

YTTRANDE ÖVER "SKATTEREDUKTION FÖR BOENDE I VISSA GLEST BEFOLKADE OMRÅDEN (REGIONAL SKATTEREDUKTION)"

Dnr. Fi2020/00307/S1

Remiss avgiven av Centrum för regionalvetenskap vid Umeå universitet (CERUM)
Professor Lars Westin

2020-03-26

Förslaget

Promemorian föreslår att en regional skattereduktion införs. Folkbokförda i vissa glest befolkade områden [kommuner] i främst Norrland och nordvästra Svealand får rätt till en skattereduktion om 1 675 kronor per år, att avräkna mot den kommunala inkomstskatten.

Motivet

Motivet är att *"en till ytan stor del av Sverige har andra förutsättningar till utveckling än resten av landet. Detta beror bl.a. på geografiska lägesnackdelar i form av långa avstånd, låg befolkningstäthet och sämre tillgång till service. (...) De lägesnackdelar som finns i vissa delar av landet påverkar inte enbart företagen utan också fysiska personers möjligheter att bo och arbeta i dessa områden. I flera av kommunerna är kommunalskatten högre än i övriga landet och tillgången på gemensamt finansierade välfärdstjänster lägre än på andra platser. Samtidigt får invånarna i vissa fall bära en större del av energi- och miljöskatterna än genomsnittet av befolkningen."*

*"I syfte att **överbrygga de effekter** som lägesnackdelarna medför bör en skattesänkning ske för fysiska personer som bor i vissa glest befolkade områden."*

Skattereduktionen *"utgör både **en kompensation och en regional stimulans** som kan underlätta och **i viss mån attrahera till boende** och arbete i dessa delar av landet."*

Promemorian saknar empiriska belägg som motiverar förslaget

Promemorian saknar en dokumentation som underbygger sin argumentation. Den föreslagna skattereduktionen anses överbrygga effekterna av lägesnackdelar i en del av Sverige. Det

genomsnittliga värdet av nackdelarna för skattebetalande invånare i förslagets Målregion har uppskattats till 1 675 kronor per år.

I argumentationen för förslaget anförs att skattereduktionen både ska *kompensera, dvs jämna ut lägesnackdelar* i förhållande till övriga Sverige, samt vara en *regional stimulans* för att underlätta och *i viss mån* attrahera till boende och arbete i målregionen. Det senare uppfattar vi som att den angivna summan är högre än värdet av de faktiska lägesnackdelarna. Skattereduktionen ska ge Målregionen en absolut fördel i förhållande till att bo utanför Målregionen, det vi nedan kallar Givarregionen. Skattereduktionen innehåller således två delar; en kompenserande och en attraktivitetsskapande del.

Även om promemorian signalerar att skattereduktionen endast i "viss mån" kan attrahera befolkning till Målregionen så förväntar man sig som läsare ändå en empirisk dokumentation eller teoretisk argumentation för att så kommer att bli fallet. Förslaget ger inte heller en målbild för när befolkningen ökat i Målregionen, eller att andra egenskaper i Målregionen kopplade till avstånd lägesnackdelar ändrats så mycket att skattereduktionen för att attrahera ytterligare befolkning till Målregionen kan avskaffas. Inte heller anges under vilka villkor den kompenserande delen av skattereduktionen kan justeras. Det kan uppfattas som att promemorian utgår från att skattereduktionen skall kvarstå i evighet, dvs att de problem som sägs gälla för befolkningen i Målregionen i förhållande till Givarregionen aldrig kommer att upphävas.

Kompensation för lägesnackdelar och låg attraktivitet

Promemorian antar således att ett land kan delas in i två regioner; en Målregion (M) och en Givarregion (G). Den befolkning som idag bor i M har enligt promemorian lägre disponibel inkomst än de bör ha p.g.a. lägesnackdelar orsakade av långa avstånd, låg befolkningstäthet och sämre tillgänglighet till (tillgång på) service. Dessutom är kommunalskatten samt energi- och miljöskatten (i vissa fall) relativt sett högre i M än i G.

Givarregionen kan därmed beskrivas som en del av Sverige med kortare avstånd till service, med bättre service, högre befolkningstäthet, högre inkomster och lägre skatter. Vi kan här direkt konstatera att för de som arbetar med att framhålla de attraktiva egenskaper och lägesfördelar som finns i delar av region M, för ökad inflyttning och befolkning, kan det upplevas som problematiskt att Målregionen beskrivs på det sättet i en promemoria från regeringskansliet. Därtill förväntar sig förslagsställarna inte att de relativa förhållandena mellan de två delarna av landet kan komma att ändras. Andra fördelar med att bosätta sig i region M diskuteras inte och anses därmed inte kunna uppväga de angivna nackdelarna. En läsning av promemorian reser frågor om varför inte fler flyttar från Målregionen?

