

Katinka Wellin
Ekonomichef
08-124 57 181
Katinka.Wellin@ekero.se

Finansdepartementets promemoria - Ändrad inkomstutjämningsförkommuner och landsting (Fi2015/379) - med underlag till förslag till yttrande

Dnr KS15/46-040

Sammanfattning

Finansdepartementet har inbjudit Ekerö kommun att lämna synpunkter på förslag till ändringar i inkomstutjämningsystemet. Yttrandet ska lämnas senast 16 april 2015.

I promemorian framgår sammanfattningsvis att de ändringar som föreslås i systemet för inkomstutjämnings i huvudsak innebär en återgång till de regler som gällde till och med 31 december 2013. Ett nytt införandebidrag föreslås. Ändringarna i inkomstutjämnings föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Ekerö kommun är en av 15 kommuner i landet som betalar inkomstutjämningsavgift. Den förändring som föreslås från Finansdepartementet innebär att Ekerö kommuns avgift kommer att öka med 696 kronor per invånare eller motsvarande 18,5 mkr i 2015 års beräkningsnivå när förändringen är fullt ut införd. Med beaktande i beslut om införandebidrag kommer Ekerö kommuns inkomstutjämningsavgift, med hänsyn tagen till förändringar i regleringsposten, att öka med 6,7 mkr år 2016 och vara fullt ut införd år 2018 med ökad avgift om 18,5 mkr, allt i prisnivå år 2015.

Ekerö kommun har vid ett flertal tillfällen beretts möjlighet till att yttra sig över förändringar i utjämningsystemen. Nuvarande system för kommunalekonomisk utjämnings infördes 2005. De senaste förändringarna i systemet infördes 1 januari 2014. Förändringen i kostnadsutjämnings var i enlighet med vad som föreslogs i betänkandet "Likvärdiga förutsättningar" (SOU 2011:39). Ändringen i inkomstutjämnings baserades på departementspromemorian december 2012 (Fi2012/4726).

Yttrande över nu föreslagen förändring i inkomstutjämningsen föreslås ta sin utgångspunkt i vad Ekerö kommun tidigare uttryckt:

- att Ekerö kommun står fast vid den principiella hållningen att den kommunala utjämningsen är en statlig angelägenhet som bör finansieras och genomföras genom statsbudgeten,
- att ett inomkommunalt utjämningsystem ställer kommuner mot varandra på ett sätt som är svårt att acceptera och tillsammans med att det är ett komplext system finns risk för att dess legitimitet undermineras,
- att systemets konstruktion och kontinuerliga översyner leder till instabila planeringsförutsättningar och
- framförallt att Ekerö kommun fortsatt vidhåller att utformningen av inkomstutjämningsen inte skapar incitament för ökad tillväxt och ökad sysselsättning.

Förslagsvis påtalas ånyo behovet av en kvalificerad utredning som ska komma till klarhet med om och hur ett inkomstutjämningsystem ska utformas för att ge incitament för tillväxt och ökad sysselsättning ur både ett nationellt och ett regionalt perspektiv. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning är förslaget att Ekerö kommun ska avstyrka förslaget till förändrad inkomstutjämningsen och att inga förändringar tillsvidare bör göras i kostnads- och utjämningsystemet jämför år 2015.

Ärendet

Finansdepartementet har inbjudit Ekerö kommun att lämna synpunkter på promemorian ”Ändrad inkomstutjämningsen för kommuner och landsting” (Fi2015/379) vilka föreslås träda i kraft 1 januari 2016 men med en införandeperiod. Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 16 april 2015.

I detta PM redogörs kortfattat för de förändringar i inkomstutjämningsen som föreslås i promemorian och vilka ekonomiska effekter det får för Ekerö kommun, jämfört nuvarande system, avseende ökad inkomstutjämningsavgift och därmed lägre total intäkt från summan av skatteintäkter och generella bidrag (där kostnads- och inkomstutjämningsen ingår) för finansieringen av verksamhetens kostnader, räntekostnader och årliga positiva resultat. Innehållet är även underlag till förslag till yttrande.

