

Magisteruppsats
Nationalekonomiska institutionen
Ekonomihögskolan
Lunds Universitet
Hösten 2004

Konsekvenser av förändringar i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet

Författare: Gustav Tinghög
Handledare: Agneta Kruse

Innehåll

| | | |
|-------|-------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Inledning | 1 |
| 1.1 | Introduktion | 1 |
| 1.2 | Syfte | 2 |
| 1.3 | Frågeställningar | 2 |
| 1.4 | Metod och material | 3 |
| 1.5 | Disposition | 4 |
| 2 | Teori | 5 |
| 2.1 | Lokalt självstyre | 5 |
| 2.2 | Stats- och utjämningsbidrag | 9 |
| 3 | Bakgrund | 11 |
| 3.1 | Det kommunala utjämningsystemet 1966- 1973 | 11 |
| 3.2 | Det kommunala utjämningsystemet 1974- 1979 | 12 |
| 3.3 | Det kommunala utjämningsystemet 1980- 1988 | 12 |
| 3.4 | Det kommunala utjämningsystemet 1989-1992 | 13 |
| 3.5 | Det kommunala utjämningsystemet 1993- 1995 | 13 |
| 4. | Resultat | 15 |
| 4.1 | Det kommunala utjämningsystemet 1996- 2004 | 15 |
| 4.1.1 | Inkomstutjämning | 16 |
| 4.1.2 | Kostnadsutjämning | 19 |
| 4.1.3 | Införanderegler | 23 |
| 4.1.4 | Statsbidrag till kommuner | 24 |
| 4.1.5 | Samlade effekter av det kommunala utjämningsystemet 1996 –2004 | 26 |
| 4.2 | Kritik mot det kommunala utjämningsystemet 1996- 2004 | 28 |
| 4.2.1 | Kritik mot inkomstutjämningen | 28 |
| 4.2.2 | Kritik mot kostnadsutjämningen | 29 |
| 4.2.3 | Kritik mot införandereglerna | 30 |

| | | |
|-------|----------------------------------------------------------------------|----|
| 4.2.4 | Kritik mot det kommunala statsbidragssystemet | 30 |
| 4.3 | Utvärderingskommitténs förslag till nytt kommunalt utjämningsystem | 32 |
| 4.3.1 | Inkomstutjämning | 32 |
| 4.3.2 | Kostnadsutjämning | 34 |
| 4.3.3 | Strukturbidrag | 37 |
| 4.3.4 | Införanderegler | 39 |
| 4.3.5 | Regleringspost | 39 |
| 4.3.6 | Slutgiltigt beslut om förändringar i det kommunala utjämningsystemet | 41 |
| 5 | Avslutning | 42 |
| | Referenser | 48 |

1.Inledning

1.1 Introduktion

I Sverige svarar kommunerna för 70 procent av den offentliga konsumtionen (Söderström, 2002). Faktum är att Sverige tillsammans med Danmark har världens största kommunsektor. Ända sedan grunderna för det kommunala självstyret fastlades år 1862, har de kommunala verksamhetsområdena kontinuerligt expanderat och blivit fler. Från att endast ansvarat för folkskola och fattigvård 1862, har de idag 2004 ansvar för större delen av välfärdssystemet, som vård, skola och omsorg. Sverige har idag ett lagstadgat kommunalt självstyre, vilket preciserats i kommunallagen 2 kap. 1§

”Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan” (Kommunallagen 1991:900)

Förutsättningarna för att kunna finansiera dessa kommunala angelägenheter skiljer sig dock kraftigt åt mellan kommuner. Faktorer som invånarnas beskattningsbara inkomst, ålderstruktur samt geografiska förhållanden är exempel på omständigheter som gör att kommunernas ekonomiska förutsättningar kraftigt varierar. Likafullt är ambitionen från statligt håll att skapa förutsättningar för kommunerna att kunna upprätthålla en likvärdig servicenivå till invånarna oavsett i vilken kommun i Sverige de befinner sig. För att kunna uppnå detta inbegriper den svenska kommunala strukturen ett komplext transfereringssystem som syftar till att utjämna ekonomiska förhållanden, gällande såväl inkomster som kostnader.

