

# Det kommunala skatteutjämningsystemet

## - Hinder för tillväxt och utveckling



*Stockholms  
Handelskammare*

**Rapport 2009: 2**

# Förord

Det komplexa och svårbegripliga kommunala skatteutjämningsystemet är tillväxthämmande. Det är dessutom så komplicerat att de som fattar beslut om det bara i undantagsfall förstår konsekvenserna av besluten. Systemet fungerar så att kommuner som satsar på att vara eller bli attraktiva för företag och för ökad sysselsättning kan straffas genom minskade intäkter från eller ökade kostnader för utjämningsystemet.

Handelskammaren har sedan länge intagit en kritisk hållning till systemet och anser att ett lappande och lagande på ett system som i grund och botten är ohållbart aldrig kan bli bra. Det är också djupt otillfredsställande att systemet innefattar det som tidigare var generella statsbidrag, eftersom detta gör att transparensen i systemet nu är i det närmaste obefintlig.

Utjämningsen är så långtgående att systemet motverkar tillväxt. Det inbjuder kommuner att förlita sig på utjämningsystemet i stället för att vidta åtgärder för att stärka sitt eget skattekraftsunderlag eller för att öka produktiviteten och effektiviteten i den kommunala verksamheten.

Stockholms län missgynnas kraftigt av skatteutjämningsystemet. De senaste åren har Stockholms läns andel av de totala utjämningsbidragen som betalas ut i utjämningsystemet minskat men samtidigt har kostnaderna för systemet ökat. Den höga skattebelastningen på Stockholmsregionen hämmar tillsammans med knappa anslag till infrastruktur regionens tillväxt. Det leder i sin tur till att Sveriges välstånd utvecklas svagare än vad som annars skulle bli fallet, eftersom den ekonomiska aktiviteten i Stockholmsregionen är avgörande för hela Sveriges tillväxt.

Stora vinnare i dagens utjämningsystem är södra Sverige. Anmärkningsvärt är att det är ekonomiskt starka kommuner som Malmö, Göteborg, Norrköping och Örebro som i kronor räknat erhåller de största bidragen.

Handelskammaren anser att det kommunala utjämningsystemet ska avskaffas och att staten ska ta över ansvaret för de mest kostnadskrävande, offentligt finansierade, välfärdsuppgifterna. Staten bör även ta ansvar för och stödja de kommuner som är tyngda av strukturella problem och inte klarar sig på egen hand.

Syftet med denna rapport är att visa hur det nuvarande systemet fungerar och hur Stockholms läns kommuner och landsting påverkas. Det är vår förhoppning att rapporten kan medverka till att fler människor – och inte minst de politiker som är ansvariga för systemet – får upp ögonen för de skador som skatteutjämningsen tillfogar tillväxtkraften i Sveriges ekonomi. Vi hoppas att vi därmed kan bidra till att underlätta och påskynda utvecklingen mot en mer tillväxtfrämjande finansiering av det svenska välfärdssystemet.

Huvudansvarig för rapporten är Sofia Linder vid Handelskammarens avdelning för regional näringspolitik.

Rapporten kommer att överlämnas till den statliga utredning som för närvarande ser över systemet. Den kommer emellertid inte att lägga sina förslag förrän 2011. Handelskammaren anser att det ligger fara i dröjsmål. Riksdagen bör redan nu fatta beslut om att och hur skatteutjämningsystemet ska avvecklas.

Stockholm i oktober 2009



**Peter Egardt**

VD

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>Skatteutjämningsystemets utformning</b>	<b>5</b>
<b>Skatteutjämningsystemets avgifts- och bidragsströmmar</b>	<b>7</b>
- Södra Sverige erhåller störst bidrag	7
- Enbart Stockholms läns landsting betalar utjämningsavgift	7
- Stockholm och Danderyd betalar högst avgift – Malmö och Göteborg mottar störst bidrag	7
<b>Skatteutjämningsystemet missgynnar Stockholms län</b>	<b>10</b>
- Stockholms län nettobetalar till utjämningsystemet	10
- Stockholms andel av det statliga utjämningsbidraget, nedbrutet på kommun- och landstingsnivå	11
- Stockholms län bidrar med drygt 14 miljarder i dold nettobetaling	11
<b>Skatteutjämningsystemet slår hårt mot Stockholms län</b>	<b>14</b>
- Stockholms län missgynnas	14
- Förutsättningarna för tillväxt urholkas	14
- Stark befolkningstillväxt kräver investeringar	14
- Var fjärde kommun förlorar på inflyttning	15
<b>Brister i skatteutjämningsystemet</b>	<b>17</b>
- Tillväxthämmande och bristande incitament	17
- Otransparent, komplext och svåröverskådligt	19
- Komplex kostnadsutjämnning och tveksamma beräkningsgrunder	19
- Skattepådrivande	20
- Andra faktorer	20
<b>Skatteutjämningsystemets utmaningar</b>	<b>22</b>
- Lågkonjunkturen slår hårt mot offentlig sektor	22
- Stigande kostnader för sjukvård och äldreomsorg	22
- Flera storstäder tynger systemet	22
<b>Skapa ett system som främjar tillväxt</b>	<b>23</b>
- Avskaffa utjämningsystemet	23
- Statens ansvar	23
- Skapa incitament för tillväxt	23
- Våga ompröva...	24
- Ny utredning 2011	24
<b>Slutsatser</b>	<b>25</b>
<b>Handelskammaren anser</b>	<b>26</b>
<b>Referenslista</b>	<b>27</b>

# Sammanfattning

## Det komplexa och svårbegripliga skatteutjämnings-systemet skadar Sveriges tillväxt

Sverige har en kommunalekonomisk skatteutjämnings-system för att skapa likvärdiga förutsättningar för landets kommuner och landsting att erbjuda sina invånare en god service oavsett var i landet de bor. Men systemet är svårbegripligt, skadar tillväxten och uppmuntrar passivitet.

Grundproblemet från tillväxtperspektiv är att utjämnings-systemet är mycket långtgående. Det gäller framför allt delsystemet för inkomstutjämnings-system. En skillnad i skattekraft på 174 700 kronor per invånare mellan landets två kommuner med högst respektive lägst skattekraft minskar till 19 800 kronor per invånare efter inkomstutjämnings-system. En långtgående skatteutjämnings-system motverkar tillväxt eftersom resultaten av tillväxtfrämjande satsningar ofta leder till ett minskat utjämningsbidrag eller en ökad avgift. Därmed belönar utjämnings-systemet inte kommuner som satsar på företagande, nya invånare och tillväxt. *Utjämnings-systemet prioriterar en jämn resursfördelning framför en växande ekonomi.*

## Stockholms län missgynnas kraftigt

2009 betalar endast tolv av Sveriges 290 kommuner en avgift till utjämnings-systemet, varav nio är Stockholms-kommuner. Stockholms läns landsting är det enda av Sveriges 21 landsting som betalar till systemet.

Staten skjuter till nära 65 miljarder kronor i statligt bidrag till utjämnings-systemet. I realiteten tillfaller inte en krona av dessa statliga bidragsmiljarder Stockholms län då länets totala andel av utjämningsbidragen blir negativ, - 0,3 procent. Det är en andel som minskat de senaste åren och som kan sättas i relation till att en dryg femtedel av Sveriges invånare bor i Stockholms län. *Om länets utfall från utjämnings-systemet vore i paritet med befolkningens storlek skulle det motsvara ett bidrag på ca 14 miljarder kronor jämfört med dagens avgift på 178 miljoner kronor.*

En stark befolkningstillväxt och underlätna infrastruktursatsningar under årtionden har medfört att regionen brottas med flera allvarliga kapacitetsbrister. Utjämnings-systemet tar inte hänsyn till att det kostar att växa för expansiva kommuner med hög inflyttning. Var fjärde kommun i Stockholms län anger att de förlorar i utjämnings-systemet på att öka antalet invånare och var tredje varken eller. Det medför att många kommuner inte satsar på att växa genom att attrahera nya invånare eller öka bostadsbyggandet. *Stora avgifter till utjämnings-systemet tvingar länets kommuner och landsting att ställa satsningar på infrastruktur mot satsningar på välfärd.*

## Stockholms län nettobetalar drygt 14 miljarder kronor, en ökning med 5 miljarder

Handelskammarens beräkningar visar att Stockholms län i realiteten bidrar med 14,2 miljarder kronor i dold netto-

betalning till utjämnings-systemet 2009 i stället för de 178 miljarder som systemet gör sken av. Det är en ökning med fem miljarder kronor innevarande år jämfört med den årliga genomsnittsbetalningen under perioden 1996-2004<sup>1</sup>, trots att förespråkare för systemet hävdar att utfallet för regionen kraftigt förbättrats de senaste åren. Ökningen beror på omfördelningseffekter. En sammanslagning av delsystemen för det generella statsbidraget och inkomstutjämnings-system har resulterat i en omfördelning inom systemet som innebär en dold statsbidragsreduktion för många kommuner, framför allt i Stockholms län.

Enligt delsystemet för inkomstutjämnings-system är det endast elva av landets kommuner som betalar en inkomstutjämningsavgift, varav nio i Stockholms län. Enligt en uppskattning av det generella bidragets storlek, i enlighet med det tidigare gällande systemet, är det dock lika många som tidigare – totalt 56 kommuner (varav 21 Stockholmskommuner). *I realiteten nettobetalar Stockholms län en avgift till delsystemet för inkomstutjämnings-system på 16,8 miljarder kronor och inte 2,7 miljarder kronor som systemet visar.*

**Tabell 6.** Stockholms läns kommuner och landstings sammanlagda nettoutfall i utjämnings-systemet, mdkr

Delsystem	Utfall 2009	Exklusive ett uppskattat generellt statsbidrag, 2009	Genomsnittligt årligt utfall 1996-2004 (gamla systemet) när det generella statsbidraget exkluderas
Inkomstutjämnings-system	- 2,735	- 16,796*	-
Kostnadsutjämnings-system	3,280	3,280	-
Strukturbidrag	0,002	0,002	-
Införandebidrag	0,013	0,013	-
Regleringsbidrag	- 0,740	- 0,740	-
<b>Totalt</b>	<b>-0,178</b>	<b>-14,241*</b>	<b>-9,282</b>

\* När ett fiktivt generellt statsbidrag beräknats (utfraån att det som tidigare är lika stort per invånare för alla kommuner respektive landsting) och exkluderas. Se vidare not 1.

## Störst utjämningsbidrag går till stora kommuner som Malmö och Göteborg

I dagens utjämnings-system är södra Sverige stora vinnare även om Norrlandskommunerna tar emot högst utjämningsbidrag per invånare. Malmö, Göteborg, Norrköping och Örebro får i kronor räknat de största bidragen. Malmö får hela 3,2 miljarder kronor från utjämnings-systemet och Göteborg drygt hälften så mycket, 1,7 miljar-

<sup>1</sup> Detta när det generella statsbidraget exkluderas liksom ett uppskattat generellt statsbidrag för perioden 2005-2009 beräknats. Det generella statsbidraget utgick tidigare med en lika stor summa per invånare till samtliga kommuner.

der kronor. Norrköping och Örebro mottar strax under en miljard kronor i bidrag. Även Jönköping, Borås och Helsingborg tar emot stora summor.

