

Måns Norberg  
Åsa Högberg

## Marginalintäkter vid befolkningsförändring

### Inledning

Kommunerna har ingen skyldighet att verka för befolkningstillväxt. Många anser det dock vara eftersträvansvärt att fler invånare flyttar till kommunen och att en positiv befolkningsutveckling är en framgångsfaktor för en kommun.

Ekonomiska skäl brukar nämnas som ett motiv till varför kommunen bör växa. Ett argument som ofta framförs är att kommunen ”tjänar drygt X kronor för varje ny invånare”. Många kommuner har också olika former av aktiviteter, såsom marknadsföring och erbjudanden, för att locka inflyttare.

Intäktsförändringar av ändrad befolkning är en viktig faktor i beslutsmateriet för olika kommunala satsningar, exempelvis att bygga nya bostadsområden. Missuppfattningar i denna fråga riskerar att leda till felaktiga beslutsunderlag. Därför är det angeläget att öka kunskapen om de kommunalekonomiska effekterna av befolkningsförändringar.

SKR har visat på marginalintäkterna vid befolkningsförändring i olika rapporter 1997, 2007, 2010 och 2014. Rapporterna beskriver effekter på skatteinkomster, inkomstutjämnningen och berörda delmodeller i kostnadsutjämnningen vid en befolkningsökning. Dessa rapporter visar att marginalintäkten avseende skatter och utjämnning, varierar kraftigt mellan kommuner och, framförallt, vilken ålder och bakgrund som inflyttaren har.

### Befolkningsändringar och utjämningsystemet

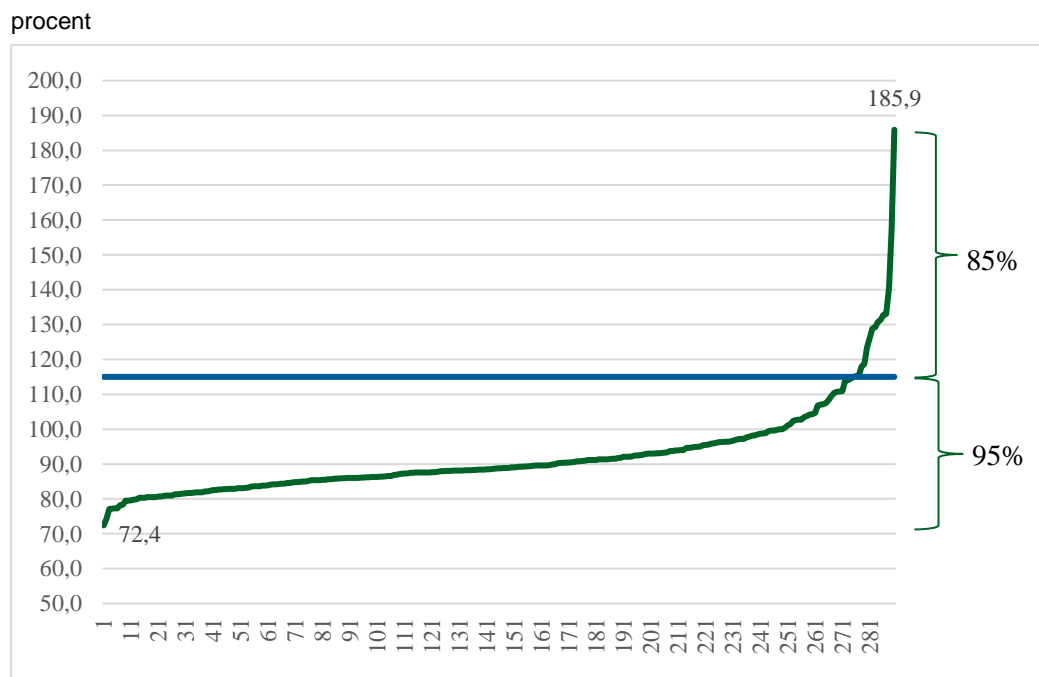
Skatteintäkter är den inkomstkälla som oftast nämns när befolkningsförändringar diskuteras ur ett kommunalekonomiskt perspektiv. Men det system som har störst påverkan på hur kommunernas intäkter och kostnader påverkas av ändrat invånarantal är det kommunalekonomiska utjämningsystemet, som syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar

mellan landets kommuner. Systemet påverkar hur en kommuns intäkter påverkas av ändrad befolkning; främst genom inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen.

