

Motion till riksdagen 2009/10:Fi297

av **Karl Sigfrid m.fl. (m)**

Skatteutjämningen för kommuner och landsting

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att göra utjämningsystemet för kommuner och landsting mer tillväxtvänligt och genomskinligt.

Motivering

Syftet med inkomstutjämningen för kommuner och landsting är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar oberoende av invånarnas inkomster. Skillnaden i kommunal- och landstingsskatt ska inte spegla skillnader i opåverkbara förutsättningar, utan endast skillnader i effektivitet och servicenivå.

Till skillnad från kostnadsutjämningen, som är statsfinansiellt neutral, har inkomstutjämningen paketerats ihop med det generella statsbidraget. En inkomstutjämningsavgift som betalas av kommuner med hög skattekraft slås samman med det generella statsbidraget och används för att kompensera kommuner som har en lägre skattekraft.

Underlaget för en kommuns inkomstutjämningsbidrag är skillnaden mellan den garanterade skattekraften, 115 procent av medelskattekraften i riket, och kommunens eget skatteunderlag. Underlaget för utjämningsbidraget multipliceras sedan med den länsvisa skattesatsen, rikets genomsnittliga skatt år 2003 korrigerad för länsvisa skatteväxlingar multiplicerat med den så kallade kompensationsgraden. Kompensationsgraden är 95 procent för inkomstutjämningsbidrag.

Kommuner vars skattekraft ligger över den garanterade skattekraften betalar en inkomstutjämningsavgift. Avgiften baseras även i dessa fall på differensen mellan den garanterade skattekraften och kommunens eget skatteunderlag. Kompensationsgraden är dock 85 och inte 95 procent.

Fel! Okänt namn på

För landsting gäller att skatteutjämningsunderlaget är 110 procent av den genomsnittliga skattekraften. Kompensationsgraden är 90 procent för inkomstutjämningsbidrag och 85 procent för inkomstutjämningsavgift.

Kompensationsgrad

Genom att justera kompensationsgraden och den garanterade skattekraften går det att styra hur utjämnande systemet ska vara. Med en kompensationsgrad på 95 procent blir utjämningsgraden, kommunens skatteintäkter inklusive inkomstutjämningsbidrag som andel av rikets genomsnittliga skattekraft, mellan 113 och 115 procent för kommuner med en egen skattekraft som ligger under 115 procent av rikets genomsnittliga skattekraft.

För en kommun med 80 procent av rikets skattekraft blir utjämningsgraden 113 procent medan en kommun med 143,8 procent av rikets skattekraft får en utjämningsgrad på 119,5 procent. Inkomstutjämningsgraden är med andra ord mycket omfattande och resulterar i att alla kommuner får i stort sett samma skattekraft efter utjämningsgraden.

Genomskinlighet

En skillnad mellan det nuvarande skatteutjämningsystemet och det system som tillämpades före år 2005 är att det generella statsbidraget har blivit en del av inkomstutjämningsystemet. Tidigare redovisades det generella statsbidraget för sig och inkomstutjämningsgraden för sig, vilket gjorde det lättare att se hur utjämningsgraden slog mot varje enskild kommun. Med utgångspunkten att staten med generella statsbidrag ska finansiera verksamhet som kommunerna åläggs är det rimligt att samtliga kommuner får detta bidrag på samma villkor, och att skillnader i bidragets storlek redovisas som en del av skatteutjämningsgraden. Utifrån SCB:s statistik är det lätt att tro att bara ett fåtal kommuner påverkas negativt av inkomstutjämningsgraden, när det i själva verket är en betydande andel. Statskontoret påpekade i sitt remissyttrande till regeringen att det statliga bidragets roll blir mer oklar till följd av sammanslagningen av det generella statsbidraget och inkomstutjämningsavgiften – de två källor som gemensamt finansierar inkomstutjämningsbidraget. Ekonomistyrningsverket var positivt till att komplexiteten minskade med 2005 års system men befarade minskad transparens. Svenskt Näringsliv sade sig föredra ett genomskinligt system som redovisar statsbidraget och inkomstutjämningsgraden separat.