Bakgrund

Det kommunala utjämningsystemet har sin utgångspunkt i:

”En övergripande ambition för riksdag och regering är att kommunerna och landstingen ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av olika strukturella förhållanden såsom

exempelvis kommuninvånarnas inkomster. Kommunerna uppvisar stora skillnader i demografiska, geografiska och socioekonomiska förutsättningar. Kommunerna svarar för utgiftstunga områden och behoven av olika offentliga tjänster varierar mellan kommunerna liksom även skattekraften.” ”Det stora offentliga åtagandet med långtgående decentralisering till kommunsektorn förutsätter en statlig finansiering som tillskjuter medel utöver kommunernas skatte- och avgiftsintäkter. Därutöver finns en omfördelning av skatteintäkter. Inom ramen för ett särskilt system för kommunalekonomisk utjämning hanteras både de medel som staten tillskjuter och de medel som omfördelas mellan kommunerna. Sammantaget ger systemet en långtgående utjämning av kommunernas intäkter och strukturellt betingade kostnadsskillnader.” (SOU 2006:84)

System med inslag av utjämning mellan kommuner har funnit allt sedan år 1966. Det nuvarande systemets utformning för kommunalekonomisk utjämning infördes 1 januari 2005. Utjämningsystemet består av fem olika delar:

- Inkomstutjämning
- Kostnadsutjämning
- Strukturbidrag
- Införandebidrag, och
- Regleringsbidrag/ regleringsavgift (regleringspost)

Utöver kostnadsutjämningsystemet finns vid sidan av ytterligare ett kommunalt utjämningsystem för LSS.

De senaste förändringarna i utjämningsystemet gjordes efter förslag som lämnades av den förra regeringen i budgetpropositionen för 2014 och infördes 1 januari 2014.

- Dels gjordes förändringar i kostnadsutjämningsens delmodeller som baserades på betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämninge (SOU 2011:39).
- Dels gjordes förändringar i inkomstutjämningsen baserad på förslagen i departementspromemorian Förslag till ändringar i inkomstutjämningsen för kommuner och landsting (Fi2012/4726). Inkomstutjämningsavgiften för kommuner och landsting reducerades i intervallet 115 till 125 procent. Övriga kommuner och landsting som då kom att få lägre bidrag kompensades i särskild ordning inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning

Ekerö kommun yttrade sig i augusti 2011 över betänkandet Likvärdiga förutsättningar (Dnr KS11/140-040). Ekerö kommun yttrade sig även över departementspromemorian (Dnr Ks12/245-040) i februari 2013.

I regeringens budgetproposition (Prop 2014/15:1) utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner behandlas under avsnitt 2.5.4 systemet för kommunalekonomisk

utjämning. Riksdagen kom inte att anta regeringens samlade budgetproposition för år 2015. I texten till regeringens budgetproposition framgår att regeringen avser att göra förändringar i sedan 1 januari 2014 gällande inkomstutjämningsystem:

”De förändringar i inkomstutjämningsystemet som den förra regeringen genomförde medför i praktiken att 961 miljoner kronor i huvudsak omfördelas till ett mindre antal höginkomstkommuner och ett landsting. Regeringen anser att därför det är angeläget att utjämningsystemet förändras så att rättvisare fördelning kan åstadkommas. De lag- och förordningsändringar som detta föranleder måste beredas.”

Föreslagna förändringar i inkomstutjämningsystemet

Finansdepartementet har i promemoria i januari 2015 lämnat förslag till förändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning. De föreslagna förändringarna innebär i huvudsak en återgång till de regler som gällde för beräkning av inkomstutjämningsavgifter fram till utgången av 2013. Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. I korthet föreslås:

- För de kommuner och landsting som betalar en inkomstutjämningsavgift ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen. Avgifterna höjs för dessa kommuner och landsting.
- Det särskilda bidraget avskaffas. Bidrag finns inom ramen för strukturbidraget och kompenserar de kommuner och landsting som fick lägre intäkter eller högre avgifter som följd av den sänkta inkomstutjämningsavgiften 2014.
- Ett nytt införandebidrag införs.

