i denna promemoria

I denna promemoria lämnas förslag till förändringar i inkomstutjämningen (avsnitt 3.2) och strukturbidraget (avsnitt 3.3) som skiljer sig från utredningens förslag.

3 Överväganden och förslag

3.1 Allmänna överväganden

Bedömning: Inkomstutjämningens marginaleffekter bör reduceras för de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift.

Förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämningen bör göras i linje med vad Utjämningskommittén.08 föreslagit.

Strukturbidraget bör förändras i enlighet med utredningens förslag, med det tillägg som föreslås i denna promemoria.

Införanderegler bör införas i enlighet med utredningens förslag.

Samtliga förändringar bör träda i kraft den 1 januari 2014.

Skälen för bedömningen: Det övergripande syftet med systemet för kommunalekonomisk utjämning är att alla kommuner och landsting, oavsett den egna skattekraften och strukturella kostnadsskillnader, ska kunna erbjuda en likvärdig service till sina invånare.

En grundläggande princip är att utfallet av utjämningen inte ska kunna påverkas av enskilda kommuner och landsting. Incitamenten för tillväxt bör därför stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningen. Ett utjämningssystem bör dock inte motverka effektivisering och tillväxt. Frågan om huruvida inkomstutjämningen är tillväxthämmande eller inte är komplex och svår att bedöma. Givet målet för utjämningssystemet finns det dock skäl att utforma detta på ett sådant sätt att det minimerar eventuella negativa effekter på incitament för tillväxt. Marginaleffekterna bör därför reduceras för de kommuner och landsting som betalar utjämningsavgift (se vidare avsnitt 3.2).

Kostnadsutjämningen bör så långt som möjligt spegla de strukturella förhållanden som ger upphov till kostnadsskillnader. Underlagsdata för de olika delmodellerna behöver därför uppdateras med vissa intervall. Även beräkningsgrunderna kan behöva ses över. Utjämningskommittén.08 har genomfört en omfattande översyn av kostnadsutjämningen. Förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämningen bör göras i linje med vad utredningen föreslagit. Det kan dock finnas skäl att justera utredningens förslag till ändringar i beräkningsunderlaget för modellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Utredningen har även föreslagit förändringar av strukturbidraget. Dessa förändringar bör genomföras tillsammans med de justeringar av strukturbidraget som föreslås i denna promemoria (se avsnitt 3.3).

Utredningens förslag till införanderegler ger kommuner och landsting rimlig tid att genomföra nödvändiga anpassningar till de nya reglerna och bör därför genomföras. Den särskilda kompensationen som föreslås i avsnitt 3.3 bör exkluderas vid beräkningen av införandebidraget. Det innebär att kompensationen för de i avsnitt 3.2 föreslagna ändringarna i inkomstutjämningen inte reducerar införandebidraget.

Det är angeläget att förändringarna och uppdateringarna av kostnadsutjämningen genomförs så snart som möjligt. Samtidigt bör större förändringar av de olika delarna i systemet för kommunalekonomisk utjämning genomföras samlat vid ett och samma tillfälle. De lag- och

förordningsändringar som de aktuella förslagen till ändringar i utjämningssystemet föranleder bör därför träda i kraft den 1 januari 2014.

3.2 Förändringar i inkomstutjämningen

Förslag: För de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen för den delen av det uppräknade skatteunderlaget som är högst 125 procent av rikets uppräknade medelskattekraft multiplicerad med antalet folkbokförda i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

Förändringen ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Skälen för förslaget: Utjämningskommittén.08 har, som tidigare anförlts, bedömt att inkomstutjämningen inte är tillväxthämmande och bl.a. till följd av detta inte föreslagit någon förändring av det nuvarande systemet för inkomstutjämning.

En majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* stödjer i grunden modellen, men ser gärna en fortsatt utredning av alternativa modeller som tar hänsyn till starka tillväxtregioner. *Statskontoret* menar att utredningen inte har fullgjort sitt uppdrag när det gäller att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i utjämningssystemet, men delar utredningens uppfattning att incitamenten för tillväxt bör stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningen. Många av de kommuner som inte delar utredningens bedömning, bl.a. *Ekerö, Haninge, Kävlinge, Staffanstorp* och *Stockholms kommuner*, anser att utredningen inte har gjort tillräckliga insatser för att hitta en modell för inkomstutjämning som skapar incitament för tillväxt och ökad sysselsättning och att detta därför bör utredas vidare. Vidare anser *Svenskt Näringsliv* att inkomstutjämningen bör vara mindre långtgående än i dag.

