



Bilagor

Bilaga I. Utjämningsens historia och stadens ställningstaganden genom åren

Någon form av utjämning mellan regioner har egentligen funnits under hela 1900-talet. År 1917 lämnade riksdagen för första gången stadsunderstöd till skattetyngda kommuner. Redan år 1925 brottades utredningen *Den Kommunala Skatteutjämnningen* med frågan.

»Det kan nu möjligen göras gällande, att tiden borde vara mogen för att bringa reformspörsmålet beträffande skatteutjämnningen ur världen«
skrev utredaren Carl W U Kuylenstierna.

Ett utjämningsystem i egentlig mening infördes dock först år 1966. Det bestod av två delar: inkomstutjämning samt ett särskilt utjämningsbidrag till kommuner och landsting med hög utdebitering eller ett reducerat bidrag till kommuner och landsting med låg skattesats. Vid sidan av utjämningsystemet fanns ett flertal specialdestinerade statsbidrag. Detta system kom i sina huvuddrag att gälla fram till och med år 1992 även om systemet modifierades i omgångar.

Grunden till dagens system lämnades i ett betänkande från *Kommunalekonomiska kommittén* år 1991. Ett utjämningsystem liknande det som nu existerar började gälla från år 1993. Flera stora utredningar tillsattes dock genast i frågan, *Strukturkostnadsutredningen*, *Landstingsekonomiska utredningen* och *Statsbidragsberedningen*, vilka lämnade förslag till en hel del förändringar, främst avseende inkomstutjämnningen och införandet av ett generellt statsbidrag. Ett nytt system trädde i kraft år 1996.

Utredandet av systemet fortsatte dock. *Kommunala utjämningsutredningen* redovisade 1998 förslag om omfattande förändringar i kostnadsutjämnningen som huvudsakligen var kraftigt till Stockholm stads nackdel men som ända i stort sett infördes från år 2000.

I stadens skarpt formulerade remissvar till ovan nämnda utredning föreslog stadsledningskontoret att kommunstyrelsen skulle hemställa hos regeringen att Stockholms stad skulle få *utträda* ur utjämningsystemet eftersom "det inte är en kommunal uppgift att utjämna förutsättningarna för landets kommuner att driva sina verksamheter, utan att detta är en uppgift för staten".



Staden framförde också bland annat följande (något mera realistiska) förslag:

- En begränsning av inkomstutjämnningen
- Särskild hänsyn borde tas till Stockholms höga kostnadsläge främst vad avser löne- och lokalkostnadsnivåer samt särskilda sociala problem i Stockholm
- En utredning borde belysa och beakta effekterna på kommunernas/landstingens skattesatser och samhällsekonomin av de kommunala utjämningsystemen samt även bedöma och redovisa vilka regionalpolitiska hänsyn som tas vid utformandet av kommunala utjämningsystem.

Utjämningsdelegationen lämnade år 2000 förslag som i huvudsak handlade om befolkningsminskningar samt att eliminera eller minska de negativa marginaleffekter som vissa kommuner drabbades av i inkomstutjämnningen (dvs. att en kommun kunde förlora på ett ökande skatteunderlag). Även om förslagen om eliminerade marginaleffekter var bra för staden så var stadens yttrande över utredningens betänkande om utjämningsystemet i stort formulerade i fortsatt mycket kritiska ordalag. Utjämningsdelegationens förslag antogs samma år av riksdagen.

Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning vars betänkande också presenterades under år 2000, redovisade ett antal förslag framför allt avseende kostnadsutjämnningen i syfte att förenkla densamma vilka i huvudsak var till stadens fördel. Dessa behandlades dock aldrig av regeringen.

År 2003 redovisade den parlamentariska *Utjämningskommittén* sitt betänkande ”Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003: 88)” med förslag till omfattande förändringar i utjämningsystemet. Utredningens förslag genomfördes med smärre justeringar från och med år 2005.

Staden var positiv till många av utredningens förslag. Det man i huvudsak hade invändningar emot var att man inte beaktade regionala skillnader avseende löne- och hyreskostnader samt att Stockholm missgynnades i den del som avsåg individ- och familjeomsorgen. Man var dock inte lika kritisk till utjämnningen i sig längre, tonen i remissvaret var uppmjukad.

