

Utlåtande 2002:88 RI (Dnr 2208/02)

Synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner och landsting

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta
att godkänna redovisade synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner och landsting.

Föredragande borgarrådet Carl Cederschiöld anför följande.

Bakgrund

Regeringen har beslutat tillkalla en parlamentarisk kommitté för att utreda vissa frågor rörande utjämnningssystemet samt vid behov föreslå förändringar. Till följd av detta har kommunstyrelsen i juni 2002 beslutat tillsätta en egen expertgrupp under ledning av stadsledningskontoret för översyn av utjämnningssystemet för kommuner och landsting.

Inför det fortsatta utredningsarbetet är kontorets avsikt att sammanfatta de synpunkter stadsledningskontoret tidigare har framfört på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem. Eftersom systemet till så hög grad påverkar stadens ekonomi och därmed stadens långsiktiga utveckling föreläggs detta ärende kommunfullmäktige.

Stockholm är i dag nettobetalare till systemet med 3,2 mdkr. Även med hänsyn tagen till det generella statsbidraget är staden fr.o.m. i år nettobetalare och omfördelningen beräknas öka dramatiskt under de kommande åren. Stadsledningskontoret konstaterar också i sin rapport att nuvarande system i framtiden kraftigt kommer att hota den tillväxtpotential som finns i stockholmsregionen. Detta kommer även att påverka rikets samlade tillväxt

holmsregionen. Detta kommer även att påverka rikets samlade tillväxt och ekonomiska utveckling negativt.

Dagens utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner består av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och införanderegler och har varit i kraft sedan bidragsåret 1996. Systemet är i konstant utveckling och senaste större revidering skedde till bidragsåret 2000. Syftet med utjämningsystemet är att garantera att alla kommuner har likvärdiga ekonomiska förutsättningar oavsett strukturella förhållanden.

Generellt kan dock konstateras att utformningen av systemet blivit allt mer komplext och svårförståeligt. Stadsledningskontoret anser att flera modeller i utjämningsystemet har inslag av sådana regionalpolitiska hänsynstaganden, som är en statlig angelägenhet. Utjämningsystemet tar inte heller hänsyn till de merkostnader som följer av en kraftig befolkningsökning och högre levnadskostnader i en storstadsregion. I kostnadsutjämnningen ingår vidare inte någon utjämning för infrastrukturella investeringar i bostäder, bostadskomplement (barnstugor, skolor, vårdcentraler, etc.), gator- och vägar, kollektivtrafik m.m. Genom den s.k. pomperipossaeffekten i inkomstutjämnningen ges inte tillräckligt incitament att aktivt driva en politik för företagande och företag i en kommun.

Mina synpunkter

Staden har vid upprepade tillfällen framfört förslag om hur det tillväxtfientliga systemet för kommunal skatteutjämning bör förändras så att inte tillväxtregioner som Stockholms stad och Stockholms län brandskattas. Det inomkommunala utjämningsystemet drabbar samtliga landets kommuner genom att det tar bort alla incitament för kommunerna att själva påverka sin inkomstsituation genom att verka för höjd skattekraft. De som drabbas hårdast är dock tillväxtkommuner och aktiva glesbygdskommuner. Ett grundläggande krav vi fört fram är därför att staten måste ta över ansvaret för finansieringen av detta system.

Utjämningsystemet som det är utformat idag tar inte hänsyn till de merkostnader som följer av en kraftig befolkningsökning och högre levnadskostnader i en storstadsregion. I kostnadsutjämnningen ingår inte någon utjämning för infrastrukturella investeringar i bostäder eller kringsservice som förskolor, skolor, vårdcentraler. Inte heller tar systemet hänsyn till behövliga investeringar i gator- och vägar, kollektivtrafik m.m. med anledning av en befolkningsökning.

Dessutom drabbas tillväxtregionen genom att den s.k. pomperipossaeffekten i inkomstutjämnningen hindrar kommunerna att driva en aktiv politik för företagande i kommunen.