I bilaga återfinns en tabellsammanställning över förändringarna per kommun beräknade på år 2015 för de kommuner som betalar avgift inkomstutjämnings-systemet. Dels inkomstutjämningsavgiftens förändring, dels den totala förändringen med hänsyn tagen till avskaffande av det särskilda bidraget och förändringen på regleringsposten. Här ingår inte det nya införandebidraget.

De föreslagna förändringarna i inkomstutjämningsystemet berör i första hand dem som betalar inkomstutjämningsavgift. År 2015 är det 15 kommuner, varav 10 kommuner i Stockholms län, samt Stockholms läns landsting som enda landsting. I det fortsatta underlaget omnämns inte effekterna för landstingen.

Enligt de belopp avseende år 2015 som framgår av texten i Finansdepartementets promemoria får 275 kommuner sammanlagt 64 627 mkr i inkomstutjämningsbidrag. 15 kommuner betalar sammanlagt 4 218 mkr. Av landstingen betalar Stockholms läns landsting 411 mkr. Landstingen i övrigt får inkomstutjämningsbidrag om sammanlagt 28 541 mkr.

- ***Förändrad beräkning i inkomstutjämning***

Inkomstutjämningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan landets kommuner. Bidragen till kommuner inom inkomstutjämningsystemet finansieras med avgifter från kommuner och med från staten tillskjutande belopp.

Utjämningen utgår från den enskilda kommunens skatteunderlag. Det finns en garanterad skattekraft i kommunen på 115 procent. Det egna skatteunderlaget sätts i relation till medelskatte kraft och med den fastställda beräkningsmodellen (som bland annat innehåller faktorn länsvis skattesats) som räknar fram årlig storlek på bidrag eller avgift per kommun inom inkomstutjämningsystemet.

Den senaste förändringen 1 januari 2014 innebar för kommuner som betalar avgift, jämfört föregående beräkningsmodell, en reduktion av avgiften. Systemet sedan 2014 innebär att de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner fastställs utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003 i spannet 115 till 125 procent av rikets medelskatte kraft. För överstigande del fastställs fortsatt den länsvisa skattesatsen utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003.

Den föreslagna förändringen från Finansdepartementet är en återgång såsom det var vid utgången av år 2013. Det vill säga att de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner fastställs i sin helhet utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003. Avgifterna ökar för dessa kommuner.

- ***Det särskilda bidraget***

Strukturbidraget infördes 2005 i syfte att kompensera kommuner för stora effekter av förändringar i utjämningsystemet som infördes samma år. Ändringarna i inkomstutjämningen 2014 innebar att avgifterna minskade med 961 mkr varav 850 mkr för kommunerna.

Den kommunalekonomiska utjämningen inkluderar även delen regleringspost. Den påverkades av förändringen i sänkta avgifter 2014. För att kompensera för effekten infördes ett särskilt bidrag för varje kommun som fick minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter till följd av ändringarna i inkomstutjämningen.

Följden av en återgång till i huvudsak samma regler som det var vid utgången av 2013 för beräkning av inkomstutjämningen är att det särskilda bidraget (sammanlagt 865 mkr till 279 kommuner) avskaffas.

- ***Införandebidrag***

Vid tidigare omläggningar av utjämningsystemet har effekterna av förändringarna fått slå igenom successivt genom att särskilda införanderegler tillämpats. Förslaget i promemorian är att under en övergångsperiod kommer det att finnas två

införandebidrag. Dels det som finns som följd av regeländringarna 2014. Dels att införa ett nytt införandebidrag som avser att hantera effekterna av förändringarna i inkomstutjämningsystemet som föreslås träda i kraft 1 januari 2016.

Förslag till nytt införandebidrag är att kommuner och landsting ska få ett bidrag det år förändringarna träder i kraft motsvarande den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare. Införandebidraget ska därefter minska med högst 250 kronor per invånare och år.