### Inkomstutjämnningssystemet

Inkomstutjämnningen är ett fördelningssystem som utgår från respektive kommuns skattekraft. Kommuner som har en låg skattekraft får ett större bidrag per invånare och vice versa. De 15 kommuner som har en skattekraft över 115 procent av den genomsnittliga skattekraften i riket får betala en avgift.

**Diagram 1. Principskiss för inkomstutjämnningen utifrån skattekraft och bidrags- och avgiftsnivåer för landets 290 kommuner**



Källa: SCB

Kommunernas skattekraft skiljer sig betydligt, från 72,4 procent (Eda) till 185,9 procent (Danderyd) av medelskattekraften.

Av figuren ovan framgår att de 275 kommuner med en skattekraft under 115 procent av rikets skattekraft (garantinivån) får ett bidrag på 95 procent av skillnaden mellan egen skattekraft och garantinivån. Kommuner med skattekraft över garantinivån betalar en avgift på 85 procent på överskjutande del.

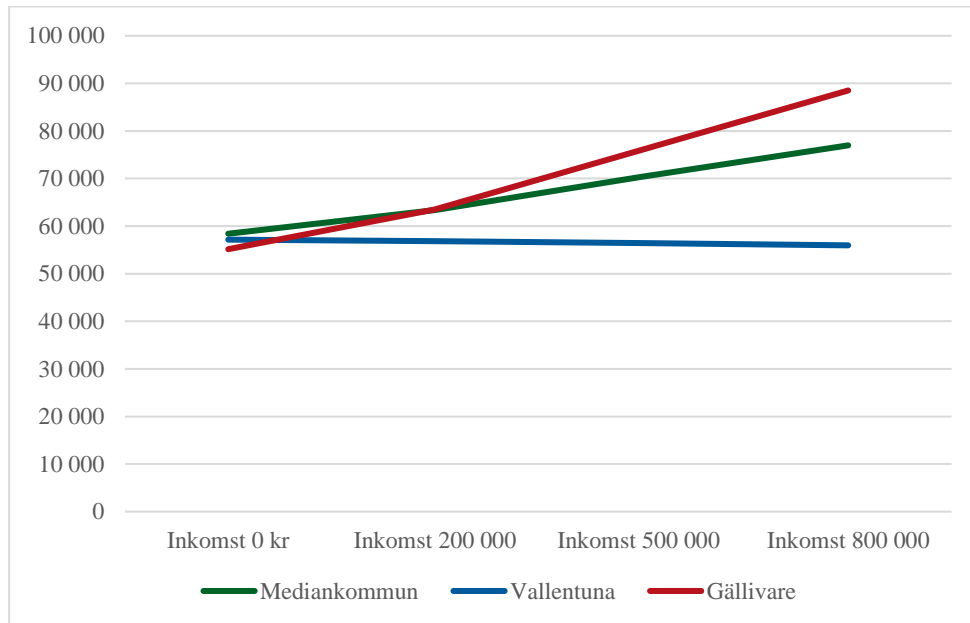
Inkomstutjämnningen gör att nettoeffekten av nya skatteintäkter påverkas. När en ny invånare flyttar till kommunen påverkas kommunens skattekraft relativt riket. Om inflyttarens beskattningsbara inkomst är lägre än 115 procent av rikets skattekraft (vilket motsvarar ungefär 300 000 kronor) förbättras kommunens totala utfall i inkomstutjämnningen. Detta gäller oavsett om kommunen får ett bidrag eller betalar en avgift i inkomstutjämnningen. Det exakta utfallet beror på relationen mellan kommunens egen skattesats och den så kallade länsvisa skattesatsen som används i inkomstutjämnningen.

Den länsvisa skattesatsen utgår från medelskattesatsen 2003 och har justerats över åren med de skatteväxlingar som skett mellan länet och dess kommuner. Den beslutas av riksdagen och kan inte påverkas av den enskilda kommunen. För kommuner med bidrag i inkomstutjämnningen är den länsvisa skattesatsen 95 procent och för avgiftskommuner är den 85 procent av medelskattesatsen 2003 inklusive skatteväxlingar.