I januari 1996 infördes ett nytt statsbidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting. Detta system har under åren kontinuerligt utvecklats och justerats, men dess huvuddrag har legat fast ända fram till 2004. Debatten om det kommunala utjämningssystemets utformning har under de senaste åren blivit alltmer intensiv. Bakgrunden till detta är att fler kommu-

ner har fått en alltmer ansträngd ekonomisk situation och i takt med detta har de pålagor som den långtgående utjämningen inneburit upplevts som orättvisa av de kommuner som tvingats betala till systemet.

Under 2003 redovisade en parlamentariskt tillsatt kommitté ett förslag till nytt statsbidrags- och utjämningssystem. Detta förslag har mötts av blandade reaktioner från Sveriges 290 kommuner. Förslaget godtogs efter några smärre justeringar av riksdagen i oktober 2004, vilket innebär att Sveriges kommuner ställs inför ett helt nytt statsbidrags- och utjämningssystem år 2005. Osäkerheten kring vilka ekonomiska konsekvenser samt incitament som kommer att skapas och hur detta kommer att påverka kommunernas ekonomiska politik framöver är därför stor.

1.2 Syfte

Mot ovanstående bakgrund blir syftet med denna uppsats att jämföra utjämningskommitténs förslag till nytt kommunalt utjämningssystem med det tidigare systemet. Därefter skall jag undersöka och jämföra vilka ekonomiska konsekvenser och incitament som skapas till följd av respektive konstruktion.

1.3 Frågeställningar

För att kunna svara upp gentemot mitt syfte har jag valt att använda mig av följande frågeställningar:

- Hur var det kommunala utjämningssystem som gällde mellan åren 1996 och 2004 utformat?
- Hur är utjämningskommitténs förslag till nytt kommunalt utjämningssystem från och med 2005 utformat?
- Vilka problem har inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, införandereglererna samt det generella statbidraget, gällande fram t.o.m. 2004, varit behäftat med?

- Hur hanterar de kommunala utjämningsystemet, gällande från 2005, de problem som existerat kring inkomstutjämning, kostnadsutjämning, införanderegler samt det generella statsbidraget till kommuner?

1.4 Metod och material

För att kunna studera effekter av det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemets på den kommunala ekonomin har jag använt mig av en jämförande metod. Som utgångspunkt har ekonomisk teori och en historisk beskrivning av tidigare konstruktioner av det svenska utjämningsystemet använts för att precisera problemområdet.

Med anledning av den tydliga kopplingen som finns mellan det kommunala utjämningsystemet och det generella statsbidraget har jag valt att inkludera detta inom ramen för beskrivningen av det kommunala utjämningsystemet. Detta trots att de formellt utgör två åtskilda system. En analys av det kommunala utjämningsystemets effekter som inte beaktat det generella statsbidraget till kommunerna hade inte givit en heltäckande bild av vare sig systemet eller dess effekter.

Den data som använts för att åskådliggöra olika delar av utjämningsystemets ekonomiska utfall i kommunerna är i första hand hämtat från statistiska centralbyråns officiella statistik. Den data som behandlar det nya utjämningsystemets preliminära bidragsförändringar är hämtat kommunernas och landstingens branschtidning Dagenssamhälle. Detta är dock av finansdepartementets beräkningar och borde därför vara tillförlitliga. Utöver statistiskt material har jag hämtat information från litteratur i offentlig ekonomi, statliga utredningar, propositioner och aktuella tidskrifter. I något enstaka fall har jag använt mig av Internetbaserade källor. Jag har dock i den mån det varit möjligt försökt att undvika detta eftersom material hämtat från Internet kan försvinna när som helst, vilket kan göra det svårt för läsaren att kontrollera källan.