För att människor ska få tillgång till välfärdstjänster av hög kvalitet, oberoende av var i landet de bor, är en långtgående utjämning av kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar nödvändig. Syftet med systemet för kommunalekonomisk utjämning är att tillgodose detta behov. Samtidigt får ett utjämningssystem inte motverka en effektivisering av kommunernas och landstingens verksamheter eller tillväxt.

I dag medför utjämningssystemet att om en kommun genom t.ex. näringspolitiska åtgärder lyckas öka den egna skattekraften, innebär denna ökning samtidigt en nästan lika stor minskning av bidraget från eller ökning av avgiften till utjämningssystemet.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning bör även i framtiden skapa likvärdiga förutsättningar för kommunerna, samtidigt som deras möjligheter att bidra till tillväxt inte motverkas.

Ett sätt att minska inkomstutjämningens eventuella inverkan på tillväxten är att reducera marginaleffekterna för de kommuner som betalar en utjämningsavgift. Med marginaleffekt avses i detta sammanhang

nettoeffekten av förändringar av skatteintäkter och inkomstutjämningsavgiften när skattekraften ökar i en kommun. Något som därvid bör beaktas är att en hög skattekraft i en kommun inte behöver föranledas av att det finns ett stort antal arbetstillfällen i kommunen, utan kan bero på att en stor andel av befolkningen har sina arbetsplatser belägna i andra kommuner. Det finns därför skäl att inte reducera marginaleffekterna om den relativa skattekraften överstiger en viss nivå.

Vad som ovan anförs om kommunerna gäller i princip även landstingen. Genom lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i länen har tre landsting getts ansvar för regionalt tillväxtarbete och regional transportinfrastruktur. Ett landsting kan även, enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länet, tillsammans med kommunerna i länet, ingå i samverkansorgan med uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Vidare har landstingen enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ansvar för den regionala kollektivtrafiken.

Bedömningen av hur mycket marginaleffekterna bör reduceras, och inom vilket intervall detta bör ske, får baseras på en rimlig avvägning mellan behovet av utjämning och incitamentseffekterna av utjämningen. Behovet av att bibehålla en långtgående inkomstutjämning bedöms dock överväga. Reduceringen av marginaleffekterna för de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift bör vid en samlad bedömning ske enligt följande.

Den länsvisa skattesatsen som används vid beräkningen av inkomstutjämningsavgifter bör fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen, för den delen av det uppräknade skatteunderlaget som är högst 125 procent av rikets uppräknade medelskattekraft multiplicerad med antalet invånare i kommunen repektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret. För den delen som överstiger 125 procent bör den länsvisa skattesatsen, liksom i dag, fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen. Skattesatsen för Gotlands kommun bör alltjämt inte beaktas vid beräkningen av medelskattesatserna. Förslaget innebär en sänkning av inkomstutjämningsavgiften och att avgiftsuttaget sker i olika grad beroende på kommunens eller landstingets skattekraft.

Den nu föreslagna förändringen i inkomstutjämningen skulle i kombination med utredningens förslag till uppdatering av medelskattesatserna leda till en marginell omfördelning mellan kommunerna. För landstingen skulle effekten ha blivit något större. En uppdatering för landstingen skulle i kombination med den ovan nämnda reduceringen om 10 procent av medelskattesatsen ge omfördelningseffekter på upp till ca 50 kronor per invånare.

Om uppdateringar av detta slag görs regelbundet, om än med långa tidsintervall, byggs en möjlighet in för kommuner och landsting att i viss utsträckning påverka utfallet i inkomstutjämningen. I synnerhet gäller detta landstingen, eftersom de är betydligt färre än kommunerna. Av denna anledning bör de nuvarande länsvisa skattesatserna, som baseras på 2003 års medelskattesatser, tillsvidare behållas.

De föreslagna ändringarna i inkomstutjämningen bör i enlighet med vad som anförs i avsnitt 3.1 träda i kraft den 1 januari 2014. Äldre

föreskrifter bör fortfarande gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikrafträdet.

3.3 Särskild kompensation för intäktsminskningar till följd av ändringarna i inkomstutjämningen

Förslag: Ett särskilt bidrag införs inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som får lägre intäkter till följd av den föreslagna sänkningen av inkomstutjämningsavgiften.