- ***Effekter på regleringsposten***

Regleringsposten har till syfte att ge staten kontroll över den totala kostnaden för systemet. Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämnings-, kostnadsutjämnings- och strukturbidraget är mindre än medlen på respektive anslagspost utbetalas mellanskillnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till varje kommun. I motsatta fall får kommunerna betala ett enhetligt belopp kronor per invånare som ett regleringsbidrag.

Övriga förändringar i utjämningsystemet påverkar regleringsposten. Det gäller oavsett om förändringarna beror på årliga uppdateringar av underlagen eller på att beräkningsgrunderna för bidragen eller avgifterna ändras.

Vid en återgång till reglerna för beräkning av inkomstutjämningsbidraget som var fallet före 1 januari 2014 kommer avgiftsuttaget att öka. Som följd av det ökar regleringsposten för alla kommuner

Ekonomiska konsekvenser av ändrad inkomstutjämningsbidrag

Enligt Finansdepartementet har förslagen till ändringar i utjämningsystemet inte någon direkt effekt på nivån för anslaget för kommunalekonomisk utjämningsbidrag.

- Förändringarna i inkomstutjämningsbidraget ökar de sammanlagda avgifterna (1 177 mkr i prisnivå 2015, för kommunerna, enligt ekonomienhetens tabellbilaga)
- Nettot av bidrag och avgifter minskar samtidigt som regleringsposten ökar med samma belopp. De ökade avgifterna fördelas till alla kommuner med ett enhetligt belopp per invånare.
- Strukturbidraget minskar med 865 mkr för kommunerna i och med att det särskilda bidraget avskaffas. Medlen tillförs istället till kommunerna via regleringsposten med ett enhetligt belopp per invånare. Regleringsposten ökar jämfört idag. I nivå 2015 uppgår förändringen till 210 kronor per invånare enligt departementets bilaga 2015-01-26.

För enskilda kommuner utgörs intäktsförändringen således av summan av förändringarna i inkomstutjämningsavgiften, avskaffandet av det särskilda bidraget, införandet av det nya införandebidraget och den ökade regleringsposten. Flertalet kommuner får en sammanlagd intäktsökning med omkring 100 kronor per invånare. Tretton kommuner får minskade intäkter med mellan 65 och 840 kronor per invånare. Av dess 12 återfinns nio kommuner i Stockholms län varav sex kommuner (Lidingö, Täby, Nacka, Sollentuna, Danderyd och Vaxholm) får den maximala intäktsminskningen 840 kronor per invånare. Även Lomma kommun har den högsta intäktsminskningen. Störst minskning därefter är Ekerös intäkter med 696 kronor netto per invånare. Allt i prisnivå 2015.

Effekterna för Ekerö kommun

Ekerö kommun är en av 15 kommuner som under år 2015 betalar inkomstutjämningsavgift. Ekerö har - vad ekonomienheten över tid kan överblicka - "alltid" haft en högre skattekraft än medelskattekraften och betalat inkomstutjämningsavgift. Skattekraften synes ha varierat både upp och ner över åren från att ha legat bara några procentenheter över den garanterade skattekraften 115 procent till att ligga nära 125 procent. År 2015 års beräkning vilar på en beräknad skattekraft i procent av rikets om 123,6 procent. Det innebär att med nuvarande beräkningsmodell för inkomstutjämningsavgiften beräknas Ekerös avgift utifrån att den länsvisa skattesatsen fastställs utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003. År 2015 uppgår Ekerös inkomstutjämningsavgift till 2 070 kronor per invånare. Det motsvarar drygt 55 mkr.

I bilaga återfinns även underlag för beräkningen av inkomstutjämningsavgiften i Ekerö kommun.

Med de förändringar som föreslås i utjämningsystemet med en återgång till att den länsvisa skattesatsen fastställs utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003 beräknas i prisnivå 2015 att Ekerös inkomstutjämningsavgift ökar med 906 kronor till 2 976 kronor per invånare. I totalt belopp betyder det en ökning med 24,1 mkr upp till 79,3 mkr när systemet är helt infasat.

