



PM 2009:53 RI (Dnr 109-3007/2008)

Utjämningsystemets påverkan på Stockholm

Underlag till kommittén för utredningen om kommunalekonomisk utjämning

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Till kommittén för utredning om kommunalekonomisk utjämning överlämnas promemorian för beaktande i samband med översynen för kommunalekonomisk utjämning (dir 2008:110).

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 25 september 2008 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Sammanfattningsvis ska kommittén

- utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningsen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas,
- ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningsen,
- se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten,
- utvärdera de förändringar som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008,
- utreda om strukturbidraget bör förändras eller avvecklas,
- analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land och vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet, utreda om och i så fall hur effekter i utjämningsystemet vid indelningsändringar ska hanteras,
- överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn och,
- vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag ska hanteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

Kommunfullmäktige har i budget 2009 fattat beslut om tre inriktningsmål. Ett av dessa är att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva. Skattebetalarnas pengar ska användas effektivt och med höga krav på demokratisk insyn.

Stadens och hela kommunsektorns skatteintäkter påverkas i hög grad av den kommunala utjämningen, ett system som ofta kritiseras för sin avsaknad av transparens. Kommunstyrelsen har i sin verksamhetsplan därför beslutat att verka för att det kommunala skatteutjämningsystemet förändras så att omfördelningen i landet sker på en rättvis grund. Stadsledningskontoret har åtagit sig att utreda utjämningsystemets konsekvenser för staden. Som ett led i detta arbete redovisas effekter av nuvarande utjämningsystem för stockholmsregionen i denna promemoria.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Även om primärkommunerna har, och ska ha, ett långtgående självstyre är det naturligt med en reglering för att skapa likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamhet i hela landet. Stockholms stad ger därför sitt stöd att det såväl sker en utjämning av inkomsterna mellan landets kommuner, som en justering för skilda strukturella kostnadsnivåer. Nuvarande system har dock ett antal brister som vi lyfter fram i denna promemoria.

För det första saknas ekonomiska incitament för kommunerna att växa. Kommunerna har en viktig roll att fylla för såväl den lokala tillväxten som för möjligheterna till bostadsbyggande. Stockholms stad tar här ett stort ansvar. Vi främjar tillväxten genom bl.a. finansiering och planläggning av stora infrastrukturprojekt i form av vägar, hamnar, spår och fibrer. Under de kommande åren kommer vi att medfinansiera statliga investeringar på över sex miljarder kronor, vilket motsvarar 7 500 kronor per stockholmare. Vi arbetar aktivt med att främja utländska och inhemska investeringar och förbättra servicen till näringslivet. Vi kraftsamlar och arbetar brett för att stödja dem som saknar arbete. Stockholm och andra kommuner skulle dock kunna göra ännu mer om vi fick ta del av de ökade skatteintäkter som dessa insatser skapar.

Vi arbetar även hårt för att bygga bostäder till dagens och morgondagens stockholmare. Vår ambition är att långsiktigt bygga 3-5 000 nya bostäder per år. För att behålla denna bostadstakt, trots den globala finansorn, vidtar vi extraordinära insatser i form av sänkta markhyror (tomträttsavgälder) vid nybyggda bostäder. Stockholms stad satsar årligen flera miljarder på att stödja bostadsbyggandet genom olika insatser för att göra mark byggbar för bostäder. Det kan handla om att sanera gammal industrimark eller dra om och överdäcka befintliga vägar och spår. Fler kommuner skulle kunna göra ännu mer för att främja bostadsbyggandet om kommunerna till större del fick ta del av de ökande skatteintäkterna.

För det andra är dagens system svårt att analysera och överblicka för en enskild kommun. Detta är givetvis ett demokratiskt problem men även ett resultat av ett system som försökt att tillgodose allt för många önskemål. De behov som behöver tillgodoses blir snart fler än antalet kommuner i Sverige. Ett rakare och tydligare system, som till större del tar hänsyn till de demografiska skillnaderna vore att föredra. Detta förutsätter dock att kommunerna får behålla mer av den egna skattekraften.

För det tredje måste systemet utformas så att fördelningen av bidrag och avgifter har trovärdighet hos både kommuner och stora befolkningsgrupper. Extra svårt är det att försvara ett system där Stockholm betalar så hög andel till utjämningsystemet när, historiskt sett, en så liten del av de statliga investeringarna hamnar i denna region. Det skulle vara lättare att försvara stödet till övriga landet om Stockholm samtidigt fick stöd i sina utmaningar som en växande huvudstadsregion innebär. En region som växer starkt har av naturliga skäl större behov av nya infrastrukturinvesteringar – men trots detta missgynnas Stockholm. Alliansregeringen har visat större förståelse än tidigare regeringar för en växande storstads behov och nu byggs bl.a. Norra länken, Citybanan och en ny dragning av E18. Trots detta missgynnas dock Stockholm fortfarande. I genomsnitt satsas 1 600 kronor per invånare i nya vägar och spår. Skåne och Västra Götaland ligger över riksgenomsnittet, men Stockholm får bara 1 200 kronor, dvs. 75 procent. Det är även förvånande att utjämningsystemet i huvudsak inte premierar glesbygden utan de övriga storstadsregionerna, regioner som i andra sammanhang försöker hävda sig som kraftiga och självständiga regioner. Denna promemoria visar att samtidigt som Stockholm varje år betalar 1 100 kronor per invånare till systemet får Göteborg 5 600 kronor och Malmö hela 12 600 kronor.