För att underlätta för läsaren kan det här vara lämpligt att göra ett antal förtydliganden. Generella och specialdestinerade statsbidrag kommer i uppsatsen att genomgående behandlas. Det är i sammanhanget lätt att bli förvirrad då det s.k. generella statsbidraget till kommunerna

innehåller flera specialdestinerade komponenter. Bara för att statsbidrag kallas ”generellt” så behöver det nödvändigtvis inte i praktiken vara det. På samma sätt är flera av de specialdestinerade statsbidragen i realiteten generella bidrag dvs. kommunerna avgör själva vad de vill nyttja dessa pengar till. Detta eftersom inte finns några krav att redovisa vad pengarna används till från statligt håll. Jag har dock försökt att vara så tydlig det går angående detta i arbetet för att undvika missförstånd.

Jag har valt att inte avgränsa studien till vissa specifika kommuner, utan har istället studerat utjämningsystemet som ett generellt kommunalt fenomen. Naturligtvis får omläggningen av systemet också kommunspecifika konsekvenser, men jag kommer inte att fokusera på dessa mer än nödvändigt eftersom detta hade tvingat mig till att göra en mer omfattande och tekniskt detaljerad beskrivning av framförallt kostnadsutjämnningen än vad jag i sammanhanget har ansett önskvärt. Under vissa avsnitt kommer dock kommunspecifika exempel att förekomma i syfte att förtydliga systemets konstruktion.

1.5 Disposition

Studiens första kapitel presenterar en bakgrund till problematiken, varpå syfte och tillvägagångssätt av studien beskrivs.

Kapitel 2 avhandlar de teoretiska aspekterna rörande lokalt självstyre med fokus på lokal beskattningsrätt.

Kapitel 3 består av en kartläggning av tidigare svenska kommunala utjämningsystem för att uppnå kommunal utjämning.

I kapitel 4, resultatet, behandlas det t.o.m. 2004 gällande kommunala utjämningsystemet och dess brister. Därefter följer en redogörelse av utjämningskommitténs förslag till nytt utjämningsystem

Kapitel 5 sammanfattar och analyserar den fakta som presenterats i kapitel fyra. Det inledande syftet med tillhörande frågeställningar besvaras med hjälp av den fakta som tidigare presenterats.

2. Teori

I detta kapitel presenteras en teoretisk bakgrund med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i ett decentraliserat styre. Syftet med detta är att både ge en förståelse för den problematik som finns kopplat till lokalt självstyre inom en enhetsstat och för de möjligheter ett system som regionalt omfördelar och utjämnar inkomster såväl som kostnader medför.

2.1 Lokalt självstyre

Vid en granskning av den teoretiska litteraturen utkristalliserar tre ansvarsområden som bör hanteras på centralt statlig nivå för att ett decentraliserat system ska kunna fungera (Söderström, 2002). Dessa är:

- Frågor av s.k. särskilt nationellt intresse .
- Beskattningsrätt och ekonomisk omfördelning.
- Stabiliseringspolitik av ekonomin

Frågor av s.k. särskild nationell betydelse: Till dessa hör främst frågor som rör utrikespolitik och nationella säkerhetsfrågor, frågor där det inte är praktiskt möjligt att tillåta lokala skillnader. Vid ett militärt angrepp går det exempelvis inte att enbart försvara vissa delar av befolkningen, utan hela befolkningen måste innefattas av denna typ av "service". Ansvaret för rätts- och domstolsväsendet är ytterligare ett område av särskild nationell betydelse, som bör ha en centralt enhetlig styrning. Dessutom bör även staten investera och driva s.k. naturliga monopol t.ex. järnvägar, vägnät och telekommunikationer, för att säkra den ekonomiska effektiviteten

Beskattning och ekonomisk omfördelning: Wallace Oates (1999) tillhör de national-ekonomer som anser att lokala politiska organs självständighet bör begränsas i hög utsträckning och att dessa inte bör ha egen beskattningsrätt. Oates motiverar detta enligt följande:

“the mobility of economic units can seriously constrain attempts to redistribute income. An aggressive local program for support of low-income households, for example, is likely to induce an influx of the poor and encourage an exodus of those with higher income who must bear the tax burden.” (s.1121).