Det hade varit intressant om promemorian i en bakgrundsanalys diskuterat när och hur dagens skillnader i förutsättningar för boende uppstod och varför det är ett problem att individer finner det attraktivt att bosätta sig i mindre samhällen eller med större avstånd från varandra? Att ett sådant bosättningsmönster innebär längre transporter till olika utbud och att kostnaden per individ för tillhandahållande av service med fasta kostnader blir högre än

om många kan dela på den fasta kostnaden, kan av boende i Givarregionen upplevas som relativt naturligt.

Promemorian uppmärksammar å andra sidan att det redan sker en resursöverföring från G till M inom företagsstödet, trafikområdet och skatteområdet. Promemorian kunde ha varit mer utförlig i beskrivningen av det samlade stöd som idag går från G till M. Strukturposter och transportbidrag är stöd som inte nämns. Inkomst-, sysselsättnings- och resursomfördelade transfereringar mellan olika delar av Sverige sker redan såväl inom regionerna G och M, som mellan regionerna. Det föreslagna skatteavdraget är endast en del av det samlade, men i promemorian inte fullt ut beskrivna, flödet av transfereringar mellan regionerna.

Därtill finns avdrag för resor till och från arbetet samt möjlighet att få ersättning för biljettkostnader vid resor till vårdinrättningar. Trafikverket upphandlar även flygtrafik på flera av de regionala flygplatserna i Målregionen. Avsaknaden av en sammanställning av det samlade stödet till Målregion gör det givetvis svårt, t.ex. för invånare i Givarregionen, att bedöma skäligheten i transfereringarnas storlek relativt möjligheten att uppnå, de lika otydliga målen, om promemorians förslag genomförs.

I argumentationen för skattereduktionen framförs dessutom även att skatterna är högre än för genomsnittet av Sveriges kommuner och servicen i vissa delar sämre i Målregionen. Det är förhållanden som framförallt istället berör utformningen av det kommunala utjämningsystemet. Argumentationen för den specifika skattereduktionen hade ökat i tydlighet, och trovärdighet, om en tydlig gräns dragits mellan problem som bäst hanteras inom ramen för utjämningsystemet och vad som därutöver bör hanteras via en skattereduktion.

Genomförs skattereduktionen, och den valda genomsnittliga nivån på kompensationen är väl avvägd, kan man givetvis peka på att en genomsnittlig inflyttare till region M får en kompensation för de anförda nackdelar ett boende i M ger, och som denne eller dennes arbetsgivare inte redan kompenseras för genom andra åtgärder. Skattereduktionen kan därmed ses som ett generellt bostadsbidrag till boende i Målregionen som betalar kommunal skatt.

En motsvarande argumentation skulle givetvis kunna föras i andra delar av landet, t.ex. där tätheten medför att den disponibla inkomsten efter boende- och levnadsomkostnader upplevs som orättvis av delar av befolkningen, eller är så betydande att de väljer att flytta från den regionen – eller inte kan flytta dit. Ambitionen att ”i Sverige ska alla kunna leva och förverkliga sina drömmar, oavsett var man bor” skulle i det perspektivet innebära att åtgärder bör omfatta en vidare grupp av medborgare än de i Målregionen för att de ska kunna bo kvar eller flytta till ett önskat område.

Geografisk avgränsning av Målregionen

Hur motiverar promemorian indelningen av Sverige i en Målregion och en Givarregion? Region M med lägesnackdelar och bristande attraktivitet samt den något attraktivare region G, inom vilken motsvarande lägesnackdelar saknas? Även här hade man väntat sig att den geografiska avgränsningen var resultatet av empirisk analys. Så är inte fallet, utan man låter ”för att göra

systemet mer överskådligt och förutsebart” Målregionen utgörs av stödområdena A och B, exklusive de tre kommunerna Luleå, Umeå och Sundsvall. I den tidigare definitionen av Stödområdena ingår den ”landsbygd” i de tre kommunerna som inte tillhör tätorten. Promemorian föreslår således att ytterligare en ny stödområdesindelning läggs till det rika antal indelningar som redan finns. Jämför till exempel med den region som erhåller nedsättning av socialavgifter – med en liknande motivering kopplad till långa avstånd, begränsad hemmamarknad sämre service mm - med Målregionen. Det är tveksamt om förslaget därmed tillför överskådlighet till regionalpolitikens regionindelningar.