Under 2006 och 2007 kom två betänkanden från ytterligare en utredning – *Uppföljning av den kommunalekonomiska utjämnningen* - som föreslog ett antal förändringar i kostnadsutjämnningen. De enda förslag avseende systemet som hittills beslutats av riksdagen med anledning av denna utredning är att justera faktorn för byggkostnader samt att införa en faktor som kompenserar regioner med högre lönekostnader (åtminstone delvis). Det senare var till stadens fördel.

Fell Ingen text med angivet format i dokumentet.



I den ekonomiska vårpropositionen 2007 aviserade regeringen att man kommer att tillsätta en parlamentarisk utredning under 2008 som ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning ur ett tillväxtperspektiv. Beslut om direktiv har nyligen fattats (dir 2008:110) och en kommitté har tillsatts. Det blir den tionde större statliga utredningen om utjämningen sedan Kommunalekonomiska kommittén tillsattes år 1991 (LSS oräknat).

Kommittén ska sammanfattningsvis:

- Utreda alternativa metoder för inkomstutjämning. Syftet är att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i den nuvarande inkomstutjämningen. I så fall ska kommittén föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten kan stärkas för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.
- Ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen.
- Se över möjligheterna att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten samt vid behov lämna förslag som åstadkommer detta.
- Utvärdera de förändringar som genomförs år 2008 efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition.
- Utreda om strukturbidraget bör förändras eller avvecklas.
- Analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat. Kommittén ska föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet vid behov.
- Utreda om och i så fall hur effekter vid indelningsändringar i utjämningsystemet ska hanteras.
- Överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget.
- Beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift.
- Beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn.
- Vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag ska hanteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.



Bilaga 2. Beskrivning av nuvarande utjämningsystem

Det nuvarande utjämningsystemet började gälla den 1 januari 2005 och det består av följande delar:

- Inkomstutjämnning
- Kostnadsutjämnning
- Regleringspost
- Strukturbidrag och Införandebidrag

Inkomstutjämnning

Det nya systemet för inkomstutjämnning motsvarar inkomstutjämnning och generell statsbidrag i tidigare system. Det innebär i huvudsak att staten finansierar utjämnningen. Skatteintäkterna varierar som nämnts tidigare kraftigt mellan kommunerna. Detta beror dels på skillnader i förvärvsfrekvens och dels på inkomstnivå. För att minska dessa skillnader finns en långtgående utjämnning av skatteinkomsterna mellan kommunerna. I det system som började gälla fr.o.m. 2005 garanteras alla kommuner en skattekraft som uppgår till 115 procent av medelskattekraften (den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten per invånare i riket). Inkomstutjämnningen beräknas som skillnaden mellan den garanterade skattekraften på 115 procent och kommunens egen skattekraft.

Kommuner som har en egen skattekraft som överstiger garantin på 115 procent får betala en avgift som motsvarar 85 procent av den del som överstiger 115 procent. För 2008 uppgår stadens inkomstutjämningsavgift till 1 802 kronor per invånare.

Inkomstutjämnning – beräkning av avgift för Stockholm 2008, kronor

A	Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kronor	168 711 674 822
B	Kommunens folkmängd den 1/11 2007	794 494
C	Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr/inv. A/B	212 351
D	Uppräknad medelsskattekraft, kr/inv. i landet	175 415
E	Kommunens skattekraft, andel av medelskattekraften, %. C/D	121,1%
F	Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	115 %
G	Kommunens skatteutjämningsunderlag, kronor. B*D*F	160 271 089 762
H	Underlag för utjämningsbidrag, kronor G-A	-8 440 585 061
I	Länsviss skattesats, 95% * riket 2003 justerat för skatteväxling	16,96 %
J	Kommunens inkomstutjämningsbidrag/-avgift, kr/inv. H*I/B	-1 802
K	Kommunens inkomstutjämningsbidrag/-avgift, kronor. J*B	-1 431 678 188

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.



För utjämningsåret 2008 är det bara 11 kommuner (9 i Stockholms län, 2 i Skåne) som har en skattekraft som överstiger 115 procent av rikets uppräknade medel-skattekraft och som får betala till systemet. Danderyds kommun har den högsta skattekraften och får betala en inkomstutjämningsavgift på 18 461 kronor per invånare. Lägst skattekraft har Årjäng som får ett inkomstutjämningsbidrag på 13 257 kronor per invånare.