Detta innebär att regeringen skapat och står bakom ett system där tillväxtkommuner inte får behålla frukterna av skattekraftstillväxten medan de däremot får svara för kostnaderna, dvs både de kostnader som lett till tillväxten och de som tillväxten medför i form av utökad service till fler kommuninvånare.

Stockholms stad är från och med i år nettobetalare till utjämnningssystemet. Detta innebär att medel som stockholmarna betalat för att kvaliteten och mångfalden på servicen i den kommun där de bor, transfereras till andra kommuner. Det är givetvis både orimligt och orättvist att detta ansvar som borde vara statligt läggs på stockholmarna. För innevarande år betalar Stockholms stad 3,2 mdkr och denna summa stiger dramatiskt under kommande år. Den långtidsutredning som Stockholms stad själv tagit fram som planeringsunderlag förutspår att ett oförändrat skatteutjämnningssystem kommer att kollapsa genom dessa negativa effekter.

Utjämnningssystemen kommer därmed att leda till allvarliga konsekvenser för både Stockholm och hela stockholmsregionen, som förlorar i särklass mest i hela landet. Det motverkar kraftigt den tillväxtpotential som finns i vår region. Detta påverkar i sin tur även rikets samlade tillväxt och ekonomiska utveckling negativt. Det är därför av strategisk betydelse att kommunfullmäktige också ges möjlighet att ta del av aktuella prognoser för staden hur staden kommer drabbas, samt diskutera systemet och nödvändiga förslag med anledning av dessa fakta.

Med hänvisning till ovanstående föreslår jag att de redovisade synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner och landsting godkänns.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Erik Nilsson* (s) och *Margareta Olofsson* (v) enligt följande.

Socialdemokraterna och vänsterpartiet kan inte uppfatta detta som något annat än ett inlägg i den politiska debatten. Någon annan anledning finns inte att behandla detta som ett utlåtande i kommunfullmäktige just nu. Hade detta varit riktlinjer för det fortsatta arbetet, eller en redovisning av genomfört arbete, hade det varit mer begripligt.

I detta läge kan vi bara upprepa vad vi framförde då nämnda expertgrupp inrättades strax innan sommaren.

Ett kommunalt utjämningsystem är helt nödvändigt om någorlunda lika villkor ska råda i landets olika kommuner. Det är också viktigt med ett system där landets alla kommuner också kan gynnas av en positiv ekonomisk utveckling. Bakgrunden är alla medborgares rätt till en god kommunal omsorg och service, något som ska vara självklart oberoende av i vilken kommun man bor.

Det är nödvändigt att gå ifrån de övertoner om skatteutjämningsystemet och dess effekter, som den borgerliga majoriteten i Stockholm har ägnat sig åt. Den allmänna ekonomiska utveckling i Sverige har varit god, med följd att mer pengar har tillförts Stockholms stad i form av ett ökat skatteunderlag. Dessutom har statsbidragen ökat. I det läget har majoriteten valt att sänka skatten. Att i det sammanhanget ge stadens verksamheter rationaliseringskrav med hänvisning till det mellankommunala utjämningsystemet är småaktigt och missvisande.

Om majoriteten hade varit allvarligt intresserade av förändringar i systemet, hade en saklig dialog varit värdefull. Nu valde man att från början använda frågan för att slå mot regeringen, till och med i skattefinansierade informations- och lobbykampanjer. Ingen Stockholmare har tjänat på det – tvärt om har det kostat mycket pengar. Som i så många andra frågor har man valt konfrontation framför ansvarstagande.

Vi välkomnar förslag som syftar till att förenkla och på några avgörande punkter, förändra systemet. Kan detta göras genom en expertgrupp så är det bra. Det är då viktigt att den gruppen används för att skapa förtroendefulla relationer, ömsesidig förståelse och djupare insikt i sakfrågorna. Det får inte bli som tidigare – ytterligare ett sätt att för skattebetalarnas pengar bedriva politiska kampanjer.