Endast ett fåtal kommuner som har en lägre egen skattesats än den länsvisa skattesatsen (se exemplet Vallentuna i figur 2 nedan) får en lägre marginalintäkt från en höginkomsttagare än från en låginkomsttagare.

**Diagram 2. Medianintäkten<sup>1</sup> från skatteintäkter och inkomstutjämning vid inflyttning efter inkomstnivå (egen skattesats)**

kronor



Källa: SCB och SKR

Intäkten från skatteintäkter och inkomstutjämning ökar med inkomsten för de flesta kommuner. Om kommunen, som Vallentuna, har en lägre skattesats än den länsvisa kommer dock effekten att avta med stigande inkomst.

Mediankommunen får en intäkt från inkomstutjämning och skatteintäkter på 58 400 kronor om en person utan inkomst flyttar in (se figur 2 ovan). Motsvarande intäkt är knappt 77 000 kronor om en person som tjänar 800 000 kronor bosätter sig i kommunen. För Vallentunas del är intäkten 1 100 kronor högre, när en nollinkomsttagare flyttar in istället för en höginkomsttagare. Det beror på att Vallentunas egen skattesats är lägre än dess skattesats (den länsvisa skattesatsen) som kommunen betalar i inkomstutjämningen. Gällivare, å andra sidan, har en lägre intäkt om en person utan inkomst flyttar in (drygt 55 000 kronor), men får hela 88 500 kronor i intäkter om en person med 800 000 kronor i inkomst bosätter sig i kommunen. Det medför att Gällivare får en lägre intäkt när personer med låg inkomst flyttar in, men en betydligt högre intäkt vid inflyttning av höginkomsttagare. Vid utflyttning är intäktsförändringen det motsatta. Gällivare

<sup>1</sup> Vid utflyttning blir det ekonomiska utfallet det motsatta.

skulle alltså förlora intäkter på 55 000 kronor om en nollinkomsttagare och 88 500 kronor om en höginkomsttagare flyttar därifrån.

### **Kostnadsutjämningsystemet**

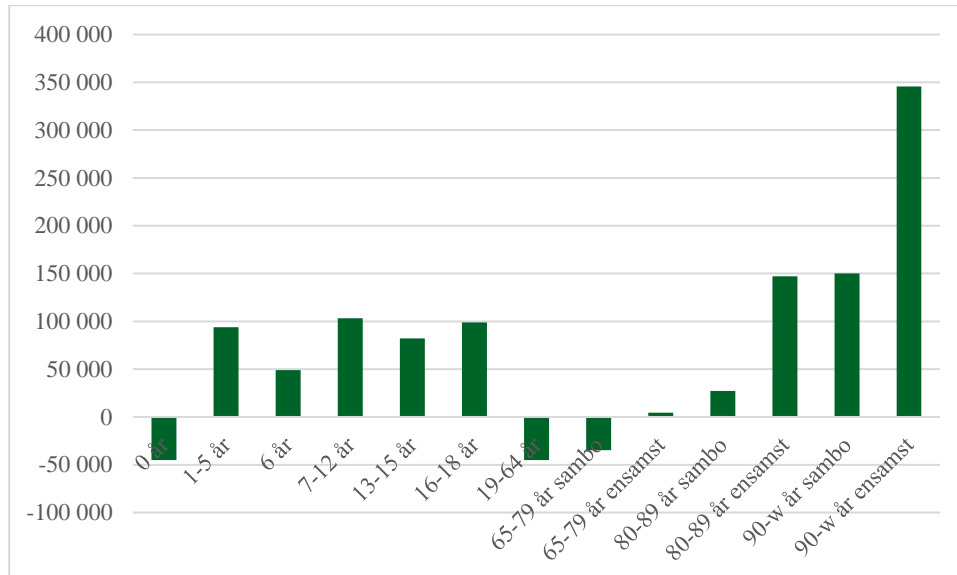
Ovan har enbart effekten från befolkningsförändring på skatteintäkterna och inkomstutjämningsredovisats. Detta ger dock inte en fullständig bild av intäktsförändringen. Ett väl så viktigt system att ta hänsyn till är kostnadsutjämningsystemet, vars syfte är att utjämna för behovskillnader som kommunerna inte själva kan råda över. Det kan exempelvis vara att kommunen har en hög andel äldre eller barn, långa avstånd och utspridd befolkning eller invånare med större behov till följd av exempelvis utländsk bakgrund eller låg utbildningsnivå. Utjämnings ska däremot inte ske för påverkbara kostnadsskillnader, som vald servicenivå eller effektivitet.