Kommuner som betalar avgift till inkomstutjämningsåret 2008

Kommun	Inkomstutjämningsavgift kronor per invånare	Inkomstutjämningsavgift kronor per kommun
Danderyd	-18 461	-568 617 261
Lidingö	-11 420	-487 554 060
Täby	-8 365	-514 330 390
Sollentuna	-3 104	-190 303 136
Nacka	-3 284	-276 125 288
Stockholm	-1 802	-1 431 678 188
Lomma	-1 643	-32 805 781
Vellinge	-1 532	-49 904 900
Solna	-1 126	-71 558 426
Ekerö	-937	-23 082 058
Vaxholm	-738	-7 822 062

Källa: SCB

Kostnadsutjämning

Kostnadsutjämningsen innebär en utjämning av strukturellt betingade kostnads-skillnader mellan kommuner. Utjämningsen ska jämna ut skillnader mellan kom-munerna för att de ska kunna tillhandahålla en likvärdig service. Utjämningsen sker dock bara av kostnader som inte påverkas av vald servicenivå, effektivitet, kvalitet eller avgifter. Kostnadsutjämningsen består av tio olika delmodeller, där varje del-modell avser olika verksamheter. För varje delmodell räknas det, utifrån vissa *strukturella faktorer*, fram en standardkostnad. Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten vid en genomsnittlig av-gifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn till de egna strukturella fakto-rerna enligt kostnadsutjämningsen.

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.

Kostnadsutjämningsens delmodeller:

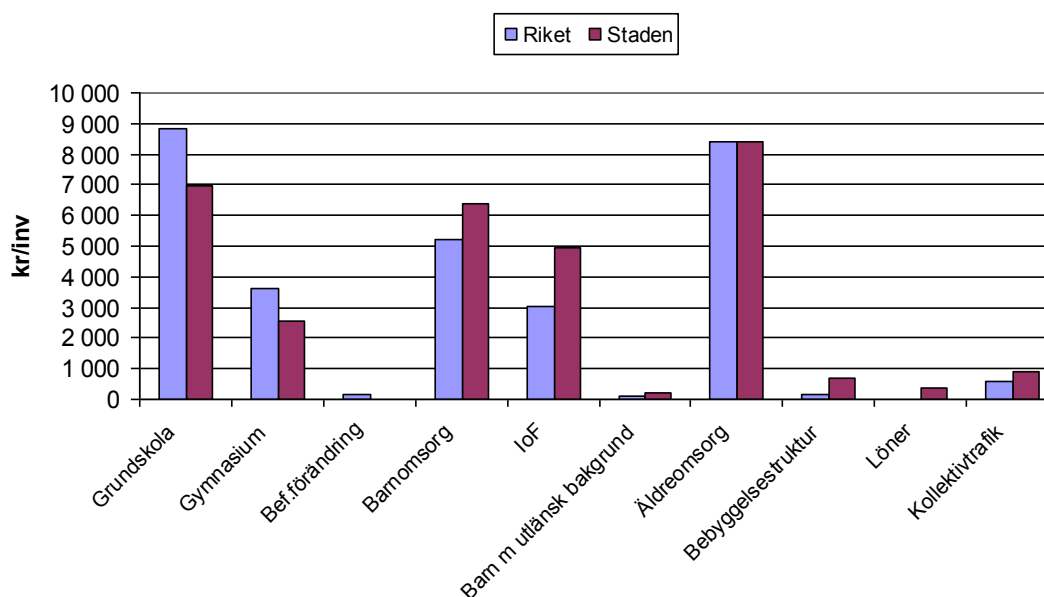
Delmodell	Strukturella faktorer
1. Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Barn 0–19 år med utländsk bakgrund
2. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft samt befolkningstäthet
3. Bebyggelsestruktur	Uppvärmning (energiindex) Gator o vägar (klimat och vägslitage) Byggnadskostnad (lönekostnad byggnadsarbetare, klimat) Glesbygdspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst
4. Befolkningsförändringar	Befolkningsminskning >2 % under senaste tio åren Förändring av antalet skolelever Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning
5. Förskoleklass och grundskola	Åldersstruktur, barn med utländsk bakgrund
6. Gymnasieskola	Åldersstruktur, programval samt bebyggelsestruktur
7. Individ- och familjeomsorg	Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga, utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, ensamstående kvinnor med barn, andel män med låg inkomst samt bebyggelsestäthet Barn till ensamstående föräldrar, lagförda ungdomar, barn med utländsk bakgrund, kommunens folkmängd
8. Kollektivtrafik	Gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur
9. Löner	Medellön i angränsande kommuner, Genomsnittligt småhuspris, Förvärvsfrekvens
10. Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund samt glesbygd