	Inkomstutjämningsavgift			Totalt Förändring	
	Kr/ inv förändring	Mkr belopp		Kr/inv förändring	mkr förändring
Pris 2015		Förslag	Förändring		
Ekerö	-906 kr	-79,3	-24,1	-696 kr	-18,5

Nettoeffekten "total förändring" blir något lägre än ökade avgifter genom att utjämningsystemets konstruktion gör att regleringsposten kommer att öka vid beslut om ändringar enligt förslag.

Den förändring som föreslås från Finansdepartementet innebär (i prisnivå 2015) att Ekerö kommuns avgift kommer att öka med 696 kronor per invånare eller motsvarande 18,5 mkr i 2015 års beräkningsnivå det år förändringen är fullt ut införd.

Omräknat i primärkommunal skatt i Ekerö motsvarar beloppet 18,5 mkr lite mer än 26 öre eller 0,26 procent.

Departementet föreslår att ett nytt införandebidrag införs för att effekterna av förändringarna ska få slå igenom successivt. Kommuner ska de år förändringarna träder i kraft få ett införandebidrag motsvarande den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare. Införandebidraget minskar sedan därefter med högst 250 kronor per invånare och år.

Med föreliggande förslag till ändringar i inkomstutjämnningen kommer avgiftsuttaget att successivt öka i Ekerö kommun över en treårsperiod. Beräknat i prisnivå 2015 blir den ekonomiska effekten år 1 en ökad avgift om 6,7 mkr som fördubblas till år 2 och hela effekten med ökad avgift netto i utjämnningssystemet om 18,5 mkr faller ut år 3.

Effekter med hänsyn tagen till införandebidrag (prisnivå 2015)	Kr/inv	mkr
År 2016	-250	-6,7
År 2017	-500	-13,3
År 2018	-696	-18,5

Synpunkter på förslag till ändringar i inkomstutjämnningen

Ekerö kommun har vid ett flertal tillfällen beretts möjlighet till att yttra sig över förändringar i utjämnningssystemen. De senaste två gångerna var över betänkandet Likvärdiga förutsättningar (SOU 2011:39) och ändringar enligt departementspromemorian i december 2012 (Fi2012/4726).

Yttrande över nu föreslagen förändring i inkomstutjämnningen att träda i kraft 1 januari 2016 med ett successivt införande genom att ett nytt införandebidrag införs, föreslås ta sin utgångspunkt i vad Ekerö kommun tidigare uttryckt:

- att Ekerö kommun står fast vid den principiella hållningen att den kommunala utjämnningen är en statlig angelägenhet som bör finansieras och genomföras genom statsbudgeten,
- att ett inomkommunalt utjämnningssystem ställer kommuner mot varandra på ett sätt som är svårt att acceptera och tillsammans med att det är ett komplext system finns risk för att dess legitimitet undermineras,

- att systemets konstruktion och kontinuerliga översyner leder till instabila planeringsförutsättningar och framförallt
- att Ekerö kommun fortsatt vidhåller att utformningen av inkomstutjämnningen inte skapar incitament för ökad tillväxt och ökad sysselsättning.

Förslagsvis påtalas ånyo behovet av en kvalificerad utredning som ska komma till klarhet med om och hur ett inkomstutjämningsystem ska utformas för att ge incitament för tillväxt och ökad sysselsättning ur både ett nationellt och ett regionalt perspektiv. Förslaget är att Ekerö kommun avstyrker förslaget till förändrad inkomstutjämnning.

Bilaga – Tabell förändringar i inkomstutjämningsavgift för berörda kommuner
Kommuner som betalar avgift inom inkomstutjämningsystemet
Nuvarande (2015) och förslag till förändring vid fullt ut införd effekt - utfall exklusive föreslaget nytt införandebidrag

Totalt 15 kommuner varav 10 i Stockholms län er lägger 2015 avgift inom inkomstutjämningsystemet.