Oates anser att lokala politiska organ inte kan bedriva inkomstbeskattning eftersom detta påverkar individers beteende, vilket i detta fall skulle leda till icke optimala migrationsströmmar mellan kommuner. Konsekvensen skulle bli att höginkomsttagare väljer att bosätta sig i kommuner med låg ekonomisk omfördelning och lågavlönade väljer att bosätta sig i motsvarande kommun med hög grad av omfördelning. Detta får till följd att den ekonomiska segregationen kraftigt förstärks.

För att hindra kommunerna från att bedriva egen inkomstomfördelning via skatter föreslår Oates att kommuner enbart ska tillåtas att använda så kallade ”benefit taxes”, som på svenska kan översättas med intresseskatter. Detta är skatter som betalas av berörda personer i samband med nyttjande av specifik kommunal service eller verksamhet. Vanligtvis är dessa skatter utformade som brukaravgifter. Oates skriver:

”The real implication is that decentralized levels of government should avoid nonbenefit taxes on mobile units or more accurately, the analysis shows that on efficiency grounds decentralised government should tax mobile economic units with benefit levies. Such economic units, in short, should pay for the benefits that they receive from the public services that local governments provide to them.” (s.1125).

Oates uppfattning om att den lokala beskattningsrätten bör begränsas till intresseskatter företräddes även av Knut Wicksell (1851-1926) som vidare ansåg att skattebetalaren inte ska betala för något som inte överensstämmer med deras preferenser. Skattetrycket bör utformas så

att det motsvarar individernas nytta av den offentliga verksamheten enligt den s.k. intresseprincipen, som kännetecknas av att den utesluter möjligheterna till inkomstomfördelning. ”Det förefaller ju att vara en uppenbar orättvisa om någon skulle nödgas medverka till finansieringen av åtgärder som inte gagnar hans välförstådda intressen, utan kanske rent av går stick i stäv med dessa.” (Wicksell, 1987, s.49). Motsatsen till intesseprincipen är förmågeprincipen, enligt denna är det skattebetalarnas betalningsförmåga som bör ligga till grund för skattebördans fördelning. Wicksell hävdar också att det bör råda politisk enighet vid politiska beslut som innebär omfördelning av inkomster mellan olika grupper av medborgare, som vid skatteutjämning. Om enighet vid sådana beslut inte råder är risken enligt honom överhängande att majoriteten ekonomiskt exploaterar minoritetsgrupper (Söderström,1986).

Söderström (2002) ser även han en problematik i att tillåta kommunerna beskatta sina medborgare. Han kallar den problematik som uppstår för ”konkurrensproblemet” och exemplifierar detta enligt följande:

”Är skillnaderna i skattepris¹ betydande, uppkommer en flyttström från orter med relativt högt skattepris till orter med relativt lågt skattepris. Följden kan bli att skillnaderna i skattepris ytterligare förstärks och att kommuner och landsting tvingas begränsa sin verksamhet”(s.35).

Både Oates och Söderström är alltså överens om att det finns en tydlig risk att kommunala organ med egen beskattningsrätt agerar så att det skadar verksamheten i närliggande områden, eller att de agerar i strid med vad som är önskvärt ur ett nationellt perspektiv.

