



PM 2011:119 RI (Dnr 001-1232/2011)

## **Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39)**

**Remiss från Finansdepartementet**

**Remisstid 15 september 2011**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen "Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen" (SOU 2011:39) hänvisas till vad som anförs i denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Sten Nordin** anför följande.

### *Ärendet*

I december 2008 utsåg regeringen en parlamentarisk kommitté (dir. 2008:110) med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar. Kommittén antog namnet "Utjämningskommittén.08". Den 27 april 2011 lämnades slutbetänkandet "Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen" (SOU 2011:39) till Regeringen. Kommittén föreslår förändringar både i systemet för inkomst- och kostnadsutjämning. Slutbetänkandet har Stockholms stad fått av Finansdepartementet för synpunkter senast den 15 september 2011.

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* anser att kommittén inte har gjort tillräckliga insatser för att hitta en modell för inkomstutjämning som skapar incitament för tillväxt och ökad sysselsättning, vilket var med i direktiven för kommitténs arbete. Kontoret uppmärksammar att kontoret sedan tidigare har presenterat en modell för inkomstutjämning efter län med brytpunkt, vilket delgivits kommittén. Kontoret anser att ett utjämningsystem utifrån det förslag som kontoret nu presenterar i sitt tjänsteutlåtande ger drivkrafter för regional samverkan för ökad tillväxt. Kontoret anser ytterligare att föreslagen modell från kommittén för ny beräkning av kostnadsutjämning för individ- och familjeomsorg inte uppfyller kraven för att utjämna endast strukturella skillnader mellan kommuner och anser därför att modellen ej bör införas och att en ny modell som inte baseras på kommunernas kostnader istället tas fram. Att kommittén förespråkar 100 procents kompensation för kommuners högre lönelägen är välkommet, dock återstår att kommittén inte erkänner markkostnader som en strukturell kostnad som inte kan påverkas av kommunen och som i hög grad påverkar kostnads-

läget vid anläggandet av kommunal verksamhet. Slutligen understryker kontoret vikten att se utjämningen som ett sammanhållet system och förordar att införandet av förändringar sker först när alla bitar är helt och fullödigt utredda och förslag finns för en regional inkomstutjämning som ger incitament till tillväxt.

### *Mina synpunkter*

Stockholm växer. Det ställer krav på utbyggd välfärd, bostäder, och service. Dagens utjämningssystem är dock i vissa delar en hämsko för tillväxten i Stockholm.

Målet för regeringens politik är att alla delar av landet ska åtnjuta jobb och företagande, arbetsplatser och kreativa miljöer som kan erbjuda full sysselsättning, och som därigenom kan bära god och modern välfärd till alla medborgare.

För att alla delar av landet ska ha likvärdiga förutsättningar för tillgång till välfärdstjänster stödjer jag därför tanken på utjämning. Denna måste dock kompletteras med strukturer för tillväxt och jobb i hela landet. Utjämningen måste ske utifrån strukturella skillnader, dvs. faktorer som kommunen inte kan påverka.

Modeller för att uppmuntra jobb och inkomstutjämning har presenterats, bland annat det mycket detaljerade förslag som stadsledningskontoret presenterar i sitt tjänsteutlåtande. Det förslaget tar fasta på vad Internationella Handelshögskolan i Jönköping skriver i en forskarrapport där det konstateras att tillväxten skapas i arbetsmarknadsregioner. Det ger att inkomstutjämning primärt bör ske mellan kommunerna i de olika länen, där den överväldigande merparten av arbetspendling och ekonomiskt utbyte sker, vilket därmed skulle stimulera till samverkan för bättre arbetsmarknad och tillväxt mellan de olika kommunerna i en region.

Till det fogar stadsledningskontoret att dagens statsbidrag istället borde ersättas av ett generellt statsbidrag per invånare samtidigt som inkomsterna utjämnas efter län med en brytpunkt.

Ett sådant system med statsbidrag per invånare, där förekomsten av löner över 320 000 kronor/år utjämnas över hela landet, skulle ge likvärdiga förutsättningar i hela landet. Att utjämna med brytpunkt på inkomster över 320 000 innebär att kommuner inte gynnas av höga lönenivåer som följer av bland annat placeringen av huvudkontor, utan istället av hög sysselsättning. Modellen utjämnar därmed för strukturella skillnader mellan kommuner samtidigt som incitament för ökad sysselsättning byggs in. Till detta fogar stadsledningskontoret ett system för utjämning, och incitament för tillväxt, mellan länen.

Sammantaget innebär stadsledningskontorets förslag en fortsatt hög utjämning, samtidigt som det genererar incitament för samverkan för tillväxt i arbetsmarknadsregionerna, vilket är i linje med det uppdrag som kommittén fick av regeringen. Jag stödjer stadsledningskontorets förslag till ny utformning av utjämningssystemet.

När det gäller betänkandets förslag till ändringar i kostnadsutjämningen saknar jag flera faktorer, bland annat kompensation för mark- och exploateringskostnader, samt ställer mig frågande till förslagen om de ändrade beräkningsgrunderna för kompensationen rörande individ- och familjeomsorg då man har valt variabler som inte är strukturella eller opåverkbara för kommunen. Det riskerar att bygga in kostnadsdrivande faktorer i systemet.

Jag delar stadsledningskontorets detaljerade synpunkter på många av ändringarna i kostnadsutjämningen och hänvisar i övrigt till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen” (SOU 2011:39) hänvisas till vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 24 augusti 2011

STEN NORDIN

#### *Bilagor*

1. Betänkandet Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39), sammanfattning
2. Utfall för Stockholms stad till följd av förslagen i SOU 2011:39
3. Markkostnader – stadsledningskontorets skrivelse den 29 april 2010 till utjämningskommittén.08

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Karin Wanngård* och *Roger Mogert* (båda S) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att att kommunstyrelsen ställer sig positiv till kommitténs förslag och tillstyrker förslaget dock med följande tillägg.

- Den föreslagna kostnadsutjämningsmodellen tar inte hänsyn till skillnader i markvärde mellan olika delar av landet. Lokaler och mark är en grundförutsättning för kommunal verksamhet i hela riket och är av strukturell och opåverkbar karaktär. I expansiva regioner är markkostnaden en relativt stor andel av byggkostnaden, och påverkar därför i hög grad kommunernas kostnad för att driva sina verksamheter. Markvärdet är en faktor som bör beaktas i kostnadsutjämningen.
- Den föreslagna modellen för individ- och familjeomsorg uppfyller inte kraven om att endast utjämna för strukturella och opåverkbara skillnader mellan kommunerna. Eftersom modellen delvis baseras på kommunernas redovisade kostnader är utfallet påverkbart. Det innebär att kommuner med hög faktisk kostnad får en högre standardkostnad. Modellen bör utredas vidare med huvudfokus på att skapa en modell som inte omfattar påverkbara faktorer och som inte baseras på kommunernas redovisade kostnader.
- Kommittén har inte gjort tillräckliga insatser för att hitta en modell som kan öka incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Regeringen bör utreda frågan vidare. Utredningen bör dock inte försena införandet av kommitténs föreslagna ändringar.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta  
att avslå borgarrådet förslag till beslut  
att i övrigt anföras

Miljöpartiet står i stort bakom det förslag som Utjämningskommittén har kommit fram till i full politisk enighet. Det är angeläget att de justeringar som kommer att göras i utjämningsssystemet har en så stor politisk enighet som möjligt liksom en regional förankring. Det är därför bra att det har funnits ledarmöter i kommittén både från Stockholmsregionen och Stockholms stad samt att resultatet av kommitténs arbete resulterade i en politisk enighet där inget parti har skrivit någon reservation.

Utgjämningssystemet kommer med all säkerhet att behöva vara föremål för ständiga översyner med jämna mellanrum och det är angeläget att arbetet bör fortsätta för att se om inkomst- och kostnadsutjämnningen kan utvecklas så det skapas incitament för tillväxt och ökad sysselsättning. Samtidigt måste alla kommuner ha rimliga förutsättningar att finansiera en likvärdig service oberoende av demografiska och inkomstmässiga skillnader.

Den brytpunktsmodell som borgarrådet föreslår har utjämningskommittén under arbetets gång tittat på men man har kommit fram till att detta inte är en optimal modell att införa. Utjämnningen i länen är en intressant tanke som ev. vid en kommande översyn av systemet bör utredas närmare.

### **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Karin Wanngård*, *Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av *Stefan Nilsson* och *Sara Pettigrew* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

I december 2008 utsåg regeringen en parlamentarisk kommitté, Utjämningskommittén.08 (dir. 2008:110), med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunal-ekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar.

Den 27 april 2011 lämnades slutbetänkandet "Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen", SOU 2011:39. Kommittén föreslår förändringar både i inkomst- och kostnadsutjämningen. Förändringarna ska enligt förslaget införas den 1 januari 2013, bortsett från det förslag om en höjd garantinivå för landsingen som kommittén i en särskild skrivelse till Finansdepartementet (december 2010) förslagit ska införas 2012 i anledning av den nya kollektivtrafiklagen.

För kommunerna sker de största förändringarna inom kostnadsutjämningen – framförallt till följd av att modellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg förändras. Den största negativa förändringen i kostnadsutjämningen för en enskild kommun uppgår till cirka 1 700 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 2 500 kronor per invånare. De ekonomiska effekterna av förändringarna föreslås successivt slå igenom under en sexårsperiod. De ekonomiska effekterna för Stockholms stad bifogas i en bilaga.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 22 juni 2011 har i huvudsak följande lydelse.

### **Otillräckliga insatser för att hitta en modell för inkomstutjämning som skapar incitament för tillväxt och ökad sysselsättning**

Ett brett samråd mellan kommunerna i Stockholms län har hållits och det finns en stor enlighet om att kommittén inte har gjort tillräckliga insatser för att hitta en modell för inkomstutjämning som skapar incitament för tillväxt och ökad sysselsättning i enlighet med direktiven. Stadsledningskontoret instämmer i detta. Om utjämningen bara ska bygga på att fördela medel utan incitament för tillväxt kommer underskotten i utjämningsystemen ständigt att växa, de regionala skillnaderna att öka, liksom belastningen på de betalande kommunerna och på staten. Dagens inkomstutjämningsystem innebär i praktiken att nästan samtliga inkomster fördelas lika på alla kommuner i riket. Ökar kommunernas skatteintäkter i relation till riket så ökar kommunens avgift i nästan samma utsträckning. En ökad tillväxt ger alltså i princip plus minus noll för en kommun.

Stadsledningskontoret anser liksom kommittén att det är viktigt att kommuner och landsting ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare service oberoende av strukturella kostnadsskillnader och skillnader i beskattningsbar inkomst. Inkomstutjämningen är en förutsättning för likvärdiga förutsättningar, men systemet bör utjämna med samma grundprinciper som i kostnadsutjämningen. Endast strukturella skillnader i förutsättningar bör utjämnas i inkomstutjämningen. Detta bör dessutom ske på ett sådant sätt att incitament för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning skapas.

Stadsledningskontoret har presenterat en modell med inkomstutjämning efter län med brytpunkt som delgivits kommittén. Modellen redovisas i sin helhet sist i remissvaret. Stadsledningskontorets förslag till modell stimulerar tillväxt och ökad sysselsättning. Modellen är inomregional, vilket betyder att en stor del av utjämningen föreslås ske inom regionerna.

Utjämningen föreslås dock inte enbart ske inomregionalt. Alla regioner har inte samma förutsättningar för ekonomisk tillväxt och har inte heller av strukturella skäl samma beskattningsbara inkomstunderlag. Ett sätt att komma åt detta är att, utöver utjämningen inom regionerna, utjämna med brytpunkt. Detta innebär att kommunens beskattningsbara underlag begränsas upp till en specifik brytpunkt. Inkomster över denna brytpunkt fördelas sedan generellt mellan kommunerna per invånare. Inkomster under brytpunkten utjämnas mellan kommunerna i regionen.