Att dessa kommuner tar emot stora bidrag förklaras främst av att de har ett relativt lågt skatteunderlag i förhållande till kommunerna i Stockholms län och beror inte i någon större utsträckning på ogynnsamma strukturella faktorer. Dessutom tar respektive kommuns landsting emot betydande summor. *När ekonomiskt starka och expansiva regioner erhåller stora bidrag är systemet felkonstruerat.*

### **Skatteutjämningsystemet är varken ändamålsenligt eller hållbart inför framtiden**

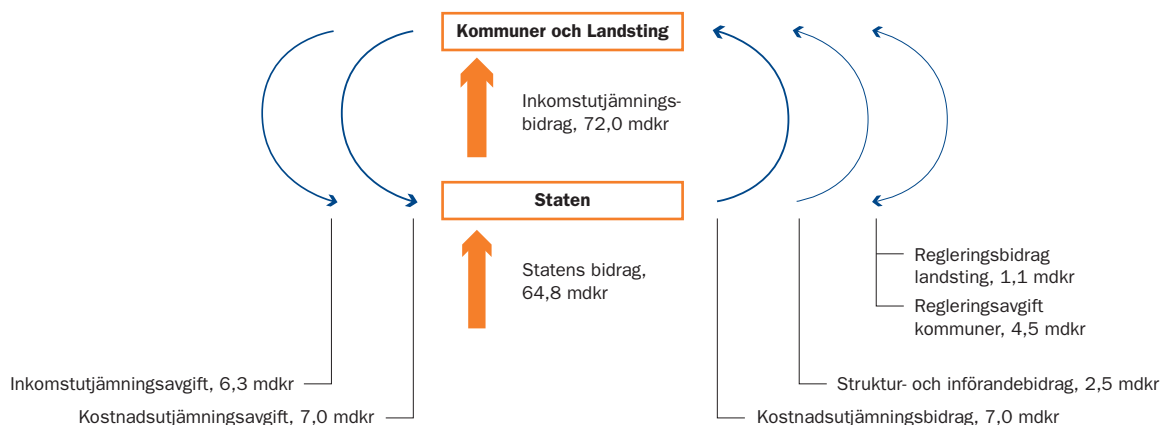
Utjämningsystemet står inför flera utmaningar som kommer att innebära ökade ekonomiska påfrestningar. Mest aktuellt är nuvarande lågkonjunktur som slår hårt mot såväl statens finanser som kommunernas och landstingens ekonomi. En växande andel äldre i befolkningen kommer också att sätta press på utjämningsystemet med ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg, samtidigt som skattekraftsunderlaget minskar. Därtill finns regionala obalanser mellan växande och krympande kommuner. Det är faktorer som kommer att öka kostnaderna kraftigt för nuvarande utjämningsystem.

### **Avskaffa skatteutjämningsystemet!**

Det är hög tid att regering och riksdag avskaffar utjämningsystemet och inför ett helt nytt system, där staten tar det finansiella ansvaret för de tunga och mest kostnadskrävande välfärdsuppgifterna. I ett nytt system bör kommunerna fortsätta att ansvara för utförandet, i egen regi eller via upphandling av privata aktörer. Kommuner som inte klarar sig på egen hand bör få understöd från staten i stället för från andra kommuner. En sådan finansiering av välfärdssystemet skulle öka såväl rättvisan som incitamenten för tillväxt bland landets kommuner och landsting.

# Skatteutjämningsystemets utformning

**Figur 1.** Bidrags- och avgiftsflöden i utjämningsystemet för kommuner och landsting, 2009



Källa: SCB och SKL. Anm. Regleringsposten spelar central roll för att siffrorna ska gå ihop.

I Sverige ansvarar kommuner och landsting för större delen av vårt lands offentligt finansierade välfärd, som skola, sjukvård och äldreomsorg. Ur ett internationellt perspektiv är det en hög grad av decentralisering.

Olikheter i kommunernas skatteunderlag, befolkningens åldersstruktur och geografiska förhållande är exempel på omständigheter som gör att de ekonomiska förutsättningarna att klara dessa uppgifter skiljer sig åt. Sverige har därför ett skatteutjämningsystem för att ge landets kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att kunna ge sina invånare en likvärdig service. Skillnader i vald servicenivå, avgiftsättning och effektivitet mellan kommunerna ska återspeglas i kommunalskatten och inte bero på strukturella faktorer. Det innebär att ett antal kommuner och landsting får bidrag från andra kommuner och staten medan andra får betala en avgift.

Det nuvarande utjämningsystemet trädde i kraft 2005 men har sina rötter i 1996 års system. Sverige har i själva verket haft någon form av regional utjämning under större delen av 1900-talet.

Dagens system består av ett system för kommunerna och ett för landstingen. De består i sin tur av fem olika delar

- **inkomstutjämning**  
– utjämnar skillnader i skattekraft
- **kostnadsutjämning**  
– utjämnar strukturella kostnadsskillnader
- **strukturbidrag**  
– bidrag av regionalpolitisk karaktär
- **införandebidrag**  
– omlägningskompensation för stora bidragsbortfall
- **regleringsbidrag/avgift**  
– styrinstrument, lika stort belopp per invånare.

Staten tillför utjämningsystemet 64,8 miljarder kronor i statligt anslag för inkomståret 2009. Beloppet som omfördelas mellan kommunerna är 47,5 miljarder kronor och mellan landsting 17,3 miljarder. I figuren ovan visas systemets bidrags- och avgiftsströmmar.

## Kort om de olika delsystemen

I **inkomstutjämnningen** utjämnas skillnader i skatteinkomster (skattekraft) mellan kommuner och mellan landsting. Inkomstutjämningsbidraget beräknas utifrån skillnaden mellan faktiskt skatteunderlag och ett garanterat skatteutjämningsunderlag som motsvarar 115 procent för kommuner och 110 procent för landstingen av landets genomsnittliga skattekraft. Kommuner och landsting vars skatteunderlag understiger dessa nivåer erhåller ett bidrag, medan de som har en skattekraft som överstiger nivåerna betalar en avgift till staten<sup>2</sup>. Inkomstutjämnningen fördelar även det statliga bidraget, sedan den slogs ihop med det generella statsbidraget 2005.

I **kostnadsutjämnningen** utjämnas kostnader som kommunen inte själv kan påverka på grund av strukturella skillnader. Dessa kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika, till exempel är behovet av äldreomsorg större i kommuner med en hög andel äldre invånare. Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar, exempelvis kan skolan kosta mer i glesbygdskommuner eftersom undervisningen ofta drivs i mindre klasser och att eleverna i större utsträckning behöver skolskjuts.

<sup>2</sup> För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av medelskattesatsen i landet år 2003 (90 procent för landstingen) och för avgiftsskyldiga kommuner och landsting beräknas avgiften utifrån 85 procent av medelskattesatsen.



Rent praktiskt beräknas kostnadsutjämningen så att kommuner med en gynnsam struktur får betala en avgift medan kommuner med en ogynnsam struktur får ett bidrag. Kostnadsutjämningen är statsfinansiellt neutral, då summan av bidrag och avgifter är lika stora och därför tar ut varandra.

Systemet för kostnadsutjämning är mycket komplext och bygger på ett antal delmodeller för olika verksamhetsområden där standardkostnader beräknas enligt olika kriterier.

**Strukturbidrag** går till kommuner som tyngs av strukturella kostnader av regionalpolitisk karaktär. Bidraget bygger på standardkostnader för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder och svagt befolkningsunderlag (delar som tidigare ingått i kostnadsutjämningen).

De kommuner som fick stora bidragsbortfall vid den senaste omläggningen av systemet får ett **införandebidrag** som kompensation under perioden 2005 – 2010.

För att staten ska kunna sätta en gräns för det belopp man önskar tillföra utjämningssystemet innehåller systemet även ett **regleringsbidrag** och en **regleringsavgift** som utgår med ett enhetligt belopp per invånare.

**Tabell 1.** Kostnadsutjämnings delmodeller

**Kommunernas kostnadsutjämning**

Förskoleverksamhet- och skolbarnomsorg  
 Förskoleklass och grundskola  
 Gymnasieskola  
 Individ- och familjeomsorg  
 Barn och ungdom med utländsk bakgrund  
 Äldreomsorg  
 Befolkningsförändringar  
 Bebyggelsestruktur  
 Löner (2008)  
 Kollektivtrafik – gemensam med landstinget\*

**Landstingens kostnadsutjämning**

Hälsa- och sjukvård  
 Löner (2008)  
 Befolkningsförändringar  
 Kollektivtrafik – gemensam med kommunerna\*

\*Stockholms län: kommunerna står för 40 procent och landstinget för 60 procent.

# Skatteutjämningsystemets avgifts- och bidragsströmmar

Utfallen av bidrags- och avgiftsströmmarna i utjämnings-systemets olika delar varierar kraftigt mellan landets kommuner och landsting. En kommun/landsting kan vara bidragstagare i ett delsystem och betala avgift i ett annat.

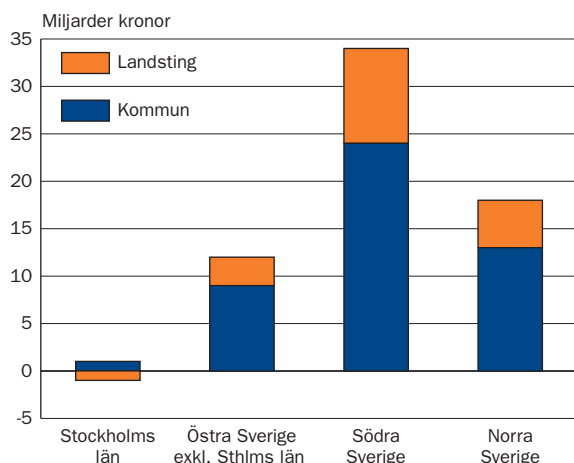
I detta kapitel visas i stora drag hur betalningsströmmarna fördelas över landet, uppdelat efter det totala<sup>3</sup> utfallet i utjämningsystemet.

## REGIONAL FÖRDELNING

### Södra Sverige erhåller störst bidrag

En grov indelning av Sverige i fyra regioner visar att södra Sverige i antal kronor räknat erhåller mest från utjämningsystemet, ca 35 miljarder kronor. Stockholm är den enda region som är nettobetalarare. Länet betalar 178 miljoner kronor till systemet. Det totala avgifts- och bidragsflödet illustreras tydligt i diagrammet nedan.

**Diagram 1.** Sammantaget utfall i utjämningsystemet, kommun och landsting per landsdel 2009



Källa: SCB och SKL.

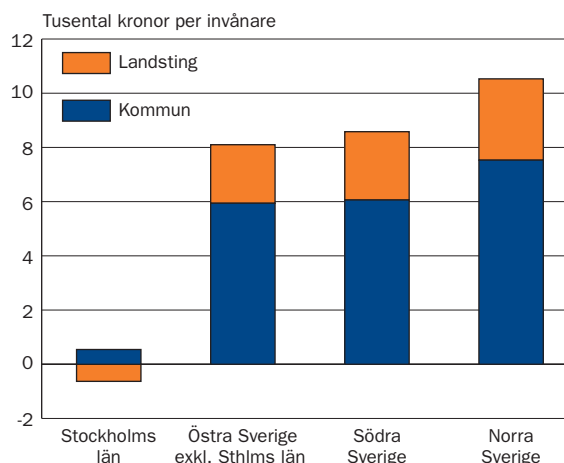
### Norra Sverige erhåller störst bidrag per invånare

Räknat efter antalet invånare blir bilden en annan. I kronor per invånare får norra Sverige störst tillskott från utjämningsystemet, 10 525 kronor per invånare. Stockholms län betalar en nettoavgift i utjämningsystemet motsvarande 90 kronor per invånare<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Dvs. den slutliga totalsumman av utfallen i respektive delsystem, dvs. inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift. Bidraget eller avgiften räknas ut i kronor per invånare och multipliceras därefter med befolkningen i respektive kommun och landsting.

<sup>4</sup> Den dolda avgiften, som belyses längre fram i rapporten, motsvarar 7 180 kronor per invånare i Stockholms län.

**Diagram 2.** Sammantaget utfall utjämningsystemet, kommun och landsting per landsdel 2009, per invånare



Källa: SCB och SKL.

## LANDSTINGSNIVÅ

### Enbart Stockholms läns landsting betalar utjämningsavgift

Systemet för utjämnings mellan landstingen fungerar ungefär som det mellan kommunerna. Det är bara Stockholms läns landsting som betalar en utjämningsavgift medan resterande 20 landsting tar emot bidrag. Netto betalar Stockholms läns landsting nära 1,3 miljarder kronor till systemet medan Region Skåne och Västra Götalands landsting får ca 3,6 miljarder respektive 3,4 miljarder i bidrag. Stockholms läns landsting har högst landstings-skatt i landet samtidigt som stora bidragsströmmar går från regionen till andra delar av Sverige.

**Tabell 2.** De fem landsting som betalar/erhåller mest i utjämningsystemet, 2009

	Bidrag/avgift kr per inv.	Totalt utfall, mkr
Stockholm	-636	-1 257
Skåne	2 952	3 581
Västra Götaland	2 190	3 411
Östergötland	2 788	1 179
Norrbottn	4 030	1 007
Jönköping	2 644	886

Källa: SCB.