I kontrast till Oates och Söderströms tankegångar kring kommunal beskattningsrätt, står Charles Tiebout som i en mycket uppmärksammat artikel från 1956 lanserar en omdebatterad modell vars slutsats är att lokal beskattningsrätt under särskilda antaganden innebär betydande effektivitetsvinster. Den bakomliggande argumentationen till detta grundar sig i att individer och hushåll antas vara fullständigt flyttbara och i och med detta ”röstar med fötterna”, dvs. hushållen flyttar till kommuner som erbjuder offentlig service och skattenivå som bäst motsvarar dess preferenser. I Tiebouts modell bidrar detta till att skapa en paretooptimal marknadslösning då varje individ väljer att bosätta sig i den kommun som erbjuder kommunal

¹ Begreppet skattepris används i detta sammanhang för att förklara den skattesats som krävs för att uppnå en viss given servicenivå när man tagit hänsyn till olika behov och produktionskostnader i kommunen.

service i kombination med kommunala skattekostnader som bäst motsvarar individens önskemål. Statlig intervention försvårar en effektiv lösning enligt denna modell. "...each individual, in seeking as a competitive buyer to get to the highest level of indifference subject to given prices and *tax*, would be led as if by an Invisible Hand to the grand solution of the social maximum position"(s. 422)

Stabilisering av ekonomin: Enligt Oates (1999) bör inte heller ekonomisk stabiliseringspolitik hanteras på lokal nivå. "Local government simply have very limited means for traditional macroeconomic control of their economies "(s.1121). Argumentationen grundar sig i att lokala organ saknar viktiga verktyg som räntor och valutakurser och därför har begränsade möjligheter att påverka det övergripande konjunkturläget. Dessutom skiljer sig ofta de lokala och nationella behoven och olikheter i konjunkturbekämpningen skulle kunna undergräva den gemensamma ekonomin. För att undvika detta måste man från statligt håll tillse att resursfördelning, investeringar och konsumtionsmönster inom de lokala enheterna blir maximalt effektiva ur ett helhetsperspektiv. Detta innebär att det finns ett behov av att från statligt håll komplettera och korrigera ekonomiska aktiviteter som sker på lokal nivå. Omfattningen av denna statliga intervention är dock långt ifrån självklar. Det tankesätt som Oates representerar förordar istället att lokala politiska enheter främst ska fungera som ett komplement till staten och ansvara för att den offentliga verksamheten anpassas efter den lokala folkviljan på bästa sätt.

Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut och implementering av offentliga beslut bör ligga på lägsta möjliga instans inom den offentliga beslutsstrukturen. Den ursprungliga tanken, som härstammar från Tomas av Aquinos på 1200-talet, är att "högre" organ i samhället är till för att "stödja" de lägre inte tvärtom. Det är bland annat denna typ av tankegång som bland annat legat till grund för den europeiska unionen och kan ses som en kontrast till det synsätt som Oates representerar. De lokala politiska organen kan anses besitta ett informationsövertag i förhållande till de centralt statliga organen vad gäller den lokala befolkningens behov och preferenser. Detta gör de förra bättre lämpade att fatta effektiva beslut som ligger i linje med den lokala befolkningens behov. Vidare framhålls ofta att ett starkt kommunalt självstyre leder till ökad mångfald i utbudet av varor och tjänster inom den offentliga strukturen (Söderström, 2002)

2.2 Stats- och utjämningsbidrag

Enligt Lars Söderström (2002) är ett lokalt statsbidrags- och skatteutjämningsystem, som syftar till att kompensera kommuner för olikheter i både inkomster och kostnader, en förutsättning för att lokal beskattningsrätt inte ska medföra den konkurrensproblematik som han själv och Oates beskriver.