Från ett tillgänglighets- och avståndsrelaterat perspektiv innebär avgränsningen även att de pendlingsomland som bildar lokala arbetsmarknader och som omger de tre uteslutna kommunerna inte hålls samman. De lokala arbetsmarknaderna binder samman kommuner med stark intern arbetspendling. Inom dessa är kommunikationerna relativt välutvecklade och underlagen för kommunikation till olika former av service relativt goda. Det gäller speciellt för de lokala arbetsmarknaderna runt de tre uteslutna befolkningstätare kommunerna och till viss del även runt Östersunds kommun.

Det ger upphov till märkliga gränseffekter. Det blir svårt att förstå varför en kommun som ingår i de tre kommunernas lokala arbetsmarknader, t.ex. Boden, Vännäs och Timrå kan anses ha några lägesnackdelar eller samma ”lägesnackdelar” mm som kommunerna Sorsele, Åsele, Överkalix m.fl. vars lokala arbetsmarknader är betydligt mindre och där dagspendlingsavståndet till regionala centra är mer betydande och avstånden till flygplatser och järnvägsstationer betydligt längre.

Den valda geografiska avgränsningen av kommuner i Målregionen är inte heller kopplad till olika landsbygdsdefinitioner. Jordbruksverkets definition utesluter till exempel kommunerna Piteå, Boden, Timrå, Härnösand samt Östersund. Däremot inkluderas områden i Småland och andra delar utanför den föreslagna Målregionen i Jordbruksverkets landsbygdsdefinition.

Det faktum att man utesluter Luleås landsbygd men inbegriper Bodens landsbygd är exempel på hur den valda geografiska avgränsningen skapar märkliga incitament mellan kommuner i gränsregionernas landsbygder - inom ett och samma pendlingsomland. Smedsbyn i norra Luleå kommun kan inte anses ha bättre förutsättningar i de perspektiv som promemorian utmålar än landsbygdens boende på andra sidan kommungränsen mot Boden, eller för den delen i Bodens centrum.

Det gäller även för landsbygden i Umeå och Sundsvalls kommuner. I Umeå kommer inte boende på landsbygden runt Botsmark (sex mil från Umeå centrum) erhålla skattereduktion medan boende i Vännäsby (tre mil och med järnväg till Umeå centrum) samt i Vännäs tätort erhåller skattereduktion. Boende på ön Holmön i Umeå kommun erhåller inte skattereduktion medan boende i närheten av Norrfjärdens färjeläger, där färjan till/från Holmön angör i Robertsfors kommun, dvs en del av Robertsfors kommun med betydligt bättre kommunikationer med Umeå centrum än Holmön, erhåller en skattereduktion.

Att boende i Östersund har större problem med långa avstånd, underlag för service och låg befolkningstäthet än boende i Kvarken på Holmön i Umeå kommun är svårt att motivera.

Östersund tillhör de starkast växande delarna av de fyra Norrlandslänen, med en tätort som ungefärligen har samma befolkningstäthet som Sundsvalls tätort.

Vilket är det regionalpolitiska problemet?

Redan 1949 slog Norrlandskommittén fast att huvudproblemet för Norrland, och därmed en betydande del av Målregionen, var att regionen saknade åtminstone en större stadsbildning som kunde attrahera de invånare som lämnade regionen för större städer i södra Sverige. Norrland hade ett landsbygds- och naturresurserbudande som från att under hundra år varit mycket attraktivt, försvagades av en snabb teknisk utveckling. Landsbygdens befolkning sökte sig i ökande grad till städernas framväxande tjänste- och industrinäringar. Norrlands svaga städer blev därmed dess akilleshäla. Den regionalhistoriska empirin visar att Norrlandskommitténs analys var riktig. Landsbygder inom större städers räckvidd har haft betydligt bättre förutsättningar att kombinera ett mindre tätt erbjudande genom att utveckla andra fördelar som kompenserar för gleshetens lägesnackdelar. Landsbygderna inom växande städers lokala arbetsmarknader utvecklas bättre än landsbygd som hämmas av stagnerande städer eller saknar städer i omlandet. Befolkningstätheten, och därmed underlaget för privat och offentlig service, tenderar att vara större i landsbygderna i de större och i de växande mellanstora städernas omland.