Att utjämna med brytpunkt innebär att kommuner inte gynnas av höga lönenivåer som följer av bland annat placering av huvudkontor, utan det är kommuner med hög sysselsättning som gynnas. Brytpunktsmodellen är således ett sätt att utjämna för strukturella skillnader mellan kommunerna samtidigt som incitament för tillväxt och ökad sysselsättning kvarstår.

I stadsledningskontorets förslag ingår även att det nuvarande statsbidraget, som staten tillför för att garantera 115 procent av medelskattekraften, istället omvandlas till ett generellt bidrag per invånare samtidigt som inkomster över brytpunkten fördelas generellt per invånare. Regioner som avviker kraftigt trots brytpunktsutjämningen bör därför enligt föreslagen modell kompenseras med riktade bidrag, om denna avvikelse bedöms vara av strukturell karaktär.

En sådan modell stöds bland annat av argumenten i forskarrapporten från *Internationella Handelshögskolan i Jönköping*, där det konstateras att tillväxten huvudsakligen sker i arbetsmarknadsregioner. Det konstateras även att det finns ett ömsesidigt beroende mellan kärn- och kranskommuner i regionerna. Den ekonomiska tillväxten styrs inte av var man bor utan snarare av var man arbetar. En hög skattekraft skulle således i högre grad spegla en attraktiv boendemiljö än hög tillväxt kopplad till ekonomisk aktivitet. Därför bör utjämningen i huvudsak ske inom regioner samtidigt som strukturella skillnader bör utjämnas mellan regionerna.

Med ett inomregionalt utjämningssystem i enlighet med stadsledningskontorets förslag kan drivkrafter skapas för en region att gemensamt arbeta för en ökad tillväxt. Som kommittén själv påpekar är det genom bl.a. investeringar i bostäder och infrastruktur som tillväxt skapas.

Stockholm är Sveriges starkaste region och dess betydelse för hela rikets ekonomi växer. Globaliseringen skapar nya villkor. Överallt i världen koncentreras produktion och befolkningen till storstädernas arbetsmarknadsområden. Effektivitet och kompetens lockar företag, men också högt utbildad arbetskraft. De senaste åren har befolkningstillväxten i Stockholms län slagit alla rekord och länet har svarat för nära hälften av Sveriges totala befolkningsökning. Prognoserna visar att denna utveckling kommer att fortsätta.

Stockholmsregionen har genom sin täthet och dynamik särskilda förutsättningar för att aktivt bidra till produktion av nya kunskaper och för att skapa tillväxt. Men för att den fulla potentialen ska realiseras behöver ett antal utmaningar hanteras, inte minst för att förbättra transportsystemets effektivitet och tillförlitlighet. I det sammanhanget vore ett utjämningssystem som gör det lönsamt att investera i tillväxt av stor betydelse. Regional utveckling är inte ett nollsummespel där vissa regioners tillväxt sker på bekostnad av andras. Det finns flera studier som visar på att starka regioner är en förutsättning för nationell tillväxt. Storstäderna måste ges möjlighet att fokusera på sin roll som tillväxtmotorer både för den kringliggande regionen och för Sverige som helhet.

Stadsledningskontoret anser sammanfattningsvis att det går att stimulera tillväxt och ökad sysselsättning inom ramen för inkomstutjämningsystemet. Regeringen borde därför utreda vidare hur inkomstutjämningen kan öka incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning enligt de ursprungliga direktiven. Särskild kompetens inom regionala tillväxtfrågor bör prioriteras i utredningen.

### Individ- och familjeomsorgen bör utredas vidare

Stadsledningskontoret anser att den föreslagna modellen för individ- och familjeomsorg inte uppfyller kraven om att endast utjämna för strukturella skillnader mellan kommunerna. Vidare är variablerna i den föreslagna modellen högst påverkbara för kommunerna. Därför anser stadsledningskontoret att modellen inte bör tas i dess föreslagna form. Istället bör modellen utredas vidare med huvudfokus att skapa en modell som inte omfattar påverkbara faktorer och som inte baseras på kommunernas redovisade kostnader.

Det positiva med den föreslagna modellen för individ- och familjeomsorgen är att den inkluderar variabler som arbetslösa utan ersättning samt utbildningsnivån. Men varför endast lågutbildade *svenskar* inkluderas i modellen kan dock ifrågasättas. Samtliga lågutbildade invånare torde vara av betydelse. Stadsledningskontoret vill understryka att valet av variabler i en modell inte endast bör vara grundad på vad som ger signifikant resultat utan även på den kunskap och forskning som finns inom området. Detta inte minst när de faktiska kostnaderna varierar kraftigt mellan kommunerna av skäl som inte kan antas vara strukturella.

Vidare anser stadsledningskontoret att variabeln som avser andelen av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än 6 månader är högst tveksam. Denna variabel inkluderas för att fånga upp skillnader i det kostnadstryck som antas vara en följd av att många är arbetslösa utan ersättning. *Det är dock ytterst problematiskt låta en del av det som ska förklaras ingå som en förklarande variabel.* De med lång biståndstid utgör en del av kostnaderna för det ekonomiska biståndet, som i sin tur utgör en stor andel av kostnaderna inom individ- och familjeomsorgen.

Kommittén framhåller att det inte är en kommunal uppgift att se till att arbetslösa får jobb. Dock arbetar de flesta kommuner aktivt med arbetslösa som har ekonomiskt bistånd. Målet är att, så fort det är möjligt, få biståndstagarna självförsörjande. Att då inkludera en variabel i kostnadsutjämnningen som ger högre standardkostnad givet många personer med långa biståndstider, leder till att en del av incitamenten att snabbt få biståndstagarna självförsörjande försvinner. Dessutom är denna variabel inte att betrakta som *opåverkbar* för kommunerna. Variablerna i modellen tycks dessutom i huvudsak förklara övrig individ- och familjeomsorg och inte barn- och ungdomsvård. De tidigare variablerna som avsåg barn och ungas föräldrars situation inkluderas inte i den föreslagna modellen. Stadsledningskontoret ställer sig därför frågande till i vilken grad modellen förklarar skillnaderna i kostnaderna för barn- och ungdomsvården.

Kommittén har haft svårt att hitta en modell som förklarar de stora kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Detta kan förklaras av att kostnaderna för individ- och familjeomsorgen i stor utsträckning beror på andra faktorer än de strukturella. Kommittén menar att mycket tyder på att det finns betydande skillnader i praxis och det sätt på vilket individ- och familjeomsorgen är organiserad. Det gäller bland annat kommungruppernas policy ifråga om placeringar och institution. Trots denna utgångspunkt har kommittén valt att föreslå en modell som baseras på en multipel regression där nettokostnaderna är den beroende variabeln, det vill säga den variabel som modellen ska förklara.

Stadsledningskontoret menar att om nu nettokostnaderna varierar kraftigt på grund av skillnader i praxis, bör en modell eftersträvas där kommunernas faktiska kostnader inte är det som förklaras i modellen. Detta kan exempelvis göras genom att befolkningen delas in i olika delgrupper baserat på vad som anses påverka de strukturella kostnaderna, till exempel efter befolkningens utbildningsnivå. Sedan kan kostnaderna skattas baserat på den genomsnittliga

kostnaden i riket för varje delgrupp. Ett liknande upplägg används i modellen för kostnadsutjämnningen inom äldreomsorgen och kallas för en matrismodell.

### **Föreslagen modell avseende förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet påverkar länets kommuner i hög omfattning**

Den föreslagna modellen för förskolan leder till stora omfördelningseffekter som kommer att slå hårt mot många kommuner i Stockholms län. Kommittén visar emellertid att trenden är tydlig – kommungrupperna liknar alltmer varandra avseende inskrivningsgraden inom förskolan. Det medför att åldersstrukturen förklarar större delen av variationen mellan kommunerna. I detta avseende är föreslagen modell som i huvudsak tar hänsyn till antalet 1-5-åringar logisk.

Det bör dock understrykas att orsaken till att inskrivningsgraderna är lika höga i hela landet beror på reformer som genomförts under 2000-talet såsom maxtaxereformen och allmän förskola för 3-5-åringar.

### **Den föreslagna modellen för äldreomsorgen är stabilare än nuvarande modell och omfattar dessutom mer aktuella variabler**

Den nya modellen är en förenklad variant av den nuvarande genom att befolkningen inte delas in i lika många delgrupper. Stadsledningskontoret bedömer att modellen i sin föreslagna utformning är en förbättring även om modellen fortfarande framstår som komplex. Att yrkesvariabeln exkluderas är bra eftersom uppgifter saknas för en stor andel av befolkningen och då framför allt i områden med hög andel utlandsfödda.

Stadsledningskontoret anser också att det är ett bra beslut att inte inkludera inkomsterna i modellen. Detta eftersom pensioner som framstår som höga i vissa regioner kan framstå som låga i andra på grund av olika kostnadslägen med mera. De äldres utbildningsnivå har däremot inte testats i modellen. Många studier har visat på att det finns ett samband mellan utbildningsnivå och hälsa. Stadsledningskontoret anser därför att detta bör beaktas i framtida utredningar.

### **Staten bör stå för de bortfall i kommunerna och landstingens intäkter som följer av gränspendlingen**

Stadsledningskontoret delar kommitténs bedömningar om att det nordiska skatteavtalet bör ses över inklusive gränsgångaravtalet. Vidare anser kontoret att staten bör stå för hela det intäktsbortfall som följer av bristfälliga avtal med de nordiska länderna. Utifrån förbättrad och kontinuerlig statistik bör intäktsbortfallet beräknas årligen. Det beräknade inkomstbortfallet bör sedan i sin helhet tillföras de berörda kommunerna – antingen direkt eller via regleringsposten. Idag ersätts endast en liten del av inkomstbortfallet via regleringsposten.

### **Bra att skillnader i lönekostnader kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting**

Stadsledningskontoret välkomnar beslutet att utjämna till 100 procent för strukturella löneskillnader i kostnadsutjämnningen, enligt förslaget i delbetänkandet Deluppföljning av den kommunala utjämnningen (SOU 2006:84). Tidigare beslut att enbart ge 50 procents ersättning underminerar förtroendet för systemet.

### **Strukturella skillnader i markkostnader bör beaktas i kostnadsutjämnningen**

Utformningen av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet är en mycket angelägen fråga för Stockholms stad och stadsledningskontoret har under år 2010 inkommit med en



skrivelse till utjämningskommittén där kontoret påtalade att skillnader i markkostnader bör beaktas i kostnadsutjämnningen. Stadsledningskontoret vill på nytt framhålla vikten av detta, skrivelsen bifogas.

Den kommunalekonomiska utjämnningen har till syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Lokaler och mark är en grundförutsättning för kommunal verksamhet i hela riket och är av strukturell och opåverkbar karaktär. Därför bör skillnaderna i markkostnader mellan kommunerna beaktas i kostnadsutjämnningen på motsvarande sätt som lönekostnaderna. Exempelvis var markkostnaden för nybyggda flerbostadshus år 2008 hela 40 procent högre i Stockholms län jämfört med riket som helhet. Vidare var taxeringsvärdet för tomtmarken till hyreshusenheter nästan 3 gånger så höga i Stockholms län jämfört med riket som helhet år 2010.

Dagens utjämning tar hänsyn till skillnader i kostnader för uppvärmning och för byggkostnader, men då exklusive markkostnaderna. Att exkludera markkostnaderna är ett avsteg från principen om att utjämna för kostnader som är av strukturell karaktär och som kommunerna själva inte kan påverka. Om kommunerna äger eller hyr de lokaler som utnyttjas i den kommunala verksamheten är i detta hänseende ovidkommande. I växande städer som Stockholms stad medför bristen på byggbar mark att kommunerna ofta tvingas att hyra lokaler som inte ägs av dem själva för att klara av den obligatoriska verksamheten. Tätheten och den bristfälliga tillgången till mark gör också att det blir dyrt att bygga nytt.