Kostnadsutjämningsmedför stora intäktskillnader beroende på flyttarens individegenskaper och kommunspezifika tillägg. Den viktigaste variabeln är ålder. Personer i arbetsför ålder förväntas ha små behov av kommunal service och försämrar därför kommunens utfall i kostnadsutjämnings. Barn och de allra äldsta genererar däremot stora kostnader för en kommun och förbättrar sålunda utfallet från kostnadsutjämnings.

I figur 3 nedan redovisas hur olika inflyttare påverkar utfallet i kostnadsutjämnings. Nollåringar och personer mellan 19–79 år medför en avgift i kostnadsutjämnings, medan övriga åldrar genererar ett bidrag. Därutöver beaktar kostnadsutjämnings ett stort antal socioekonomiska variabler. Exempelvis antas sammanboende eller inte spela roll för äldres omvårdnadsbehov. En ensamstående 80-åring ger därför i princip lika stort bidrag som en sammanboende 90-åring. En ensamstående 90-åring antas ha mer än dubbelt så stort omsorgsbehov som en sammanboende 90-åring.

### Diagram 3. Utfall i kostnadsutjämnings vid inflyttning efter ålder<sup>2</sup>

kronor



Källa: SCB

Kostnadsutjämnings för kommuner ger störst utfall i de äldsta åldersgrupperna. Även personer i skolåldern ger ett positivt utfall.

Kostnadsutjämnings ger stora skillnader beroende på inflyttarens ålder. Bland de som ger låg marginalintäkt för kommunerna finns 0-åringar, personer i arbetsför ålder (19-64 år) samt de mellan 65 och 79 år. Barn i skolåldern (1-18 år) och äldre (80- år) är grupper som ger en betydligt högre marginalintäkt, från knappt 49 000 till drygt 345 000 kronor per år.

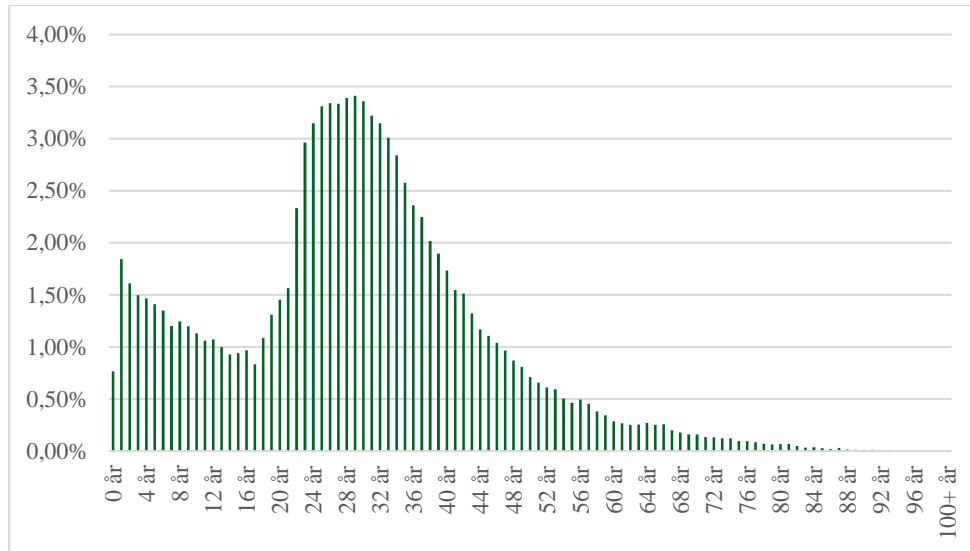
### Flyttmönster

Benägenheten att flytta varierar stort mellan olika åldersgrupper som framgår av figur 4 nedan.