De kommuner som relativt sett har ogynnsamma strukturella förhållanden får ett utjämningsbidrag, medan de kommuner som relativt sett har gynnsamma strukturella förhållanden erlägger en utjämningsavgift. Bidraget/avgiften beräknas i kronor per invånare och motsvarar skillnaden mellan kommunens standardkostnad och den standardkostnad som gäller för genomsnittskommunen i riket.

Av diagrammet nedan kan man utläsa att Stockholms stad har en högre standardkostnad än riket i sju av de tio delmodellerna. Detta medför att staden får ta emot ett kostnadsutjämningsbidrag motsvarande 1 372 kronor per invånare.

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.

Standardkostnad per delmodell, Stockholm jämfört med riket 2008



Källa: SCB

I tabellen framkommer hur beräkningen av Stockholms stads kostnadsutjämningsbidrag görs. Totalt får staden ett bidrag motsvarande 1 090 mnkr för ogynnsamma strukturella förhållanden. Framförallt är det stadens kostnader för individ- och familjeomsorg som är högre än standardkostnaden för riket.

Kostnadsutjämning – beräkning för Stockholm 2008

Delmodell	Mnkr	Tillägg/avdrag kr/inv	
		Tillägg	Avdrag
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	100,0	126	
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	929,8	1 170	
Bebyggelsestruktur	413,4	520	
Befolkningsförändringar	-112,0		-141
Förskoleklass och grundskola	-1 494,1		-1 881
Gymnasieskola	-839,8		-1 057
Individ- och familjeomsorg	1 534,2	1 931	
Kollektivtrafik	260,4	328	
Löner	283,5	357	
Äldreomsorg	15,0	19	
Totalt	1 090,4		

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.



Strukturbidrag

I det nya utjämningsystemet har två faktorer (näringslivsbefrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag) lyfts ur kostnadsutjämnningen och ingår istället i det s.k. strukturbidraget. Anledningen är att dessa faktorer främst är av regionalpolitisk karaktär.

Införandebidrag

Det nya inkomst- och kostnadsutjämningsystemet införs under en sjuårsperiod fram till och med 2011. För kommuner som förlorar i förhållande till tidigare system införs begränsningar som innebär att de högst kan förlora motsvarande 8 öre i utdebitering/år och maximalt 56 öre efter sju år. Anledningen är att dessa kommuner måste få tid på sig att anpassa sina kostnader. Kommuner som gynnas av förändringarna gottgörs hela beloppet redan från 2005.

Regleringspost

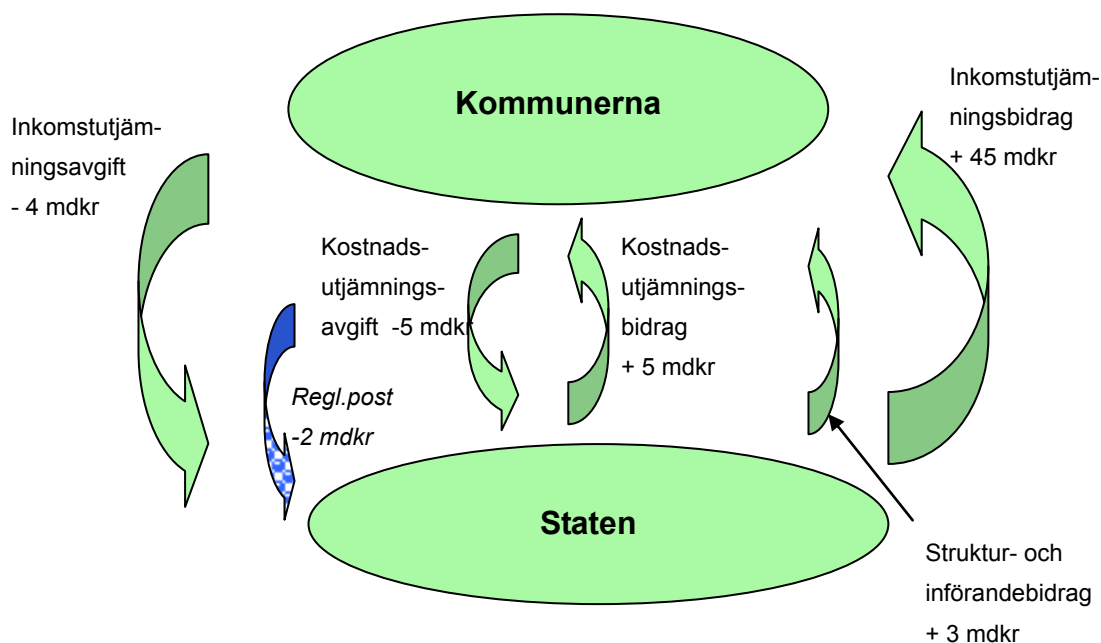
Slutligen finns en regleringspost i utjämnningen, som har två funktioner. Den ena funktionen är att ge staten kontroll över den totala kostnaden för utjämningsystemet. För att förstå det fullt ut är det bra att veta hur hela systemet hänger ihop. Avgifter och bidrag mellan staten och kommunsektorn utgörs av inkomst- och kostnadsutjämningsbidragen/avgifterna samt struktur- och införandebidragen. Hur stora dessa är samt deras flöden framgår av bilden på nästa sida. I exemplet (2005 års siffror) omsluter dessa totalt 44 mdkr, vilket måste finansieras.