Exempelvis är det olyckligt när och om marginaleffekter uppstår, och dessa leder till en negativt netto i systemet – vilket kan uppstå när en kommun har en positiv befolkningsutveckling. Vidare bör träffsäkerheten ses över avseende de faktorer som styr kostnadsutjämnningen. Kort sagt är det självklart med inkomstutjämnningen mellan kommuner, samtidigt som det är uppenbart att Stockholm på sikt inte kompenseras för den kostadsutveckling som är i Stockholm i förhållande till andra delar av landet.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta

att godkänna redovisade synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner och landsting.

Stockholm den 21 augusti 2002

På kommunstyrelsens vägnar:
CARL CEDERSCHIÖLD

Yvonne Modén

Reservation anfördes av *Dag Larsson, Erik Nilsson, Elisabeth Brandt-Ygeman* och *Catharina Tarras-Wahlberg* (alla s), *Claes-Göran Jacobson* (v) och *Viviann Gunnarsson* (mp) med hänvisning till sitt yrkande att ärendet skulle bordläggas.

Särskilt uttalande gjordes av *Dag Larsson, Erik Nilsson, Elisabeth Brandt-Ygeman* och *Catharina Tarras-Wahlberg* (alla s) och *Claes-Göran Jacobson* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) och (v) i borgarrådsberedningen

Det antecknades att Dag Larsson, Erik Nilsson, Elisabeth Brandt-Ygeman och Catharina Tarras-Wahlberg (alla s), Claes-Göran Jacobson (v) och Viviann Gunnarsson (mp) ej deltagit i kommunstyrelsens beslut med hänvisning till att bordläggningsyrkandet ej bifallits.

ÄRENDET

Stadsledningskontoret har i tjänsteutlåtande av den 5 juli 2002 lämnat en rapport rörande synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner och landsting. Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Godkänna redovisade synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner och landsting.

Bakgrund

Få frågor har varit föremål för så många utredningar som den om kommunal utjämning. Enbart under 1990-talet handlar det om åtta statliga utredningar. Dessutom har ytterligare en utredning tillsatts under 2001. Oerhört mycket utredningsresurser har således under årens lopp lagts ner på denna fråga och ändå har resultatet blivit ett system som starkt ifrågasätts för sin komplexitet, bristande objektivitet och legitimitet.

De översyner som gjorts har alltför mycket hämmats av snäva direktiv och tidsplaner. Följdriktigt har inte tiden räckt till för grundligare analyser, vilket också understryks av ständigt återkommande utredningar.

Dagens utjämnings- och statsbidragssystem för kommuner består av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och införanderegler och har varit i kraft sedan bidragsåret 1996. Systemet är i konstant utveckling och senaste större revidering skedde till bidragsåret 2000.

Syftet med utjämningsystemet är att garantera att alla kommuner har likvärdiga ekonomiska förutsättningar oavsett strukturella förhållanden.

Inför det fortsatta utredningsarbetet är avsikten att sammanfatta de synpunkter stadsledningskontoret tidigare har framfört på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem.

Genomförda utredningar

Regeringen beslutade i juni 1999 att tillkalla en särskild delegation (Utgjänningsdelegationen) med uppgift att svara för en fortsatt uppföljning av utjämningsystemet. Delegationen lämnade i februari 2000 en delrapport till regeringen med förslag i syfte att från och med 2001 eliminera negativa marginaleffekter i inkomstutjämnningen. Förslagen har genomförts i enlighet med delegationens betänkande. Utgjänningsdelegationens slutbetänkande "Rättvis kommunal utjämning" (SOU 2000:127) lämnades till regeringen i januari 2001. I betänkandet lämnas förslag till vissa modifieringar och uppdateringar av delar av kostnadsutjämnningen.

En expertgrupp (Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning) tillkallades samtidigt med Utgjänningsdelegationen. Expertgruppens uppgift var att undersöka möjligheterna att förenkla utjämningsystemet och att göra det mera stabilt. Expertgruppen lämnade i december 2000 betänkandet Förenklad kommunal utjämning

gruppen lämnade i december 2000 betänkandet Förenklad kommunal utjämning (SOU 2000:120). Expertgruppens förslag avser såväl kostnadsutjämningen som inkomstutjämningen och införandereglererna. Kostnadsutjämningen föreslås förenklas. Beräkningsmodeller som bedöms vara av regionalpolitisk karaktär föreslås lyftas ut från kostnadsutjämningen och ersättas av ett regionalpolitiskt statsbidrag till berörda kommuner och landsting. Till skillnad från övriga utredningsförslag, vilka remitterats till berörda, nöjde sig regeringen med att behandla expertgruppens betänkande vid ett remissmöte i juni 2001.