Incitament

Såväl Stockholms kommun som ett antal andra kommuner har i sina remissvar till regeringen påtalat den brist på incitament som skatteutjämningsgraden medför. Möjligheterna att utveckla det egna skatteunderlaget genom en fram-synt närings- och tillväxtpolitik är små. Svenskt Näringsliv konstaterar att en

kommun som är berättigad till inkomstutjämningsbidrag och vars tillväxt är högre än rikets genomsnittliga tillväxt tvingas avstå från 95 procent av de ytterligare skatteintäkter som den högre tillväxten medför. För kommuner som betalar inkomstutjämningsavgift är siffran 85 procent. Svenskt Näringsliv förordar en kompensationsgrad på 50 procent för kommuner med hög skattekraft. Det bör noteras att under åren 1993–1995 fick kommuner vars skattekraft översteg den generella garantinivån behålla hela det överskjutande skatteunderlaget.

Uppsala kommun har föreslagit att kompensationsgraden ska sänkas för att förbättra kommunernas incitament. Ekonomiska rådet har i samma anda motsatt sig den höga kompensationsgraden. De befarar att åtgärder för att öka skattebasen riskerar att utebli. Saco motsätter sig inkomstutjämningsystemet eftersom ett antal kommuner drabbas av negativa marginaleffekter.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställde sig i grunden positivt till det nuvarande skattesystemet. Dock inkom samtliga borgerliga partier med reservationer eller särskilda yttranden. De moderata ledamöterna förordade att den mellankommunala finansieringen helt ersätts med ett statligt finansierat system av följande fem skäl:

- ? Systemet ska ej stå i strid mot det kommunala självstyret så som det uttrycks i grundlagen, 1 kap. 7 § regeringsformen: "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter."
- ? Systemet måste vara legitimt och acceptabelt för landets samtliga kommuner och landsting.
- ? Systemet ska ej straffa tillväxt och ökande skatteunderlag i kommuner och landsting.
- ? Systemet måste konstrueras så att det bidrar till att kommuner och landsting som erhåller stöd arbetar för att välfärdstjänsterna produceras effektivt.
- ? Systemet ska vara stabilt och långsiktigt hållbart. Det måste därför vägledas av enkla principer, vilket också stärker systemets legitimitet och demokratiska förankring.

De moderata ledamöterna föreslog att inkomstutjämningsavgiften slopas eller, i andra hand, begränsas till 80 procent. Inkomstutjämningsavgiften bör, om den finns kvar, baseras på kommunens faktiska skatteuttag och inte på den länsvisa skattesatsen.

Folkpartiets ledamöter betonade i sin reservation vikten av att tillväxtfrämjande åtgärder stimuleras, och påpekade att kommuner och landsting nu istället avskräcks från en politik som gynnar den lokala tillväxten. Folkpartiet ansluter sig till uppfattningen att inkomstutjämningsavgiften ska begränsas till

Fel! Okänt namn på

80 procent och vill se en utredning som resulterar i ett förslag till hur staten kan ta över hela ansvaret för utjämningen.

Centerpartiets ledamöter ville se ett starkare kommunalt självstyre genom färre riktade statsbidrag. Regionalpolitiska bidrag ville de lägga helt utanför utjämningsystemet då detta är en statlig uppgift. En inkomstutjämningsavgift på 80 procent förordades.

Kristdemokraternas ledamöter motsatte sig principen om att kommuner tvingas ta ut skatt som går till andra kommuner. De ansåg att staten istället borde ta ett större ansvar för utjämningen. För att främja tillväxten ansåg Kristdemokraterna att kommuner och landsting med hög skattekraft borde få behålla avsevärt mer av sina intäkter.