Utredningen påpekar att storstäder har höga kostnader inom *Förskoleklass och grundskola* på grund av bland annat höga hyresnivåer. Det är bra att kommuner föreslås få ersättning i modellen avseende *befolkningsförändringar* för de merkostnader som uppstår med *nya* förskolelokaler till följd av kraftiga befolkningsökningar. Som kommittén även påpekar beror dessa ökade kostnader bland annat på höga markkostnader i de regioner som har en stark befolkningsökning. Däremot kompenseras inte kommunerna tillräckligt för differentierade lokalkostnader som är en följd av täthet och skilda markkostnader.

Stadsledningskontoret understryker vikten av en utredning för att se över storleken och omfattningen på de kostnader som beror på differentierade markkostnader med målsättningen att hitta en modell som utjämnar för dessa strukturella skillnader.

#### **Avslutande kommentarer**

Stadsledningskontoret framför i detta remissvar några avgörande invändningar mot förslagen och bedömningarna i slutbetänkandet. Centralt är att stadsledningskontoret anser att incitament för tillväxt *kan skapas* inom ramen för inkomstutjämnningen och att detta är av stor vikt för systemets fortsatta legitimitet. Stadsledningskontoret har också starka invändningar mot den föreslagna modellen för individ- och familjeomsorg.

Stadsledningskontoret vill dock understryka vikten av att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang. Införandet av samtliga föreslagna förändringarna bör avvaktas tills det att en kvalificerad utredning utrett möjligheten till en regional inkomstutjämning som ger incitament för tillväxt.

#### *Stadsledningskontorets modell för inkomstutjämnningen efter län med brytpunkt*

I enlighet med utjämningskommittén direktiv har stadsledningskontoret tagit fram en alternativ modell för inkomstutjämning som fortsatt stöder en hög utjämningsgrad och kommunal beskattningsrätt, men som också ger incitament för ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Den föreslagna modellen stimulerar även samverkan inom regionen avseende tillväxthö-

jande investeringar. Förslaget gör inte anspråk på att vara en färdig modell utan ska snarare ses som en idéskiss på hur inkomstutjämningen skulle kunna utformas.

Den föreslagna modellen beskrivs först kortfattat. Längre fram avhandlas varje moment var för sig tillsammans med resonemang kring för- och nackdelar i modellen samt vilka konsekvenser de olika momenten i inkomstutjämningen för med sig.

Det *första* steget i modellen är att inkomster som överskrider 320 000 kronor, vilket motsvarar 13 procent av kommunernas skatteunderlag, omvandlas till ett *statskommunalt bidrag* som sedan betalas ut generellt per invånare till landets kommuner. Syftet är att kommunerna inte ska gynnas av att ha många höginkomsttagare utan snarare av att ha en hög sysselsättningsgrad.

Det *andra* steget är att det sker en genomgående inkomstutjämning mellan länets kommuner. Detta för att länet oftast utgör arbetsmarknaden samt att kommuner med hög andel arbetande dagbefolkning även ska få ta del av de inkomster som genereras inom kommunen, men som idag tillfaller andra kommuner på grund av annan bostadsort. Detta skapar ett ömsesidigt beroende mellan kommunerna i länet, eftersom det blir viktigt att sysselsättningen är hög i länet som helhet för att det ska ge utslag i kommunernas intäkter. Vidare medför detta incitament för gemensamma satsningar på infrastrukturen i regionen och andra tillväxthöjande investeringar.

Det *tredje* steget är en utjämning mellan länen med acceptansnivåer på plus/minus 5 procent från riksgenomsnittet. Mellan 95 till 105 procent sker ingen utjämning. Anledningen till att ha viss acceptans på avvikelser är för att det ska kvarstå incitament för tillväxten samtidigt som länen med betydligt sämre förutsättningar fångas upp. Styrkan med den föreslagna modellen är att den ger incitament för ökad tillväxt och sysselsättning samtidigt som utjämningsgraden behålls hög. Modellen utjämnar främst inom länet, som oftast utgör arbetsmarknaden för invånarna, vilket skapar incitament för gemensamt strävande och samverkan för att stimulera tillväxten i regionen.

I tabellen nedan visas de olika delarna för en kommunal inkomstutjämning med nedre brytpunkt efter län.

**Tabell 1 Beräkning av inkomstutjämningen efter län med brytpunkt år 2009 för Huddiksvall kommun**

|   |                                                                              |            |
|---|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| A | Kommunens folkmängd år 2008                                                  | 36 934     |
|   | Uppräknat skatteunderlag för kommunen för inkomster <i>under</i> 320 000, kr |            |
| B | per inv.                                                                     | 155 638    |
|   | <b>Statskommunalt bidrag</b>                                                 |            |
| C | Kommunal skattsats år 2009                                                   | 21,65      |
|   | Statskommunal avgift: Inkomster som överskrider 320 000 i kommunen, kr       |            |
| D | per inv.                                                                     | -2 673     |
|   | Statskommunalt bidrag: Kommunernas skatteunderlag över 320 000, kr per       |            |
| E | inv.                                                                         | 4 716      |
| F | Statskommunalt bidrag/avgift, kr, (E - D) x A                                | 75 441 270 |
|   | <b>Utgörning inom länet</b>                                                  |            |
| G | Kommunens skattekraft, andel av länets medelvärde, %                         | 98,3%      |
| H | Länets kommunala skattesats år 2009                                          | 21,70      |
| I | Kommunens inkomstutjämningsbidrag/avgift, kr/inv.                            | 571        |
| J | Kommunens inkomstutjämningsbidrag/avgift, kr                                 | 21 096 036 |

**Utjämnning mellan länen med acceptansnivåer på +/- 5 procent av riksgenomsnittet. Avvikelser från acceptansgränsen utjämnas med 90 procent.**

|                                     |                                                                                     |         |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| K                                   | Länets skattekraft, andel av riksmedelvärdet, %, D / C.1                            | 100,5%  |
| L                                   | Länsvis skattesats (inkl skatteväxlingar), 90%                                      | 18,32   |
| M                                   | Kommunens inkomstutjämningsbidrag/avgift, kr/inv.                                   | 0       |
| N                                   | Kommunens inkomstutjämningsbidrag/avgift, kr                                        | 0       |
| <b>Statsbidrag</b>                  |                                                                                     |         |
| O                                   | Statsbidrag: Garantinivån i nuvarande utjämnningen (115%), kr per inv. <sup>1</sup> | 5 385   |
|                                     |                                                                                     | 198 889 |
| P                                   | Statsbidrag: Garantinivån i nuvarande utjämnningen (115%), kr                       | 513     |
| <b>Utfall i inkomstutjämnningen</b> |                                                                                     |         |
|                                     | Utfall i inkomstutjämnningen, inklusive statsbidrag, kr/inv. D + E + I + M +        |         |
| Q                                   | O                                                                                   | 7 999   |
|                                     |                                                                                     | 295 426 |
| R                                   | Utfall i inkomstutjämnningen, inklusive statsbidrag, kr, F + J + N + P              | 819     |
| <hr/>                               |                                                                                     |         |
|                                     | Justerat med eventuellt över-/underskott i kommunernas utgifter/bidrag i M          |         |
| <sup>1</sup>                        | och N                                                                               |         |

**Statskommunalt bidrag**

I detta förslag sätts brytpunkten på 320 000 kronor, vilket motsvarar 87 procent av det totala skatteunderlaget i rikets kommuner. Inkomster över denna nivå, 13 procent av det totala skatteunderlaget, används sedan som grund för ett *statskommunalt bidrag*. Om en person har en beskattningsbar inkomst på exempelvis 500 000 kronor så kommer inkomsten över 320 000, i detta exempel 180 000 kronor, utgöra utjämningsunderlaget i det statskommunala bidraget. De skatteintäkter som i vanliga fall skulle tillfalla kommunen över denna inkomstnivå blir istället ett generellt bidrag per invånare i hela riket.

Det statskommunala bidraget räknas fram genom att för varje kommun ta de sammanlagda inkomsterna som överskrider 320 000 kronor, multiplicera detta med den kommunala skattesatsen för att sedan summera ihop det totala skatteunderlaget som överskrider 320 000 för samtliga kommuner. Alla kommuner betalar således en avgift, men för vissa kommuner överskrider det statskommunala bidraget den avgift man betalar.

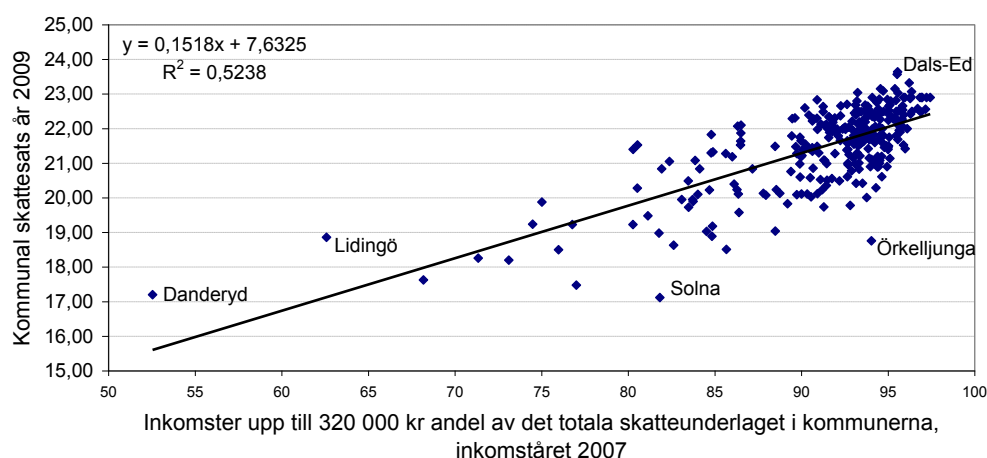
Detta resulterar i att kommuner med höga skattesatser betalar en större andel per skattekrona till utjämnningen än kommuner med lägre skattesatser. Det är däremot oftast kommuner med höga inkomster som har lägre skattesatser, vilket gör att dessa kommuner betalar en större avgift per invånare till det statskommunala bidraget. Alternativet vore att ha en enhetlig skatt för samtliga kommuner, ett riksgenomsnitt exempelvis, för inkomster som överskrider 320 000 kronor. Detta vore dock en inskränkning på den kommunala beskattningsrätten. Följden vore att invånare i kommuner med skattesatser under riksgenomsnittet skulle betala mer i skatt för sina inkomster över 320 000 kronor. Invånare i kommuner med högre skattesats än genomsnittet skulle betala mindre i skatt för inkomster över brytpunktsnivån. Detta skulle alltså innebära en regressiv inkomstbeskattning för kommuner som idag har höga kommunala skattesatser. I detta förslag har vi, utifrån detta resonemang, behållit kommunernas beskattningsrätt trots att detta även har sina nackdelar.

Kommuner som har en hög andel invånare med inkomster över 320 000 kronor kommer alltså att betala en högre andel av finansieringen av det statskommunala bidraget i jämförelse med kommuner med lägre inkomster. På samma sätt kommer kommuner med höga skattesatser betala en större andel per skattekrona. Om kommuner skulle vilja sänka sin skattesats av denna anledning vore resultatet att även deras egna skatteunderlag under 320 000 kronor skulle minska. I genomsnitt utgör kommunernas skatteunderlag upp till 320 000 kronor 87

procent av det totala skatteunderlaget i kommunerna. I Stockholms stad är denna andel under 80 procent medan skattesatsen var 17,48 år 2009. Stockholm skulle år 2009 få betala -8 818 kronor per invånare enligt detta förslag. I Överkalix kommun däremot utgör inkomster upp till 320 000 över 95 procent av skatteunderlaget i kommunen medan deras skattesats var 22,58. Överkalix kommun får, trots betydligt högre skattesats (5 enheter högre), endast betala -1 213 kronor per invånare till det statskommunala bidraget. Resultatet blir att Överkalix får ett nettotillskott i denna del av utjämnningen med 3 503 kronor per invånare medan Stockholm får en nettoförlust på -4 102 kronor per invånare.