Kommunstyrelsens yttrande över utredningen låg i allt väsentligt i linje med de synpunkter som framfördes i betänkandet från den statliga expertgruppen.

För att följa den statliga delegationens och expertgruppens arbete tillsatte kommunstyrelsen en egen expertgrupp. I uppdraget ingick även att lägga fram egna förslag utifrån de analyser som utförts av bl.a. stadens utrednings- och statistikkontor. Förslaget har redovisats till kommunstyrelsen och låg till grund för stadens yttrande över den statliga utredningen.

Fortsatt utredningsarbete

Regeringen har konstaterat att det finns ett behov att kontinuerligt följa och utvärdera utjämningssystemet, bl.a. mot bakgrund av senare tids ändringar i systemet. Samtidigt påverkas förutsättningarna för de kommunala verksamheterna av förändringar i omvärlden. Regeringen har därför beslutat tillkalla en parlamentarisk kommitté för att utreda vissa frågor rörande utjämningssystemet samt vid behov föreslå förändringar.

Enligt direktivet (Dir. 2001:73) skall kommittén bl.a. analysera om målen för utjämningssystemen uppnås samt undersöka möjligheterna till förenklingar i systemet med förslag till hur intäktsförändringar för enskilda kommuner till följd av ändringar i systemet efter 2004 skall hanteras. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2003.

Till följd av detta har kommunstyrelsen i juni 2002 beslutat tillsätta en egen expertgrupp under ledning av stadsledningskontoret för översyn av utjämningssystemet för kommuner och landsting. I ärendet föreslås att stadsledningskontoret tillsammans med företrädare för utrednings- och statistikkontoret, länets kommuner (KSL), landstinget (SLL) och andra intressenter (Handelskammaren m.fl.) och representanter för de fackliga organisationerna får i uppdrag att utarbeta och framlägga förslag till förbättringar i inkomst- och kostnadsutjämningssystemen.

Synpunkter på nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem

Stadsledningskontoret ifrågasätter inte behovet av ett utjämnande system för att säkerställa finansieringen av den betydande verksamhet som kommunerna ansvarar för. Däremot kan ifrågasättas hur ett sådant system skall vara konstruerat och hur långtgående utjämningen skall vara. Frågan är i detta sammanhang viktig och skall ses mot bakgrund av den begränsade skattebas som kommuner och landsting numera förfogar över sedan rätten att beskatta juridiska personer, fastigheter och kapital helt

över sedan rätten att beskatta juridiska personer, fastigheter och kapital helt överförs till staten.

Nuvarande system med långtgående utjämning av inkomsterna mellan kommuner kan ta bort incitament för kommuner att med olika åtgärder främja tillväxten av skatteunderlaget. I några fall kan kompensations- och bidragsmodellerna dessutom ge övertäckande ersättningar.

Systemet baseras inte heller på en verklig genomgång av vad som bör krävas för att göra systemet trovärdigt utan på statistik insamlad för helt andra ändamål och med besvärande brott i tidsserierna.

Utjämningsystemets trovärdighet är inte bara en fråga för Stockholm utan i lika hög grad en angelägenhet för landet i dess helhet.

Utjämningsystemets komplexitet

Generellt kan konstateras att utformningen av systemet blivit allt mer komplext och svårförståeligt, även för experter. Det gäller bl.a. den av riksdagen våren 2000 beslutade modellen för att eliminera eller minska de negativa marginaleffekterna med bibehållen långtgående inkomstutjämning. Modellen infördes trots kritik från remissinstanserna. Behovet av spärregel visar på systemets otillräcklighet. Även behovet av fasta införandetillägg är ett bevis på detta.