De principiella invändningar som framförs mot systemet för kommunal inkomstutjämning gäller även för inkomstutjämningen mellan landsting, även om skatteutjämningsunderlaget och kompensationsgraden skiljer sig åt mellan kommunsektorn och landstingssektorn.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen kompenserar för kostnader som kommunerna själva inte bedöms kunna påverka. Kostnadsutjämningen tar enbart hänsyn till kostnads- och behovsskillnader i den kommunala verksamheten och inte till invånarnas privata kostnader för exempelvis boende. Kommunernas kostnadsutjämning baseras på förutsättningarna inom nio områden, däribland skolan, äldreården och bebyggelsestrukturen. Landstingens kostnadsutjämning baseras på förutsättningarna för hälso- och sjukården.

Kostnadsutjämningsystemet tar inte hänsyn till faktiska kostnader, utan endast till standardkostnaden för verksamheterna, det vill säga den genomsnittliga kostnaden. En av de faktorer som faller utanför systemet är det allmänna löneläget i regionen. Sveriges Kommuner och Landsting konstaterar att de regionala löneskillnaderna är stora i Sverige och att lönerna är särskilt höga i Stockholm. Det gäller för det privata näringslivet och det gäller i allt större utsträckning för kommun- och landstingsanställda.

Bland annat Kommunförbundet i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Länsstyrelsen i Stockholm och Svenskt Näringsliv har framfört synpunkten att löneskillnader bör beaktas i kostnadsutjämningen. Detsamma gäller höga kostnader för lokaler, enligt Stockholms kommun. Det kan tyckas inkonsekvent att storstädernas höga lokalkostnader inte beaktas medan höga lokalkostnader till följd av överkapacitet i avfolkningsorter är en faktor som räknas.

Från kommunalpolitiskt håll har kostnadsutjämningen även kritiserats för att vara för komplicerad. Utfallet för en enskild kommun beror på kommunens förutsättningar i relation till andra kommuners förutsättningar. För att förutse kostnadsutjämnings framtida utfall krävs därför inte bara prognoser för den egna kommunens utveckling utan även prognoser för utvecklingen i resten av landets kommuner. Kostnadsutjämnings utfall blir i praktiken omöjligt att förutse, vilket försvårar kommunernas ekonomiska planering.

Deluppföljning 2006, lönenivåer

Den statliga utredningen ”Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningsen” (SOU 2006:84) föreslog förändringar i kostnadsutjämningsen. Redan när 2005 års skatteutjämningsystem infördes pekade SKL på att det finns betydande löneskillnader mellan olika regioner, och deluppföljningen konstaterar nu att skillnaderna inte är övergående. Tvärtom tycks de öka över tiden. Kommunernas lönekostnader är högst i Stockholmsregionen. Landstingens lönekostnader är högst i Stockholms län och i Uppsala län.

Utredningen föreslog att en ny delmodell som tar hänsyn till lönekostnader införs i kostnadsutjämningsen för såväl kommuner som landsting. Tillämpat på år 2006 innebär förslaget att 38 kommuner och 3 landsting tilldelas ett löne-kostnadstillägg.

Deluppföljning 2006, byggkostnader

Utredningen föreslog även en förändring av byggkostnadsmodellen i kostnadsutjämningsystemet. Den nuvarande modellen baseras på den faktiska byggkostnaden per kvadratmeter, som enligt utredningen inte bara beror på strukturella förhållanden utan även på självvalda kvalitetsskillnader. Den föreslagna modellen baserar sig på enbart klimat och regionala skillnader i lönekostnader för byggarbete. Modellen medför en omfördelning till framför allt Stockholms och Västerbottens län. Dock är den föreslagna omfördelningen betydligt mindre än med den nuvarande modellen och förändringen medför därmed en ekonomisk förlust för Stockholm.