Skälen för förslaget: Förslaget i avsnitt 3.2 innebär att de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift får en sänkt avgift. Om de i promemorian föreslagna ändringarna i inkomstutjämningen genomförts 2012 hade avgiftsintäkterna för staten blivit 967 miljoner kronor lägre. Av minskningen hade 858 miljoner kronor avsett kommunerna och 109 miljoner kronor landstingen.

Att sänka kompensationsgraden för de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift innebär dock att de kommuner och landsting som får inkomstutjämningsbidrag påverkas negativt, givet att anslaget för kommunalekonomisk utjämning inte förändras. Visserligen får de ett oförändrat bidrag i inkomstutjämningen, men de påverkas negativt av att regleringsposten blir lägre.

Som redovisats i avsnitt 2.1 omfattar systemet för kommunal-ekonomisk utjämning ett regleringsbidrag eller en regleringsavgift. Om avgiftsintäkterna i inkomstutjämningen minskar kommer alla kommuner respektive landsting att få ett lägre regleringsbidrag eller betala en högre regleringsavgift. Regleringsposten minskar med samma belopp som avgifterna minskar. Om de föreslagna förändringarna hade genomförts 2012 skulle kommunerna fått en minskning med 91 kronor per invånare och landstingen en minskning med 11 kronor per invånare.

Om förändringarna genomförts 2012 hade 11 kommuner, som betalar inkomstutjämningsavgift, fått en intäktsökning netto, med hänsyn tagen till såväl den sänkta inkomstutjämningsavgiften som minskningen av regleringsposten, på mellan 449 och 864 kronor per invånare. Ett landsting skulle fått en intäktsökning netto med 41 kronor per invånare. Även kommuner som betalar inkomstutjämningsavgift skulle kunna få lägre nettointäkter av förslaget, nämligen om minskningen av regleringsposten skulle bli större än minskningen av inkomstutjämningsavgiften. Beräknat utifrån 2012 års underlag skulle detta gälla Österåkers kommun. Övriga kommuner och landsting, som erhåller inkomstutjämningsbidrag, skulle fått en minskning av sina nettointäkter med 91 respektive 11 kronor per invånare. I och med att Gotlands kommun ingår i utjämningssystemen för både kommuner och landsting skulle kommunen ha fått en intäktsminskning med 102 kronor per invånare.

Inga kommuner och landsting bör få minskade intäkter till följd av de i promemorian föreslagna förändringarna i inkomstutjämningen. Av denna anledning bör det för varje kommun och landsting som förlorar intäkter när förändringarna införs den 1 januari 2014 fastställas en särskild kompensation som motsvarar intäktsminskningen och som därefter ligger

fast, med undantag för justeringar för befolkningsutvecklingen. Kompensationen bör tillföras anslaget för kommunalekonomisk utjämning och ingå som en del i strukturbidraget.

Utredningen har även föreslagit att särskilda införandebidrag ska utbetalas under en övergångsperiod. Genom införandebidragen begränsas intäktsminskningarna till följd av utredningens förslag till högst 250 kronor per invånare och år. Införandebidraget bör, som anfört i avsnitt 3.1, beräknas exklusivt den föreslagna kompensationen för sänkningen av inkomstutjämningsavgiften.

Införandebidraget och kompensationen för sänkningen av inkomstutjämningsavgiften bör, i likhet med vad som skett i samband med tidigare ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning, beräknas utifrån förhållandena året före det år förändringarna träder i kraft.

4 Konsekvenser av förslaget

Den i avsnitt 3.2 föreslagna sänkningen av inkomstutjämningsavgiften påverkar inte anslaget för kommunalekonomisk utjämning eftersom regleringsposten minskar i motsvarande grad.

Statens kostnad för kompensationen för sänkningen av inkomstutjämningsavgiften är lägre än minskningen av regleringsposten, eftersom de kommuner och landsting som får ökade nettointäkter till följd av avgiftsminskningen inte kompenseras för minskningen av regleringsposten. Beräkningarna som redovisas i avsnitt 3.3 är gjorda med utgångspunkt i 2012 års underlag. Genomförs förändringen den 1 januari 2014 kommer beräkningen att utgå från 2013 års underlag. Preliminärt beräknas kostnaden för staten då uppgå till 1 022 miljoner kronor, varav 889 miljoner kronor för kommunerna och 133 miljoner kronor för landstingen.