Stats- och utjämningsbidrag till kommuner utgör, som tidigare påpekats, en viktig del av den statliga styrningen av kommunerna. Bidragen kan dock utformas på olika sätt beroende på hur detaljerat staten vill styra kommunernas verksamhet. Statsbidrag kan grovt delas upp i två kategorier nämligen riktade- samt generella statsbidrag. Med riktade statsbidrag menas att bidragen är öronmärkta för viss kommunal verksamhet, exempelvis kan bidrag utgå för att öka personaltätheten inom barnomsorgen. Detta är ett verkningsfullt instrument för staten att påverka kommuners verksamhet i önskad riktning. Denna typ av bidrag anses också passande i de fall då satsningen på ett verksamhetsområde innebär positiva externa effekter som faller utanför kommunen. I dessa fall har kommunerna normalt inte tillräckliga incitament att investera i den utsträckning som kan anses gynnsamt för landet som helhet (Oates, 1999). Generella statsbidrag har däremot inga begränsningar för vilka verksamhetsområden de får användas till. Denna typ av statsbidrag anses lämplig då ekonomisk omfördelning eller utjämning eftersträvas, för att på så vis möjliggöra för ekonomiskt missgynnade kommuner att effektivt konkurrera med mer gynnade kommuner.

I statskontorets rapport *Statsbidragen till kommuner och landsting* utreds om konstruktionen av de generella- och riktade statsbidragen påverkar utjämningen mellan kommunerna. Av analysen framgår att det finns ett antal typer av statsbidrag som inte behöver ha en snedvridande effekt på utjämningen. Dessa är:

- Icke verksamhetsknutna bidrag, som utgår till samtliga kommuner i form av ett fast belopp per invånare
- Verksamhetsknutna bidrag, som utgår till samtliga kommuner men fördelas i enlighet med respektive kommuns kostnad för avsedd verksamhet.
- Verksamhetsknutna bidrag, som utgår till samtliga eller vissa kommuner som ersättning för utförda tjänster.

- Verksamhetsknutna eller icke verksamhetsknutna bidrag, som utgår till vissa kommuner på grund av extraordinära omständigheter.
- Verksamhetsknutna bidrag, som utgår till vissa kommuner för utvecklingsinsatser som är mer kostsam än normal verksamhet.

Statsbidrag som inte tillhör ovanstående kategorier, antas i rapporten motverka kostnadsutjämningens huvudsakliga syfte dvs. att utjämna strukturellt betingade olikheter mellan kommuner. Den typ av statsbidrag som bedöms medföra störst risk för snedvridning av utjämningen är verksamhetsknutna bidrag avsedda för vissa kommuner. Denna typ av statsbidrag finansierar insatser i vissa kommuner som andra kommuner tvingas betala själva eller avstå från.

3. Bakgrund

I det följande kapitlet kommer den historiska utvecklingen av det kommunala utjämningsystemet att beskrivas och en redogörelse finnas för de tankar och erfarenheter som ligger till grund för gårdagens och dagens system. Syftet med upplägget är att försöka klargöra att ett statsbidrags- och utjämningsystem kan utformas på olika sätt. Tanken är även att läsaren lätt skall kunna urskilja de syften och mål som staten försökt säkerställa med hjälp av olika arrangemang och hur dessa har lett fram till det system vi har idag. Sammanställningen av de tidigare kommunala utjämningsystemen grundar sig, om inte annat anges, på Ivarsson & Johansson (2003).

3.1 Det kommunala utjämningsystemet 1966- 1973

Det första allmänna kommunala utjämningsystemet infördes 1966 och bestod av tre separata delar:

- Skatteutjämningsbidrag vid svag skattekraft.
- Skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering.
- Extra skatteutjämningsbidrag.

Genom bidraget vid svag skattekraft tillförsäkrades kommuner ett skatteunderlag som till sin storlek var beroende av medelskattekraften i riket samt kommunens geografiska läge. Skillnaden mellan skatteunderlaget i den aktuella kommunen och den garanterade nivån kallades tillskott av skatteunderlaget. Detta tillskott utgick efter den skattesats som kommunen fastställt för bidragsåret. I de fall utdebiteringen i kommunen var lägre än medelutdebiteringen i riket reducerades bidraget. Den garanterade nivån på skatteunderlaget bestämdes av kommunens geografiska läge och riket var indelat i tre områden. De tre olika områdena garanterades 90, 110 och 125 procent av medelskattekraften. Syftet var att på så sätt enkelt kunna ta hän-

syn till de olika kostnadsförhållandena främst orsakade av befolkningstäthet och klimatförhållanden.