I Figur 1 visas den kommunala skattesatsen år 2009 (vertikala axeln) i relation till brytpunktens andel av det totala skatteunderlaget (horisontella axeln) för varje kommun. Desto större andel inkomster under 320 000 kronor utgör av det totala skatteunderlaget desto högre skattesats har kommunerna. Danderyd och Lidingö har låga skattesatser generellt, men eftersom deras inkomstunderlag till väldigt stor andel utgörs av höginkomsttagare i jämförelse med övriga kommuner så blir utfallet att de avviker något från trenden. Solna avviker betydligt genom att ha en väldigt låg skattesats trots betydligt färre höginkomsttagare i jämförelse med exempelvis Lidingö som har en högre skattesats än vad Solna har.

**Figur 1 Den kommunala skattesatsen år 2009 relation till brytpunktens andel av det totala skatteunderlaget i kommunerna (SCB)**



Genom att ha en brytpunkt på 320 000 kronor, så förlorar kommuner med invånare med väldigt höga inkomster en stor del av skatteintäkterna över denna nivå. Kommuner som har en mer jämn och hög inkomstnivå i kombination med hög sysselsättning är vinnare i denna del av inkomstutjämnningen.

Ett exempel på detta är att Lidingö, med en beskattningsbar medelinkomst på 250 000 kronor och medianinkomst på 156 000 kronor år 2007, skulle betala en avgift på -19 651 kronor per person (vilket motsvarar de inkomster som överskrider 320 000 kronor).<sup>1</sup> Kiruna däremot, med en medelinkomst på 170 000 kronor och en medianinkomst på 160 000 kronor, skulle

<sup>1</sup> Medelinkomsten utgör genomsnittet av invånarnas beskattningsbara inkomster medan medianinkomsten är den inkomstnivå som hälften av invånarna under- respektive överskrider. Då det finns en sned fördelning, så som oftast är fallet med inkomster, när många har liknande inkomstnivåer samtidigt som ett fåtal har väldigt mycket högre inkomster är medianen ett mått att föredra eftersom detta då ger en bättre bild av "normalinkomsten" hos invånarna.

betala en avgift på -4 085 kronor per invånare. I Lidingö är det stor skillnad mellan invånarnas medelinkomst och medianinkomst, vilket beror på att det finns ett fåtal invånare med väldigt höga inkomster. Lidingö kommer till följd av detta betala en hög avgift. Kiruna däremot, som har en högre medianinkomst än invånarna i Lidingö och en medelinkomst som är nära medianen (en mer jämn fördelning av inkomsterna med andra ord), betalar en betydligt mindre avgift och får till och med en nettovinst i denna del av utjämningen. Förvärvsfrekvensen var, för åldrarna 16 år och uppåt, 60 procent i Lidingö och 61 procent i Kiruna år 2007 (SCB, RAMS).

### Utgjämning inom länet

Arbetsmarknaden sträcker sig i regel långt utanför kommunens gränser. Vissa kommuner är dessutom mer som en *bostadskommun* där invånarna främst har sitt boende medan andra kommuner är mer som en *arbetskommun* där bostadskommunernas invånare främst arbetar. Tillväxten bor, med andra ord, på andra ställen än där arbetskraften bor. I Malmö var exempelvis nattbefolkningen 116 862 år 2007 bland förvärvsarbetande över 16 år medan den förvärvsarbetande dagbefolkningen uppgick till hela 148 988 personer samma år. I Vellinge var sambandet däremot det motsatta med en nattbefolkning på 15 506 personer medan dagbefolkningen var 7 933 (SCB, RAMS).

I tabell 2 visas förhållandena för kommunerna i Stockholms län och specifikt för Stockholms kommun. Nattbefolkningen är högre än dagbefolkningen i de flesta kommuner i länet förutom för Stockholm, Solna, Södertälje, Sundbyberg, Danderyd och Sigtuna. Stockholms stad har dessutom en nettoinpendling (fler pendlar in till kommun än ut) gentemot de övriga kommunerna i länet bortsett ifrån Solna där fler pendlar från Stockholm till Solna än tvärtom. Tittar man på vilken näringsgren dag- och nattbefolkningen arbetar i för kommuner med högre dagbefolkning än nattbefolkning så är skillnaderna inte så stora mellan grupperna. Danderyd är den kommun som avviker då 40 procent av deras dagbefolkning år 2007 arbetade inom hälso- och sjukvård (Danderyds sjukhus), medan endast 13 procent av nattbefolkningen arbetade i denna näringsgren. Knappt en fjärdedel av Danderyds dagbefolkning hade sitt arbete inom kommungränsen (SCB, RAMS).

**Tabell 2 Förvärvsarbetande i Stockholms läns kommuner, både dag- och nattbefolkning samt in- och utpendlare till/från Stockholms kommun år 2007 (SCB, USK)**

|            | Dag- och nattbefolkning i Stockholms län                |                                                             |                                               | In- och utpendling av Stockholms kommuns förvärvsarbetande |                                  |                                             |
|------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------|
|            | Nattbefolkning, Förvärvsarbetande med bostad i regionen | Dagbefolkning, Förvärvsarbetande med arbetsplats i regionen | Differens, dagbefolkning minus nattbefolkning | Inpendlare från Stockholm till..                           | Utpendlare till Stockholm från.. | Differens/nettopendling till/från Stockholm |
| Upplands-  |                                                         |                                                             |                                               |                                                            |                                  |                                             |
| Väsby      | 19 398                                                  | 14 917                                                      | -4 481                                        | 1 822                                                      | 5 231                            | 3 409                                       |
| Vallentuna | 14 685                                                  | 7 658                                                       | -7 027                                        | 508                                                        | 4 046                            | 3 538                                       |
| Österåker  | 19 635                                                  | 9 225                                                       | -10 410                                       | 474                                                        | 5 419                            | 4 945                                       |
| Värmdö     | 18 968                                                  | 10 031                                                      | -8 937                                        | 1 192                                                      | 7 411                            | 6 219                                       |
| Järfälla   | 31 029                                                  | 22 729                                                      | -8 300                                        | 4 621                                                      | 12 678                           | 8 057                                       |
| Ekerö      | 12 441                                                  | 6 699                                                       | -5 742                                        | 1 255                                                      | 5 264                            | 4 009                                       |
| Huddinge   | 44 702                                                  | 40 054                                                      | -4 648                                        | 11 328                                                     | 21 222                           | 9 894                                       |

|                   |         |         |         |        |        |        |
|-------------------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| Botkyrka          | 35 591  | 22 253  | -13 338 | 4 123  | 13 358 | 9 235  |
| Salem             | 7 474   | 2 718   | -4 756  | 274    | 2 460  | 2 186  |
| Haninge           | 36 468  | 23 802  | -12 666 | 3 584  | 14 361 | 10 777 |
| Tyresö            | 20 800  | 10 095  | -10 705 | 1 639  | 10 234 | 8 595  |
| Upp-<br>lands-Bro | 11 178  | 7 273   | -3 905  | 735    | 3 527  | 2 792  |
| Nykvarn           | 4 669   | 2 212   | -2 457  | 66     | 537    | 471    |
| Täby              | 30 624  | 22 857  | -7 767  | 2 803  | 12 056 | 9 253  |
| Danderyd          | 13 983  | 16 412  | 2 429   | 3 761  | 6 795  | 3 034  |
| Sollentu-<br>na   | 30 322  | 23 641  | -6 681  | 4 403  | 12 576 | 8 173  |
| Stock-<br>holm    | 410 033 | 559 509 | 149 476 | -      | -      | -      |
| Södertäl-<br>je   | 38 145  | 45 647  | 7 502   | 3 932  | 5 264  | 1 332  |
| Nacka             | 42 517  | 30 541  | -11 976 | 7 905  | 21 364 | 13 459 |
| Sundby-<br>berg   | 18 709  | 19 234  | 525     | 6 439  | 8 983  | 2 544  |
| Solna             | 33 720  | 69 488  | 35 768  | 24 589 | 16 913 | -7 676 |
| Lidingö           | 20 157  | 11 865  | -8 292  | 2 491  | 9 937  | 7 446  |
| Vaxholm           | 5 304   | 2 615   | -2 689  | 207    | 1 702  | 1 495  |
| Norrtälje         | 26 275  | 20 413  | -5 862  | 429    | 2 768  | 2 339  |
| Sigtuna           | 18 554  | 26 166  | 7 612   | 3 032  | 3 350  | 318    |
| Nynäs-<br>hamn    | 12 021  | 7 284   | -4 737  | 382    | 2 715  | 2 333  |

Utifrån dessa resonemang bör en utjämning ske mellan länets kommuner. Detta för att länet utgör arbetsmarknadsregionen och för att kommuner som har hög dagbefolkningen även ska få ta del av de inkomster som genereras inom kommunen, men som tillfaller andra kommuner på grund av annan bostadsort. I Tabell 3 visas hur många som bor och arbetar i den egna kommunen uppdelat per län samt hur många som bor och arbetar inom varje län. I genomsnitt arbetade 32 procent av Sveriges befolkning utanför den egna kommunen år 2007 medan det endast var 7 procent som arbetade utanför länet. I Stockholms län var det hela 48 procent som arbetade utanför kommunen medan endast 3 procent hade ett arbete utanför länet.

Trots att det i regel är länet som utgör arbetsmarknaden finns det även några exempel på viss avvikelser. I Uppsala län arbetar endast 23 procent av befolkningen inom det egna länet samtidigt som det är 13 procent färre som arbetar i Uppsala län än som har sitt boende där. Detta beror till stor del på en utpendling till Stockholms län. Sammantaget innebär detta att Uppsala län, med eller utan utjämning, till stor del får ta del av inkomster som egentligen inte har genererats i det egna länet. Samma sak gäller för Hallands län som har en hög utpendling till i huvudsak Västra Götalands län.

Några avvikelser av annorlunda karaktär går främst att finna i Norrbotten, Västerbotten och Västernorrlands län. Om länet var en något för snäv gränsdragning för arbetsmarknaden i Uppsalas fall så är förhållandet det motsatta för de ovan nämnda länen i Norrland. I dessa län är det i hög grad kommunen som utgör arbetsmarknaden vilket gör en utjämning inom länet mindre rättvist ur pendlingssynpunkt. Det finns däremot fördelar med att ha utjämning inom länet trots att kommunen i huvudsak utgör arbetsmarknaden i en del fall. En stor fördel är att detta ger incitament för gemensamma satsningar på infrastruktur och annan samverkan för att öka sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten i regionen.