Inkomstutjämningsbidrag	45 mdkr
Inkomstutjämningsavgift	- 4 mdkr
Kostnadsutjämningsbidrag	5 mdkr
Kostnadsutjämningsavgift	- 5 mdkr
Struktur- och införandebidrag	<u>3 mdkr</u>
Summa	44 mdkr

Till finansieringen bidrar staten genom att anslå 42 mdkr till systemet. Men därmed saknas 2 mdkr, vilket kommunsektorn får bidra med i form en regleringsavgift om 2 mdkr (prickig pil i bilden). Då går systemet ihop. Avgiften fördelas mellan kommunerna att betala med ett visst belopp i kronor per invånare. Om staten istället i detta exempel hade anslagit ett högre belopp till systemet, t.ex. 45 mdkr, då hade systemet varit ”överfinansierat” och kommunsektorn hade istället fått 1 mdkr (45-44) i regleringsbidrag att dela på.

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.

Hur ser systemet ut och vad är regleringsposten? (2005 års siffror)



Källa: SKL

Den andra funktionen som regleringsposten har är att den används för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna. I tidigare utjämningsystem har dessa ekonomiska regleringar genomförts genom ökning eller minskning av det dåvarande generella statsbidraget. Eftersom det generella statsbidraget i dess tidigare form har upphört används systemet med regleringsposten till detta. Vill staten tillföra mera pengar till kommunsektorn ökar man således sin finansiering av utjämningsystemet såsom beskrivits ovan. Därigenom kan staten påverka kommunsektorns ekonomiska utrymme.

Även förändringar i ansvaret mellan kommunsektorn och staten måste kunna regleras ekonomiskt genom tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen (om kommunsektorn tillförs fler uppgifter ska den kompenseras ekonomiskt för detta och vice versa). Det är riksdagen som beslutar hur mycket medel som ska avsättas till kommuner och landsting.

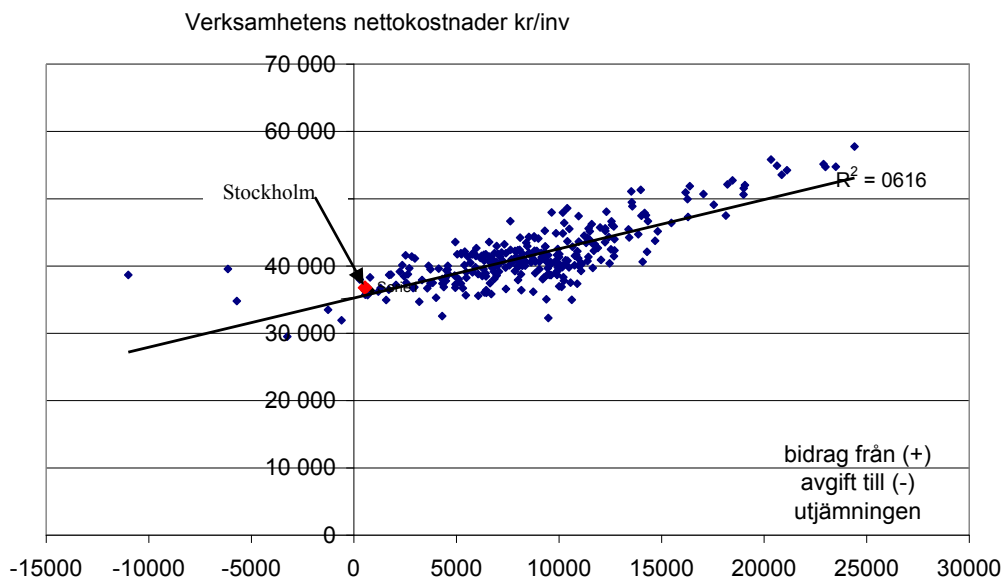
Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.