Staten kunde även bevilja extra skatteutjämningsbidrag till enskilda kommuner då synnerliga skäl ansågs föreligga. Denna typ av bidrag beviljades främst till skattetyngda kommuner med stark befolkningsminskning eller i de fall man från statligt håll ville stimulera kommunsammanslagningar. Under perioden 1966-73 finansierades utjämningsystemet helt av staten, mellankommunal utjämning förekom således inte.

3.2 Det kommunala utjämningsystemet 1974- 1979

År 1974 reviderades det kommunala utjämningsystemet. De främsta anledningarna till detta var två. Först och främst ansågs skatteutjämningsbidraget vid hög utdebitering skapa incitament för kommunerna att höja den kommunala skattesatsen enbart för att kunna tillförskansa sig ökade statsbidrag. Dessutom ansågs indelningen i skattekraftsområden allt för schablonartad och skillnaden i den garanterade skatteunderlagsnivån var alltför stor mellan närliggande kommuner.

Sammanfattningsvis innebar förändringarna 1974 att reduceringsregeln försvann samt att sex nya skattekraftsområden, med garantier på 95, 100, 110, 120, 130 och 135 procent av medel-skattekraften, bildades. För att undvika att systemet skulle slå olika mot likartade kommuner infördes även ökade möjligheter att bevilja extra statsbidrag.

3.3 Det kommunala utjämningsystemet 1980- 1988

I den utredning som föregick förändringen av det kommunala utjämningsystemet (KEU 76) 1980 framkom främst kritik gällande tre punkter mot det då befintliga systemet. Först och främst ansågs återigen indelningen i skattekraftsområden vara alltför schablonartad och ony-anserad. För det andra framfördes kritik mot att systemet inte tog någon hänsyn till strukturella olikheter mellan kommuner och för det tredje ansågs den lägsta garanterade skattekraften

(95 % av medelskattkraften) för låg. Det nya systemet som togs i bruk 1980 byggde i stora delar på det tidigare gällande, men var ett försök att göra det mer nyanserat och förbättra de ekonomiska förutsättningarna för de kommuner med lägst skattekraft. För att åstadkomma detta utökades antalet skattekraftsområden från 6 till 12, indelade i treprocentsintervaller från 103 till 136 procent. Den stora förändringen var emellertid att skattekraftsgarantin kompletterades med en statsbidragsdel som tog hänsyn till åldersstrukturen i de olika kommunerna. Möjligheten för staten att bevilja extra statsbidrag behölls. Mellan åren 1980 och 1986 innebar utjämningsystemet kraftigt ökade utgifter för staten. För att motverka detta införde staten från och med 1986 vissa avgifter i skatteutjämningsystemet för att minska den ekonomiska bördan som systemet börjat innebära för staten.

3.4 Det kommunala utjämningsystemet 1989- 1992

De förändringar som genomfördes 1989 var inte av någon övergripande karaktär. Ambitionen med de förändringar som genomfördes var i likhet med tidigare revideringar att stärka den regionalpolitiska inriktningen av systemet samt att höja grundgarantin för ett antal enskilda kommuner. För att åstadkomma detta infördes fler skattekraftsklasser och detta kompletterades med en ny teknik för beräkning av bidrag beroende på variationer i åldersstruktur inom sex kommunala verksamhetsområden. Resultatet av detta system blev en mer långtgående utjämning med större komplexitet.