Med denna promemoria vill vi önska kommittén lycka till i sitt viktiga arbete och erbjuda den hjälp som staden kan bidra med i det fortsatta arbetet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Till kommittén för utredning om kommunalekonomisk utjämning överlämnas promemorian för beaktande i samband med översynen för kommunalekonomisk utjämning (dir 2008:110).

Stockholm den 26 mars 2009

STEN NORDIN

Bilagor

Bilaga 1 - Utjämningsystemets påverkan på Stockholm

Bilaga 2 - Utjämnings historia och stadens ställningstaganden genom åren

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Roger Mogert* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. I huvudsak bifalla föredragande borgarrådets förslag till beslut.
2. Därutöver anför följande.

Vi delar inte föredragande borgarrådets uppfattning att den sittande regeringen skulle ha en större förståelse för en växande storstads behov. Exempelvis är de förslag som hittills presenterats inom ramen för den statliga infrastrukturplaneringen en stor besvikelse för Stockholms-

regionen. Till det kan bland annat läggas avskaffade investeringsstöd för bostäder, ”stockholmskatten”, mm.

Det är särskilt frapperande att de exempel som föredragande borgarrådet lyfter fram är resultatet av rödgröna ansträngningar. De två tydligaste exemplen – Norra länken och Citybanan – har ju tvärtom fördröjts av borgerliga politiker. I det första fallet fördröjde moderaterna i Stockholm projektet i nästan fyra år, till stora kostnader, för att få en majoritet i Rådssalen (något som för övrigt inte skedde under den rödgröna majoriteten). I det andra fallet stoppade statsmakterna byggandet som hade påbörjats med en socialdemokratisk regering och rödgrön majoritet i staden och riksdagen. (E18- projektet – det sista exemplet - medverkade visserligen moderaterna i, men det avtalades med socialdemokratisk medverkan i Stadshuset, liksom med en socialdemokratisk regering, redan vid millennieskiftet).

Vi välkomnar översynen av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Vi slår vakt om idén bakom utjämningen; att tillförsäkra alla Sveriges invånare, oavsett hemkommun, en god kommunal service. I detta har alla kommuner ett gemensamt ansvar. Samtidigt är det viktigt att ett sådant solidariskt system inte hämmar tillväxten i någon region, och att hänsyn tas till det högre kostnadsläge som råder i exempelvis Stockholm. Vidare bör systemet vara överblickbart och sträva efter enhetlighet och transparens.

Då Stockholm solidariskt deltar i den kommunala skatteutjämningen, år 2008 som en av endast 14 nettobidragsgivare, är det också rimligt att förvänta sig ett större stöd i de specifika utmaningar som en växande huvudstadsregion innebär, än vad som är fallet idag. I detta delar vi finansborgarrådets synpunkter. Det handlar exempelvis om ett större behov av infrastrukturinvesteringar och investeringsstöd för nya hyresrätter. Vi kan även se att Stockholm, tillsammans med två andra kommuner i länet (Södertälje och Botkyrka), har gjort betydligt mer än sin del när det gäller bostadsbyggandet i länet. Det är en utmaning som antagits av den enskilda kommunen, men en åtgärd som är viktig för hela länet och hela landet. Staten borde skapa instrument för att sprida detta ansvar över alla kommuner som drar nytta av den tillväxt och den utveckling som genereras.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Roger Mogert, Tomas Rudin, Teres Lindberg och Malte Sigemalm* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Regeringen beslutade den 25 september 2008 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning.

BEREDNING

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 december 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Det kommunala utjämningssystemet är viktigt för att skapa grundläggande förutsättningar för kommunal verksamhet i hela landet. Stockholms stad har dock flera invändningar mot systemets utformning. *Den första och viktigaste är att utjämningen idag inte ger några incitament för tillväxt.* En växande kommun som Stockholm har idag små incitament att genomföra tillväxthöjande investeringar för att öka befolkningen eller på andra sätt arbeta för att höja skatteunderlag på grund av utjämningssystemets utformning. Systemet bör därför utformas för att främja tillväxten.

En andra och viktig kritik mot systemet är att det är svårt att analysera och överblicka för en enskild kommun. Transparensen i systemet måste öka för att göra det mera legitimt. Det är svårt att beräkna utfallet av olika förändringar och bedöma rimligheten i de strukturella faktorer som kostnadsutjämningsens utformning bygger på. Det är en demokratifråga att göra systemet enklare och mer överskådligt.

För det tredje bör systemet utformas så att fördelningen av bidrag och avgifter har trovärdighet hos både kommuner och stora befolkningsgrupper. Dels måste systemet totalt sett ha en fullgod finansiering. För att inte öka missnöjet och minska systemets legitimitet både hos de regioner som betalar och de som får, är det därför viktigt att statens anslag till utjämningen räknas upp så att kommunsektorns ekonomi i stort inte missgynnas.

Dels måste fördelningar av medel mellan regioner vara rimlig. Idag betalar Stockholmsregionen netto ett bidrag till övriga delar av landet, bl.a. till Göteborgs kommun. Räknat i totalt antal kronor får södra Sverige mest. Det är rimligt att t.ex. glesbygdskommuner stöds av ekonomiskt starkare regioner. Men det är inte lika rimligt och legitimt att medel omfördelas mellan ekonomiskt starka regioner beroende på hur regelverket för inkomstutjämning är utformat, snarare än den ekonomiska verkligheten. Även detta är en fråga som berör systemets legitimitet.

Ska staden även fortsättningsvis orka bära en så stor del av den samlade finansieringsbördan i utjämningen krävs därför att det också finns mycket goda förutsättningar för en stark ekonomisk utveckling i Stockholmsregionen.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har i budget 2009 fattat beslut om tre inriktningsmål. Ett av dessa är att stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva. Skattebetalarnas pengar ska användas effektivt och med höga krav på demokratisk insyn.