## KOMMUNNIVÅ

### Stockholm och Danderyd betalar högst avgift – Malmö och Göteborg mottar störst bidrag

2009 är enbart tolv kommuner nettobetalarare i den kommunala skatteutjämnings samtidigt som 278 kommuner



är bidragstagare. Nio av de avgiftsbetalande kommunerna återfinns i Stockholms län. Stockholms stad betalar högst avgift till utjämningen, nära 813 miljoner kronor följt av Danderyd och Täby som betalar 454 miljoner respektive 413 miljoner kronor.

Netto erhåller Stockholmskommunerna sammanlagt 1,1 miljarder kronor från utjämningssystemet. Eftersom det även finns Stockholmskommuner bland de stora bidragstagarna, Botkyrka och Södertälje får 852 miljoner kronor respektive 678 miljoner kronor.

**Tabell 3.** Samtliga kommuner som betalar avgift till utjämningssystemet 2009, totalt utfall

	<b>Avgift kr per inv.</b>	<b>Totalt utfall, mkr</b>	<b>(Avgift/bidrag kr per inv. till resp. landsting)</b>
Stockholm	-1 005	-813	(-636)
Danderyd	-14 708	-454	(-636)
Täby	-6 933	-431	(-636)
Lidingö	-7 411	-319	(-636)
Solna	-4 882	-318	(-636)
Nacka	-1 487	-127	(-636)
Vellinge	-2 851	-94	(2 952)
Sollentuna	-647	-40	(-636)
Sundbyberg	-830	-30	(-636)
Österåker	-322	-12	(-636)
Lomma	-549	-11	(2 952)
Oxelösund	-831	-9	(2 164)

Källa: SCB.

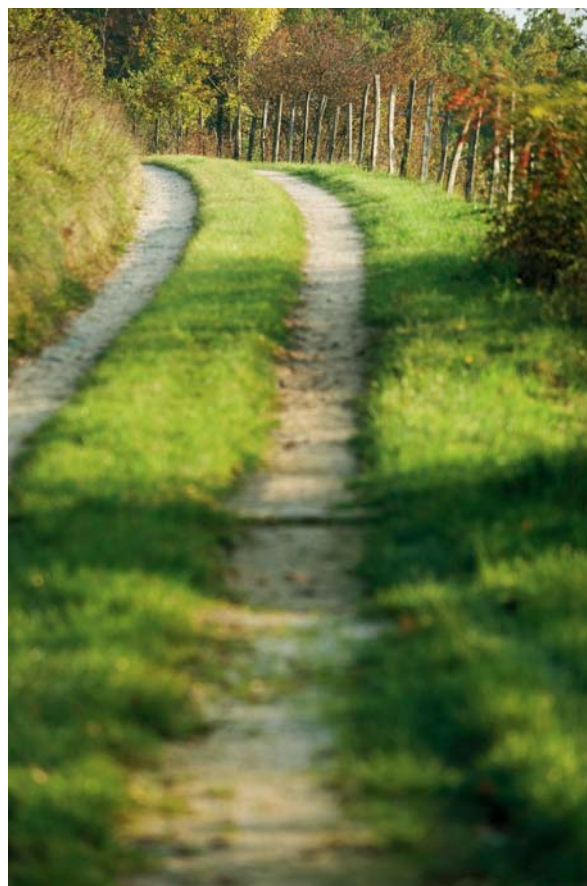
Störst bidrag i kronor räknat erhåller Malmö, Göteborg, Norrköping och Örebro. Malmö tar emot hela 3,2 miljarder kronor i bidrag från utjämningssystemet och Göteborg drygt hälften så mycket, 1,7 miljarder kronor. Norrköping och Örebro mottar vardera en knapp miljard kronor i bidrag.

Stora bidragstagare är även Helsingborg, Borås och Jönköping som i antal invånare tillhör landets största kommuner. Befolkningens storlek har inverkan på det totala utfallets storlek. Intressant är dock att majoriteten av kommunerna som betalar till utjämningssystemet har ett betydligt lägre invånarantal än de kommuner som erhåller störst bidrag.

**Tabell 4.** De kommuner som erhåller störst bidrag i utjämningssystemet 2009, totalt utfall

	<b>Bidrag kr per inv.</b>	<b>Totalt utfall, mkr</b>	<b>(Bidrag/avgift kr per inv. till resp. landsting)</b>
Malmö	11 110	3 172	(2 952)
Göteborg	3 442	1 720	(2 190)
Norrköping	7 721	988	(2 788)
Örebro	7 192	950	(2 812)
Botkyrka	10 665	853	(-636)
Eskilstuna	8 397	795	(2 164)
Helsingborg	6 102	772	(2 952)
Borås	7 317	742	(2 190)
Jönköping	5 541	693	(2 644)
Södertälje	8 009	678	(-636)

Källa: SCB.

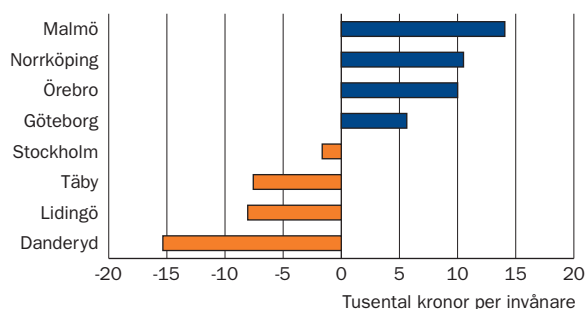


### Starka ekonomiska regioner gynnas ... framför glesbygd

De stora utjämningsbidragen till kommuner i landets mest expansiva regioner förklaras i hög grad av att de har ett relativt lågt skatteunderlag i förhållande till Stockholmskommunerna. Ogynnsamma strukturella faktorer spelar en mindre roll för utfallet.

I diagram 3 illustreras den totala utjämningen per invånare i de fyra kommuner som tar mot störst bidrag respektive betalar högst avgift när utjämningen mellan landstingen lagts till. Skillnaden mellan Danderyd och Malmö uppgår då till nära 30 000 kronor per invånare och mellan Stockholm och Malmö till nära 16 000 kronor. Gapet blir än större om jämförelsen görs mellan kommunerna som erhåller och betalar mest per invånare, drygt 43 300 kronor.

**Diagram 3.** Total skatteutjämning (kommuner och landsting) per invånare för de fyra kommuner som betalar respektive erhåller mest i totalt utfall, 2009



Källa: SCB.

Anm. Landstingens bidrag eller avgift är inkluderade och motsvarar: Skåne 2 952 kr/inv, Västra Götaland 2 190 kr/inv, Östergötland 2 788 kr/inv, Örebro 2 812 och Stockholm - 636 kr/inv.

### Per invånare betalar Danderyd högst avgift och Åsele erhåller störst bidrag

Skatteutjämningen fördelad efter antalet invånare ger ett annat utfall än räknat i totalt antal kronor, framför allt bland kommunerna som tar emot bidrag. Danderyd betalar motsvarande 14 708 kronor per invånare till utjämningen medan kommuninvånarna på Lidingö och i Täby betalar motsvarande 7 411 kronor respektive 6 933 kronor per invånare.

Det finns tydliga gemensamma drag bland kommunerna som per invånare betalar högst avgift till systemet. Samtliga är förortskommuner med hög skattekraft. Nio av tolv kommuner finns i Stockholms län. En förklaring till att det framför allt är Stockholmskommuner som betalar till systemet är att regionen har haft en såväl starkare produktivitets- som sysselsättningstillväxt jämfört med övriga landet. Detta har medfört att skattekraften och befolkningmängden har ökat, vilket i sin tur har ökat avgifterna till systemet. Endast elva kommuner i Sverige, varav nio i Stockholms län, har en skattekraft över den garanterade på 115 procent av landets genomsnittliga nivå.

**Tabell 5.** De fem kommuner som betalar/erhåller mest i kronor per invånare i utjämningssystemet, 2009

	Totalt utfall, mkr	Avgift/bidrag kr per inv.	Avgift/bidrag kr per inv. inkl. landstingets utjämning
Danderyd	-454	-14 708	-15 344
Lidingö	-319	-7 411	-8 047
Täby	-431	-6 933	-7 569
Solna	-318	-4 882	-5 518
Vellinge	-93	-2 851	-101
Åsele	79	24 640	28 002
Dorotea	67	22 769	26 131
Pajala	147	22 743	26 773
Sorsele	60	21 774	25 136
Vilhelmina	156	21 610	24 972

Källa: SCB.

Norrlandskommunerna erhåller störst bidrag per invånare. I Åsele kommun uppgår bidraget till 24 640 kronor

per invånare och i Dorotea och Pajala till 22 769 kronor respektive 22 743 kronor.

Det som utmärker de största bidragskommunerna, i kronor per invånare räknat, är att de är glesbygdskommuner med en negativ befolkningsutveckling och ligger i något av de tre nordligaste länen. De stora bidragskommunerna präglas av hög arbetslöshet, låg andel högutbildad arbetskraft och ett lokalt näringsliv som kännetecknas av en tydlig dominans av branscher med tillväxtproblem.

Det är dock inte bidragen till Norrlandskommunerna som tynger utjämningssystemet utan bidragen till ett antal stora kommuner. Exempelvis överstiger Malmö kommuns bidrag på 3,2 miljarder kronor med råge bidraget på två miljarder som Norrbottens kommuner sammanlagt tar emot.



Södra Sverige erhåller mest från utjämningssystemet och Stockholm betalar, som enda region, till systemet.

Endast tolv kommuner är nettobetalar i skatteutjämningen, varav nio återfinns i Stockholms län.

Störst bidrag i kronor räknat erhåller Malmö, Göteborg, Norrköping och Örebro. Malmö tar emot hela 3,2 miljarder kronor i bidrag och Göteborg drygt hälften så mycket. Stora bidragstagare är även Helsingborg, Borås och Jönköping.

De höga bidragen till flera av Sveriges största kommuner förklaras till stor del av att dessa har ett relativt lågt skatteunderlag i förhållande till kommunerna i Stockholms län och inte på ogynnsamma strukturella faktorer.

# Skatteutjämningsystemet missgynnar Stockholms län

Utjämningsystemet har löpande genomgått olika förändringar. Senast 2005 genomfördes en omfattande revidering. Då avskaffades det generella statsbidraget genom en sammanslagning med delsystemet för inkomstutjämningsbidrag. Det har medfört betydande svårigheter att jämföra utfallet i utjämningsystemet över tiden.

Ett sätt att skapa en övergripande bild av utvecklingen är dock att titta på hur Stockholms läns bidragsandel av det totala utfallet i utjämningsystemet har utvecklats genom åren. Ett annat är att uppskatta storleken på ett fiktivt generellt statsbidrag (som tidigare utgick med ett lika stort belopp per invånare till samtliga kommuner) efter sammanslagningen med inkomstutjämningsbidraget. För att kunna synliggöra den faktiska nettobetalingen till utjämningsystemet exkluderas sedan det uppskattade generella statsbidraget.

## Resultaten visar tydligt att

- Stockholms län inte ens får en smula av den totala "utjämningskakan", då länets andel av de totala utjämningsbidragen blir negativ.
- Länets andel av utjämningsbidragen i systemet är lägre nu jämfört med det gamla systemet 1996-2004.
- Länets faktiska nettobetaling till utjämningsystemet, som är dold, har ökat med fem miljarder kronor 2009 jämfört med den årliga genomsnittskostnaden i det gamla systemet.

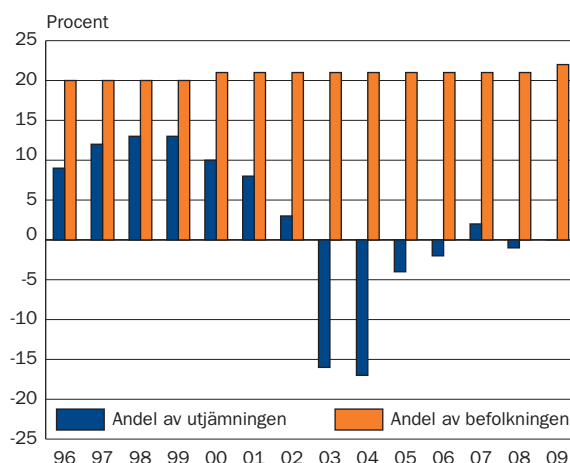


## STOCKHOLMS LÄN NETTOBETALAR TILL UTJÄMNINGSSYSTEMET

### Utjämningsystemets bidragmiljarder går inte till Stockholms läns invånare

Med en dryg femtedel av Sveriges befolkning missgynnas Stockholmsregionen kraftigt av utjämningsystemet. Stockholms läns totala andel av de statliga bidragen till kommuner och landsting inom ramen för systemet blir negativ, -0,3 procent. Ett utjämningsbidrag i paritet med befolkningens storlek skulle motsvara ca 14 miljarder kronor – att jämföra med dagens utjämningsavgift på 178 miljoner kronor.