**Tabell 3 Antal och andel av förvärvsarbetande nattbefolkningen 16- år som arbetar och bor i kommunen eller i länet samt dagbefolkningens andel av nattbefolkningen i varje län år 2007 (SCB)**

|                      | Antal förvärvsarbetande |                  |                            |                         | % av förvärvsarbetande befolkningen som.. |                           | Dagbefolkningens andel av nattbefolkningen |
|----------------------|-------------------------|------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------|
|                      | Natt-befolkning         | Dag-befolkning   | Bor och arbetar i kommunen | Bor och arbetar i länet | ..Bor och arbetar i kommunen              | ..Bor och arbetar i länet |                                            |
| Stockholms län       | 977 402                 | 1035338          | 508 417                    | 945 062                 | 52,0                                      | 96,7                      | 105,9                                      |
| Uppsala län          | 158 512                 | 137113           | 106 647                    | 121 613                 | 67,3                                      | 76,7                      | 86,5                                       |
| Södermanlands län    | 123 212                 | 111549           | 89 725                     | 101 985                 | 72,8                                      | 82,8                      | 90,5                                       |
| Östergötlands län    | 193 906                 | 189896           | 149 478                    | 181 546                 | 77,1                                      | 93,6                      | 97,9                                       |
| Jönköpings län       | 166 753                 | 168973           | 134 245                    | 157 674                 | 80,5                                      | 94,6                      | 101,3                                      |
| Kronobergs län       | 89 962                  | 93581            | 72 066                     | 83 272                  | 80,1                                      | 92,6                      | 104,0                                      |
| Kalmar län           | 109 808                 | 107179           | 85 808                     | 102 057                 | 78,1                                      | 92,9                      | 97,6                                       |
| Gotlands län         | 27 087                  | 25972            | 25 043                     | 25 043                  | 92,5                                      | 92,5                      | 95,9                                       |
| Blekinge län         | 70 329                  | 70014            | 54 735                     | 63 617                  | 77,8                                      | 90,5                      | 99,6                                       |
| Skåne län            | 544 467                 | 535585           | 338 340                    | 517 979                 | 62,1                                      | 95,1                      | 98,4                                       |
| Hallands län         | 143 310                 | 125737           | 101 948                    | 113 473                 | 71,1                                      | 79,2                      | 87,7                                       |
| Västra Götalands län | 752 185                 | 761397           | 509 095                    | 720 048                 | 67,7                                      | 95,7                      | 101,2                                      |
| Värmlands län        | 124 562                 | 121212           | 92 349                     | 116 725                 | 74,1                                      | 93,7                      | 97,3                                       |
| Örebro län           | 129 625                 | 128747           | 96 760                     | 120 706                 | 74,6                                      | 93,1                      | 99,3                                       |
| Västmanlands län     | 116 027                 | 112741           | 87 411                     | 102 847                 | 75,3                                      | 88,6                      | 97,2                                       |
| Dalarnas län         | 129 797                 | 127907           | 98 535                     | 121 721                 | 75,9                                      | 93,8                      | 98,5                                       |
| Gävleborgs län       | 127 546                 | 125763           | 103 663                    | 118 916                 | 81,3                                      | 93,2                      | 98,6                                       |
| Västernorrlands län  | 114 543                 | 113713           | 97 440                     | 109 000                 | 85,1                                      | 95,2                      | 99,3                                       |
| Jämtlands län        | 61 139                  | 60183            | 49 696                     | 57 575                  | 81,3                                      | 94,2                      | 98,4                                       |
| Västerbottens län    | 123 526                 | 121246           | 107 925                    | 117 583                 | 87,4                                      | 95,2                      | 98,2                                       |
| Norrbottnens län     | 117 428                 | 116713           | 100 353                    | 113 218                 | 85,5                                      | 96,4                      | 99,4                                       |
|                      |                         |                  | <b>4 111</b>               |                         |                                           |                           |                                            |
| <b>Hela riket</b>    | <b>4 401 126</b>        | <b>4 390 559</b> | <b>3 009 679</b>           | <b>660</b>              | <b>68,4</b>                               | <b>93,4</b>               | <b>99,8</b>                                |

I detta förslag sker det alltså en fullständig inkomstutjämning inom länets kommuner som baseras på länets genomsnittliga kommunala skattesats för det aktuella året. Här får Stockholms kommun betala en avgift på -705 kronor per invånare för utjämningen inom Stockholms län. Kiruna kommun betalar en avgift på -3 364 kronor per invånare medan Överkalix kommun får ett bidrag på 1 413 kronor per invånare inom Norrbottens län. Vellinge betalar en avgift på -3 985 kronor per invånare medan Malmö får ett bidrag på 2 287 kronor per invånare inom Skåne län.

Denna del av utjämningen medför ett ömsesidigt beroende mellan kommunerna inom länet. Om någon kommun inom länet har en sämre inkomstutveckling än de övriga så kommer det att medföra att de övriga kommunerna betalar extra eller får mindre i bidrag för att kompensera detta. Skulle en kommun däremot gå bättre än de andra inom länet så kommer även de andra kommunerna vinna på detta eftersom inkomsterna under 320 000 kronor utjämnas fullständigt inom länet. För att en kommun ska öka sina skatteintäkter är det viktigt att länet i sin helhet har en god utveckling. Detta skapar inte bara ett beroendeförhållande utan även incitament för gemensam styrning och samverkan mellan kommunerna i länet för att stimule-

ra tillväxten. Incitament ges även för gemensamma satsningar på infrastrukturen som är en grundläggande faktor för tillväxten i regionen.

### **Utjämning mellan län med acceptansnivåer**

För att fånga upp län som har sämre förutsättningar än andra sker en utjämning mellan länen genom att ta den genomsnittliga inkomstnivån per invånare för de inkomster som uppgår till 320 000 kronor i länet. Skillnaden mellan länets genomsnittliga inkomstnivå och genomsnittet för riket utgör underlaget för inkomstutjämningen.

Det är däremot endast kommuner i län som överstiger 105 procent av riksgenomsnittet som får betala en avgift som motsvarar mellanskillnaden ned till 105 procent. De som hamnar under 95 procent får ett bidrag motsvarande mellanskillnaden. Mellanskillnaden kompenseras med 90 procent efter att hänsyn tagits till skatteväxlingar i länet. Kommuner i län som hamnar mellan 95 och 105 procent av riksgenomsnittet ingår inte i denna del av inkomstutjämningen. För utjämningsåret 2009 skulle endast kommuner i Skåne och Gotlands län få ett bidrag, medan inga kommuner hamnar över 105 procent.

Anledningen till att utjämningen inte är genomgående i denna del är för att det ska kvarstå incitament för tillväxt. Skulle det ske en utjämning mellan alla län med en kompensation på 90 procent av det som avviker från riksgenomsnittet så skulle en förändring av skatteunderlaget i relation till riket knappt påverka utfallet i skatteintäkter. Utjämningen för inkomster över 320 000 kronor samt mellan kommuner inom länet bidrar tillsammans till en hög utjämningsgrad. Denna del av utjämningen har till syfte att lyfta upp de län som avviker kraftigt från riksgenomsnittet samtidigt som incitamenten för tillväxt kvarstår.

### **Statsbidraget**

Summan på det statsbidrag som idag används för att finansiera utjämningen, i och med garantinivån på 115 procent av riksgenomsnittet, blir i detta förslag ett generellt statsbidrag per invånare. Detta statsbidrag justeras med eventuellt under-/överskott i inkomstutjämningen då vissa län får bidrag eller betalar en avgift beroende på om man hamnar över eller under 5 procent av riksgenomsnittet. Statsbidraget motsvarar 5 385 kronor per invånare baserat på de förutsättningar som gällde för utjämningsåret 2009.

Varför detta statsbidrag inkluderats i modellen är framför allt för att det ska bli samma skatteintäkter totalt för kommunerna som i den nuvarande utjämningen. Eftersom statsbidraget i den föreslagna modellen är helt fränkopplad utjämningen i övrigt så kan staten i förväg bestämma storleken på bidraget utan att behöva reglera detta i efterhand. I den nuvarande utjämningen, där samtliga kommuner lyfts till 115 procent av riksgenomsnittet, vet man inte vad slutsumman blir av statsbidraget vilket gör att en regleringsavgift/-bidrag införts i systemet. Någon regleringspost av detta slag är dock inte nödvändig i den föreslagna modellen.

### **Val av brytpunkt**

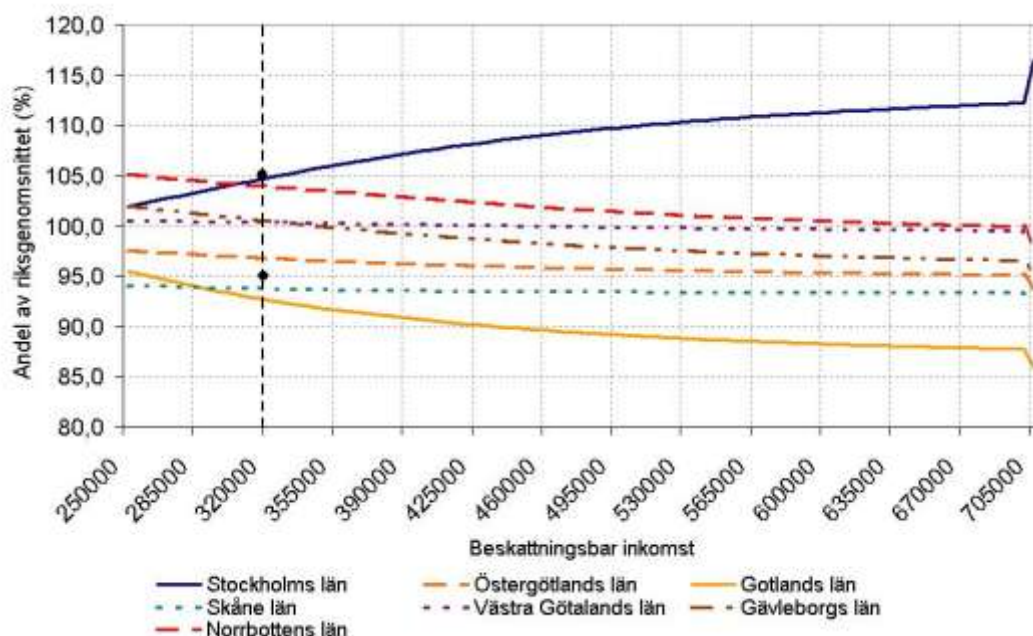
Skulle man välja att sätta en brytpunkt vid 250 000 kronor skulle inget län få ett bidrag i denna del av utjämningen, givet acceptansgränser på 5 procent från riksgenomsnittet, medan endast Norrbottens län skulle behöva betala en avgift. Ju högre denna gräns skulle sättas desto större andel av skattekraften skulle stanna kvar i kommunerna, medan fler län skulle betala en avgift eller få bidrag i utjämningen. Utjämningsgraden skulle dock bli mindre, givet att man accepterar viss avvikelse mellan länen, om man skulle sätta en högre brytpunkt medan utjämningen skulle bli högre med en lägre brytpunkt. Gotland och Skåne län hamnar under 95 procent av riksgenomsnittet redan vid låga brytpunkter.

I Figur 2 visas den beskattningsbara inkomsten upp till bestämda inkomstnivåer (intervaller om 5 000 kronor) på den horisontella axeln. Den vertikala axeln visar på hur länet förhåller



sig till riksgenomsnittet vid olika brytpunkter för den beskattningsbara inkomsten på den horisontella axeln. Anledningen till att Stockholms län drar iväg från riksgenomsnittet vid höga brytpunkter på inkomsterna är för att fler i detta län har väldigt höga inkomster i förhållande till riket. Att Skåne, och framförallt Gotland, minskar i förhållande till riket vid högre inkomstnivåer beror på att höginkomsttagarna i dessa län är betydligt färre i jämförelse med riket. I den föreslagna modellen för inkomstutjämning har brytpunkten fixerats vid 87 procent av det totala skatteunderlaget, vilket motsvarar inkomster upp till 320 000 kronor i figuren nedan. Inkomster över denna nivå kommer således att omvandlas till statskommunalt bidrag som betalas ut generellt per invånare.

**Figur 2 Länens andel av riksgenomsnittet vad gäller beskattningsbar inkomst för olika brytpunkter (5000kr intervaller) inkomståret 2007**



### Utgämning för landstingen

Den föreslagna modellen är framför allt utformad för den kommunala inkomstutjämningen, men går även att applicera på inkomstutjämningen för landstingen. I stället för den kommunala skattesatsen används skattesatsen till landstinget när man utjämnar samtliga inkomster som överskrider 320 000 kronor. Det sker däremot ingen utjämning inom länet, av naturliga skäl, eftersom landstinget utgör länet. Det är samma två län (Skåne och Gotland) som får ett bidrag i utjämningen mellan landstingen som motsvarar 90 procent av mellanskillnaden till den accepterade avvikelelsenivån på 5 procent, efter att hänsyn tagits till skatteväxlingar mellan kommun och landsting.