Stadens och hela kommunsektorns skatteintäkter påverkas i hög grad av den kommunala utjämningen, ett system som ofta kritiserats för sin avsaknad av transparens. Kommunstyrelsen har i sin verksamhetsplan därför beslutat att verka för att det kommunala skatteutjämningsystemet förändras så att omfördelningen i landet sker på en rättvis grund. Finansavdelningen har åtagit sig att utreda utjämningsystemets konsekvenser för staden. Som ett led i detta arbete redovisas effekter av nuvarande utjämningsystem för stockholmsregionen i detta utlåtande.

Varför finns kommunala utjämningsystem?

Sverige har ett lagstadgat kommunalt självstyre, vilket preciseras i kommunallagen. Kommuner-
na har idag ansvar för större delen av välfärdssystemet. Men även om primärkommunerna har ett
långtgående självstyre har staten en ambition att skapa likvärdiga förutsättningar och en generell
servicenivå för alla invånare oavsett i vilken kommun i Sverige de bor. Förutsättningarna för att
finansiera den kommunala servicen skiljer sig dock kraftigt åt mellan olika kommuner. Faktorer som
invånarnas beskattningsbara inkomst, förvärvsfrekvens, ålderstruktur samt geografiska förhållanden
är exempel på faktorer som gör att kommunernas ekonomiska förutsättningar kraftigt varierar.

Några exempel på olika förutsättningar för kommunal verksamhet

| <i>Vid en genomsnittlig skat- tesats på 20,78 procent får (per invånare):</i> | <i>Av 1 000 invånare är 174 personer över 65 år i riket men:</i> | <i>Genomsnittligt antal elever per skola är 207 i riket, men:</i> |
|---|--|---|
| · Danderyds kommun 64 537 kr | · 298 i Pajala | · 418 i Vellinge (Skå- ne) |
| · Årjängs kommun 28 448 kr | · 104 i Knivsta | · 81 i Berg, (Jämt- land) |
| · Stockholms stad 44 126 kr | · 143 i Stockholm | · 375 i Stockholm |

För att utjämna dessa skilda förutsättningar mellan kommunerna finns generella system för både
inkomster och kostnader. För en närmare beskrivning av utjämningsystemets historia samt nuvaran-
de utformning, se bilagor till detta ärende.

Om en utjämning inte gjordes skulle det medföra stora skillnader i nivån på den kommunala ser-
vicen mellan olika delar av landet. I vissa delar av landet skulle det bli svårt att upprätthålla en god
kommunal service, den offentliga sysselsättningen skulle minska och arbetslösheten öka vilket san-
nolikt skulle leda till att en snabbt ökad avfolkning av mera glest befolkade delar av landet. Stor-
stadsregionerna skulle istället möta en kraftig inflyttning med ökad trängsel i trafiksystemen, bo-
stadsbrist och stora behov av utbyggd kommunal service som följd. Det är knappast ett önskvärt
scenario för någon.

Framtidens demografiska utveckling då andelen äldre med stora omsorgsbehov kommer att öka i
förhållande till befolkningen i yrkesverksam ålder innebär nya påfrestningar för utjämningsystemet.
De kommuner som redan idag har en skev åldersstruktur kommer att drabbas hårdast, medan andelen
yrkesverksamma i Stockholm i det närmaste förblir oförändrad.

Den ökande medvetenheten kring de regionala obalanserna har successivt ökat utjämningsysteme-
ns legitimitet. Men frågan om hur stor utjämningen ska vara mellan regionerna och vad som är
rättvist och bäst för riket som helhet är däremot föremål för en ständig debatt och ett återkommande
utredande. Stockholms stad vill med anledning av att regeringen beslutat att ge en parlamentarisk
kommitté i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning, framhålla
följande synpunkter på systemet, vilka i huvudsak handlar om systemet tillväxtincitament, transpa-
rens och bidragsfördelning.

Utjämningsystemet borde tydligare utformas för att främja tillväxten

Kommunal utjämning och regional tillväxt

Ibland anses all utjämning vara hämmande för tillväxten, inte minst i en växande region som
Stockholm. Inkomstutjämningsens utformning innebär att en tillväxtkommun som Stockholm, som
aktivt arbetar för att öka tillväxten, endast får tillgodogöra sig en mycket liten del av en ökning i
skatteunderlaget (kommuninnevärnarnas samlade beskattningsbara inkomster) om denna ökning är
större än rikets genomsnittliga ökning av skatteunderlaget.

Beräkningar som gjorts i Stockholms stad visar på små effekter för stadens hela ekonomi på kort sikt av ett växande befolkningsunderlag. Vid inflyttning möts de positiva effekterna på inkomstsidan (ökade skatteintäkter, förändrad utjämningsavgift) i stort sett av motsvarande kostnadsökningar för kommunal service, varför inga stora effekter kan förväntas för stadens ekonomi av en växande befolkning. Detta kan förklaras av utjämningsystemets konstruktion och eftersom systemet syftar till att utjämna kommunernas ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare service, är detta kanske inte något oväntat resultat. På marginalen kan man därför konstatera att utjämnningen hämmar stadens incitament att investera i bostäder och infrastruktur.