Kostnadsutjämnings t.ex. byggs upp med bl.a. sexton delmodeller för kommunerna. Under respektive modell tillkommer en mängd faktorer och delkomponenter. Därtill är modellerna blandat verksamhetsanknutna och verksamhetspåverkande, men kopplingen till direkt räkenskapsdata i de verksamhetsanknutna modellerna är liten. Några har förankring i särskilda utredningar medan andra saknar detta. Begreppet standardkostnader ges också olika betydelse.

Inkomstutjämnings

De kommunala utjämningsystemens uppgift är att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för verksamheternas bedrivande, inte att utjämna skattesatserna. Utvecklingen har emellertid medfört att utjämningsystemen i allt högre grad givit effekter som inte avsågs vid införandet, d.v.s. en utjämning utan tillräcklig hänsyn till kommunernas ambitioner avseende service, avgifter och effektivitet.

Nuvarande system med långtgående utjämning av kommunernas inkomster riskerar att ta bort incitamenten för kommunerna att med olika åtgärder främja tillväxten av skatteunderlaget eller att finna lösningar på de problem som gör kommunen beroende av bidrag. Detta oavsett om bidrag lämnas eller erhålls. Därigenom konserveras befintliga problemstrukturer.

Genom den s.k. pomperipossaeffekten ges inte tillräckligt incitament att aktivt driva en näringslivspolitik, eftersom dessa förloras genom de effekter som systemet medför. Ett ökat skatteunderlag i en kommun skall inte och bör inte betraktas som underlag för ytterligare inbetalningar till kommuner med en ogynnsam sysselsättningsbalans. Stadens förlust till följd av den s.k. pomperipossaeffekten för år

ningsbalans. Stadens förlust till följd av den s.k. pomperipossaeffekten för år 2003 beräknas bli ca 260 mnkr.

I det kommunala utjämningssystemet balanseras inte den långtgående inkomstutjämningen av en lika långtgående kostnadsutjämning. Bidrag och ersättningar mellan kommunerna bör beräknas utifrån 80 % (bundet till medelskattesatsen) i stället för som nu 95 % av den år 1995 gällande medelutdebiteringen för kommuner och landsting, varvid den s.k. pomperipossaeffekten skulle kunna undvikas. Den nivån ger kommunerna bättre incitament för att aktivt skapa bl.a. näringslivsförbättringar och strukturförändringar.

Utjämning alternativt regionalpolitik

Stadsledningskontoret anser att flera modeller i utjämningssystemet har inslag av regionalpolitiska hänsynstaganden. Kostnadsutjämningsens syfte måste vara att utjämna för strukturella kostnadsskillnader och inte verka som ett regionalpolitiskt instrument. Regionalpolitiken skall vara en statlig angelägenhet.

Storstadsfaktor

Levnadskostnaderna i en storstadsregion är omvitnat högre än i andra regioner, bl.a. beroende på faktorkostnaderna för att producera varor och tjänster. Löner, lokalkostnader m.m. ligger således väsentligt högre än i icke tillväxtregioner. Att så är fallet bekräftas av både nationella och internationella studier. Genom att lönekostnaderna är högre i storstadsregioner fås för samma antal kronor färre kommunala tjänster om inte produktiviteten i motsvarande grad är högre.

En högre lönenivå än normalt slår även igenom på skattekraften. Därigenom blir avgiften till systemet större eller bidraget mindre i inkomstutjämningen. Medan inkomstsidan neutraliseras genom inkomstutjämningen förutsätts kostnaderna för att producera kommunala tjänster vara lika. Det är en bristande logik att utjämningssystemet inte tar tillräcklig hänsyn till de merkostnader som följer av högre levnadskostnaderna i en storstadsregion.

Befolkningsförändringar

Utjämningssystemet tar idag inte hänsyn till de merkostnader som följer av en kraftig befolkningsökning. Det åligger således varje enskild tillväxtkommun att ta hand om de problem som är hänförliga till utjämningssystemets eftersläpningseffekter, d.v.s. den ettåriga eftersläpningen av intäkterna från skatter och bidrag (inkomstutjämningen) respektive den tvååriga eftersläpningen när det gäller ersättningen från kostnadsutjämningen. Utjämningssystemet tar heller inte hänsyn till att vissa faktorkostnader, bl.a. löne- och lokalkostnader, kan vara betydligt högre i regioner med stark tillväxt jämfört med riket i övrigt. Detsamma gäller behovet av investeringar i ny infrastruktur.