### Jämförelser med den nuvarande utjämningen

Den nuvarande inkomstutjämningen går till på så vis att man tar den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten i landet och höjer den till 115 procent. För varje kommun tar man sedan dessa 115 procent av riksgenomsnittet multiplicerat med antalet personer i kommunen. Detta utgör skatteutjämningsunderlaget som man sedan tar minus det faktiska skatteunderlaget i kommunen. Kommuner som hamnar under det skatteunderlag som beräknats utifrån 115 procent av riksgenomsnittet får ett bidrag motsvarande 95 procent av det som avviker från genomsnittet. Kommuner som hamnar över 115 procent av riksgenomsnittet betalar en avgift som motsvarar 85 procent av det man avviker. Den länsvisa skattesatsen, som bestämmer storleken på bidraget/avgiften, bestäms efter hänsyn tagits till skatteväxlingar mellan kommun och landsting. Samma skatteväxlingar har antagits när den nya modellen räknats fram efter län med brytpunkt.

### Utjämningsgrad

I tabellen nedan jämförs den nuvarande utjämningen med den föreslagna givet samma skattesatser och skatteväxlingar för varje kommun och län. Underlaget för beräkningarna avser utjämningen 2009 med inkomstuppgifter avseende 2007 uppräknad med förbestämda faktorer för år 2008 och 2009. Befolkningen avser 1 november 2008. Resultatet, givet samma skattesatser och skatteväxlingar, visas i tabellen nedan för ett antal utvalda kommuner. Riksgenomsnittet och skatteintäkterna i tabellen är alltså hypotetiska.

**Tabell 4 Hypotetiska skatteintäkter och riksgenomsnitt givet samma skattesatser och skatteväxlingar**

|           | Innan utjämning |                | Nuvarande utjämning |                | Utjämning efter län med brytpunkt |                |
|-----------|-----------------|----------------|---------------------|----------------|-----------------------------------|----------------|
|           | Skattintäkter   | Riksgenomsnitt | Skattintäkter       | Riksgenomsnitt | Skattintäkter                     | Riksgenomsnitt |
| Ärjäng    | 28 487          | 75,94          | 42 520              | 98,99          | 41 877                            | 97,49          |
| Haparanda | 30 768          | 82,02          | 42 617              | 99,21          | 43 967                            | 102,35         |
| Malmö     | 32 408          | 86,39          | 42 686              | 99,37          | 42 593                            | 99,16          |
| Botkyrka  | 32 897          | 87,70          | 42 707              | 99,42          | 44 229                            | 102,96         |
| Kiruna    | 40 747          | 108,62         | 43 038              | 100,19         | 43 967                            | 102,35         |
| Stockholm | 45 460          | 121,19         | 43 469              | 101,20         | 44 229                            | 102,96         |
| Velinge   | 45 615          | 121,60         | 43 491              | 101,25         | 42 593                            | 99,16          |
| Danderyd  | 68 424          | 182,40         | 46 734              | 108,80         | 44 229                            | 102,96         |

Utjämningsgraden, kommunens egna skatteintäkter inklusive utjämningen satt i relation till riket, skiljer sig åt på flera sätt mellan de olika modellerna. Det går inte att direkt säga att den föreslagna modellen har en högre eller lägre utjämningsgrad eftersom modellerna skiljer sig åt på många sätt. Den nuvarande modellen utgår ifrån en garantinivå på 115 procent av riksgenomsnittet och avvikelser utjämnas med 95 procent för bidrag och 85 procent för avgifter. I den nya modellen blir det i första steget en fullständig utjämning för inkomster som överskrider 320 000 kronor. Inkomster under denna nivå utjämnas sedan 100 procentigt inom länets kommuner som ett andra steg. I tredje steget sker en utjämning mellan länen av de inkomster som underskrider 320 000 kronor, men som endast omfattar län som hamnar under 95 procent och över 105 procent av riksgenomsnittet. Den avvikande mellanskillnaden från acceptansnivåerna utjämnas med 90 procent mellan länen.

Resultatet av detta blir, givet samma skattesatser, att Årjäng skulle utjämnas från 76 procent till 99 procent av riksgenomsnittet i den nuvarande modellen. Med den föreslagna modellen blir utjämnningen upp till 97 procent för Årjäng, vilket är en utjämningsgrad som är något lägre. För Malmö är utjämningsgraderna likvärdiga mellan den nuvarande modellen och den föreslagna. Haparanda och Botkyrka, som ligger en bra bit under riksgenomsnittet innan utjämnningen, skulle hamna över riksgenomsnittet med den föreslagna modellen på över 102 procent. Danderyd utjämnas i en högre grad med den föreslagna modellen och Vellinge går från att vara en bra bit över riksgenomsnittet till att hamna strax under.

Att utjämnningen har ett spretigare uttryck i den föreslagna modellen beror på att olika delar av skatteunderlaget utjämnas i tre olika steg givet en bestämd brytpunkt. Av denna anledning förlorar exempelvis Vellinge och Danderyd stor del av sitt skatteunderlag som de har från sina höginkomsttagare. Norrbottens län behåller större andel av sitt skatteunderlag inom länet eftersom de har en hög och jämn inkomstnivå bland invånarna. Trots att alla kommuner i Norrbotten inte har en hög medianinkomst så får alla ta del av det i och med utjämnningen inom länet. Detta är dock hypotetiska siffror baserade på samma skattesatser och skatteväxlingar. I realiteten skulle Danderyd exempelvis få något högre skatteintäkter med den föreslagna modellen givet skattesatser och skatteväxlingar som gällde för utjämnningen år 2009.

Sammanfattningsvis är det framför allt kommuner i län med hög medianinkomst och hög förvärvsfrekvens som skulle få mer utdelning i den föreslagna modellen. Kommuner med invånare med väldigt höga inkomster skulle däremot förlora en betydlig del av skatteunderlaget. Den föreslagna modellen tar även hänsyn till att arbetskraften inte alltid bor där tillväxten bor eftersom arbetsmarknaden sträcker sig över kommungränserna och oftast inom länet. En genomgående utjämnning sker därför för samtliga kommuner inom länet.

### **Incitament för tillväxt**

Skulle exempelvis Katrineholm öka sitt skatteunderlag med 3000 kronor per invånare så skulle deras skatteintäkter efter den nuvarande utjämnningen bli, givet att övriga kommuner ligger kvar på samma skatteunderlag, 77 kronor mer per invånare. Skulle Katrineholm öka sitt skatteunderlag med samma summa per invånare, givet deras tidigare fördelning av inkomster under och över 320 000 kronor, skulle skatteintäkterna öka med 89 kronor per invånare med den föreslagna modellen. Varför ökningen är större i den föreslagna modellen är för att utjämnningen, för inkomster under 320 000 kronor, inte sker mellan samtliga kommuner i riket utan endast mellan kommunerna i länet. Skulle däremot en mindre kommun som Lilla Edet öka sitt skatteunderlag med 3000 kronor per invånare skulle skatteintäkterna öka med 99 kronor per invånare i den nuvarande utjämnningen, men endast 46 kronor per invånare i den föreslagna modellen, givet att de övriga kommunerna är kvar på samma skatteunderlag.

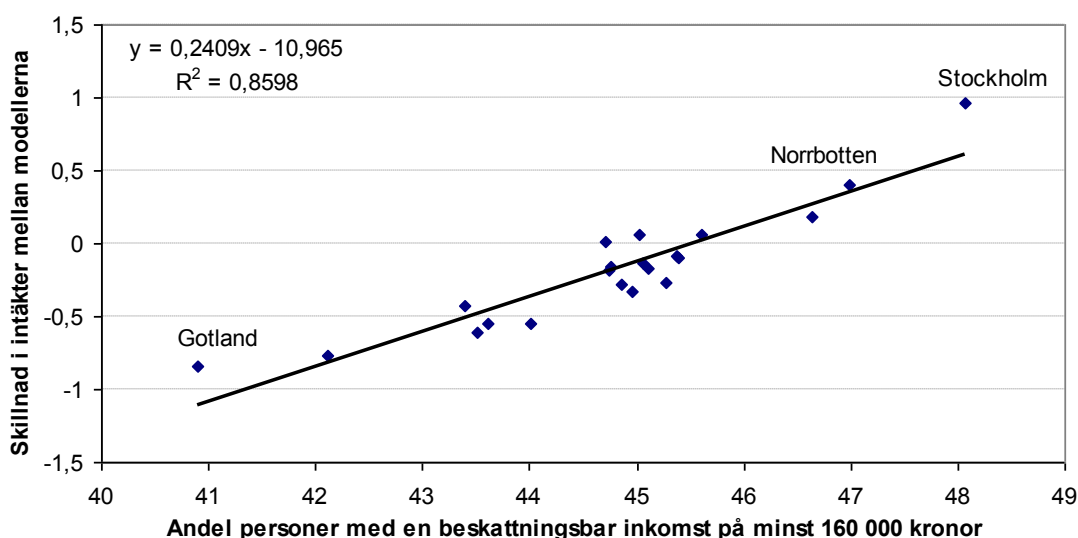
Varför Katrineholm ökar mer sitt skatteunderlag i den föreslagna utjämnningen beror på att de är en medelstor kommun på 32 250 invånare (1 november 2008) i ett län med 267 275 invånare. Katrineholm utgör alltså 12 procent av länet. Eftersom utjämnningen sker inom länet har man större möjlighet att påverka ens egna skatteunderlag om kommunen även utgör en större del av länet. Lilla Edet utgör med sina 12 800 invånare inte ens 1 procent av Västra Götalands län och eftersom utjämnningen är 100 procentig inom länet i den föreslagna modellen så blir ökningen av Lilla edets skatteintäkter endast marginell. Skulle däremot Göteborg öka sitt skatteunderlag med 3000 kronor per invånare skulle deras skatteintäkter öka med 106 kronor mer per invånare med den föreslagna modellen i jämförelse med den nuvarande utjämnningen. Även Lilla Edet, som ligger i samma län, skulle öka sina skatteintäkter med hela 200 kronor per invånare med den föreslagna utjämnningen i stället för endast 41 kronor med den nuvarande utjämnningen.

När större delen av ett län ökar sitt skatteunderlag i förhållande till riket så kommer de även att få behålla en större del av skatteintäkterna som genereras med den föreslagna modellen. Skulle däremot endast en mindre kommun i ett stort län öka sina skatteintäkter så kommer detta inte få något större effekt, i vare sig den nuvarande utjämningen eller den föreslagna. Eftersom arbetsmarknaden oftast sträcker sig över hela länet så kommer även samtliga kommuner gynnas av tillväxten inom länet med den föreslagna utjämningen, oavsett var arbetskraften bor eller arbetar i länet. Detta skapar inte bara incitament för tillväxt utan även ett ömsesidigt beroende mellan kommunerna inom länet.

I Figur 3 visas skillnaden i intäkter (skatteintäkter per skattekrona) mellan modellerna samt andelen personer i länsens befolkning med en inkomst på minst 160 000 kronor. De län som får en högre andel skatteintäkter i relation till dess skatteunderlag i den föreslagna modellen är främst län som har en hög sysselsättningsgrad (andel personer som betalar kommunalskatt) i kombination med att de sysselsatta har en stadig inkomst från sitt förvärvsarbete (inkomster på minst 160 000 kronor).

Sysselsättningsgraden i sig själv avgör inte om skatteintäkterna blir högre i ett län i den nya modellen utan det som avgör är sysselsättningsgraden i kombination med en stadig inkomst. Med stadig inkomst menas att ens förvärvsarbete är ens huvudsakliga sysselsättning och att den är tillräcklig för att kunna försörja sig på. I Figur 3 har *stadig inkomst* definierats som *beskattningsbar inkomst på minst 160 000 kronor*, vilket visar på ett väldigt starkt samband med skillnaden i skatteintäkter mellan modellerna. I Norrbottens län är det exempelvis 47 procent av befolkningen som har en beskattningsbar inkomst på minst 160 000 kronor. Norrbottens län får en ökad intäkt på 40 öre per skattekrona (0,4 procent). Gotland däremot, med 41 procent av befolkningen som har en inkomst på minst 160 000 kronor, får en intäktsförlust på 84 öre per skattekrona (0,84 procent).