Men tillväxtsatsningarna har på lång sikt ett värde utöver att öka stadens skatteunderlag. Det finns tydliga samband mellan täthet, befolkningsstorlek och tillväxt. Att storstäder har snabbare ekonomisk tillväxt än mindre orter är känt sedan länge och är ett internationellt fenomen. Det är bara i storstäder som det finns en så stor och tät sammanhållen marknad att en långtgående och samtidigt bred specialisering kan finnas. Forskning visar att nya verksamheter uppstår i Stockholm, för att så småningom spridas till andra delar av landet. Att Stockholm växer är avgörande för regionens internationella konkurrenskraft och för hela Sveriges tillväxt.

Att utjämnningen inte ger några incitament att höja skatteunderlaget genom att arbeta för en ökad tillväxt gäller dessutom alla typer av kommuner, även sådana som har svag tillväxt och är stora bidragsmottagare. Det är således dåligt för alla parter.

Det finns naturligtvis goda skäl för att i viss utsträckning stödja rikets samtliga delar. Sveriges olika regioner är inte isolerade och utan det finns synergieffekter. Stockholmsregionen har nytta av att det finns verksamhet i hela landet, till exempel vad gäller arbetskraft. De unga människor som föds och utbildas i andra delar av landet kommer att i viss utsträckning söka sig till Stockholm när de nått vuxen ålder. Dessutom är varuexporten med traditionella råvaror från andra delar av Sverige än Stockholm fortfarande en mycket viktig bas i svensk ekonomi, trots övergången mot ett tjänstesamhälle¹.

Befolkningsprognoserna visar att de regionala skillnaderna i landet förväntas öka på sikt avseende befolkning och därmed också avseende ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Städerna växer medan mindre tätbefolkade områden utglesas ytterligare. Stockholmsregionen bidrar till systemet kommer på sikt knappast att minska, snarare kan avgifterna till systemet på grund av ökade regionala skillnader förväntas öka. För att finansiera systemet i framtiden krävs därför att de regioner som växer får goda förutsättningar för tillväxt, i syfte att bl.a. finansiera utjämnningen.

En ytterligare tillväxthämmande faktor är att kommuner som höjer skatten inte själva behöver ta konsekvenserna av denna skattehöjning. Inkomstutjämnningen innebär att höjningens negativa effekter på skatteunderlaget (en höjd skatt minskar incitamenten för den enskilde att arbeta) sprids ut på hela kommunsektorns skatteunderlag. Det påverkar på sikt arbetsutbudet som minskar med en ökande beskattning.²

Utjämningsystemet borde tydligare utformas för att främja tillväxten, i enlighet med det utredningsförslag som regeringen aviserade i 2007 års ekonomiska vårproposition och som regeringen nu fattat beslut om.

För tillväxten i Stockholmsregionen är satsningar på infrastrukturen viktigare än utfallet i utjämnningen, men utjämnningen är viktig för välfärden

I en diskussion om utjämnningen är det intressant att göra överväganden även om andra statliga åtgärder. När det gäller t.ex. medel för trafikinfrastrukturen förefaller Stockholmsregionen ständigt ha en svag tilldelning i förhållande till befolkning och produktivitet.

Av det totala utfallet för statliga investeringar i infrastruktur samt drift och underhåll under perioden 2000-2004 fick Stockholms län cirka 18 procent, vilket är betydligt lägre än länets befolknings- och produktionsandelar (till skillnad från övriga storstadslän).

¹ Se t.ex. Framtidsutredningen 2008, Stockholms stad

² Gunnar Wetterberg (2004)

Storstadslänens andel av rikets infrastrukturmedel, BNP samt befolkning under perioden 2000-2004³

| | Stockholm | Västra Götaland | Skåne |
|---|-----------|-----------------|-------|
| Andel av investeringar + drift o underhåll | 18 % | 15 % | 10 % |
| Andel av BNP | 29 % | 17 % | 12 % |
| Andel av befolkning | 21 % | 17 % | 13 % |

De planerade satsningarna avseende infrastrukturinvesteringar i Väg- och Banverkens gällande nationella planer⁴ samt landets samtliga länsplaner för perioden 2004-2015 är cirka 180 miljarder kr. Stockholms läns andel av investeringarna är cirka 28 miljarder kronor (cirka 16%) samt ytterligare 14 miljarder kronor till övriga Mälardalen.⁵

Räknat per invånare i hela riket uppgår planerade investeringar i väg och järnväg till cirka 1 600 kr per år under perioden 2004-2015. Skåne och Västra Götaland ligger över riksgenomsnittet. Men för Stockholms län är siffran lägre än riksgenomsnittet, drygt 1 200 kr.

Samtidigt kan behovet av infrastruktur i en tillväxtregion som Stockholm knappast överskattas både för regionen och för riket. Internationella studier har visat på betydelsen av infrastrukturinvesteringar för att få en god ekonomisk tillväxt. Svenska studier har visat på ett tydligt samband mellan en förbättrad tillgänglighet och ökade inkomster i regionen. En förbättrad tillgänglighet med cirka tio procent ger minst en miljard kronor i ökade inkomster i regionen.⁵ Att ständigt missgynna Stockholmsregionen i fördelningen av infrastrukturmedel är således till nackdel för både regionens och rikets tillväxt.

Ställda mot varandra kan det för regionen därmed i stort vara viktigare att få större del av statliga satsningar i infrastrukturen jämfört att få ett bättre utfall i utjämningen. För tillväxten i Stockholm är satsningar på infrastrukturen viktigare än utfallet i utjämningen. Dock finns naturligtvis en gräns där avgifterna till utjämningen inte får bli så negativa för stadens ekonomi att de påverkar invånarnas välfärd. Om invånarna i Stockholmsregionen känner att deras välfärd försämras på bekostnad av utjämningsystemet, riskerar man inte bara systemets legitimitet men också viljan att betala skatt.