Den långsiktiga lösningen på Målregionens regionalpolitiska problem är således fortfarande det Norrlandskommittén indikerade, men som man då inte klarade av att formulera som explicit och skarpt förslag. Inte heller promemorian klarar av att göra analysen ordentligt och dra de avgörande slutsatserna. Ett kortsiktigt mål - att kompensera för olikheter i tillgänglighet till service - måste kombineras med en tydlig markering om de långsiktiga satsningar som krävs i form av stadstillväxt för att återföra Målregionen på en tillväxtbana. Problemet är inte att Östersund växer, utan att Östersund inte bygger mer bostäder och växer ännu snabbare genom att attrahera fler boende från omvärlden till regionen. Därigenom kan staden ge stöd åt alla attraktiva kommuner, tätorter och landsbygder i Jämtland och Härjedalen.

Promemorian vill "underlätta och i viss mån attrahera till arbete och boende" i Målregionen. Det sker idag en inflyttning till samtliga kommuner i Målregionen. År 2019 var för de kommuner som ingår i promemorians Målregion, och samtidigt ingår i de fyra Norrlandslänen (MNorr), nettoinflyttningen positiv, plus 203 personer. Det finns således redan idag faktorer som skapar större attraktivitet i Målregionen och som för några kategorier i befolkningen uppväger de av promemorian angivna lägesnackdelarna. Befolkningsminskningen i region MNorr var år 2019 trots det 1 052 personer. Det föddes 5 851 barn men samtidigt avled 7 106 personer, MNorr har således ett negativt födelsenetto. Dödstaten reflekterar att en stor generation i åldern 70+ fortsatt finner regionen attraktiv och bor kvar istället för att flytta. Födelsetalen reflekterar att Målregionen har ett erbjudande som attraherar yngre, men att konkurrensen från Givarregionen om personer i barnafödande åldrar, dvs 25-35 år är stark. Erfarenheten från Givarregionen, med sina starkare städer, är att med starkare städer i eller i närheten av Målregionen skulle regionen bättre kunna konkurrera om den åldersgruppen, öka sin befolkning, öka tätheten i några orter, förbättra skatteunderlaget och underlaget för olika former av service.

Enligt promemorian kommer den årliga skattereduktionen verka för ytterligare nettoinflyttning eller ökat barnafödande i Målregionen. Skattereduktionen avser att i genomsnitt kompensera för de kvarvarande läges-, service- och skattenackdelar som inte kompenseras av andra insatser, så att skillnaderna relativt Givarregionen i det avseendet upphävs. Därutöver ges en premie till bosatta i Målregionen relativt de bosatta i Givarregionen som ytterligare ska medverka till att öka befolkningen. För att en långsiktigt hållbar befolkningsutveckling ska uppstå krävs dock som nämnts att den premien upplevs som attraktiv för de barnafödande åldersgrupperna. Ett höjt barnbidrag i Målregionen och ett extra stöd till skolor i Målregionen skulle därmed kunna vara mer precisa instrument för att öka befolkningen.

Promemorian diskuterar som nämnts inte vilken storlek på befolkningen i Målregionen som är målet för skattereduktionen – tillsammans med samtliga övriga resursöverföringar till regionen. Det kan tolkas som att promemorian lämnar öppet för att skattereduktionen inte med säkerhet leder till ökad befolkning i Målregionen, endast att de som väljer att bo i Målregionen i genomsnitt kompenseras för de olägenheter promemorian anser det innebär.

Eftersom ingen målbefolkning preciserats och ingen empiri över nackdelarnas egenskaper i övrigt identifierats vet vi inte hur mycket skattereduktionen kan reduceras i takt med att förbättringar sker. Alternativt kan Målregionens omfattning reduceras, eller utökas om så krävs, i sin geografiska omfattning. Omvänt, om skattereduktionen inte visar sig i genomsnitt kompensera för olägenheter i Målregionen som det är tänkt, bör den då ökas? Framförallt bör i ett sådant läge ett mer omfattande omtag göras när det gäller de regionalpolitiska insatser som riktas mot Målregionen.

Eftersom ett resonemang saknas i promemorian och beloppet 1 675 kronor inte motiveras, är det således omöjligt att bedöma om summan är tillräcklig för att uppnå målet med skattereduktionen. Det gör det även i princip omöjligt att utvärdera utfallet i efterhand. Möjligen skulle den relativa befolkningsutvecklingen mellan regionerna, och speciellt för de barnafödande åldersgrupperna, under kommande år vara ett utvärderingskriterium.