Kompensationen föreslås fastställas med ett belopp per invånare för berörda kommuner och landsting. Beloppet per invånare ligger därefter fast, vilket innebär att endast befolkningsutvecklingen i respektive kommun och landsting kommer att påverka kompensationen efter 2014. Frågan om finanseringen av kompensationen bör behandlas i budgetpropositionen för 2014.

Effekterna på längre sikt av att sänka kompensationsgraden vid beräkningen av inkomstutjämningsavgiften beror på hur den relativa skattekraften utvecklas i enskilda kommuner och landsting. Även nettot av bidrag och avgifter i inkomstutjämningen påverkar utfallet på sikt. Beräkningar som har gjorts för kommunerna för 2004–2014 visar att skillnaden mellan att fastställa kompensationsbeloppet vid ett tillfälle och att årligen räkna om beloppet för dessa varierar mellan 29 och -35 kronor per invånare. Det går således inte att i förväg bedöma vilka kommuner som gynnas eller missgynnas av att kompensationsbeloppet ligger fast.

En översyn av hur den särskilda kompensationen har utvecklats till följd av förändringarna i inkomstutjämningen bör ske efter fem år. Om

förändringarna genomförs den 1 januari 2014 bör översynen således genomföras under 2019.

Preliminära utfallsberäkningar för enskilda kommuner och landsting redovisas i en bilaga till promemorian. Beräkningarna är gjorda med underlagen för 2012 och omfattar även de förslag till förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämningen och strukturbidraget som utredningen har föreslagit, samt regleringsposten. Utfallsberäkningarna omfattar inte det av Utjämningskommittén 08 föreslagna införandebidraget. Vid beräkningen av kostnadsutjämningen har, till följd av de överväganden som redovisats i avsnitt 3.1, när det gäller delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund underlagsdata hämtats på kommunnivå i stället för på kommundelsnivå, som utredningen föreslagit.

5 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

7 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.2.

I paragrafen finns bestämmelser om de länsvisa skattesatser som ska användas vid beräkningen av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

Ett nytt *tredje stycke* införs. Ändringarna innebär att de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003, för den del av kommunens eller landstingets uppräknade skatteunderlag som är högst 125 procent av den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret. För den del som överstiger 125 procent ska de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003.

11 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.1 och 3.3.

I *tredje stycket* införs de ändringar av strukturbidraget som Utjämningskommittén 08 föreslagit.

I ett nytt *fjärde stycke* införs en bestämmelse om att kommuner som till följd av ändringen av de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner i 7 § får lägre nettoinktäkter från systemet för kommunalekonomisk utjämning ska kompenseras för detta genom ett särskilt bidrag inom ramen för strukturbidraget. Kompenstationen gäller således inte kommuner som genom ändringen får en sänkning av kommunens inkomstutjämningsavgift, som inte medför att kommunens nettoinktäkter i utjämningssystemet sänks.

Kompensationen beräknas utifrån förhållandena året före förändringarna i inkomstutjämningen träder i kraft och justeras därefter endast i proportion till befolkningsutvecklingen i kommunen. De nya bestämmelserna i 7 § tredje stycket, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2014, ska således vid beräkningen av kompensationen tillämpas som om de hade trätt i kraft den 1 januari 2013.

12 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.1 och 3.3.

I paragrafen görs motsvarande ändringar för landstingen som i 11 § gjorts för kommunerna.

Ikrafträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.1 och 3.2.

I punkten 1 anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2014.

Punkten 2 innebär att äldre föreskrifter ska gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikrafträdandet.

Bilaga

Preliminära utfallsberäkningar

I denna bilaga redovisas preliminära utfallsberäkningar för enskilda kommuner (tabell 1) och landsting (tabell 2) avseende de föreslagna förändringarna i systemet för kommunalekonomisk utjämning. En jämförelse görs med det nuvarande utjämningssystemet. Beräkningarna är gjorda med 2012 års beräkningsunderlag.

Inledningsvis presenteras två räkneexempel som beskriver de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna förändringarna. Exempel 1 avser en kommun som erhåller inkomstutjämningsbidrag och exempel 2 en kommun som betalar inkomstutjämningsavgift.

Exempel 1: Ljusnarsbergs kommun

Enligt den nuvarande inkomstutjämningen erhåller kommunen ett inkomstutjämningsbidrag om 9 967 kronor per invånare. Bidraget skulle inte påverkas av de i promemorian föreslagna förändringarna av inkomstutjämningen.