Deluppföljning 2006, sammantagen effekt

Stockholmsregionen vinner på att de regionala lönenivåerna inkluderas som en faktor i kostnadsutjämningsystemet. Samtidigt förlorar Stockholmsregionen på den nya byggnadsutjämningsen. Sammantaget skulle de föreslagna förändringarna för det stora flertalet Stockholmskommuner innebära ett plus, däribland de som drabbas hårdast av skatteutjämningsen. De som skulle få de största förbättringarna är Nacka, Solna och Värmdö. Roslagskommunerna Österåker och Vaxholm skulle däremot förlora pengar, liksom Upplands Väsby, Botkyrka och Sigtuna. Förlusterna för dessa kommuner är dock relativt små och vägs upp av att Stockholms läns landsting skulle få en budgetförstärkning på över 500 miljoner kronor.

I samband med 2007 års vårbudget beslutade riksdagen att införa den föreslagna lönekostnadsmodellen för kommuner och landsting, men lät den bara få genomslag till 50 procent. Samtidigt infördes förändringen av byggkostnadsutjämningsen fullt ut.

Fel! Okänt namn

Slutbetänkande 2007

Den 28 september presenterade Ulf Wetterberg slutbetänkandet i sin utredning om hur kostnadsutjämningen kan reformeras. Wetterberg vill reformera ytterligare sex av kostnadsutjämnings delmodeller: förskolan, grund- och gymnasieskolan, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, administration och räddningstjänst samt hälso- och sjukvård. Syftet med reformen är att dra nytta av ny statistik, men också att förändra variablerna som omfördelningen grundar sig på.

De föreslagna förändringarna inom samtliga sex delmodeller missgynnar Stockholmsregionen. Värst drabbas Lidingö följt av Danderyd, Sollentuna, Solna och Täby. Rangordningen av de kommuner som blir de största förlorarna sammanfaller nästan helt med rangordningen av de kommuner som betalar de högsta skatteutjämningsavgifterna. Förändringen föreslås komma i tre steg: År 2009 genomförs den nya utjämningen till en tredjedel, 2010 till två tredjedelar och 2011 får den full effekt.

För Solnas del skulle utredningens förslag innebära en förlust med drygt 60 miljoner kronor om året, vilket motsvarar 1 000 kronor per medborgare. Men att förslaget slår mot dem som redan förlorar mest på skatteutjämningen är långt ifrån det enda tillkortakommandet. Vissa av de faktorer som styr hur mycket en kommun får i bidrag eller betalar i avgift är faktorer som kommunerna själva kan påverka, vilket går emot skatteutjämnings uttalade syfte att endast utjämna för opåverkbara faktorer.

Delmodellen individ- och familjeomsorg kompenserar i dag kommuner med en stor andel invånare som invandrat från utomeuropeiska länder. Till den här delmodellen vill utredaren lägga till villkoret att det bara gäller utomeuropeiskt födda med en årsinkomst under 150 000 kronor, det vill säga personer som saknar heltidsjobb. Även andelen ensamstående kvinnor med barn, som tidigare varit en faktor som ger kostnadsbidrag, görs om så att det som mäts blir andelen ensamstående kvinnor med barn och inkomster på mindre än 170 000 kronor per år. En faktor som kvarstår sedan tidigare är andelen arbetssökande utan ersättning.

Den sammantagna bilden av förslaget blir att kommuner som har en stor andel invånare utan jobb belönas medan kommuner som lyckas lyfta in socialt utsatta personer på arbetsmarknaden bestraffas. Utredarens resonemang tycks gå ut på att kommunerna saknar möjligheter att lyfta människor ur socialt utanförskap, och att utanförskapet istället ska betraktas som ett opåverkbart problem. Med tanke på att kommunerna har ansvaret för att socialt utsatta personer får det stöd som krävs för att komma tillbaka in på arbetsmarknaden vore det märkligt om staten signalerade att kommunerna inte kan påverka situationen.

Nästa år tillsätter regeringen en parlamentarisk utredning som ska undersöka hur skatteutjämningen kan bli mindre tillväxtfientlig. Eftersom de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningen är intimt förknippade med frågan om vad kommunerna kan påverka – och vilka drivkrafterna är för att uppnå goda resultat – bör Ulf Wetterbergs utredningsförslag läggas på is i väntan på denna parlamentariska utredning.