<sup>2</sup> Vid utflyttning blir utfallet det motsatta.

#### Diagram 4. Flyttningar (inrikes och invandring) efter ålder, år 2022

procent



Källa: SCB

Majoriteten av alla som flyttar är de som genererar lägst marginalintäkt, dvs yngre personer i gruppen arbetsför befolkning.

55 procent av de som flyttar är i åldern 20–39 år. Detta flyttmönster får betydelse för utfallet, eftersom de åldersgrupper som flyttar mest är de som genererar ett negativt utfall i kostnadsutjämnningen.

#### Den totala marginalintäkten

I detta avsnitt redovisas den totala marginalintäkten vid inflyttning efter åldersgrupp, inkomst och sammanboende eller inte för äldre. En ensamstående 90-åring ger störst marginalintäkt, inflyttningkommunen får en ökad intäkt på 411 000 kronor. En höginkomsttagare (800 tkr) i arbetsför ålder medför låg intäkt, bara drygt 35 000 kronor för mediankommunen.

**Tabell 1. Total marginalintäkt vid inflyttning till mediankommunen efter ålder<sup>3</sup>**

kronor

Ålder	Skatteintäkter	Inkomstutjämning	Skatteintäkter efter inkomstutjämning	Kostnadsutjämning	Regleringspost	Totalt
0 år	0	58 408	58 408	-45 108	2 336	15 636
1-5 år	0	58 408	58 408	93 786	2 336	154 530
6 år	0	58 408	58 408	48 911	2 336	109 655
7-12 år	0	58 408	58 408	103 103	2 336	163 847
13-15 år	0	58 408	58 408	82 127	2 336	142 871
16-18 år	0	58 408	58 408	98 911	2 336	159 655
19-64 år, 0 kr	0	58 408	58 408	-45 108	2 336	15 636
19-64 år, 200 tkr	43 820	19 478	63 298	-45 108	2 336	20 526
19-64 år, 500 tkr	109 550	-38 917	70 633	-45 108	2 336	27 861
19-64 år, 800 tkr	175 280	-97 312	77 968	-45 108	2 336	35 196
65-79 år, sammanboende	43 820	19 478	63 298	-34 610	2 336	31 024
65-79 år, ensamstående	43 820	19 478	63 298	4 311	2 336	69 945
80-89 år, sammanboende	43 820	19 478	63 298	27 291	2 336	92 925
80-89 år, ensamstående	43 820	19 478	63 298	147 109	2 336	212 743
90- år, sammanboende	43 820	19 478	63 298	150 059	2 336	215 693
90- år, ensamstående	43 820	19 478	63 298	345 597	2 336	411 231

Källa: SCB och SKR

Den totala marginalintäkten är allra störst i de äldsta åldersgrupperna. Även personer i skolåldern ger ett stort utfall. Dessa grupper är också de som tar mest kommunala resurser i anspråk.

Det bör påpekas att en nollinkomsttagare oftast ger tillägg i individ- och familjeomsorgsmodellen, vilket vi dock inte kunnat beräkna med befintlig statistik.

<sup>3</sup> Avser utjämningsår 2023. För personer från 65 år och uppåt antas inkomsten vara 200 000 kronor.



## Eftersläpning

Effekterna av befolkningsförändringar syns i utjämnningen med en viss eftersläpning. Inkomstutjämnningen år X baseras på befolkningen 1 november år X-1 och skatteunderlaget år X-2 uppräknat med rikets uppräkningsfaktorer. Kostnadsutjämnningen å sin sida baseras på räkenskapssammandraget år X-2 år och befolkningen 31/12 år X-1 år. Det innebär att både inflyttnings- och utflyttningseffekter i systemen uppstår med fördröjning.