**Figur 3 Skillnad i skatteintäkter per skattekrona mellan den nuvarande kommunala inkomstutjämningen och den föreslagna modellen i relation till andelen personer i länsens befolkning med en beskattningsbar inkomst på minst 160 000 kronor**

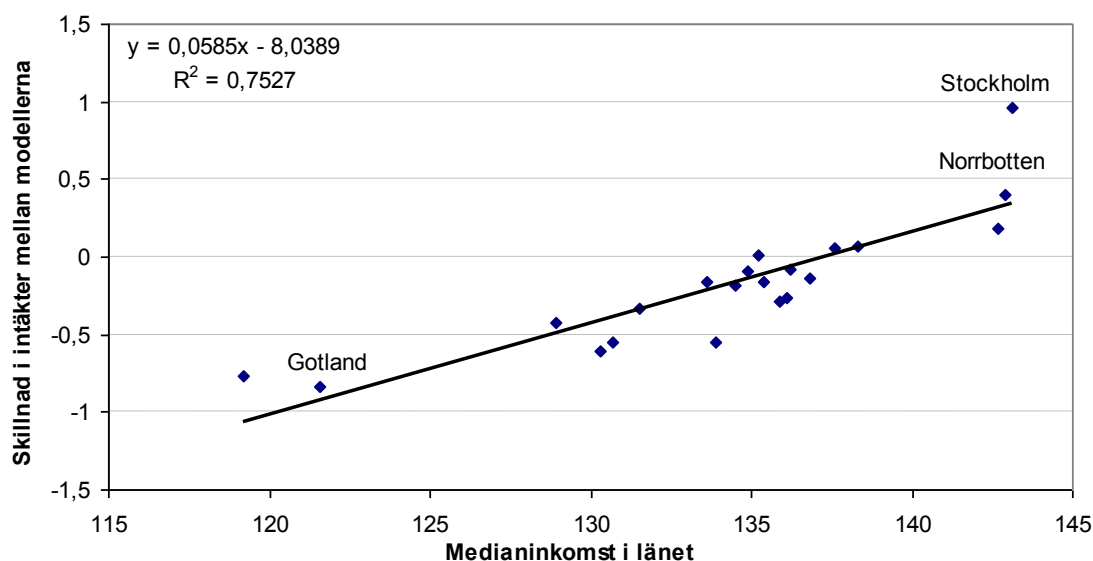


I Figur 4 visas medianinkomsten i länen och dess relation till skillnaden i skatteintäkter per skattekrona mellan modellerna. Här kan tydas ett starkt samband mellan vilka län som får högre och lägre skatteintäkter med den föreslagna modellen. Län med högre medianinkomst får även högre skatteintäkter generellt med den föreslagna modellen. Det är inte medelin-

komsten i länet som i huvudsak avgör om ett län får högre intäkter, detta eftersom höga inkomster över 320 000 kronor finansierar det statskommunala bidraget. Stockholms län avviker från trenden i Figur 4, men även till viss del i Figur 3. Detta beror framförallt på att Stockholms län i dagens utjämning betalar en avgift till finansieringen av inkomstutjämningen. Stockholms län kommer med den föreslagna modellen att fortsätta betala en stor del av finansieringen, men en större andel kommer att stanna kvar inom länet av de inkomster som genererats i regionen. Detta gäller även för de övriga länen, men eftersom Stockholms län betalar en avgift i dagens utjämning blir det positiva utslaget större i skatteintäkter per skatte-krona med den föreslagna modellen.

Det som avgör om ett län får högre intäkter per skatte-krona med den nya modellen är om sysselsättningsgraden är hög i kombination med en stadig inkomstnivå bland invånarna. Ett län skulle inte få högre skatteintäkter, i den föreslagna modellen, genom att höginkomsttagare skulle få en ännu högre inkomst. Det som krävs av ett län för att öka sina skatteintäkter är att sysselsättningsgraden ökar i länets kommuner i kombination med att fler har ett förvärvsarbete som gör en självförsörjande. Den föreslagna modellen stimulerar tillväxten samtidigt som ett beroendeförhållande skapas mellan länets kommuner för att driva på tillväxten, ett ömsesidigt beroende som baseras på att länet i huvudsak utgör arbetsmarknaden för kommunernas invånare. Detta ger även incitament för gemensamma satsningar på infrastrukturen i regionen för att öka tillgängligheten, vilket är en grundläggande faktor för tillväxten.

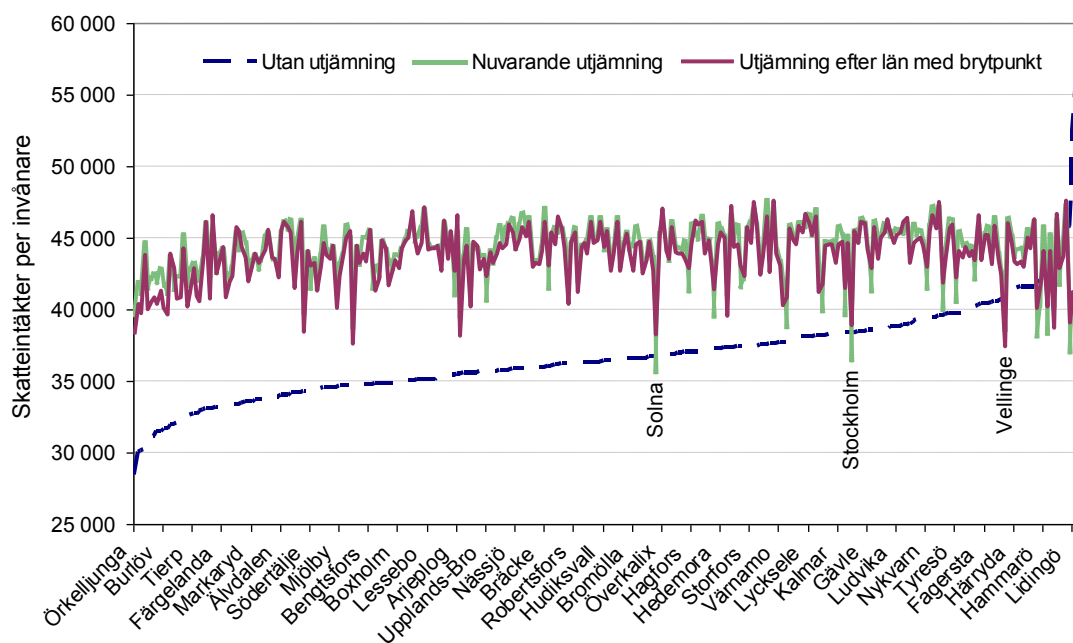
**Figur 4 Skillnad i skatteintäkter per skatte-krona mellan den nuvarande kommunala inkomstutjämningen och den föreslagna modellen i relation till medianinkomsten i länen**



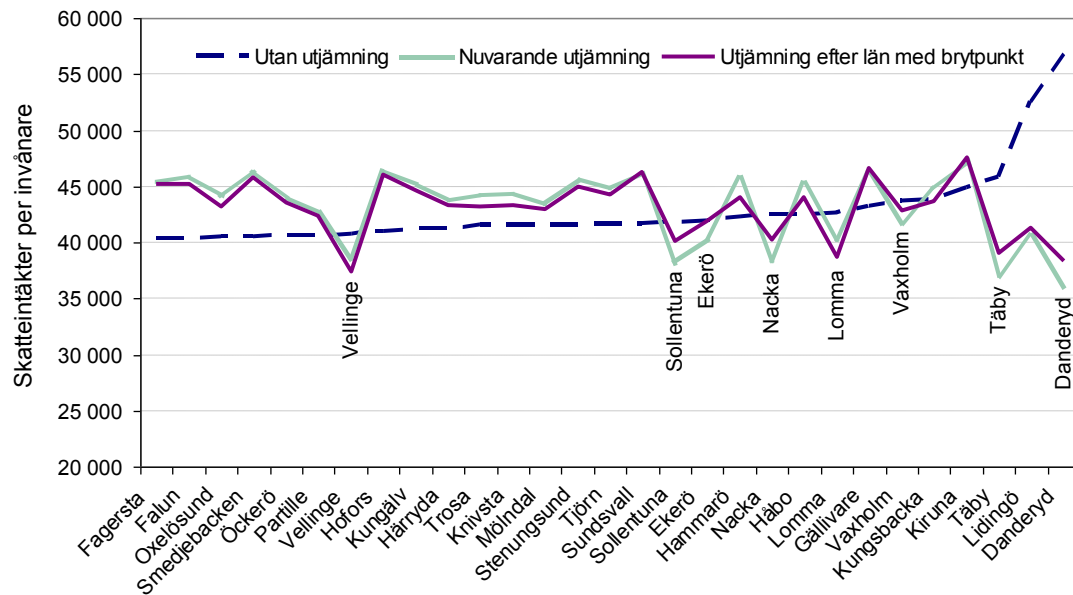
#### Skillnader i utfall

I de två figurerna nedan visas hur inkomstutjämningen slår för varje kommun – både med det nuvarande systemet och med det föreslagna. I Figur 5 visas detta för samtliga kommuner sorterat efter kommunens skatteintäkter per invånare innan utjämning. I Figur 6 visas endast hur utjämningen slår på kommuner med väldigt höga beskattningsbara inkomster (de kommuner längst till höger i Figur 5). Den streckade blåa linjen är inkomster utan inkomstutjämning, den ljusa gröna är efter nuvarande utjämning och den mörka lila linjen är skatteintäkter per invånare med den föreslagna modellen.

**Figur 5 Skatteintäkter utan inkomstutjämning, med nuvarande utjämning samt med föreslagen modell för varje kommun**



**Figur 6 Skatteintäkter utan inkomstutjämning, med nuvarande utjämning samt med föreslagen modell för kommuner med väldigt höga inkomstnivåer utan utjämningen**

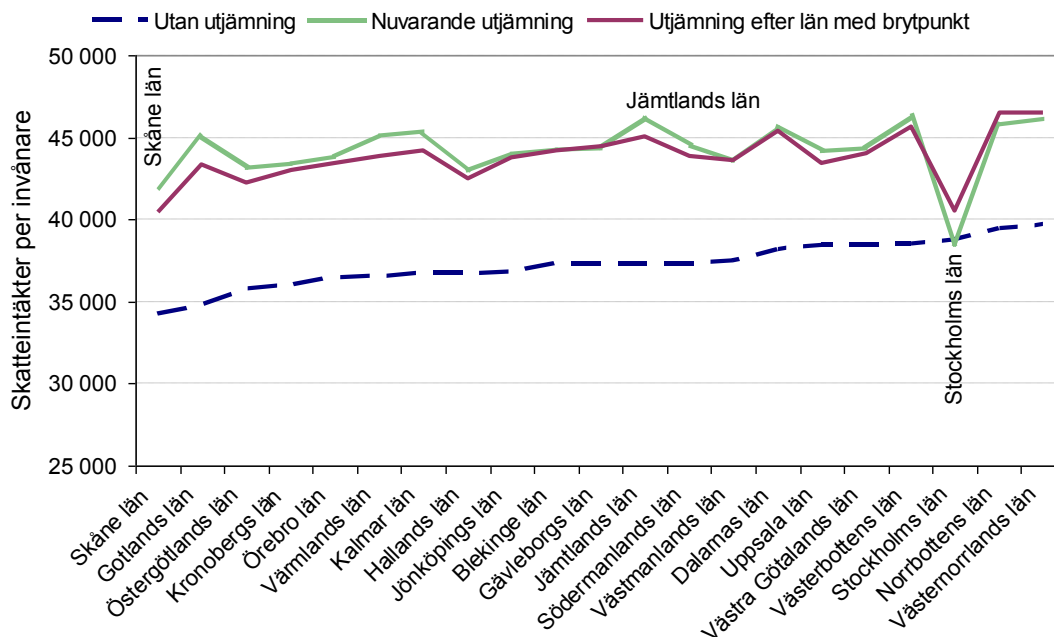


Genomgående är att utjämningsgraden är hög för både nuvarande och föreslagen modell, vilket bland annat kan uttydas genom att linjerna för den nuvarande utjämnningen och den föreslagna följer varandra med små avvikelser generellt. De kommuner som främst får ett högre skatteunderlag per invånare, i jämförelse med den nuvarande utjämnningen, är kommuner belägna i Stockholm, Västernorrland och Norrbottens län. Kommunernas utfall i inkomstutjämnningen summerat per län visas i Figur 7. Vellinge kommun, som redan idag betalar till inkomstutjämnningen, kommer att betala mer per invånare med den föreslagna utjämnningen i jämförelse med den nuvarande. Botkyrka och Haparanda, som i nuvarande systemet får ett stort bidrag per invånare, kommer få ett ännu större bidrag per invånare i den föreslagna modellen.