Eftersom skattereduktionen är en genomsnittlig kompensation och, som vi framhållit tidigare, Målregionen är heterogen i relation till målvariablerna avstånd, service och skatter, kommer olika individer i Målregionen erhålla olika mycket i kompensation. Skattereduktionen kan även vara för låg eller innebära en överkompensation för samtliga invånare. Det enda vi med säkerhet kan säga är att kompensationen blir olika stor beroende på var man bor i regionen. Den relativa kompensationen, eventuellt en överkompensation, kommer med säkerhet att vara störst för boende i de kommuner som gränsar till de tre kommuner som i förslaget uteslutits ur Stödområde A och B. Men särskilt kommer boende i det regionala centrat Östersund att bli relativt sett överkompenserade.

Tillväxt, transfereringar och nationell sammanhållning

Skattereduktionen motiveras som nämnts med att det trots nuvarande transfereringar i vid bemärkelse finns ett kvarvarande övergripande genomsnittligt underskott i omfördelningen från invånare i Givarregionen till invånarna i Målregionen.

Det framgår inte av promemorian hur dagens skillnader mellan regionerna uppkommit och var resurstillskottet som ska föras från Givarregionen till Målregionen genererats. Antingen är det ett överskott som skapats i Målregionen och förts till Givarregionen inom ramen för olika skatte-, transfererings- och prissättningsystem, flöden som verkar i motsatt riktning till det offentliga systemet av olika åtgärder och transfereringar från Givarregionen till Målregionen. Det är ett i den landsbygdspolitiska diskussionen ofta förekommande, men ej bevisat, argument där avkastningen från naturresurser och barnuppfostran i Målregionen via olika mekanismer anses tillfalla invånare i Givarregionen. Är det även promemorians uppfattning vore det intressant om det uttrycktes explicit, samt att ett resonemang fördes om hur länge denna "orättvisa omfördelning" pågått och i vilka avseenden en sådan resursöverföring t.ex. pga. ägandeförhållanden, är ett problem.

Eftersom sådana argument inte används som motivering, utgår vi ifrån att det är resurser som huvudsakligen skapas i Givarregionen som ska transfereras till Målregionen. Målregionen har i den analysen svårt att skapa, eller tillgodogöra sig ett överskott som skapas i regionen, som gör det möjligt att tillhandahålla samma servicenivå som i genomsnitt skapas för befolkningen i Givarregionen. Det är inte uppseendeväckande. Platser med nettoproduktion och resursskapande är vanligen mer koncentrerade än platser med nettoförbrukning. Ägandet till produktiva resurser är inte heller kopplat till platsen för resursskapandet. Det hindrar inte att resursförbrukande platserna kan vara mer attraktiva som boendemiljöer än de resursproducerande.

För att uppfylla ett socialt kontrakt mellan invånarna i de två regionerna (som ingår i samma nationella regim) om tillgång till service m.m. kan ett inkomstomfördelnde transfereringssystem givetvis etableras. Å andra sida kan det vara nog så viktigt att öka och säkra förmågan i Målregionen att skapa och tillgodogöra sig överskott från regionens tillgångar i vid bemärkelse. Det kan ske genom ett ökat ägande av tillgångar i regionen, ökat entreprenörskap och vilja till risktagande, etablerande av tillväxtfrämjande institutioner och miljöer. Att säkra starka växande städer i regionen är ett viktigt sätt att föra regionen i en värdeskapande riktning.

Promemorian argumenterar för att målet är att landsbygderna (och därmed Målregionen) ska bidra till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi. Det i olika omfattning redan existerande stödet till Målregionen samt förslaget om skattereduktion för att i någon mån öka antalet invånare i Målregionen måste i det perspektivet innebära att det inte är säkert att marginalproduktiviteten i Målregionen idag av ytterligare en invånare är högre än om den personen bosätter sig i Givarregionen. Målet bör i det perspektivet vara att befolkningen ska öka så att marginalproduktiviteten av ytterligare en bosatt i princip är lika stor i Målregionen som i Givarregionen. Som vi redan argumenterat för, kräver det en starkare stadstillväxt till stöd för målregionen och dess landsbygd.