Det är av stor vikt att en symmetri skapas i systemet, d.v.s. att kompensation utgår för såväl befolkningsökning som befolkningsminskning. Inflyttningskommunen har i dagsläget inga skatteinkomster från den inflyttande under det första året, men har initialt utgifter för de investeringar, som krävs för att tillgodose den inflyttades behov av kommunal service i form av bostäder, barnomsorg, skolor, kollektivtrafik, sjukvård m.m.

Infrastrukturella investeringar

I kostnadsutjämningen ingår ingen utjämning för infrastrukturella investeringar i bostäder, bostadskomplement (barnstugor, skolor, vårdcentraler, etc.), gator- och vägar, kollektivtrafik m.m. Utgifterna för investeringar i infrastruktur blir mycket höga i storstadsområdena beroende bl.a. på att den för bebyggelse mest lämpade marken ofta redan tagits i anspråk. Nödvändig exploatering leder således till höga kostnader för markförvärv, evakueringsersättningar, marksanering och grundläggningsbidrag. Kommunernas och invånarnas intresse och ekonomiska incitament för att bygga nya bostäder och öka sin befolkning är mot denna bakgrund utomordentligt svaga.

Stockholms län är en samlad bostads- och arbetsmarknadsregion. Behovet av fortsatt utbyggnad, modernisering och anpassning av trafiksystemen i Stockholmsregionen har sedan 1980-talet blivit alltmer beroende av förhandlingar mellan staten och landstinget/kommunerna i länet. Staten har härvid ställt krav på särbeskattnings av regionens invånare genom särskilda vägavgifter och finansiell medverkan i annan form för genomförande av planerade och nödvändiga trafikinvesteringar. Aktuella exempel är Tranebergsbron och Södra Länken och nu senast Norra Länken. Det rör sig således om trafikinvesteringar som – om de skulle ha genomförts i andra delar av landet – skulle ha finansierats helt med statliga medel.

Någon utjämning för trafikinvesteringar inryms inte i det kommunala kostnadsutjämningsystemet trots att behovet av sådana investeringar i hög grad är strukturellt betingade. Den av staten fastställda strukturkostnaden för obligatoriska kommunala verksamheter i Stockholm täcker inte ens de verkliga kostnaderna och ger än mindre utrymme för bostads- och trafikinvesteringar.

Framtida utveckling

Stadsledningskontoret konstaterar sammanfattningsvis att dagens system kraftigt missgynnar den tillväxtpotential som finns i Stockholmsregionen. Ökade inkomster för staden till följd av t.ex. inflyttning, höjda löner eller ökad förvärvsfrekvens kommer, på grund av utjämningsystemets nuvarande utformning, inte staden till del. Däremot ökar kostnaderna för t.ex. infrastruktur med ökad inflyttning vilket staden inte kompenseras för i utjämningsystemen. På längre sikt kommer nuvarande utjämnings- och statsbidragssystem att leda till en ökad belastning för stadens invånare. Utjämningsystemet drabbar samtidigt undantagslöst samtliga landets kommuner genom att det tar bort alla incitament för kommunerna att själva påverka sin

bort alla incitament för kommunerna att själva påverka sin inkomstsituation genom att verka för höjd skattekraft.

Det är en nationell angelägenhet att pågående översyn av gällande omfördelningssystem blir framgångsrik. Stockholm är i dag nettobetalare med 3,2 mdkr. Även med hänsyn tagen till det generella statsbidraget är staden fr.o.m. i år nettobetalare. Omfördelningen beräknas öka avsevärt under de kommande åren.

Stadsledningskontoret anser att nuvarande system i framtiden kraftigt kommer att hota den tillväxtpotential som finns i Stockholmsregionen. Detta kommer även att påverkar rikets samlade tillväxt och ekonomiska utveckling negativt.