Förändringsbehov

Som flera remissinstanser har påtalat finns stora brister i både inkomstutjämningsystemet och kostnadsutjämningsystemet för kommuner och landsting. Förutom tveksamheter kring skatteutjämnings förenlighet med grundlagen eliminerar inkomstutjämnings incitamenten att föra en tillväxtfrämjande politik på lokal och regional nivå. I synnerhet tillväxtfrämjande investeringar riskerar att utebli om enskilda kommuner eller landsting får ta kostnaden medan vinsten fördelas jämnt över hela landet.

De uppenbara förlorarna på inkomstutjämnings är kommunerna och landstinget i Stockholms län. Stockholms läns landsting är det enda svenska landsting som betalar till utjämningsystemet. Samtliga andra landsting är mottagare.

Att Stockholmsregionen skulle ha råd med en omfattande skatteutjämnings är en myt. Den schweiziska banken UBS undersöker med jämna mellanrum prisnivåer och löner för att jämföra medborgarnas köpkraft i storstäder runt om i världen. I 2006 års upplaga av UBS-rapporten "Prices and Earnings" rankas Stockholm som världens nionde dyraste storstad att leva i. Stockholms bruttolöner rankas samtidigt på en sextonde plats och nettolöner på en tjugoförsta plats. Stockholms köpkraft rankas på en tjugotonde plats med en årlig nettointkomst på 74,4 procent av den i New York, vilket är klart lägst i Nordeuropa.

År 2004 betalade till exempel genomsnittsinvånaren i Solna 12 510 kronor per år till skatteutjämnings. Det innebär att en typisk familj med två arbetande föräldrar betalar flera tusen kronor i månaden till andra kommuner och landstings verksamheter.

Det bör tilläggas att inte bara kommuner och landsting ansträngs av höga lokalkostnader. Även boendekostnaden för privatpersoner är hög i storstäderna. Medborgarna i Stockholmsregionen är därför i särskilt stort behov av ett lågt skattetryck.

Sedan det generella statsbidraget och inkomstutjämnings slogs samman år 2005 har systemets genomskinlighet försämrats. Exklusive de generella statsbidragen förlorade exempelvis Solna 12 510 kronor per invånare år 2004. Med det nya sättet att räkna var förlusten 5 141 kronor per invånare samma år. År 2006 förlorade Solna 3 945 kronor per invånare med det nya sättet att räkna. Med det gamla sättet att räkna är förlusten något mindre än före år 2005 års skatteutjämningsreform, men fortfarande i ungefär samma storleksordning. Tyvärr innebar 2005 års reform att bilden blev mer otydlig, och en ny utredning bör därför ta upp frågan om systemets genomskinlighet.

Att bestämma skattesatsen är en självklar del av det kommunala självstyret. Staten bör inte använda skatteutjämnings som ett hinder mot en kommunal lågskattepolitik.

I ett längre perspektiv förlorar hela Sverige på en skatteutjämnings som avskräcker lokala politiker från att vidta tillväxtfrämjande åtgärder. Utjämningsen måste balanseras mot incitamenten för tillväxt. Det nuvarande systemet med höga kompensationsgrader prioriterar en jämn resursfördelning framför en växande ekonomi. I syfte att gynna tillväxten och stärka det kommunala

Fel! Okänt namn på

självstyret bör kompensationsgraden sänkas, både för dem som får inkomstutjämningsbidrag och för dem som betalar inkomstutjämningsavgift. Det innebär att varje kommun och landsting får ta större ansvar för den lokala och regionala ekonomiska utvecklingen.

Kostnadsutjämnningen bör baseras på verkliga lokala och regionala prisnivåer – inte på fiktiva standardnivåer. Fler faktorer, som exempelvis det regionala löneläget och de lokala hyreskostnaderna, bör beaktas i enlighet med det förslag som förs fram i SOU 2006:84.

Stockholm den 1 oktober 2009

Karl Sigfrid (m)

Margareta Cederfelt (m)

Marianne Watz (m)