En alternativ argumentation för ett stöd, som då skulle omfatta en geografiskt betydligt mer begränsad Målregion, skulle kunna kopplas till samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys. Enligt det s.k. Kaldor-Hicks kriteriet kan en offentlig åtgärd (infrastrukturåtgärd, lokalisering av en offentlig verksamhet, andra odelbarheter, etc.) genomföras om den är så lönsam att de som vinner på åtgärden i princip skulle kunna kompensera de som förlorar. I praktiken sker

inte en sådan kompenserande transferering. Ett motiv, Hotelling-motivet, har varit att över tid kommer åtgärder att vidtas på olika platser i en nation så att vinster och förluster för olika medborgare utjämnas. Det medför att samtliga skattebetalare med tiden får nytta av den skatt de betalat för dessa åtgärder. Problemet med den analysen är att i ett tjänste-, informations- och kontaktintensivt samhälle tenderar städer att via agglomerationsfördelar vara lönsammare än glesare miljöer. Det innebär även att offentliga investeringar med betydande odelbarheter, skapade av fasta kostnader, tenderar att bli lönsammare och av tillgänglighets- och lokaliseringsskäl förläggas till städer och deras närhet.

Eftersom Målregionens företrädare sedan 1940-talet inte sett städer som ett nödvändigt villkor för regionens tillväxt, har regionen hamnat i den sårbara situation den nu befinner sig i. Den glesa befolkningsfördelningen med svaga (förutom Östersund) tätorter medför att möjligheten för den glesaste delen av Målregionen att inom en snar framtid kunna konkurrera om större infrastruktursatsningar och offentliga institutioner är begränsad. Samtidigt betalar regionens invånare skatt för dessa åtgärder. Den anomalin kan motivera att skatten reduceras för den del av befolkningen som bor i de glesaste delarna, dvs att Kaldor-Hicks kriteriet omsätts till en faktisk transferering. Eftersom befolkningen redan i flera avseenden erhåller ersättning för resans utgifter vid offentligt finansierad service skulle transfereringen motsvara det fiktiva värdet per invånare av det konsumentöverskott som varje år skapas av resor för att erhålla den service promemorian hänvisar till. Det är ett konsumentöverskott som samtidigt inte är stort nog för att genomföra kraftfulla investeringar eller andra åtgärder för att förkorta restiden och öka tillgängligheten. Ett sådant resonemang kräver givetvis att kommunerna längs Norrlandskusten där t.ex. Botnia- och Norrbotniabanorna byggs samt Östersunds kommun utesluts ur Målregionen.

Effekter av förslaget

Vilka effekter kommer förslaget att ge i Målregionen? Promemorian redovisar inte analyser över sparande och konsumtionsmönstret i regionen som underlag för sådana överväganden. Det innebär att vi här endast kan resonera om effekterna. En möjlighet är att det på kort sikt främst leder till ett ökat sparande. Åldersfördelningen i regionen kan antyda det. Resurser kan även till viss del transfereras över till barn och barnbarn som inte bor i regionen.

Framförallt i de kommuner som ligger nära regionala centra, eller i Östersund som är ett regionalt centrum, kommer värdet på fastigheter att öka något. På marginalen kan det även innebära att Tobins Q ökar något och det blir lönsamt att bygga nytt. Om det sker beror på hur attraktiva platser som får bebyggas samt hur kommunernas planeringsprocesser fungerar. På sikt kan även hyror komma att öka något i bostadsfastigheter.

Det finns en risk att kommunerna ökar kommunalskatten marginellt. Speciellt om de upplever att det kommunala utjämningsystemet och statens ersättningar för åtaganden som man lagt på kommunerna inte fullt ut täcker kostnaderna för dessa. Det kan även innebära att en viss press nedåt på löner när reallönen efter skatt ökat. Effekterna på regionens näringsliv beror på hur hushållen fördelar konsumtionsutrymmet på lokal efterfrågan, näthandel och resor. Eftersom syftet anges vara att kompensera för avstånd till service, dvs reseuppoffring som inte redan kompenseras via andra ersättningar kan vi anta att förslagsställarna har

information som anger att dessa står för en mer betydande del av den samlade tids- och hushållsbudgeten i regionen. Reseelasticiteten är oklar, antingen påverkas inte antalet resor av reduktionen eller så ökar antalet resor. I det senare fallet tillfaller en del av reduktionen transportsektorn samt eventuellt handeln i mindre centralorter inom regionen samt de större centralorter som inte ingår i regionen. En möjlighet är även att skattereduktionen via internationella resor "läcker" ut ur landet.