**Diagram 4.** Stockholms läns landsting och kommuners andel av den totala skatteutjämningsbidraget och andel av Sveriges befolkning



Källa: SCB.

Som vi kan avläsa av diagrammet uppgick Stockholms läns landsting och kommunernas andel av det totala utfallet till en dryg tiondel i slutet av 1990-talet. Därefter följde en försvagning orsakade av förändringar i delsystemet för kostnadsutjämningsbidrag år 2000 som totalt sett missgynnade länet. Den kraftiga försämringen mellan 2002 och 2003 beror på omläggning av det så kallade kommunkontosystemet<sup>5</sup> som ökade länets genomslag som nettobetalarare efter en stor sänkning av det generella statsbidraget. Försvagningen mellan 2007 och 2008 beror bland annat på avskaffandet av den statliga fastighets-skatten och införandet av en kommunal avgift som reducerade det statliga anslaget och därmed påverkade länets andel av det totala utjämningsbidraget.

<sup>5</sup> Finansieringen av det så kallade kommunkontosystemet från och med 2003 genomfördes genom en betydande sänkning av det generella statsbidraget, i stället för att kommunerna betalade en avgift.

## Utfallet har inte förbättrats sedan nuvarande system infördes

Olika förespråkare av utjämningsystemet har hävdat att Stockholmsregionen har fått ett mycket bättre utfall sedan nuvarande system infördes. Så är inte fallet. Stockholmskommunerna missgynnas fortfarande kraftigt trots att vissa förbättringar ägt rum<sup>6</sup>. Bortser vi från omläggningen av kommunkontosystemets stora genomslag 2003 och 2004 tyder den knappa andelen 2009 på en betydande försämring jämfört med det tidigare systemet och att Stockholmskommunernas finansieringsbörda ökat.



STOCKHOLMS ANDEL AV DET STATLIGA UTJÄMNINGSBIDRAGET, NEDBRUTET PÅ KOMMUN- OCH LANDSTINGSNIVÅ

### Stockholmskommunerna erhåller bara 2,3 procent av det statliga anslaget

Som tidigare redovisats betalar nio Stockholmskommuner (av totalt tolv betalande i landet) en avgift till utjämningsystemet innevarande år och 17 mottar ett bidrag. Sammantaget erhåller Stockholmskommunerna nära 1,1 miljarder kronor netto i utjämningsbidrag. Det är ytterst lite och motsvarar en andel på 2,3 procent av de totala skatteutjämningsbidragen på kommunnivå (47,5 miljarder). Den knappa andelen kan ställas i relation till att drygt 21 procent av landets befolkning bor i Stockholmskommunerna. En betydande del av det statliga anslaget syftar till att kompensera kommunerna och landstingen för de välfärdsutgifter som staten ålagt dem.

Kommunerna i Skåne tar emot nära en femtedel av det totala utjämningsbidraget trots att bara 13 procent av befolkningen bor i länet.

### Landstingets andel av statens anslag uppvisar negativt värde, -7,3 procent

I skatteutjämnings mellan landstingen (17,3 miljarder) uppvisar Stockholms län ett negativt värde på sin andel av utjämningsbidragen, -7,3 procent. Stockholm beta-

lar som enda landsting en avgift, 1,3 miljarder kronor. Återigen är det Skåne som får ett mycket gynnsamt utfall. Skånes landsting andel av de totala utjämningsbidragen uppgår till 21 procent tätt följt av landstinget i Västra Götaland med 20 procent.

Den trendmässiga försvagningen av länets andel av de totala utjämningsbidragen visar att Stockholms län missgynnas kraftigt av utjämningsystemet.

Sammantaget (kommuner och landsting) betalar invånarna i Stockholms län totalt en utjämningsavgift på motsvarande 90 kronor per person samtidigt som invånarna i Skåne och Västra Götalands län erhåller 10 190 respektive 7 163 kronor per person. Högst bidrag får invånarna i Jämtlands län med 15 609 kronor per person.

STOCKHOLMS LÄN BIDRAR MED DRYGT 14 MILJARDER I DOLD NETTOBETALNING

### Dold kostnadsökning med 5 miljarder kronor

I realiteten bidrar Stockholms län med 14,2 miljarder kronor i dold nettobetaling till utjämningsystemet 2009. Det är en ökning med fem miljarder kronor jämfört med den årliga genomsnittsbetalningen i det tidigare systemet, perioden 1996-2004. Detta resultat framträder när det generella statsbidraget exkluderas för perioden 1996-2004 liksom ett uppskattat<sup>7</sup> fiktivt generellt statsbidrag för perioden 2005-2009 beräknats.

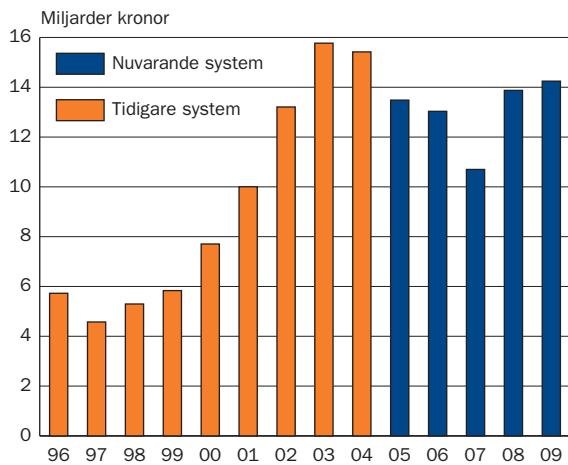
Denna ökning sker trots ett kraftigt förbättrat utfall för Stockholmskommunerna inom delsystemet för kostnadsutjämnings<sup>8</sup>. Det är en konsekvens av en ökning av avgifterna till inkomstutjämnings och en hög regleringsavgift.

<sup>7</sup> Då många förändringar av utjämningsystemet skett löpande försvåras jämförelser över tid. Ett sätt är dock att göra en grov uppskattning av hur kostnaden för Stockholmsregionen utvecklats sedan det nya systemet infördes. Det kan göras genom en uppskattning av ett fiktivt generellt statsbidrag som är lika stort per invånare för samtliga kommuner för de välfärdsutgifter som staten ålagt dem.

<sup>8</sup> Stockholms län erhåller 3,3 miljarder kronor i kostnadsutjämningsbidrag inkomståret 2009 (7 miljarder kronor 2004). Den kraftiga förbättringen förklaras bland annat av olika justeringar och ett reducerat antal delmodeller 2005 i delsystemet för kostnadsutjämnings. Det beror även på vissa förändringar i systemet, som större hänsyn till befolkningsökningar, kompensation för högt lönekostnadsläge och lokalhyror (gäller ej landstingen). Dessutom har länets utfall i delmodellen för kollektivtrafik förbättrats betydligt. Att vissa delar i kostnadsutjämnings flyttats över till delsystemet för strukturbidrag (2,2 mdr) bidrar säkerligen också till ett förbättrat utfall för Stockholmsregionen. **Inte minst sker ökningen från en mycket låg nivå.** Fortfarande missar dock systemet för kostnadsutjämnings att ta hänsyn till olika strukturkostnader som exempelvis andelen psykiskt sjuka och vissa invandrarrelaterade faktorer – där Stockholms kostnader ligger betydligt över genomsnittet i landet. Under decennier missgynnades Stockholmsregionen rejält i kostnadsutjämnings som då inte tog hänsyn till flera centrala storstadsspecifika kostnader.

<sup>6</sup> Pga en viss sänkning av kompensationsgraden för kommuner över den garanterade skattekraften (från 95 procent till 85 procent) och förbättringar i kostnadsutjämnings (framför allt: kompensation för kraftiga befolkningsökningar, löner i den kommunala verksamheten och för lokalhyror).

**Diagram 5.** Stockholms läns totala kostnad för utjämningsystemet när det generella statsbidraget 1996-2004 exkluderats liksom en motsvarighet beräknats för 2005-2009



Källa: SCB och egna beräkningar.

**Tabell 6.** Stockholms läns kommuner och landstings sammanlagda nettoutfall i utjämningsystemet, mdkr

Delsystem	Utfall 2009	Exklusive ett uppskattat generellt statsbidrag, 2009	Genomsnittligt årligt utfall 1996-2004 (gamla systemet) när det generella statsbidraget exkluderats
Inkomstutjämning	-2,735	-16,796*	-
Kostnadsutjämning	3,280	3,280	-
Strukturbidrag	0,002	0,002	-
Införandebidrag	0,013	0,013	-
Regleringsbidrag	-0,740	-0,740	-
<b>Totalt</b>	<b>-0,178</b>	<b>-14,241*</b>	<b>-9,282</b>

\* När ett fiktivt generellt statsbidrag beräknats (utifrån att det som tidigare är lika stort per invånare för alla kommuner respektive landsting) och exkluderats. Se vidare not 1.

### Dold statsbidragsreduktion via delsystemet för inkomstutjämning

Att Stockholms läns dolda betalning till utjämningsystemet har ökat förklarar till stor del av att länet sammanlagt går miste om betydande statsbidrag. Generella bidrag som tidigare utgick som kompensation för de stora välfärdsuppgifter som ålagts kommuner och landsting. Sammanslagningen av delsystemet för inkomstutjämning och det generella statsbidraget har resulterat i omfördelningseffekter. Det beror på att det generella statsbidraget används till att finansiera den höjda garantinivån. Men det är även en effekt av att den faktiska avgiften till inkomstutjämningsavgiften ökat och att regleringsavgiften som beräknas per invånare uppgår till ca 740 miljoner kronor.



### Stockholms län nettobetalat 16,8 miljarder i dold inkomstutjämningsavgift

Innevarande år förefaller det som om det endast är elva av Sveriges kommuner som betalar inkomstutjämningsavgift, varav nio Stockholmskommuner. Efter en uppskattning av ett fiktivt generellt statsbidrag, givet att det är lika stort per invånare, visar våra beräkningar att det i dag är 56 kommuner som betalar en inkomstutjämningsavgift enligt det gamla systemets definition (varav 21 är Stockholmskommuner). Netto betalar samtliga Stockholmskommuner tillsammans med landstinget 16,8 miljarder kronor i dold inkomstutjämningsavgift i stället för de 2,7 miljarder kronor som systemet gör sken av.

I realiteten betalar landets 35 övriga avgiftsbetalande kommuner tillsammans 3 miljarder kronor och inte 116 miljoner kronor.

**Tabell 7.** Inkomstutjämningsavgift och dold inkomstutjämningsavgift netto 2009 enligt det gamla utjämningsystemet<sup>9</sup>

	Inkomstutjämningsavgift, netto, mdkr	Dold inkomstutjämningsavgift, netto, mdkr
Stockholmskommunerna	-0,5*	-11,3**
Stockholms läns landsting	-2,2	-5,5
Övriga kommuner (2 respektive 35)	-0,1	-3,0
<b>Totalt Stockholms län</b>	<b>-2,7</b>	<b>-16,8</b>

Källa: SCB och egna beräkningar.

\* Anmärkning (3,9 i avgift minus 3,4 i bidrag)

\*\* Anmärkning (11,8 i avgift minus 0,5 i bidrag)

<sup>9</sup> När det generella statsbidraget uppskattats och exkluderats.

Stockholms län bidrar i realiteten med totalt 14,2 miljarder kronor i dold nettobetaling till utjämningsystemet.

Länets dolda, faktiska, nettobetaling till utjämningsystemet har 2009 ökat med fem miljarder kronor jämfört med den genomsnittliga kostnaden i det gamla systemet, perioden 1996-2004.

Den stora betalningen till utjämningsen och ökade kostnaden döljs genom att en omfördelning ägt rum mellan kommunerna och landstingen. Det innebär en statsbidragsreduktion för ett stort antal kommuner. Stockholms län har drabbats hårdast.