Gör kostnadsutjämningen mer transparent och lättare att överblicka

I staden har analyserats samband för Sveriges samtliga kommuner mellan dels utjämningen dels vissa variabler avseende kommunal ekonomi, arbetsmarknad och befolkning.⁶ Några av dessa resultat är värda att notera.

Det finns ett *tydligt positivt samband* mellan vad en kommun i Sverige får från utjämningen och hur stora *nettokostnader* för verksamheten resp. kommun har, dvs. ju större nettobidrag från utjämning desto högre nettokostnader har en kommun för sin verksamhet (diagram finns i bilaga 3). Detta samband gäller även mellan nettoverksamhetskostnaderna och utfallet i enbart kostnadsutjämningen.

Att högre nettokostnader ger högre nettobidrag är logiskt om orsakerna till de högre nettokostnaderna är opåverkbara för den enskilda kommunen i enlighet med utjämningsens regelsystem. Men det vet vi inte.

Problemet med i synnerhet kostnadsutjämningen är att den är komplicerad och att det är svårt att beräkna utfallet av olika förändringar och även att bedöma rimligheten i de strukturella faktorer som kostnadsutjämningsens utformning bygger på. Det är en demokratifråga att göra systemet enklare att analysera och överblicka. Till exempel har kommunala beslutsfattare inte alltid tillgång till ett fullgott beslutsunderlag eftersom justeringar i systemen kan komma när beslut om nästa års kommunala budget redan är fattad.

³ Källa SCB samt SKL (2006)

⁴ En ny proposition om infrastruktur väntas komma i höst vilken ger ramar för nya planer.

⁵ Infrastruktur i Stockholm, ett kunskapsunderlag, Stockholms stad

⁶ Två mättdpunkter har använts, 2001 och 2007, och resultaten är mycket lika för båda dessa år. Om variablerna avser pengar mäts dessa som kronor per invånare.

Ett exempel på brister i kostnadsutjämnningen för Stockholm stads del är att staden blir otillräckligt kompenserad i individ- och familjeomsorgen. Stockholms stad har för regeringen i olika remissvar framhållit att man anser att det finns brister i delmodellen för individ- och familjeomsorg. Flera av de variabler som används i delmodellen tar inte hänsyn till de särskilda förutsättningar som uppstår i en storstad som Stockholm. Till exempel ger modellen efter de förändringar som infördes från 2005 en lägre vikt till utrikes födda flyktingar. Dessutom underkompenseras staden avseende vuxna personer med missbruks-, psykiska eller sociala problem och även avseende hushåll som får ekonomiskt bistånd eftersom dessa har högre kostnader för hyror och mat i staden än i riket i övrigt, vilket modellen inte tar hänsyn till.

En studie vid Lunds universitet visar för övrigt att compensationen för invandrarrelaterade kostnader är otillräcklig i utjämningsystemet.⁷ Eftersom staden har en högre andel invandrare än riksgenomsnittet är sannolikt Stockholm underkompenserad i detta avseende. Sådana felaktigheter i systemet kan också ge upphov till att kommuner försöker attrahera invånare som ger god utdelning i systemet, t.ex. välbeställda och friska pensionärer.

Stadens analys visar också att sambandet mellan ohälsotalet och utfallet i utjämnningen är ganska starkt. Ju större bidrag en kommun får desto fler i ohälsa. Flera andra arbetsmarknadsvariabler (förvärvsfrekvens, arbetslösa, personer i arbetsmarknadsåtgärder) visar inte på samma starka samband med utjämnningen. En förklaring är att det är en tillfällighet. En annan förklaring kan vara att både utjämnningen och ohälsotalet är starka indikatorer på de ökande regionala skillnader som finns i riket. Om det är så att utjämnningen i stort egentligen är ett ”regionalbidrag” finns ytterligare skäl för att se över relevansen i de variabler som ingår i kostnadsutjämnningen.

Utjämningsystemet bör utformas så att fördelningen av bidrag och avgifter har trovärdighet hos både kommuner och befolkningen

För att utjämningsystemet ska vara trovärdigt måste staten tillföra systemet tillräckligt med medel

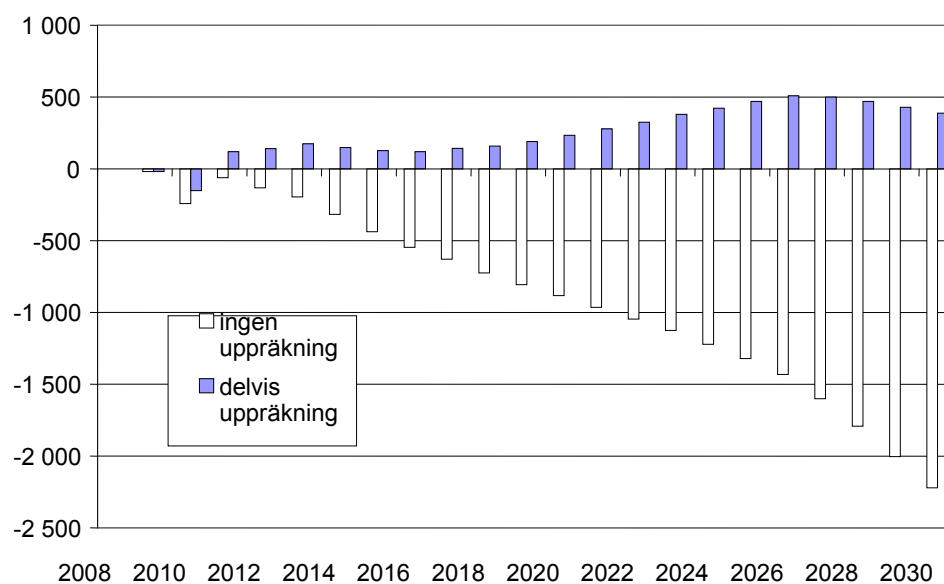
För att inte öka missnöjet och minska systemets legitimitet och trovärdighet både hos de regioner som betalar och de som får, är en viktig grundförutsättning att statens anslag till utjämnningen räknas upp så att kommunektorn i stort inte missgynnas. Ökningen bör ske i samma takt som skatteunderlagstillväxten ökar. Om så inte blir fallet kan det bidra till att kommunektorns ekonomi försämras avsevärt. För 2008 och 2009 har regeringen beslutat att inte göra några uppräknings.