Alternativ till och justeringar av förslaget

Om vi utgår, vilket vi i och för sig ifrågasatt, från att den regionalpolitiska problembilden är riktigt beskriven, eller snarare tillräckligt väl, beskriven av promemorian, kan man fråga sig om det finns alternativ eller komplement till den föreslagna skattereduktionen som skulle uppnå målet att kompensera för de läges- och skattenackdelar promemorian säger sig ha identifierat? Vi har redan pekat på att i den omfattande arsenal av stöd och bidrag som går till Målregionen finns några exempel som kan inspirera. Dessutom ger vi ytterligare förslag för att öka precisionen och den långsiktiga effekten av ett stöd till Målregionen.

En central åtgärd för att öka förslagets precision är att *differentiera skattereduktionen på samma sätt som i det regionalpolitiska transportbidraget*. Det skulle innebära att invånare i Sorsele får en kraftigare, högre än i förslaget, reduktion än de i Vännäs. Fördelen med en differentiering är att gränseffekterna mot kommunerna på gränsen mot den föreslagna målregionen inte blir lika stora som med dagens förslag samt att de problem som en genomsnittlig kompensation innebär över en så heterogen geografi, i enlighet med vad vi diskuterat ovan, inte blir lika markanta. Den nuvarande utformningen av förslaget är geografiskt sett regressivt och gynnar framförallt boende i Östersund och i tätorterna i de kommuner som gränsar till regionala centra.

Ett alternativt medel för att uppnå den efterfrågade lokaliseringfördelen för region M i förhållande till region är att ändra *fastighetsavgiften/skatten*. Den nuvarande fastighetsavgiften är även geografiskt regressiv. Den beskattar fastigheter i glesa miljöer men inte fullt ut fastigheter i täta miljöer. Skattereduktionen skulle i det sammanhanget kunna ses som en kompensation för fastighetsavgiften till de som äger fastigheter i Målregionen. Skattereduktionen kan förväntas öka fastighetsvärdena i de delar av Målregionen som gränsar till eller befinner sig i regionala centra. Ett avskaffande av fastighetsskatten i Målregionen samtidigt som taket avskaffas för högt värderade fastigheter i mycket täta kommuner skulle givetvis vara ett bättre alternativ.

En sådan åtgärd skulle till en del angripa problemet med att det byggs för få bostäder i Målregionen. Det skulle beskatta trängsel och inflyttning till mycket täta områden men inte de mindre centralorter och förtätningar som finns i Målregionen. Målregionens mindre centralorter är viktiga stödjepunkter för service i större omland. Det skulle även innebära att besöksnäringens orter i Målregionen fick ett ytterligare stöd. Icke-mantalskrivna personer som vistas i Målregionen bidrar till att lokal service upprätthålls. Hänsyn till att icke-boende i Målregionen nyttjar Målregionens offentliga service bör därmed även hanteras inom ramen för justeringar av det kommunala utjämningsystemet.

Möjligheten att flytta till Målregionen begränsas samtidigt av rigiditet och hinder på bostads- och fastighetsmarknaderna i Målregionen. *Statliga restriktioner på byggande vid strandnära* attraktiva lägen är ett sådant betydande hinder för inflyttning till regionen. Den restriktionen motverkar den befolkningsökning promemorian eftersträvar. Speciellt är det viktigt att kunna bygga på attraktiva områden nära existerande tätorter i Målregionen. Det är helt avgörande för att befolkningen ska öka, speciellt för att locka barnfamiljer. Starkare småorter i Målregionen reducerar även det genomsnittliga avståndet till andra människor, men ökar marknadsunderlaget för privat och offentlig verksamhet i Målregionen.

Istället för den generella skattereduktionen är ett *höjt barnbidrag* ett mer precist instrument för att öka befolkningen i Målregionen. Det är, som vi berört, de åldersgrupper som föder barn som är kritiskt viktiga vid rekryteringen av inflyttare till regionen.

Som vi även berört är i de delar av argumentationen för skattereduktionen som handlar om kommunala och regionala servicenivåer i kommuner med låg befolkningstäthet och höga skatter, ett tillskott till det *kommunala skatteutjämningsystemet* en effektivare åtgärd än skattereduktionen. Skattereduktionen innebär inte direkt att kommunernas finanser förändras så vida inte kommunerna väljer att höja skatterna för att fånga in de ökade inkomsterna. En tydligare precisering av motivet för skattereduktionen, i relation till de justeringar som istället kan göras i skatteutjämningsystemet, måste tillföras promemorians argumentering.