I utjämningsystemet är det inte tydligt vad som är inkomstutjämnning respektive allmän förstärkning.

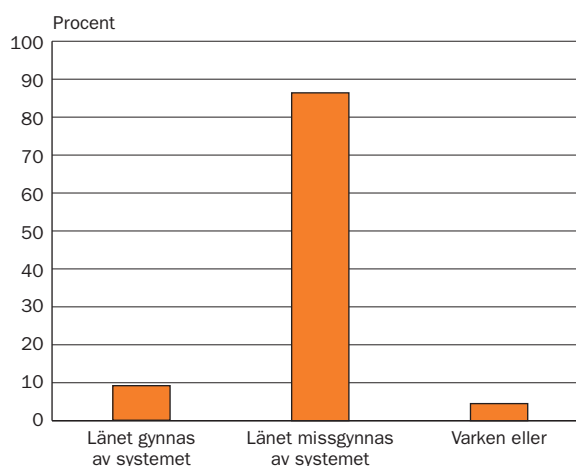


# Skatteutjämningsystemet slår hårt mot Stockholms län

## Stockholms län missgynnas

En överväldigande majoritet av Stockholms kommuner, nio av tio, anser att Stockholms län missgynnas av utjämningsystemet. Det visar en enkät som Handelskammaren ställt till samtliga kommunstyrelseordförande i Stockholms län<sup>10</sup>. Sju av tio ordförande svarade att deras kommun missgynnas<sup>11</sup>. Det innebär att 18 av Stockholms läns 26 kommuner upplever att de missgynnas i skatteutjämningsystemet. Det är betydligt fler än de nio kommuner i länet som är nettobetälare i utjämningsystemet.

**Diagram 6.** Kommunstyrelseordförande i Stockholms län om hur utjämningsystemet slår mot Stockholms län, procent



Källa: Stockholms Handelskammare.

Det stora missnöjet riskerar att undergräva utjämningsystemets legitimitet.

## Förutsättningarna för tillväxt urholkas

Det stora utflödet av skatte kronor får allvarliga konsekvenser inte bara för Stockholmregionen. Länet har 21 procent av Sveriges befolkning, står för 29 procent av tillväxten och svarar för 43 procent av statens direkta skatteintäkter. Under lång tid har tillväxtförutsättningarna urholkats då regionen dränerats på oproportionellt mycket skattemedel samtidigt som anslagen för olika infrastruktursatsningar varit alldeles för låga. Det hämmar regionens tillväxt, vilket i sin tur ger skadliga effekter på landets totala tillväxt. Missgynnandet av Stockholms län

genom skatteutjämningsystemet ställer satsningar på välfärd mot viktiga investeringar i infrastruktur.

Flera kommuner i Stockholmområdet brottas med underskott i sin verksamhet. Det förklaras av att invånarnas inkomster ökat mer i än i övriga landet och att delsystemet för inkomstutjämnning ätit upp skattekraftsökningar. Samtidigt har kostnaderna för den växande befolkningen ökat för varje år. Ökade budgetunderskott har bidragit till att viktiga framtidsinvesteringar har prioriterats bort men också tvingat många Stockholmskommuner att höja kommunalskatten.

Det är dyrt att bo och leva i Stockholmregionen. Stockholm rankas som världens sjätte dyraste storstad att leva i enligt en undersökning<sup>12</sup> av UBS, som är Europas näst största bank. Exempelvis ligger priset på en genomsnittlig villa i Stockholms län 117 procent över rikssnittet. De högre levnadsomkostnaderna i Stockholmregionen jämfört med övriga landet<sup>13</sup> försvårar såväl rörligheten på arbetsmarknaden som Stockholmregionens rekryteringsmöjligheter. För personer med samma bruttolön bidrar den långtgående utjämnings till ett sämre välbefinnande för dem i Stockholmregionen än dem i andra regioner.



Kostnaderna för den växande befolkningen ökar för varje år och bidrar till att viktiga framtidsinvesteringar prioriteras bort. Många Stockholmskommuner tvingas att höja kommunalskatten för att kunna ge en god service till sina invånare.

## Stark befolkningstillväxt kräver investeringar

De senaste 40 åren har Stockholms län vuxit med mer än ett helt Göteborg, drygt en halv miljon människor. De kommande 20 åren förutses en lika stor ökning, dvs. en fördubblad ökningstakt. En växande befolkning stimulerar tillväxten i en region men det kräver också stora

<sup>10</sup> Stockholms Handelskammare, Skatteutjämningsystemet skadar Sveriges tillväxt, 2008:5.

<sup>11</sup> Drygt en av tio upplever att deras kommun gynnas av utjämningsystemet och knappt två av tio kommunstyrelseordförande varken eller.

<sup>12</sup> UBS, Prices and Earnings 2008.

<sup>13</sup> Fastighetsbyrån, Sverigevillan 2009. (En standardvilla på 140 kvm, byggd 1980 och med en tomt på 500 kvm.)



resurser för att klara investeringar i infrastruktur och bostäder.

Till följd av en lång tids underlätna investeringar brottas Stockholmsregionen med en stor bostadsbrist och ett underdimensionerat transportsystem. Regionen behöver göra omfattande investeringar för att kunna möta den ökande befolkningen. Det krävs en hög investeringstakt för att klara den uppgiften.

Statens bristfälliga satsningar på infrastruktur tvingar många kommuner liksom Stockholms läns landsting att bli medfinansierare till stora projekt i regionen<sup>14</sup>. Det tynger de redan hårt ansträngda budgetarna. För kommunerna i Stockholms län ställs nödvändiga infrastrukturinvesteringar och ökat byggande mot satsningar på välfärden. För Stockholms läns landsting påverkas också möjligheterna att erbjuda invånarna en god sjukvård.

Utgjämningssystemet bidrar till att viktiga satsningar på t.ex. sjukvården ställs mot viktiga infrastruktur-satsningar (t.ex. Förbifart Stockholm).

#### Var fjärde kommun förlorar på inflyttning

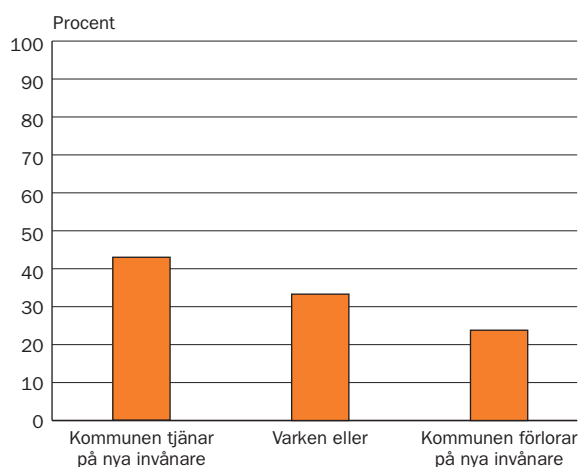
Kommuner med stark befolkningstillväxt har betydande kostnader för utökad kommunal service och kommunal infrastruktur. Det kan röra sig om barnomsorg, skola och vägar. De höga avgifterna till utjämningssystemet minskar många Stockholmskommuners möjligheter att ge god service till medborgarna, bygga bostäder och satsa på infrastruktur i takt med att befolkningen ökar. För flera kommuner har det lett till ett dämpat intresse för ökad inflyttning. Danderyd, Täby och Lidingö, som genom åren betalat höga utjämningsavgifter, uppvisar en svag ökning av såväl befolkningen som bostadsbyggandet den senaste tioårsperioden. De redovisar alla tre en utveckling som ligger betydligt under länets genomsnittliga nivå, vilket delvis är en konsekvens av utjämningssystemets tillväxthämmande effekt.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Exempelvis reparationen av Tranebergsbron (2000-2005) som var ett samarbetsprojekt mellan Vägverket Region Stockholm, SL och Stockholms stad. Stockholms stad bidrar med avsevärda belopp till statens investeringar, t.ex. Södra och Norra länken, E18, Citybanan etc. Under de närmaste åren kommer staden att medfinansiera statliga investeringar med drygt 6 miljarder kronor. Allianspartiernas ledning i Stockholms Stad har även aviserat att de är beredda att totalt investera 50 miljarder kronor i trafikutbyggnad på 12 år givet att staten skjuter till lika mycket.

<sup>15</sup> I Täby har kommunen tidigare aktivt tagit beslut om att inte satsa på att öka antalet invånare på grund av utjämningssystemet. Det beslutet har nu omvärderats då andelen äldre i befolkningen ökat markant då nytillskottet av nya yngre invånare varit svagt. Lidingö stad har tidigare beslutat om ett befolkningstak (på 41 000 invånare) i sin översiktsplan.



**Diagram 7.** Kommunstyrelseordförande i Stockholms län om hur kommunen påverkas ekonomiskt av utjämningsystemet när det gäller att attrahera nya invånare, procent



Källa: Stockholms Handelskammare.

Att det är kostsamt att växa bekräftas också av vår enkät. Enbart 43 procent av länets kommuner uppger att de tjänar på en befolkningsökning och en betydande andel, 24 procent, att de förlorar på en ökad inflyttning. Konsekvensen blir att kommunerna satsar på befintliga invånare och förlitar sig på att omkringliggande kommuner ska bygga och växa i stället för att genomföra egna satsningar. Pendlingen i länet är stor och därmed står kommunerna inte och faller med egna satsningar.<sup>16</sup>

När nya invånare kostar mer än de ger minskar kommunernas intresse att växa.



<sup>16</sup> Bostadssituation Norrort – hur kan kommuner agera för att öka bostadsbyggandet? Stockholms Handelskammare.

# Brister i skatteutjämningsystemet

Utjämningsystemet kännetecknas av ett oavbrutet lapande och lagande. Det stora antalet utredningar som genom åren tillsatts för att utreda och utvärdera utjämningsystemet ger tydliga signaler om att det är felkonstruerat i grunden. Alla utredningar har misslyckats med att ta ett samlat grepp på hur incitamenten för tillväxt ska förbättras.

Hösten 2008 tillsattes återigen en ny kommitté för översyn av utjämningsystemet. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag våren 2011.

Handelskammaren anser att utjämningsystemet måste avskaffas. Dagens system är felkonstruerat, konserverar strukturer och utgör ett hinder för samhällsekonomisk effektivitet.

I korthet har följande problem i skatteutjämningsen identifierats

- tillväxthämmande och bristande incitament
- otransparent, komplext och svåröverskådligt
- skattepådrivande
- komplex kostnadsutjämnings.

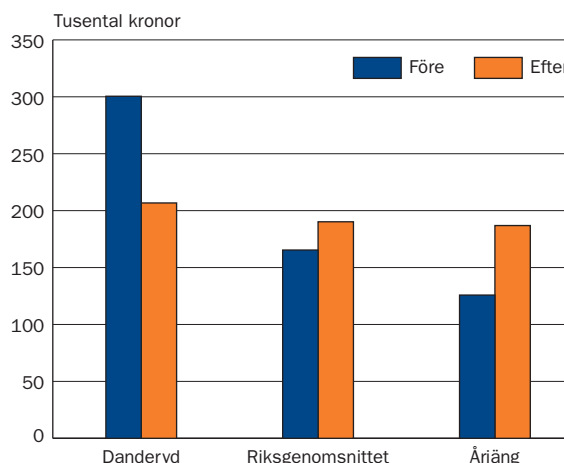
## TILLVÄXTHÄMMANDE OCH BRISTANDE INCITAMENT

Det grundläggande problemet med utjämningsystemet är att det är tillväxthämmande. Det genomsyrar systemets samtliga delar och beror på flera olika faktorer. Det som hämmar tillväxten mest är att delsystemet för inkomstutjämnings är så långtgående att alla kommuner i stort sett får en lika stor skattekraft efter utjämningsen.<sup>17</sup>

### Mycket långtgående inkomstutjämnings

För att illustrera hur långtgående dagens utjämnings är kan vi jämföra kommunerna som har högst respektive lägst skattekraft i landet. I Danderyd uppgår skattekraften till 300 491 kronor per invånare (182, index i förhållande till rikets genomsnitt, 100) och i Årjäng till 125 829 kronor per invånare (76).

**Diagram 8.** Högst och lägst beskattningsbar inkomst före och efter inkomstutjämnings, 2009



Källa: SCB.