Bilaga 3. Analys av vissa samband

I staden har analyserats samband för Sveriges alla kommuner mellan dels utjämnings dels vissa variabler avseende kommunal ekonomi, arbetsmarknad och befolkning.¹ Några av dem har kommenterats i ärendet och diagrammen redovisas nedan.

Det finns ett *tydligt positivt samband* mellan vad en kommun i Sverige får från utjämnings och hur stora *nettokostnader* för verksamheten resp. kommun har, dvs. ju större nettobidrag från utjämnings desto högre nettokostnader har en kommun för sin verksamhet. Detta samband gäller även mellan nettoverksamhetskostnaderna och utfallet i enbart kostnadsutjämnings.

Verksamhetens nettokostnader samt utfall i utjämnings 2007, kronor per invånare



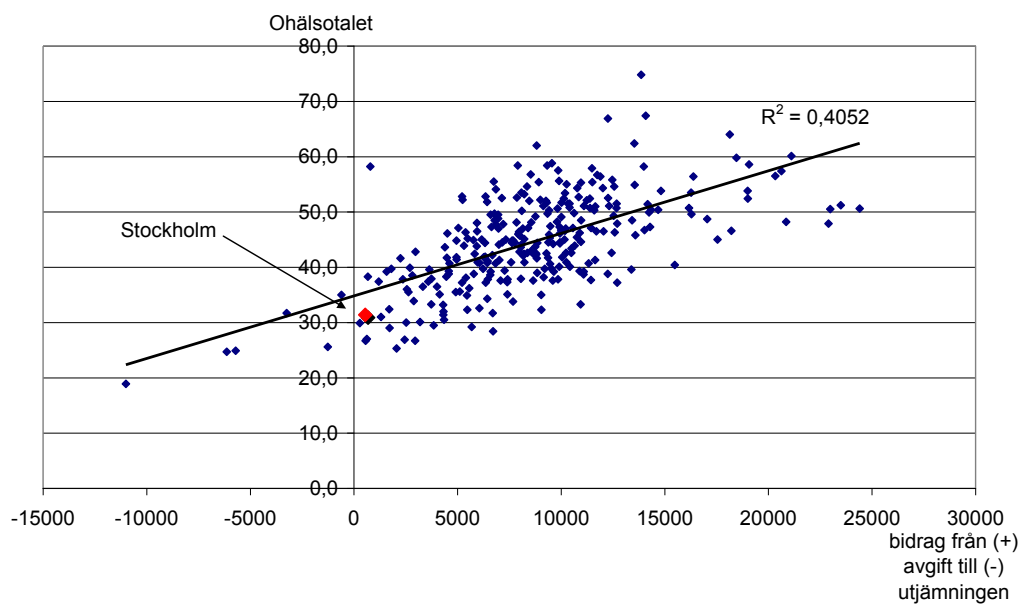
Källa: SCB

¹ Två mättnidpunkter har använts, 2001 och 2007, och resultaten är mycket lika för båda dessa år.

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.

Ett starkt och något oväntat samband finns också mellan ohälsotalet och utjämningsen. Ju högre ohälsotal en kommun har ju högre bidrag får kommunen från utjämningsen.

Ohälsotal och bidrag från/avgift till utjämningsen 2007 kr/inv



Källa: SCB och Försäkringskassan

Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet.

105 35 Stockholm
Telefon 08-50829000
helen.slattman@stadshuset.stockholm.se

www.stockholm.se