Enligt den nuvarande kostnadsutjämningen erhåller kommunen ett kostnadsutjämningsbidrag om 1 026 kronor per invånare. Med de föreslagna ändringarna i kostnadsutjämningen skulle kommunen erhålla ett bidrag om 3 705 kronor per invånare, vilket innebär en ökning med 2 679 kronor per invånare.

Kommunen erhåller ett bidrag om 720 kronor per invånare med den nuvarande utformningen av strukturbidraget. Med det föreslagna strukturbidraget, dvs. utredningens förslag med tillägg för den särskilda kompensationen för sänkningen av inkomstutjämningsavgiften, skulle kommunen erhålla 459 (368+91) kronor per invånare, vilket innebär en minskning med 261 kronor per invånare.

Regleringsposten uppgår med den nuvarande utformningen av utjämningssystemet till 492 kronor per invånare. Med de föreslagna förändringarna skulle posten uppgå till 453 kronor per invånare, vilket innebär en minskning med 39 kronor per invånare.

Totalt sett erhåller kommunen enligt det nuvarande utjämningssystemet ett bidrag om 12 205 ($9\ 967 + 1\ 026 + 720 + 492$) kronor per invånare. Med det föreslagna systemet skulle kommunen erhålla ett bidrag om 14 584 ($9\ 967 + 3\ 705 + 459 + 453$) kronor per invånare, vilket innebär en ökning med 2 379 ($0 + 2\ 679 - 261 - 39$) kronor per invånare.

Exempel 2: Nacka kommun

Enligt den nuvarande inkomstutjämningen betalar kommunen en inkomstutjämningsavgift om 4 137 kronor per invånare. Med de i promemorian föreslagna förändringarna i inkomstutjämningen skulle

kommunens inkomstutjämningsavgift uppgå till 3 183 kronor per invånare, vilket innebär en minskning med 954 kronor per invånare.

Enligt den nuvarande kostnadsutjämningen erhåller kommunen ett kostnadsutjämningsbidrag om 3 583 kronor per invånare. Med det föreslagna systemet skulle kommunen erhålla ett bidrag om 2 277 kronor per invånare, vilket innebär en minskning med 1 306 kronor per invånare.

Kommunen erhåller 0 kronor per invånare med den nuvarande utformningen av strukturbidraget. Bidraget skulle inte påverkas av de föreslagna förändringarna, då den särskilda kompensationen för sänkningen av inkomstutjämningsavgiften inte utgår till de kommuner som inte får sänkta nettointäkter till följd av förändringen av inkomstutjämningen.

Regleringsposten uppgår, som ovan angivits, med den nuvarande utformningen av utjämningssystemet till 492 kronor per invånare. Med de föreslagna förändringarna skulle den uppgå till 453 kronor per invånare, vilket innebär en minskning med 39 kronor per invånare.

Totalt sett betalar kommunen enligt det nuvarande utjämningssystemet en avgift om 62 (-4 137+3 583+0+492) kronor per invånare. Med det föreslagna systemet skulle kommunen betala en avgift om 453 (-3 183 +2 277+0+453) kronor per invånare, vilket innebär en minskning med 391 (954-1 306+0-39) kronor per invånare.

Kommun	Inkomstutjämningen			Kostnaddutjämningen			Strukturbidraget			Regleringspost			Summa			
	Nuvarande system	Föreslaget jämfört med nuvarande system	Differens system	Nuvarande system	Föreslaget jämfört med nuvarande system	Differens system	Varav särskild kompenstation	jämfört med nuvarande system	Nuvarande system	Föreslaget jämfört med nuvarande system	Differens system	Nuvarande system	Föreslaget jämfört med nuvarande system	Differens system		
Piteå	5 939	5 939	0	-3 130	-2 704	426	1 348	1 036	91	-312	492	453	-39	4 649	4 724	75
Älvbyn	8 607	8 607	0	1 186	1 652	466	2 542	2 259	91	-283	492	453	-39	12 827	12 971	144
Överkalix	9 056	9 056	0	5 365	6 948	1 583	3 757	3 479	91	-278	492	453	-39	18 670	19 936	1 266
Övertorneå	11 717	11 717	0	5 004	6 533	1 529	5 049	4 800	91	-249	492	453	-39	22 262	23 503	1 241