Anm. Riksgenomsnittet efter utjämningsen visar nivån för den garanterade skattekraften (115 procent).

En skillnad i skattekraft på ca 174 700 kronor per invånare mellan Danderyd och Årjäng, motsvarar efter utjämningsen endast ca 19 800 kronor per invånare. Det innebär en nästintill total utjämnings. När en kommuns tillväxtsatsningar med stor sannolikhet resulterar i att ökade skatteinkomster försvinner i höjd utjämningsavgift alternativt reducerat bidrag blir incitamenten svaga att vidta tillväxtfrämjande åtgärder. Dessutom kostar det mer för en kommun att växa jämfört med att minska den kommunala verksamheten.

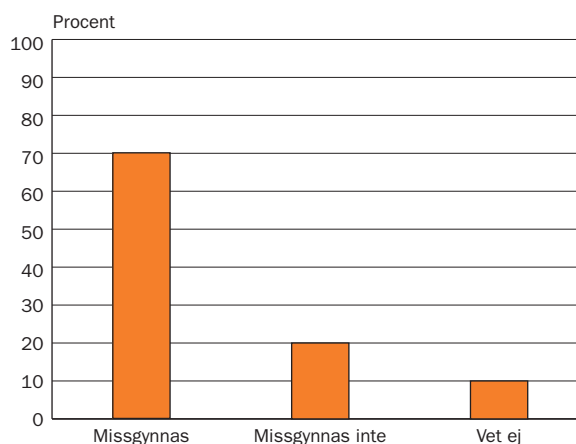
Delsystemet för inkomstutjämnings är så långtgående att alla kommuner i stort sett får samma skattekraft efter utjämningsen.

### Kommuner som sköter sin ekonomi och verksamhet effektivt missgynnas

När resultatet av en ansträngning blir obetydlig försvinner incitamenten för att vidta åtgärder som stärker tillväxten. I vår enkät ställd till länets samtliga kommunstyrelseordförande svarar en betydande majoritet, sju av tio, att kommuner som sköter sin verksamhet och ekonomi effektivt missgynnas i dagens utjämningsystem.

<sup>17</sup> Den garanterade skattekraften ligger på 115 procent och kompensationsgraden uppgår till 95 procent för kommuner under den garanterade skattekraften och till 85 procent för kommuner med en skattekraft över den garanterade.

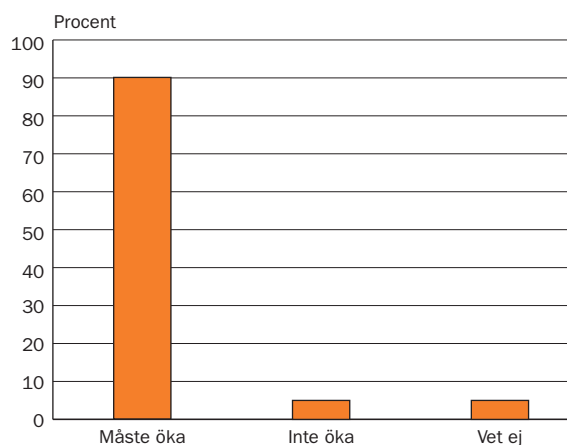
**Diagram 9.** Kommunstyrelseordförande i Stockholms län om huruvida kommuner som sköter sin verksamhet och ekonomi effektivt missgynnas eller inte av utjämningsystemet, procent



Källa: Stockholms Handelskammare.

Vidare anser nio av tio att drivkraften för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning är bristfällig och måste öka. Enbart fem procent anser att incitamenten i systemet är tillräckliga.

**Diagram 10.** Kommunstyrelseordförande i Stockholms län om incitamenten till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning i utjämningsystemet, procent



Källa: Stockholms Handelskammare.

Det är allvarligt om såväl problemtyngda som välmående kommuner ser bristfälliga incitament för att på egen hand förbättra sin ekonomiska situation. Att vända en negativ trend kostar i engagemang, tid och pengar samtidigt som avkastningen är ytterst osäker. Konsekvensen blir att hela Sveriges ekonomi utvecklas långsammare och svagare än vad som skulle kunna vara möjligt.

Skatteutjämningsystemet bidrar till att Sveriges ekonomi utvecklas långsammare och svagare än vad som skulle kunna vara möjligt.

### Skattekraften har stor betydelse

En central faktor för inkomstutjämnningen är utvecklingen av skatteunderlaget per invånare, dvs. skattekraften. Enbart 53 av Sveriges 290 kommuner har en skattekraft som är högre eller i nivå med rikets medelvärde (medelskatte-kraft=100). Endast elva kommuner har en skattekraft som ligger över den garanterade på 115 procent.

Skattekraftens betydelse för tillväxt och dess roll i utjämningsystemet har hamnat i skymundan och det saknas vetenskapliga studier på området. Det finns dock två ekonomiska teorier som brukar ställas mot varandra i diskussionen om möjligheterna för en kommun att påverka skattekraftsunderlaget.

Enligt den ena teorin har kommunen ingen eller mycket liten påverkan på utvecklingen av skatteunderlaget eftersom det är inkomsttagarnas intresse av inkomstökning som styr (genom utbildning, egna arbetsinsatser, genom utökad ansvar i arbetslivet o.s.v.).

Enligt den andra teorin har en kommun visst handlingsutrymme att direkt eller indirekt påverka skatteunderlaget. Ett sätt kan vara att attrahera inflyttning av personer med högre inkomster och då kan den kommunala skattesatsen ha viss betydelse för flyttbeslutet. Kommunen kan öka skatteunderlaget via arbetsmarknadsåtgärder som leder till att fler invånare arbetar eller att de med



jobb arbetar fler timmar. Det kan också stimuleras genom satsningar på företagande, infrastrukturinvesteringar, bostadsbyggande och barnomsorg.

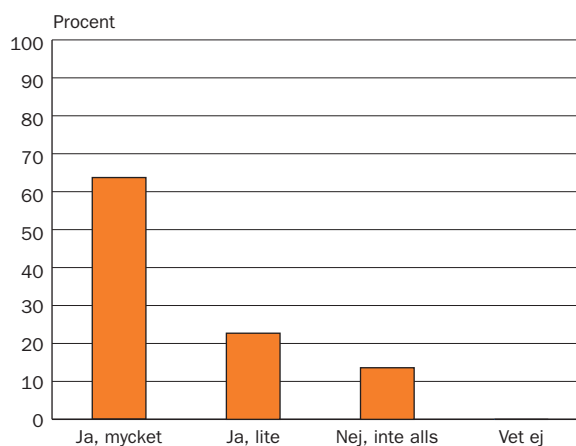
Att skapa incitament för tillväxt och ökad skattekraft i landets kommuner är en nyckelfråga för framtiden.

#### OTRANSSPARENT, KOMPLEXT OCH SVÅRÖVERSKÅDLIGT

Ett stort problem med utjämningsystemet är att det är så komplext och svårbegripligt att det endast finns ett fåtal personer som är tillräckligt insatta för att förstå det fullt ut. Denna bild styrks av vår enkät där nära nio av tio kommunstyrelseordförande i Stockholms län svarar att systemet är komplext och svårbegripligt.

Vidare upplever nära sju av tio att det är svårt eller mycket svårt att förutse hur mycket kommunen kommer att få i bidrag eller betala in till utjämningsystemet de närmaste budgetåren. Endast en av tio tycker att det är enkelt. Svårigheterna att förutse utfallet av utjämnings påverkar kommunernas planeringsförutsättningar.

**Diagram 11.** Kommunstyrelseordförande i Stockholms län om huruvida utjämningsystemet är komplext och svårbegripligt, procent



Källa: Stockholms Handelskammare.

När dagens skatteutjämningsystem infördes 2005 blev det ännu mer svåröverskådligt. Det styrks också av enkäten till länet kommunstyrelseordförande. Totalt upplever tre av fyra att det finns svårigheter i systemet kopplat till transparens och drygt sex av tio att de ökat i nuvarande system.

Det har blivit svårt att urskilja vad som är inkomstutjämnings respektive allmän förstärkning efter sammanslagningen av det generella statsbidraget och inkomstutjämnings. Dessutom är det mycket svårt att jämföra bidrag och avgifter över tid i systemet.

Att enbart ett fåtal personer behärskar det svårbegripliga utjämningsystemet är ett demokratiskt problem.

#### Omfördelningseffekter – dold statsbidragsreduktion

När det generella statsbidraget används till att finansiera den höjda garantinivån inom inkomstutjämnings uppstår omfördelningseffekter. Tidigare utgick ett lika stort belopp för varje kommuninvånare. När statsbidraget inkluderats i garantinivån omfördelas de i stället i förhållande till de länsvisa skattesatserna, som är differentierade med hänsyn till tidigare gjorda skatteväxlingar.

Det förefaller som om rundgången mellan bidrag och avgifter har minskat, men så är inte fallet. Inkomstutjämnings syftade till att utjämna skattekraft medan det generella statsbidraget i det gamla systemet utgick till de åtagande som staten delegerat till kommunerna och landstingen.

Förändringen av delsystemet för inkomstutjämnings har medfört en dold omfördelning mellan kommunerna som innebär en statsbidragsreduktion för ett stort antal kommuner.

#### KOMPLEX KOSTNADSUTJÄMNING OCH TVEKSAMMA BERÄKNINGSGRUNDER

Delsystemet för kostnadsutjämnings ska enbart kompensera för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna men det kan det diskuteras huruvida vissa faktorer är opåverkbara. Systemet kompenserar för vissa kostnader som kan betraktas som påverkbara vilket medför att åtgärder för att komma till rätta med dessa resulterar i ett lägre bidrag eller ökad avgift. Det påverkar förändringsbenägenheten. Dessutom finns det flera strukturella kostnader, som kompensation inte utgår för, som kan betraktas som opåverkbara för en kommun.

Flera av delmodellerna i kostnadsutjämnings är mycket komplicerade, vilket ständigt leder till nya upptäckter av oönskade marginaleffekter och ifrågasättande av rättvisan i systemet. I många fall är det oklart vad kompensationen i systemet avser, hur kostnader har beräknats och varför beräkningsmodellerna fått en viss utformning.

Som resultat av en offentlig utredning 2006 av utjämningsystemet tillkom en modell för löneutveckling och en viss justering av byggkostnader under 2008. Dock valde regeringen att bara gå halva vägen när det gällde utredningens förslag. I modellen för löneutveckling begränsades genomslagskraften till 50 procent. En förändring av hur modellen finansieras medför dessutom att kommuner med ett relativt högt kostnadsläge fortfarande missgynnas.

När kompensation för strukturella skillnader i byggkostnader infördes i kommunernas kostnadsutjämnings 2008 exkluderades landstingen, vilket är förvånande eftersom de drabbas av samma opåverkbara skillnader i byggkostnader.

Systemet är så pass komplext att det ständigt görs nya upptäckter av oönskade marginaleffekter och ifrågasättande av beräkningsgrunder och rättvisan i systemet.

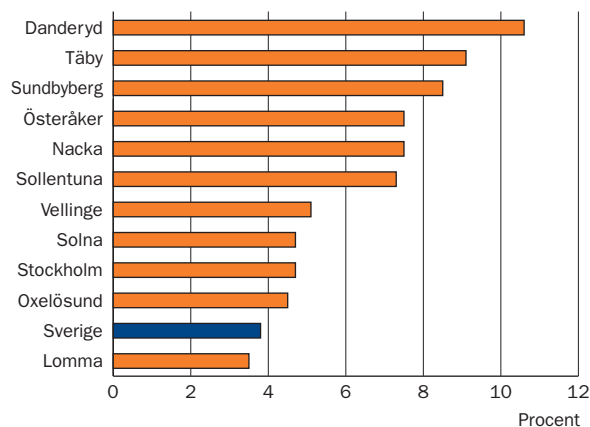
#### SKATTEPÅDRIVANDE

Incitamenten för en kommun att avstå från skattehöjningar är svaga på grund av utjämningsystemets utformning. En höjning i en kommun påverkar både andra kommuner och staten genom att arbetsutbudet påverkas negativt, vilket leder till att skattekraftsunderlaget minskar. Samtidigt kompenserar utjämningsystemet för nästan alla skillnader i skattekraft. Flera kommuner som betalar avgift till utjämningsystemet kan också tvingas höja skatten för att kunna bibehålla en god kommunal verksamhet. Intressant är att Stockholms läns landsting, som är enda landsting som nettobetalare till utjämningsystemet, har högst landstingsskatt i landet, 12,10 procent jämfört med riksgenomsnittet på 10,80 procent.