Scenarier för Stockholms stads ekonomiska utveckling på lång sikt har tidigare redovisats i olika sammanhang. Det senaste gjordes i våras och redovisades i *Konjunkturärende med planeringsförutsättningar för budget 2009-2011*⁸. Trots en försiktig bedömning av den ekonomiska utvecklingen framgick att med ett mindre årligt effektiviseringskrav kunde staden ekonomi visa på en balanserad budget fram till år 2030. Då ingick en bedömning om att regeringen inte helt men delvis (cirka till hälften) kommer att låta utjämnningen följa utvecklingen av skatteunderlaget. Men om regeringen, med samma förutsättningar i övrigt, helt underlåter att räkna upp utjämnningen med skatteunderlagstillväxten blir konsekvenserna för staden ekonomi mycket negativa, vilket framgår av diagrammet nedan. Detta visar vikten av att statens anslag till kommunerna regelbundet räknas upp med skatteunderlaget.

Stadens ekonomiska resultat fram till år 2030 med resp. utan uppräknings av statens generella anslag till kommunerna i utjämnningen, mnkr

⁷ Bl.a. publicerad i Ekonomisk debatt 2006, nr 8, Mats R Persson

⁸ För en genomgång av exakt vilka antaganden som ligger till grund för scenariot, se detta ärende.



Källa: SLK, Stockholms stad

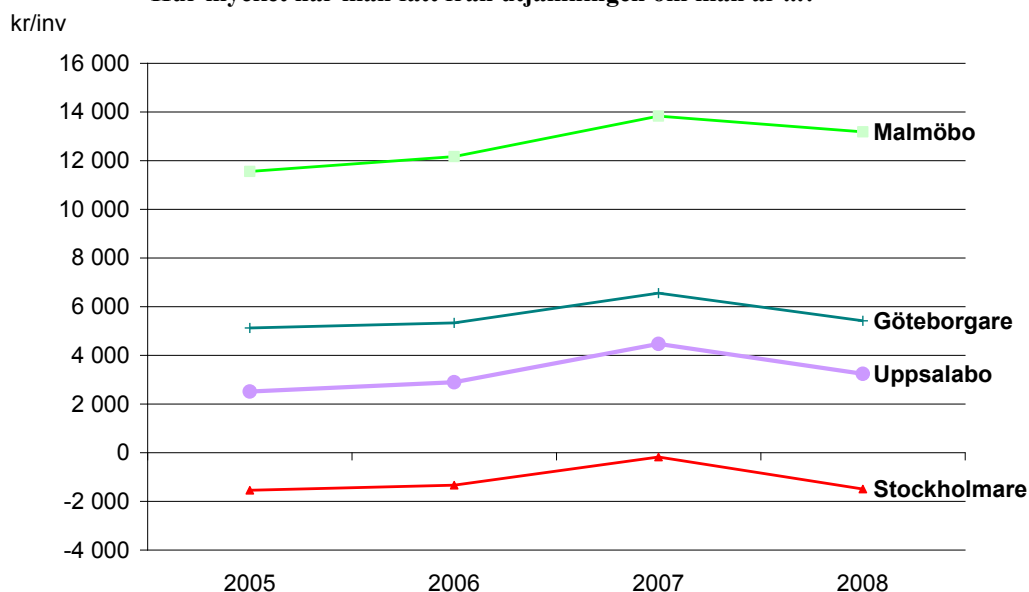
Stockholm betalar till hela övriga Sverige

Det är främst skilda förutsättningar för att ta ut skatt som driver på den stora omfördelningen mellan olika landsdelar. Räknet i totalt antal kronor får södra Sverige mest följt av norra Sverige. Stockholmsregionen lämnar netto ett bidrag till övriga delar av landet. Också om man räknar kronor per invånare är stockholmsregionen den enda landsdel som netto betalar en avgift i utjämningen.

Stockholms kommun är till exempel den enda storstad som betalar en avgift till inkomstutjämningen. Sedan 2005 har varje invånare i Stockholms stad betalt i genomsnitt cirka 1 100 kr per år via kommunal och landstingskommunal utjämning. En invånare i Göteborgs kommun har istället fått cirka 5 600 kr och en invånare i Malmö stad har fått cirka 12 600 kr.

Utfallet i utjämningen för både primärkommun och landsting för invånare i rikets fyra största kommuner, kr/inv,

Hur mycket har man fått från utjämnings om man är ...?