Det finns således som nämnts en uppenbar risk att de ökade inkomsterna från skattereduktionen, på grund av stelheter och hinder på utbudssidan i Målregionen, istället via ett läckage ut ur regionen genom besöksnäring och näthandel leds till regioner som redan idag har en konkurrensfördel till följd av större befolkningstäthet mm. Det pekar återigen på det faktum att en mer långsiktig lösning på Målregionens problem kräver att insatser för ökad produktion, konkurrenskraft och bostadsbyggande genomförs. Möjligheter för yngre åldersgrupper att flytta till målregionen måste i det arbetet prioriteras.

Det regionalpolitiska transportbidraget prioriterar i sin nuvarande form varutillverkande industri och inte tjänster och service i regionen. En ytterligare nedsättning av socialavgifter, även de differentierade på samma sätt som transportbidraget, skulle på ett tydligare sätt stärka all, varu- och tjänsteverksamhet i Målregionen. Hela transportbidraget bör ur det perspektivet omvandlas till nedsatta socialavgifter mm. Därmed skulle sannolikheten för att skattereduktionen rikas mot ett ökat inomregionalt utbud i Målregionen öka.

Promemorian har inte lyckas driva i bevis att det är långa avstånd (efter andra redan införda kompensationer) som är Målregionens huvudproblem. Redan idag finns t.ex., som promemorian påpekar, systemet med *sänkta vägtrafikavgifter* inom Målregionen. Det avdraget prioriterar bilägare framför kollektivtrafikresenärer och de som väljer att bosätta sig mer centralt i Målregionens centralorter, för att i ökad utsträckning gå och cykla. Den föreslagna skattereduktionen är i det fallet mer generell och effektiv i sin funktion som kompensation för avstånd. *Skattereduktionen kan införas med motivet att den sänkta vägtrafikavgiften avskaffas.*

Som vi även påpekat innebär skattereduktionens utformning i kombination med den föreslagna avgränsningen av Målregionen att betydande gränseffekter uppstår. Det märkligaste med förslaget regionala avgränsning är att *det snabbt växande Östersund* ingår i Målregionen.

Ska Östersund ingå, bör även hela Stödområde A och B inklusive de tre kommunerna Luleå, Umeå och Sundsvall ingå. Ingen av de tre kommunerna har ännu en sådan storlek att de kan ge stöd åt utveckling i hela Stödområde A och B. Det nuvarande förslaget ger istället incitament som verkar för att sprida ut befolkningen till de omkringliggande tätorterna i respektive lokal arbetsmarknad. Något som försvagar städernas förmåga att utveckla de agglomerationsfördelar som kan stärka landsbygdsbefolkningen i Stödregion A och B. Det försvagar hela regionens konkurrenskraft. Huvudproblemet för Målregionen är att avståndet till städer med 300 000 eller fler invånare i daglig kommunikation är för långt. Det bör åtgärdas genom en starkare stadstillväxt i Norrland.

Övriga kommentarer till texten

I detta avsnitt ges generella och precisa kommentarer till texten under ett antal rubriker.

2.1 En sammanhållen landsbygdspolitik.

Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken har definierats som "en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet". Detta utvecklas med tre delmål där "landsbygden" vidgas till "landsbygderna". Därefter framhålls att "i Sverige ska alla kunna leva och förverkliga sina drömmar oavsett var man bor". Landsbygderna ska även bidra till en "positiv utveckling av Sveriges ekonomi".

För att förstå vad målet omfattar och innebär samt hur politikens mål ska kunna genomföras och därefter utvärderas måste ord som "landsbygd", "landsbygder", "livskraft", "likvärdiga möjligheter", "långsiktigt hållbar utveckling i hela landet", "leva och förverkliga sina drömmar" samt "positiv utveckling för Sveriges ekonomi" preciseras. De oprecisa problembeskrivningar, målsättningar och formuleringar som karaktäriserar den svenska landsbygdspolitiken är ett hinder för utvärdering och formulering av en effektiv landsbygdspolitik och därmed ett hinder för landsbygdens utveckling.

2.2 Statligt regionalstöd till vissa stödområden

Här borde som berörts ovan även det regionalpolitiska transportbidraget, nämnas samt upphandlingen av samhällsekonomiskt lönsam flygtrafik i mottagarområdet. Det finns även skäl att diskutera hur Trafikverkets investeringar, underhållsinsatser, upphandling av trafik samt trafiksäkerhetsåtgärder i regionen fungerar i förhållande till kravet på förbättrad tillgänglighet. Under en egen rubrik bör här även den regionala fördelningen av företagsstöd, olika EU-program mm nämnas. En sammanställning över samtliga medel som fördelas till Målregionen bör finnas med i underlaget till ett beslut.