Som vi ser av diagrammet har nästan samtliga kommuner, som innevarande år är nettobetalare i utjämningsystemet haft skatteökningar, som ligger över riksgenomsnittet under tidsperioden 2000–2009. Det är till stor del en effekt av att nuvarande utjämningsystem innehåller skattepådrivande delar.



**Diagram 12.** Skatteökningar 2000–2009 i de tolv kommuner som bidrar till utjämningsystemet 2009, procent



Källa: SCB.

Incitamenten för en kommun att avstå från skattehöjningar är svaga på grund av utjämningsystemets utformning.

#### ANDRA FAKTORER

Det finns en mängd faktorer som direkt eller indirekt påverkar utjämningsystemet. Här presenteras ytterligare ett antal faktorer av central betydelse.

#### Strukturbidragen motverkar drivkrafter

Strukturbidraget består av de delar som är av regionalpolitisk karaktär och tidigare ingick i kostnadsutjämnningen. Bidraget bygger på standardkostnader för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder och svagt befolkningsunderlag. Problemen med strukturbidragen är att ersättningen grundas på hur hög arbetslösheten är och hur glest befolkad kommunen är, dvs. en fortsatt kompensation för relativt påverkbara kostnader. Om arbetslösheten sjunker eller befolkningen ökar så minskar bidraget vilket indirekt motverkar tillväxtsatsningar.

#### Införandebidrag fördröjer omställning

Införandebidraget är en kompensation till de kommuner som fick stora bidragsbortfall vid den senaste omläggningen av utjämningsystemet. Införandeperioden är dock så pass lång (2005–2010) att tillskottet nästan betraktas som permanent, vilket fördröjer en omställning.

#### Eftersläpningseffekter kan ge negativa följdverkningar

Det finns flera delar i utjämningsystemet som baseras på faktorer som släpar efter. Exempelvis uppstår en kostnad direkt när ett skolbarn flyttar in till en kommun samtidigt som intäkten släpar efter ett år i inkomstutjämnningen och två år i kostnadsutjämnningen. Det tar i regel två år innan ett skolbarns flytt får fullt genomslag. Inom vissa av kostnadsutjämnningens delmodeller förekommer eftersläpningar på mellan två till sex år. Det kan få betydande konsekvenser för kommuner med stora variationer i invånarantal.

### **Bristande uppföljning och återkoppling av hur statliga medel används**

Utjämningsystemet brister i återkoppling av hur statens medel används. Inom kostnadsutjämnningen finns det inga som helst krav på hur bidragen används. Även om de bidrag som beräknas i respektive delmodell avser ett speciellt syfte betalas bidragen ut oavsett om pengarna används till att finansiera effektiva åtgärder eller till att subventionera ineffektiv produktion av offentlig service.

### **Bristande utnyttjande av stordriftsfördelar i offentlig produktion och service**

Utjämningsystemet leder till allt dyrare produktion av offentlig service. Det finns inga spärrar eller överväganden i systemet som tar hänsyn till optimala storlekar på upptagningsområden och verksamhetsområden. I praktiken bidrar utjämningsystemet till att hämma tillväxten i de få expansiva regioner Sverige har samtidigt som avfolkningen i glesbygden fortsätter.

### **Utebliven uppräknings av statsbidraget ökar kommunernas andel av finansieringen**

Statsbidraget ska räknas upp i samma takt som den genomsnittliga skattekraften ökar. Regeringen avser dock att hålla anslaget till utjämnningen på en nominellt oförändrad nivå 2008-2009 liksom de närmaste budgetåren. En effekt av detta blir att kommuner och landsting finansierar en större del av utjämnningen.

Men myntet har två sidor då en fastlagd uppräknings av det statliga anslaget samtidigt kan försvåra en sänkning av det totala skattetrycket när statsbidraget är knutet till skatteunderlaget. En fastlagd uppräknings kan även motverka produktivitets- och effektivitetsförbättringar i den kommunala verksamheten om bidraget hela tiden ökar.

### **Bristar i legitimitet och rättvisa**

Det sker en stor omfördelning av resurser i utjämningsystemet mellan kommuner och landsting. Varje förändring som gynnar några medför att andra förlorar. I det svårbegripliga utjämningsystemet, bestående av fem olika delar, kan en kommun känna sig rättvist behandlad i vissa delar och orättvist i andra. Det skapar onödiga klyftor mellan kommuner och regioner. Det riskerar såväl systemets legitimitet som viljan att betala skatt.

### **I strid med grundlagen?**

*”Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter”,* så formuleras kommunernas beskattningsrätt i regeringsformen. Det diskuterar ofta huruvida skatteutjämningsystemet strider mot grundlagen eller inte. Frågan har prövats av lagrådet som kom fram till att systemet inte strider mot den kommunala beskattningsrätten. Grundlagsutredningen vill grundlagsfästa den kommunala skatteutjämnningen för att försäkra sig om att systemet inte är grundlagsvidrigt. Det kan även tolkas som om systemet de facto hittills varit i strid med regeringsformen. Flera kommuner anser att de inte behöver något statligt stöd för att ge invånarna en bra service. Det är då orimligt att kommuninvånarna betalar kommunal skatt för att finansiera service i andra kommuner.

# Skatteutjämningsystemets utmaningar

Utjämningsystemet står inför en rad utmaningar de närmaste åren som innebär påfrestningar för såväl finansieringen av systemet som för Sveriges tillväxt. De främsta utmaningarna är konjunkturutvecklingen, den demografiska utvecklingen och att flera stora städer i expansiva regioner tynger systemet.

## Lågkonjunkturen slår hårt mot offentlig sektor

Debatten om rättvisan i det svenska utjämningsystemet kan ta ny fart i det bistra konjunkturläge som nu slår hårt mot statens finanser och kommunernas ekonomi. Klyftan mellan växande och krympande kommuner riskerar att öka.

Sveriges kommuner och landsting, SKL, har under innevarande år löpande tvingats revidera sin prognos för skatteunderlagets utveckling. SKL förutser ett stort underskott i kommunerna och landstinget 2009<sup>18</sup>. Den minskade skattekraften i Sveriges kommuner och landsting framtvingar stora besparingar och riskerar att leda till stora personalneddragningar. Drygt två tredjedelar av kommunernas totala kostnader utgörs av personalkostnader.

Arbetslösheten väntas öka nästa år även vid en förbättrad konjunktur. Det minskar kommunernas skatteintäkter, samtidigt som kostnaderna för exempelvis socialbidrag ökar. Det i sin tur riskerar att resultera i en våg av skattehöjningar bland landets kommuner.

Det tuffa ekonomiska läget har medfört att regeringen aviserat att kommuner och landsting kommer att tillföras 17 miljarder kronor i tillfälligt statsbidrag 2010. 70 procent av statsbidraget går till kommunerna och 30 procent till landstingen och fördelas efter befolkningsmängd.

## Stigande kostnader för sjukvård och äldreomsorg

Andelen äldre i befolkningen ökar de kommande åren, framför allt ökar andelen över 80 år kraftigt mellan 2020 – 2030. Det kommer att innebära stora påfrestningar på utjämningsystemet, eftersom en större andel äldre ökar kostnaderna för bland annat sjukvård och äldreomsorg samtidigt som skattekraftsunderlaget minskar. Det riskerar också att leda till skattehöjningar i bred omfattning. Alternativa finansieringsformer som brukaravgifter och olika försäkringslösningar behöver sannolikt aktualiseras.



## Flera storstäder tynger systemet

Tillsammans med Stockholmsregionen svarar Sveriges två övriga storstadsregioner (Göteborg och Malmö) för en stor del av vårt lands samlade tillväxt. De tre storstadsregionerna uppvisar också en betydligt starkare utveckling av bruttoregionprodukten (BRP) och lönesummetillväxten under perioden 1996-2006 jämfört med övriga delar av landet.

Samtidigt, och överraskande, är det Malmö, Göteborg, Norrköping och Örebro som erhåller störst bidrag från utjämningsystemet. De fyra kommunerna tar tillsammans emot ca sex miljarder kronor i bidrag. Bland landstingen erhåller Skåne och Västra Götalands län störst bidrag, 3,6 miljarder kronor respektive 3,4 miljarder följt av Östergötland med 1,2 miljarder.

Att dessa kommuner och landsting är stora bidragsmottagare förklaras till stor del av en lägre skattekraft jämfört med Stockholmskommunerna och inte av högre strukturella kostnader. En konsekvens blir att Stockholmsregionen stöttar landets två övriga storstadsregioner på bekostnad av möjligheten att lösa sina egna problem och ge hjälp till glesbygden.

Stora städer har i regel en snabbare ekonomisk tillväxt än mindre orter. Därför är det bekymmersamt att kommuner med en gynnsam befolkningsmängd och som ligger i expansiva regioner belastar utjämningsystemet. Det är ytterligare ett tecken på att systemet är felkonstruerat.

<sup>18</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Om kommunernas och landstingens ekonomi, maj 2009.

# Skapa ett system som främjar tillväxt

## Avskaffa utjämningsystemet

Att utjämnningen av skattekraft och strukturella kostnader mellan kommuner och mellan landsting är omfattande beror i hög grad på att staten har decentraliserat många kostnadskrävande uppgifter. Nuvarande system är inte samhällsekonomiskt effektivt. Om de mest kostnadskrävande uppgifterna i stället finansierades nationellt genom staten eller genom en obligatorisk försäkring, skulle behovet av en utjämnning av skattekraften mellan kommuner och mellan landsting för kvarvarande lokala uppgifter minska betydligt.

Staten har med hjälp av utjämningsystemet under en alltför lång tid försökt lösa alla problem. Detta är dock en omöjlig ekvation. Dagens slutna system där kommuner ger och tar av varandra genererar orättvisa och undergräver viljan att betala skatt. Det enda rätta är att avskaffa utjämningsystemet.

## Statens ansvar

Staten bör ta över finansieringsansvaret för de tunga och mest kostnadskrävande välfärdsuppgifterna medan kommunerna fortsatt får ansvara för utförandet, i egen regi eller via upphandling av privata aktörer. Det är viktigt att delegera samhällsuppgifter till kommunerna för att ge det kommunala självstyret och den lokala demokratin ett reellt innehåll.

Den nationella finansieringen av den service som ska vara rikstäckande bör då ske via beräkning av enhetliga kostnader per servicetagare, barn, skolungdomar, äldre m.fl. för olika serviceområden som är lika för alla kommuner och följer individen. Exempelvis kan en nationell skolgång säkra rätten till en bra skola och en allmän sjukvårdsförsäkring tillförsäkra medborgarna en vårdgaranti oavsett bostadsort. Kommunerna skulle själva finansiera samhällsplanering, miljöarbete, renhållning och andra kollektiva nyttigheter, via kommunalskatten och brukaravgifter. Kompletterande finansieringslösningar som brukaravgifter och olika försäkringslösningar kan också vara ett lämpligt sätt att lösa de kommande kostnadsökningarna inom framför allt sjukvården och äldreomsorgen. Staten bör även ta ansvar för och stödja de kommuner som är tyngda av strukturella problem och inte klarar sig på egen hand. Dagens system innebär att det är andra kommuner som till stora delar svarar för denna utfyllnad. Det är orimligt att varje finansiell förstärkning av svaga kommuner ska bäras av andra kommuner. Denna fördelningsuppgift är statlig.

## Skapa incitament för tillväxt

Det förefaller som om regering och riksdag kommer att vilja fortsätta att lappa och laga det befintliga systemet. Ett minimikrav är då, i väntan på genomgripande för-

ändringar, att kommande ”justeringar” innehåller ökade tillväxtambitioner. Systemet måste också förenklas och transparensen öka.

## Gör inkomstutjämnningen mindre långtgående

Den viktigaste åtgärden för att skapa incitament för tillväxt är att göra inkomstutjämnningen mellan kommunerna mindre långtgående. Men även att avskaffa kostnadsutjämnningen genom statliga bidrag till de kommuner som inte klarar sig på egen hand.