Källa: SCB

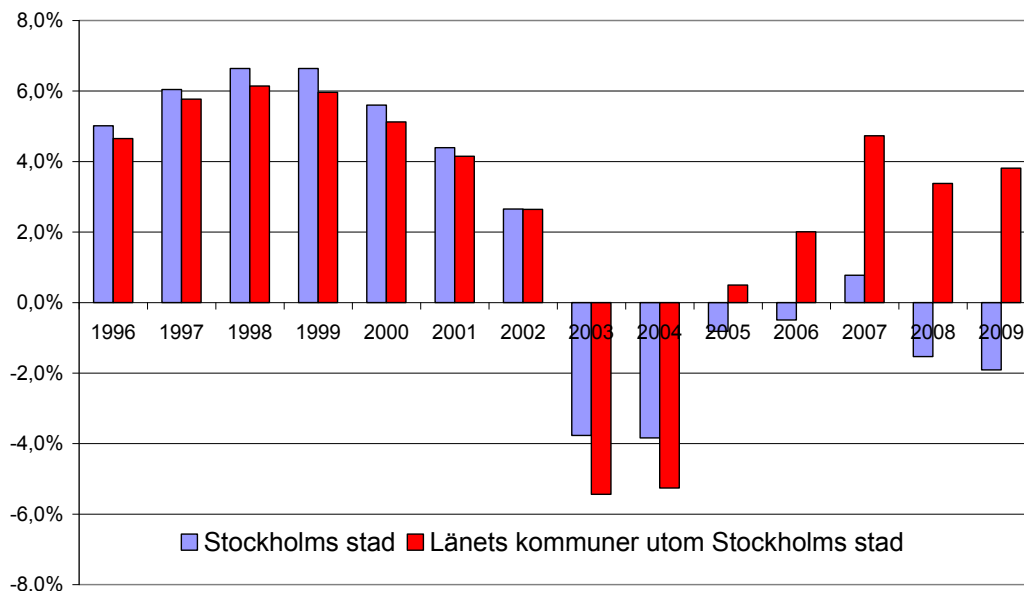
Eftersom det är i dessa delar av landet som stora delar av befolkningen bor så är det också i den riktningen de stora pengaströmmarna går. Att Stockholmare betalar till t.ex. svagare glesbygdskommuner är varken förvånande eller fel. Men att stora penningströmmar går till södra och östra Sverige från Stockholmsregionen kan vara mera överraskande. Till del beror detta på inkomstutjämnings utformning eftersom man där får bidrag, inte nödvändigtvis för att man är i behov av det, *utan för att man har en lägre skattekraft än genomsnittet i riket*. Det kan finnas skäl att överväga om systemets legitimitet gynnas av en sådan utformning.

Utjämnings missgynnar Stockholms stad och län

De många förändringar som genom åren gjorts i systemet försvårar möjligheterna att göra jämförelser av utjämningsbidrag över tiden. Men ett sätt att skapa sig en bild av utvecklingen över tid är att jämföra hur stor andel stadens resp. länets övriga kommuners utjämningsbidrag (räknat i totalt antal kronor) utgör i förhållande till vad som totalt har betalats ut i utjämningsbidrag för samtliga övriga kommuner i riket. År 2007 fick t.ex. alla kommuner totalt cirka 55 mdkr från utjämningsbidrag. Av dessa medel gick cirka 0,4 mdkr till staden (dvs. knappt en procent) och 2,6 mdkr gick till länets övriga kommuner (knappt fem procent), se diagrammet nedan.⁹

⁹ I utjämningsbidraget ingår, förutom inkomst- och kostnadsutjämningsbidrag, olika former av införandebidrag som funnits sedan 1996, de generella statsbidrag som fanns till och med 2004 samt strukturbidrag och regleringspost som finns sedan 2005.

Stadens resp. övriga länets kommuners utjämningsbidrag som andel av det totala utfallet i utjämningsen (primärkommuner)¹⁰



Källa: SCB

Fram till och med 1999 ökade staden och de övriga kommunerna i länet sin andel av utjämningsbidragen i förhållande vad som totalt betalades ut i riket. År 2000 gjordes stora förändringar i kostnadsutjämningsen till regionens nackdel och sedan dess har Stockholmsregionens andel av det totala utfallet i utjämningsen minskat påtagligt. För övriga kommuner i länet¹¹ har andelen börjat vända upp igen de senaste åren men Stockholms stads andel av utjämningsen fortsätter att minska (en negativ andel innebär att man betalar en avgift till systemet). År 2008 betalar staden drygt 700 mnkr till utjämningsystemet.

De förändringar som gjorts över tiden i utjämningsen har sammantaget varit till stadens nackdel, trots att t.ex. en delmodell för högre lönekostnader införts. Stockholms stad har också förlorat på införandet av fastighetsavgiften i förhållande till rikets övriga kommuner.