Sorterade efter högsta avgift kronor per invånare inkomstutjämningsavgift

Kommun	Inkomstutjämningsavgift			Mkr belopp		Särskilt bidrag		Regleringspost		Totalt Förändring		Ant inv 1.11.2014
	Kronor per invånare	Förslag	Nuvarande	Förändring	Förslag	Förändring	Kr/inv	Kr/inv	Kr/inv	mkr	förändring	
Lidingö	-12 195	-11 144	-1 050	-47,8	-554,8	0	210	-840	-38,2	45 493		
Täby	-8 609	-7 558	-1 050	-70,8	-580,2	0	210	-840	-56,6	67 400		
Nacka	-4 926	-3 875	-1 050	-100,6	-472,1	0	210	-840	-80,5	95 842		
Sollentuna	-3 737	-2 686	-1 050	-72,7	-258,8	0	210	-840	-58,2	69 260		
Danderyd	-21 398	-20 348	-1 050	-33,9	-691,0	0	210	-840	-27,1	32 295		
Lomma	-4 619	-3 569	-1 050	-24,1	-105,9	0	210	-840	-19,3	22 921		
Vaxholm	-4 231	-3 181	-1 050	-11,9	-47,8	0	210	-840	-9,5	11 306		
Ekerö	-2 976	-2 070	-906	-24,1	-79,3	0	210	-696	-18,5	26 631		
Stockholm	-2 534	-1 763	-771	-703,5	-2 312,0	0	210	-561	-511,9	912 401		
Vellinge	-2 052	-1 451	-601	-20,5	-70,0	0	210	-391	-13,3	34 122		
Solna	-2 076	-1 444	-632	-47,0	-154,4	0	210	-422	-31,4	74 374		
Kiruna	-1 155	-831	-324	-7,5	-26,9	-43	210	-157	-3,7	23 254		
Gällivare	-607	-436	-171	-3,1	-11,1	-104	210	-65	-1,2	18 252		
Österåker	-291	-202	-89	-3,7	-12,0	-68	210	53	2,2	41 078		
Kungsbacka	-238	-167	-71	-5,5	-18,6	-104	210	35	2,7	78 123		
Summa, mkr:				-5 394,9	-1 176,7				-864,4			

Från nuvarande särskilda bidrag till 0 kr, bidraget avvecklas

Förändring i regleringsposten lika för alla

Utfall exklusive föreslaget nytt införandebidrag

-5 394,9 -1 176,7

-4 218,2

Källa: Finansdepartementets promemoria bilaga 1 dat 2015-01-26

samt befolkningsutfall 1. nov 2014 SCB.

<http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Folkma ngd-1-november---Kommun-och-riket/379611/>



Bilaga – Information beräkningsunderlag inkomstutjämningsavgift Ekerö kommun

Ekerö kommun - underlag inkomstutjämningsavgift		År 2015
Skatteutjämningsunderlag, tkr		6 703 422
Garanterat skatteunderlag, tkr		6 236 179
Underlag för inkomstutjämnning, tkr		-467 244
Ekerö Skattekraft, kr/inv		251 715
Skattekraft i procent av rikets, %		123,6%
Garantinivå, procent	115%	
Gräns för 60 procent avgift	125%	
Länsvis skattesats avgift 85%/bidrag 95%	16,96	
Länsvis skattesats skatteunderlag avgift 60%	11,80	
<u>Inkomstutjämningsavgift</u>		
Del av underlag 115-125% kr per invånare		-2 070
Del av underlag > 125% =85% kronor per invånare		0
Total inkomstutjämningsavgift, tkr		-55 126
Simulering - vid genomfört förslag 85 % avgift		År 2015
Länsvis skattesats avgift 85%/bidrag 95%	16,96	
Del av underlag 115-125% kr per invånare		-2 976
Total inkomstutjämningsavgift, tkr		-79 254
Förändring:		
	kronor per invånare	-906
	tkr inkomstutjämningsavgift	-24 128
	Förändringen fullt ut införd och exkl införandebidrag och förändrad regleringspost	