En mindre långtgående inkomstutjämnning åstadkoms genom en sänkning av den garanterade skattekraften och kompensationsgraden. Det förutsätter dock att det generella statsbidraget och inkomstutjämnningen åter separeras. Den garanterade skattekraften bör åtminstone återgå till nivån för medelskatte kraften, dvs. en sänkning från 115 procent<sup>19</sup> till 100 procent. Det kan även vara en idé att sänka den garanterade skattekraften ytterligare något eftersom endast 19 procent av landets kommuner har en skattekraft i nivå med eller överstigande genomsnittet.

Kompensationsgraden bör samtidigt sänkas från 95 procent till ca 80 procent för kommuner med en skattekraft under medelskatte kraften och från 85 procent till minst 75 procent för kommunerna med en överstigande skattekraft. En kompensationsgrad på 50 procent för dessa kommuner vore dock optimalt i väntan på att systemet avskaffas. Det skulle ge goda incitament för kommuner och landsting att genomföra olika tillväxtfrämjande satsningar, då åtminstone hälften av en inkomstökning över den genomsnittliga får behållas.

Med en sänkt kompensationsgrad ökar incitamenten för tillväxt bland såväl starka som svaga kommuner, samtidigt som svaga kommuner får en god hjälp.

## Förenkla kostnadsutjämnningen

Om delsystemet för kostnadsutjämnning lever vidare måste det ses över och förenklas, så att det inte innehåller påverkbara kostnader. Kostnadsutjämnningen borde då i högre grad baseras på enhetliga kostnader per servicetagare, barn, skolungdomar, äldre m.fl. som är lika för alla kommuner. Ett sådant system skulle vara enklare att förstå och motivera. Kommuner som inte klarar sig på egen hand bör få bidrag från staten i stället för att, få pengar från övriga kommuner.

Modellen för utjämnning av strukturella löneskillnader bör ändras så att genomsnittskraften ökar från 50 till 100 procent. Den kompensation för strukturella byggkostnader som infördes 2008 bland landets kommuner bör även ingå i kostnadsutjämnningen för landstingen.

<sup>19</sup> Den garanterade skattekraften uppgår till 110 procent för landstingen.



### **Våga ompröva...**

Det är viktigt att från statligt håll våga ompröva ambitionen att skapa förutsättningar för kommunerna att upprätthålla en närmast totalt likvärdig servicenivå till invånarna oavsett i vilken kommun i Sverige de valt att bosätta sig. Några centrala frågeställningar att fundera vidare på: Är det möjligt att dra ner på serviceambitionen? Kan staten i stället garantera en lägsta välfärdsnivå? Kan krav ställas på alternativa samarbetslösningar? Hur ska den framtida ansvarsfördelningen se ut mellan stat, kommuner och landsting?

### **Ny utredning 2011**

Regeringen tillsatte hösten 2008 en ny kommitté för översyn av utjämningsystemet.

Handelskammaren anser att kommittén bör föreslå ett helt nytt system som ersätter dagens tillväxtfientliga. Systemet måste belöna tillväxt och kostnadseffektivitet i alla kommuner och landsting. Det skulle öka Sveriges möjligheter att utvecklas till en tillväxt- och företagarnation.

# Slutsatser

Det kommunala skatteutjämningsystemet är orättvist, komplext, svårbegripligt och skadar Sveriges tillväxt. Systemet prioriterar en jämn resursfördelning framför en växande ekonomi. Skattekraft mellan olika kommuner och regioner utjämnas så långt att lokala satsningar på tillväxt inte lönar sig. Resultatet av sådana ansträngningar blir ofta obetydligt då det i regel leder till ett minskat bidrag eller ökad avgift. Det medför att många kommuner förlitar sig på utjämningsystemet i stället för att stärka det egna skatteunderlaget eller öka effektiviteten och produktiviteten i den egna verksamheten.

Under årtionden har Stockholms län missgynnats kraftigt av utjämningsystemet. Stockholm har fått en betydligt mindre andel av utjämningsbidragen än vad som är motiverat såväl av befolkningens storlek som av strukturella behov och ekonomisk utveckling. En del av det statliga anslaget är även tänkt som kompensation för de välfärdsuppgifter som staten ålagt landstingen och kommunerna. Om Stockholms län skulle erhålla ett bidrag i paritet med befolkningens storlek skulle det uppgå till ca 14 miljarder kronor i stället för dagens avgift på 178 miljarder kronor. Det är lika mycket som länets reella nettobetalning till utjämningsystemet. Sedan det nuvarande systemet infördes 2005 har Stockholms läns totala andel av utjämningsbidragen minskat och den faktiska, dolda, nettobetalningen till utjämningsystemet ökat kraftigt. Detta är en konsekvens av att det finns dolda omfördelningseffekter i systemet som i realiteten innebär en statsbidragsreduktion, där kommunerna och landstinget i Stockholms län drabbas hårdast. Dessutom bekostas de statsbidrag som betalas ut i utjämningsystemet med skatter som tas ut lokalt, vilket innebär att systemet indirekt innehåller fler regionala omfördelningseffekter.

Då regionen brottas med svåra kapacitetsbrister riskerar viktiga satsningar på skola, vård och omsorg att ställas mot lika viktiga tillväxtingsatsningar på infrastruktur. Det hämmar regionens utveckling och skadar Sveriges tillväxt.

De närmaste åren står Sverige inför flera utmaningar som ökar de ekonomiska påfrestningarna på utjämningsystemet. Mest aktuellt är innevarande lågkonjunktur som slår hårt mot statens finanser liksom kommunernas och landstingens ekonomi. Stora bidrag till landets större kommuner i expansiva regioner oroar också. En växande andel äldre i befolkningen kommer också att sätta press på utjämningsystemet med ökade kostnader för sjukvård och äldreomsorg, samtidigt som skattekraftsunderlaget minskar.

Det är hög tid att regering och riksdag avskaffar utjämningsystemet och inför ett helt nytt system. Ett system där staten tar det finansiella ansvaret för de tunga och mest kostnadskrävande välfärdsuppgifterna. I ett nytt system bör kommunerna fortsatt ansvara för utförandet, i egen regi eller via upphandling till privata aktörer. Kommuner som inte klarar sig på egen hand bör få understöd från staten och inte från andra kommuner. Ett sådant system skulle öka såväl rättvisan som incitamenten för tillväxt bland landets kommuner och landsting.

# Handelskammaren anser

- **Att** skatteutjämningsystemet ska avskaffas och att staten ska ta över finansieringsansvaret för de tyngsta och mest kostnadskrävande uppgifterna som ska vara likvärdiga över landet.
- **Att** kommuner som tyngs av strukturella problem och inte klarar sig på egen hand ska få bidrag direkt från staten.
- **Att** inkomstutjämningsystemet under en övergångsperiod måste bli mindre långtgående genom att den garanterade skattekraften och kompensationsgraden sänks.
- **Att** inkomstutjämningsystemet och det generella statsbidraget under denna övergångsperiod åter ska separeras för att förbättra transparensen i systemet.
- **Att** kostnadsutjämningsystemet ska avskaffas omedelbart och ersättas med statliga bidrag till svaga kommuner som inte klarar sig på egen hand.
- **Att** regionalpolitiken, dvs. strukturbidragen, även under övergångstiden bör skiljas från skatteutjämningsystemet.

# Referenslista

- Fastighetsbyrån, Sverigevillan 2009.
- NUTEK. Statens budget och regionernas utveckling. Vad har hänt de senaste 15 åren? R 2007:25 September 2007
- OECD, Territorial Reviews Stockholm 2006.
- SACO 2008, Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?
- SCB:s databas på Internet.
- SOU 2000:120 Förenklad kommunal utjämning.
- SOU 2003:88 Förslag till lag om inkomstutjämning för kommuner och landsting.
- SOU 2006:84 sid 1–45 (240) Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning Delbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet. Stockholm 2006.
- SOU 2007:61 Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Slutbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet.
- Statskontoret. Remissvar på Utjämningskommitténs betänkande (SOU 2003:88). ”Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn”.
- Stockholms Handelskammare. Bostadssituation Norrort – hur kan kommuner agera för att öka bostadsbyggandet? 2008:3
- Stockholms Handelskammare. Skatteutjämningsystemet skadar Sveriges tillväxt, 2008:5, Enkätundersökning ställd till samtliga kommunstyrelseordförande i Stockholms län:  
Kommuner som besvarat enkäten: Upplands Väsby, Österåker, Järfälla, Ekerö, Huddinge, Botkyrka, Salem, Haninge, Tyresö, Upplands-Bro, Nykvarn, Täby, Danderyd, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Vaxholm och Norrtälje.  
Ej besvarat enkäten: Vallentuna, Värmdö, Sigtuna och Nynäshamn.
- Stockholms Handelskammare (Inregia). Skärpt beskattning av Stockholmsregionen, 2004:3.
- Stockholms Handelskammare. Remissvar på Utjämningskommitténs betänkande (SOU 2003:88). ”Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn”.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Finansdepartementet. Kommunalekonomisk utjämning – En informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Om kommunernas och landstingens ekonomi, maj 2009.
- Stockholms stad.
- UBS, Prices and earnings 2008.

# Tidigare rapporter

- 1996** Hela Sveriges Stockholm – Handelskammarens program för näringslivets utveckling i Stockholms län.
- 1997:1** Flygets betydelse för Stockholmsregionen.
- 1997:2** Fastighetsskatten, tillväxten och jobben i stockholmsregionen.
- 1997:3** Sjöfartens betydelse för stockholmsregionen.
- 1998:1** Invandrarföretagarna, en strategisk tillgång för stockholmsregionen.
- 1998:2** Näringsliv, skola i samverkan.
- 1998:3** Framkomlighet, parkering och varudistribution i Stockholms innerstad.
- 1999:1** Lärlingsutbildning – attraktiv yrkesutbildning för stockholmsregionen.
- 1999:2** Minskad brottslighet i Stockholm- näringslivets roll, ansvar och krav.
- 1999:3** Elektronisk handel – i väntan på det stora genombrottet.
- 2000:1** Inflyttning och tillväxt i stockholmsregionen.
- 2000:2** Ökad tillväxt genom förenklingar för små företag.
- 2000:3** På nya spår – järnvägens betydelse för Stockholm.
- 2001:1** Bostadsbristen i stockholmsregionen – en dålig affär för Sverige.
- 2001:2** Trafiklösningar för framtiden.
- 2001:3** Ambassadernas roll för svenskt näringsliv.
- 2002:1** Hur skattas Stockholm?
- 2003:1** Skattetilläggen – hög tid att stärka rättssäkerheten.
- 2004:1** Hinder vid handel. Exemplet Norge.
- 2004:2** Energialternativ för Stockholms framtid. Vilken roll kan naturgasen spela?
- 2004:3** Skärpt beskattning av stockholmsregionen.
- 2005:1** På spåret – Lönsamma kollektivtrafiksatsningar i Stockholm
- 2005:2** 10 punkter för en effektivare offentlig upphandling
- 2005:3** Trängselskatten – ett vägval för Stockholmsregionen
- 2006:1** Åtgärda Stockholms stadsbrist
- 2006:2** Världsklass Stockholm – en studie om framtiden
- 2006:3** Förslag om förändrade regler för sponsring
- 2006:4** PPP – en modell för svensk infrastruktur
- 2007:1** Hög tid för ny energipolitik
- 2007:2** Information i offentlig sektor – tillväxt eller konkurrens
- 2007:3** Framtidens kollektivtrafik
- 2007:4** Stockholmsförhandlingens slutsatser – Handelskammarens förslag
- 2007:5** Rätt internprissättning inom bolag – en kritisk granskning av svenska skatteregler
- 2008:1** Ett vägval för Sverige
- 2008:2** Kreativitet och konkurrenskraft – en kritisk granskning av rådande teorier om urban utveckling
- 2008:3** Bostadssituation Norrort – Hur kan kommuner agera för att öka bostadsbyggandet?
- 2009:1** Att möta framtiden på rätt sätt? - Sveriges ambitioner för infrastruktur



---

*Stockholms  
Handelskammare*

---

**Besöksadress:**  
Västra Trädgårdsgatan 9  
Box 16050  
103 21 Stockholm

Tel: 08-555 100 00  
e-post: [info@chamber.se](mailto:info@chamber.se)

[www.chamber.se](http://www.chamber.se)