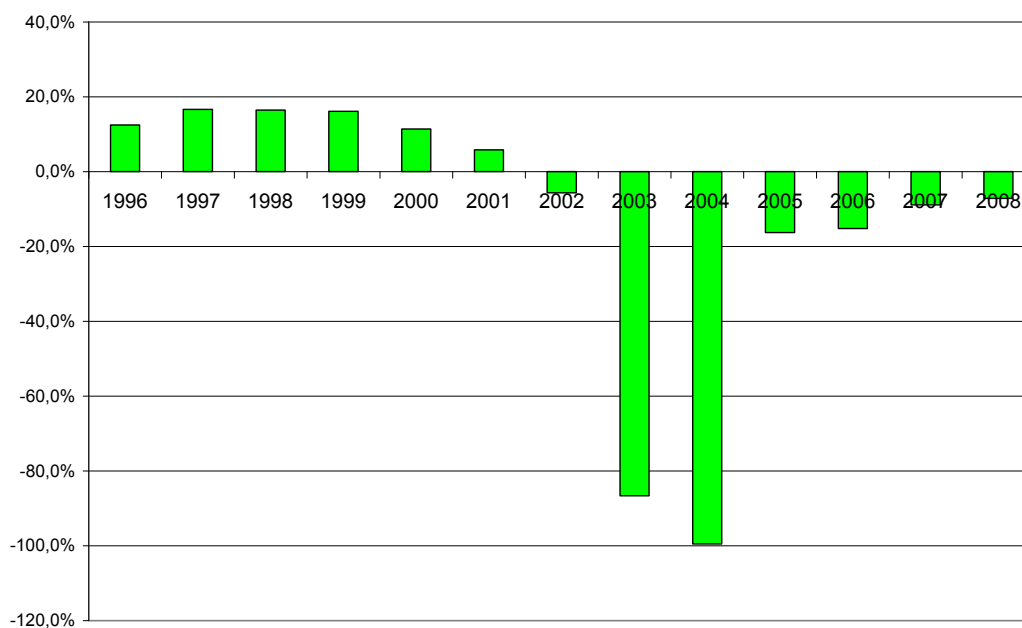
År 2008 minskades statens anslag till utjämningsen då den tidigare statliga fastighetsskatten i stället blev en kommunal avgift. Men utformningen av den kommunala fastighetsavgiften kommer att vara till kraftig nackdel för Stockholms stad eftersom staden har ett fastighetsbestånd (många flerbostadshus, få fritidshus) som inte gynnas av det nya systemets utformning.

Diagrammet på föregående sida avser primärkommuner. Om motsvarande jämförelse görs för landstingen syns samma tendens. Av diagrammet nedan framgår hur stor andel Stockholms läns landsting har fått i utjämningsbidrag (räknat i totalt antal kronor) i förhållande till det totala utfallet i utjämningsen för samtliga landsting.

¹⁰ Den kraftiga förändringen 2002-2003 berodde på att finansieringen av det så kallade kommundokumentsystemet från och med 2003 gjordes genom en sänkning av det dåvarande generella statsbidraget istället för som tidigare med avgifter från kommunerna.

¹¹ Avser samtliga övriga kommuner sammantaget. Stora variationer finns mellan kommunerna

Stockholms läns landstings utjämningsbidrag som andel av det totala utfallet i utjämnningen för landstingen



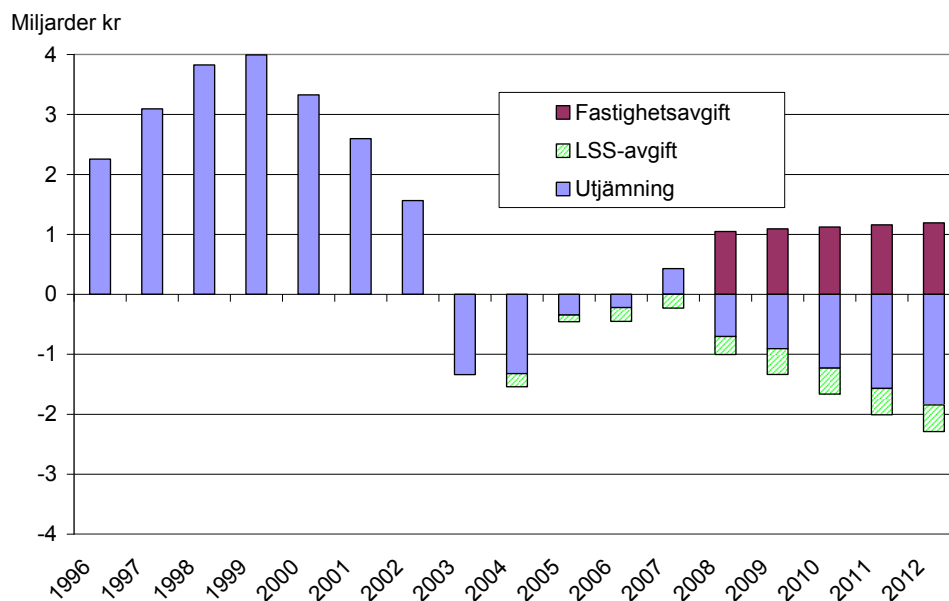
Källa: SCB

Under 1990-talet fick Stockholms läns landsting cirka en tiondel av vad som totalt betalades ut i utjämnningen för landstingen. Sedan 2002 betalar dock Stockholms läns landsting en avgift som enda landsting till utjämnningssystemet. År 2008 uppgår avgiften till cirka 1,2 mdkr.

Nämnas kan också utfallet i det särskilda utjämnningssystem som finns avseende kommunernas LSS-kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade som infördes 2004. År 2005 var stadens avgift till systemet cirka 100 mnkr och har sedan dess ständigt ökat. Från år 2009 beräknas stadens avgift uppgå till cirka 430 mnkr.

Sammanfattningsvis kan konstateras att stadens totala avgifter till utjämnningen fortsätter att öka vilket, som nämnts tidigare, är en tendens som sannolikt kommer att fortsätta, bl.a. eftersom de regionala skillnaderna i landet kan förväntas öka.

Utfall i utjämningsen (inkl. LSS) och fastighetsavgiften¹² för Stockholms stad 1996-2008 samt prognos 2009-2012



Källa: SKL och SCB

Ska staden även fortsättningsvis orka bära en så stor del av den samlade finansieringsbördan i utjämningsen krävs därför att det också finns mycket goda förutsättningar för en stark ekonomisk utveckling i Stockholmsregionen.

¹² År 2008 infördes en kommunal fastighetsavgift som tillfaller kommunerna. År 2008 minskades statens anslag till utjämningsen i motsvarande grad. Därför ingår fastighetsavgiften i diagrammet för att ge en så rättvisande bild som möjligt.