## Avslutande reflektioner – är befolkningsökning lönsam?

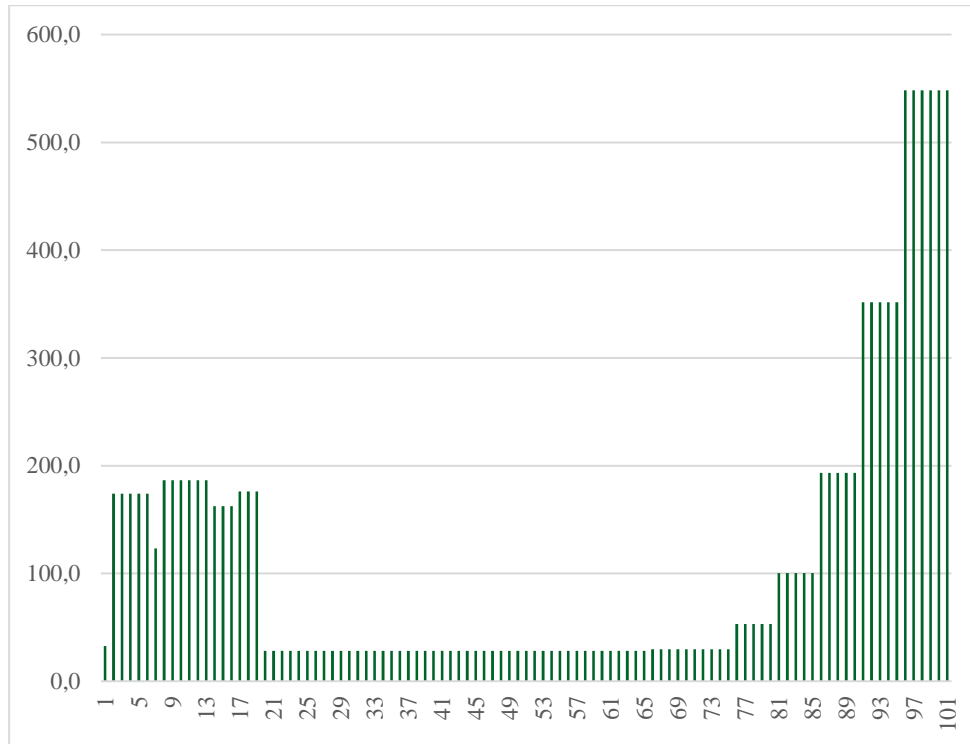
Som framgår av denna promemoria kan det vara komplicerat att beräkna hur marginalintäkterna vid inflyttning förändras, då inte bara skatteintäkterna påverkas, utan även utjämnningssystemet har stor betydelse för utfallet. Det är därför felaktigt att schablonmässigt utgå från att varje ny invånare ger en viss summa i ökade intäkter.

En fråga som sällan tas upp i samband med diskussioner om befolkningsförändringar är hur kostnaderna förändras. Fler invånare ger inte bara högre intäkter, utan genererar givetvis även kostnader. Och omvänt medför färre invånare både lägre intäkter och lägre kostnader. Det är dock väldigt svårt att uppskatta hur stora dessa marginalkostnader är.

Ett sätt att närma sig frågan är att titta på hur kommunernas kostnader förändras efter ålder (se figur 5 nedan). Inte oväntat är kostnaderna högst för barn och de allra äldsta. Detta mönster följer figur 3 ovan, där marginalintäkterna från kostnadsutjämnningen vid inflyttning redovisades. Beloppen är också i ungefär samma storleksordning.

**Diagram 5. Kommunala snittkostnader utifrån ålder, år 2021**

tkr



Källa: SKR

Kostnaderna för kommunal verksamhet är störst i åldrarna som finns inom skolverksamhet och äldreomsorg.

Det är inte möjligt att säga att en befolkningsökning per automatik är lönsam och att ett minskat antal invånare per definition leder till försämrade ekonomiska förutsättningar för berörda kommuner. Avgörande är hur stora marginalkostnaderna är. Kostnaderna för ytterligare en skolelev eller brukare i äldreomsorgen varierar dock kraftigt mellan kommunerna. Kostnadskillnaderna är givetvis stora beroende på om de inflyttade eleverna eller äldre kan placeras i befintliga klasser respektive särskilda boende eller om kommunen behöver skapa nya klasser eller till och med bygga nya skolbyggnader för att möta det ökade befolkningsantalet. För kommuner med långvarigt minskande befolkning kan det finnas outnyttjad kapacitet i verksamheterna. Om det är så kan marginalkostnaden för den senast inflyttade brukaren vara relativt låg.