Kommuner som inte får lika höga bidrag med den föreslagna utjämnningen är kommuner i Värmland, Kalmar, Gotland och Skåne län, vilket visas i Figur 7. Detta beror bland annat på låga medianinkomster och låga förvärvsfrekvenser i dessa län. Skulle man ta hänsyn till utpendlingen från Skåne till Danmark över Öresundsbron så skulle situationen vara en annan för Skånes del, vilket beror på att dessa pendlare inte finns med i statistiken och därmed inte heller i utjämnningen. År 2007 var det över 15 000 personer som pendlade från Skåne till Danmark. Antar man sedan att dessa hade en medelinkomst som motsvarade den genomsnittliga nivån i Skåne samma år för de sysselsatta, vilket troligtvis är en underskattning, så skulle detta innebära att skatteunderlaget egentligen skulle vara 3,2 miljarder högre för Skåne län inkomståret 2007.

I den föreslagna modellen skulle Skåne län få en intäktsminskning med nästan 1600 kronor per invånare. Tar man hänsyn till de beräknade 3,2 miljarderna som går förlorade i inkomstutjämnningen skulle Skåne få en intäktsminskning med knappt 1300 kronor per invånare. Varför intäktsminskningen inte blir lika stor mellan modellerna när hänsyn tas till de förlorade 3,2 miljarderna är på grund av att en större andel av skatteunderlaget stannar kvar inom länet med den föreslagna modellen. Exklusive de 3,2 miljarderna hamnar Skåne under 95 procent av riksgenomsnittet för inkomster upp till 320 000 kronor, men tar man hänsyn till pendlarnas inkomster skulle Skåne län ligga på närmare 96 procent av riksgenomsnittet. Trots att Skåne får lägre skatteintäkter i den föreslagna utjämnningen ges däremot ett större incitament för ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt eftersom länet får behålla en större andel av de inkomster som genereras i regionen.

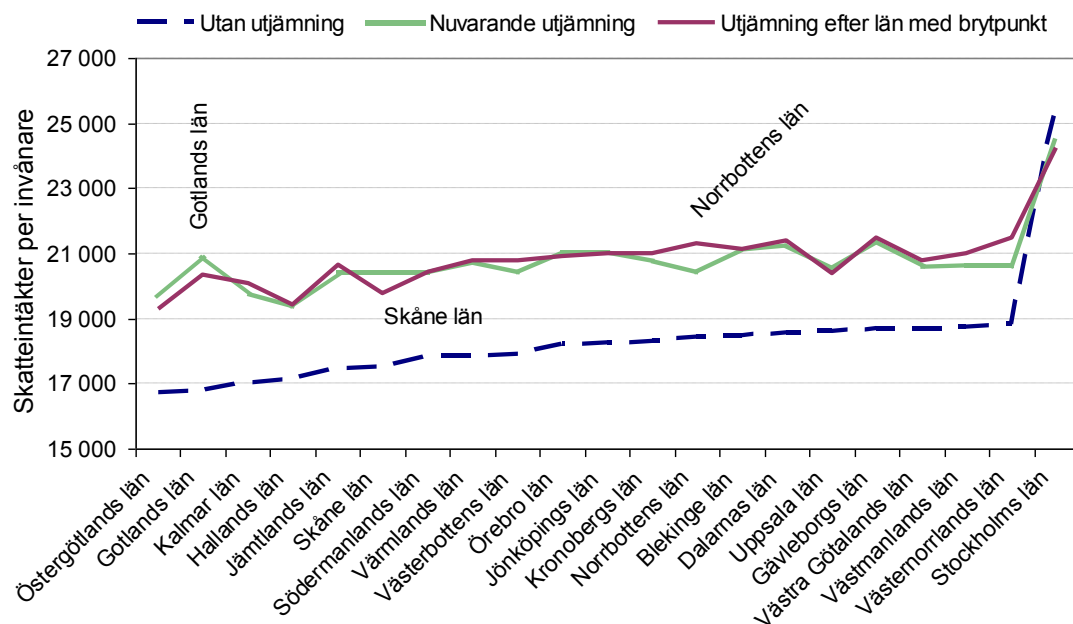
**Figur 7 Skatteintäkter utan inkomstutjämning, med nuvarande utjämning samt med föreslagen modell för kommunerna i varje län**



I Figur 8 visas även hur den föreslagna inkomstutjämningen skiljer sig åt från den nuvarande när den appliceras på landstingen. Skillnaderna är inte lika stora för landstingen som för kommunerna och de flesta landstingen får högre skatteintäkter i denna del av utjämningen i jämförelse med den nuvarande utjämningen. De landsting som får mindre skatteintäkter är bland annat Gotland, Skåne, Östergötland och Stockholm. Varför Stockholms län får mindre skatteintäkter i utjämningen mellan landstingen, men betydligt mer i utjämningen mellan kommunerna beror på att Stockholms landsting har en hög skattesats. Eftersom det är den egna skattesatsen som avgör hur mycket kommun och landsting betalar per skattekrone av de inkomster som överskrider 320 000 kronor så blir denna effekt betydligt mer kännbar för Stockholms landsting än vad den blir för Stockholms läns kommuner som generellt har betydligt lägre skattesatser än i riket.



**Figur 8 Skatteintäkter utan inkomstutjämning, med nuvarande utjämning samt med föreslagen modell för landstingen**



#### Olika ansvarsfördelningar av verksamhetsområden mellan kommuner och landsting

Den föreslagna modellen tar inte hänsyn fullt ut vad gäller olika ansvarsfördelningar i verksamhetsområden mellan kommuner och landsting i länen. Att Stockholms landsting har en betydligt högre skattesats är för att de ansvarar över fler ansvarsområden än övriga landsting. Detta betyder samtidigt att Stockholms kommuner kan ha en lägre skattesats än övriga kommuner i riket. Som förslaget är utformat får Stockholms kommuner betydligt högre skatteintäkter medan landstinget får lägre skatteintäkter i jämförelse med nuvarande modell. Det finns dock metoder för att komma ifrån detta problem. Den metod vi förordar är att slå ihop det statskommunala bidraget för landsting och kommuner till ett enhetligt bidrag till varje län och dess kommuner. Genom att sedan ta den kommunala skattesatsen i relation till den totala skattesatsen i länet får kommunerna sin andel av det statskommunala bidraget medan landstinget får en annan.

Låt oss ta ett exempel på hur detta skulle gå till. Med det nuvarande förslagets utformning får varje kommun 4716 kronor och varje landsting 2627 kronor per invånare från det statskommunala bidraget som invånarna själva finansierar med de inkomster som överskrider 320 000 kronor. Alternativet vore att slå ihop dessa summor till en enhetlig summa för varje län på 7343 kronor per invånare. Sedan delas detta upp till kommuner och landsting beroende på den kommunala skattesatsens andel av den totala skattesatsen i länet och detsamma för landstinget. För Stockholms län skulle detta innebära att kommunerna skulle få ett bidrag på 4318 kronor per invånare medan landstinget skulle få ett bidrag på 3024 kronor per invånare. Summan är dock densamma för länet på 7343 kronor. Detta medför att Stockholms läns kommuner i genomsnitt får ökade skatteintäkter per skattekrone på 0,77 kronor i stället för 0,96 med den föreslagna modellen. Landstinget skulle få en ökad skatteintäkt per skattekrone som motsvarar 0,11 istället för en minskad skatteintäkt på -0,08. Den totala skatteintäkten för länet skulle dock bli densamma på 0,89 kronor per skattekrone.

#### Hög sysselsättning i kombination med stadiga inkomstnivåer

De län som i huvudsak får mer skatteintäkter med den föreslagna modellen är län med hög sysselsättning i kombination med stabila inkomstnivåer. De som får mindre är således län

med låg sysselsättningsgrad i kombination med låga inkomstnivåer. En effekt av detta är att län med hög andel arbetsför befolkning således även har högre sysselsättning. Är befolkningen i länet framför allt i åldrarna 19-64 år är dessutom inte bara sysselsättningsgraden generellt högre utan även den generella inkomstnivån. Att vi har en inkomstutjämning är i huvudsak för att skapa liknande förutsättningar för kommunal verksamhet i hela riket. Åldersstrukturen, andelen i åldrarna 30-64 år, förklarar ungefär 25 procent av skillnaderna i utfall mellan nuvarande och föreslagen modell, vilket bör ses som en relativt svag förklaringsgrad. Förklaringsgraden blir dessutom svagare om man tar skillnaderna mellan modellernas utfall i relation till åldersgruppen 19-64 andel av befolkningen. Kostnadsutjämningen utjämnar dessutom kostnaderna som en hög andel unga och gamla innebär för kommunernas utgifter.

Det bör även beaktas att en förvärvsarbetande befolkning i åldrarna 19-64 innebär en negativ effekt i kostnadsutjämningen. Ökar andelen sysselsatta i kommunens befolkning så medför detta i dagens utjämningsystem att en stor andel av intäkterna utjämnas mellan landets kommuner samtidigt som kommunen får mindre bidrag (högre avgift) i kostnadsutjämning. Beräkningar gjorda av SKL för utjämningen år 2006 visar på att Vallentuna exempelvis endast skulle få 8800 kronor som en följd av att en person i åldern 19-64 med en inkomst på 250 000 kronor flyttar in i kommunen. Detta beror på inkomstutjämning och att kostnadsutjämningen försämras på grund av minskad andel barn, ungdomar, äldre och personer i andra socioekonomiska grupper i befolkningen. Samtidigt nämns det i deluppföljningen av den kommunalekonomiska utjämningen från år 2006 att en person i åldern 19-64 i genomsnitt kostar ungefär 8000 kronor per år för en kommun. Tar man detta i åtanke finns det knappt något incitament till att öka andelen sysselsatta i kommunen. Beräkningar gjorda av SKL för utfallet år 2010 visar på att Stockholms kommun skulle få en marginaleffekt på strax över 7000 kronor då en person i åldern 19-64 år med inkomst på 250 000 kronor flyttar in till kommunen. Skulle man ta detta i relation till den genomsnittliga kostnaden för en person i den specifika åldersgruppen skulle det innebära en förlust för Stockholms kommun. Detta ger snarare incitament på att motverka inflyttning av arbetskraft till kommunen.

Effekten av inflyttad arbetskraft och mycket annat visar på behovet av att skapa reella incitament för ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt i utjämningsystemet. Att det framför allt är län med hög sysselsättning i kombination med stadiga inkomster som får högre skatteintäkter i den föreslagna modellen för inkomstutjämning har tydligt visats i denna skrift. Vad som sedan avgör om länet har en lägre eller högre sysselsättningsgrad i samband med mer eller mindre stabila inkomster är inte lika självklart. Modellens syfte är att ge incitament för en ökad sysselsättning i kommunerna, vilket knappt existerar i dagens utjämning. Detta kräver inte bara att kommunerna själva arbetar för att få upp andelen i huvudsak sysselsatta utan även att det sker ett gemensamt strävande inom länet för ökad tillväxt genom satsningar på infrastruktur med mera. Detta gynnar inte bara kommunerna i länet utan även riket som helhet.