3.5 Det kommunala utjämningsystemet 1993-1995

Den kommunalekonomiska kommittén (KEK) tillsattes 1990 och hade som uppdrag att se över dels det rådande utjämningsystemet, dels övriga kommunala finansieringskällor. I sitt slutbetänkande framfördes stark kritik mot den ojämna bidragsfördelningen som det rådande systemet innebar. Orsaken till detta var enligt betänkandet utformandet av systemets grundläggande syfte, att stödja kommuner med låg egen skattekraft och hög strukturell kostnadsnivå. Åldersfaktorn inom de olika kommunala verksamhetsområdena hade tidigare skapat svår-förklarliga skillnader i fördelningen. Därför byggde utjämningsystem från 1993 på mer ge-

nerella kriterier för att mäta behov och struktur. Flertalet av de tidigare specialriktade statsbidragen togs bort och ersattes med ett generellt bidrag, med alla pengar i en ”påse”. Syftet med detta var att skapa ett nettoflöde av pengar från staten till kommunerna och därmed minimera rundgången av pengar inom den offentliga sektorn. Ytterligare en förändring var avskaffandet av den tidigare så kallade skatteutjämningsavgiften. Utjämnningen mellan kommunerna blev i och med detta i huvudsak finansierad med statliga medel. I tidigare system hade finansieringen varit delad mellan kommunerna och staten.

Statsbidragen i det nya utjämningsystemet skulle skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, vilket innebar att skillnader i utdebitering enbart skulle avspegla skillnader i effektivitets- service- och avgiftsnivå. För att åstadkomma detta skulle utfallet av systemet nu i högre grad bero på s.k. opåverkbara faktorer. Utjämningsystemet från 1993 innebar stora och grundläggande förändringar jämfört med de tidigare systemen. Det nya systemet bestod av tre delar:

- Inkomstutjämnning
- Kostnadsutjämnning
- Tillägg för befolkningsminskning

Inkomstutjämnningen innebar en utjämnning av kommunernas skattekraft upp till en generell garantinivå. Denna garantinivå bestämdes av medelskattekraften samt storleken på det generella statsbidraget. Kostnadsutjämnningen innebar ett tillägg eller ett avdrag från bidraget i inkomstutjämnningen. Detta avdrag/tillägg skulle ta hänsyn till opåverkbara strukturskillnader mellan kommunerna. De strukturfaktorer som låg till grund för den efterföljande beräkningen var social struktur, åldersstruktur, gleshet och klimat.

1995 beslutades att garantinivån för inkomstutjämnning till kommunerna skulle fastställas till ett nominellt belopp lika stort som det som gällde för 1994. Tidigare hade garantinivån varit procentuellt beräknad. Detta fick konsekvensen att utjämningsystemet snabbt urholkades då garantinivån inte kontinuerligt räknades upp i takt med ökande skatteunderlag (Ringqvist, 1996).

4. Resultat

4.1 Det kommunala utjämningsystemet 1996- 2004

Det utjämningsystem som tillkom 1996 var i stora delar en utbyggnad av det föregående gällande systemet. Utgångspunkterna för systemet var fortsatt detsamma, men ambitionen var nu att driva utjämningen lite längre. Det nya systemet skulle syfta till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner oavsett strukturella kostnadsförhållanden. Det tidigare gällande utjämningsystemet omfattade inte de kommuner som hade en skattekraft som var högre än den från staten garanterade skattekraften, vilket medförde att generella statsbidrag inte kunde användas för ekonomiska regleringar mellan stat och kommuner. Dessutom gav systemet ekonomiska incitament för välbärgade områden i vissa kommuner att skiljas från moderkommunen eftersom ”rika” kommuner fick behålla de skatteintäkter som genererades över den garanterade nivån. Ekonomiskt välbärgade kommuner kunde i och med detta välja att ha en betydligt lägre utdebitering än ”fattiga” kommuner (Svenska kommunförbundet, 2000).

I kapitel 3 framgick att ambitionen att utjämna inkomster och kostnader mellan kommuner historiskt har i huvudsak utformats enligt två olika principer, genom renodlad mellankommunal utjämning eller utjämning genom enbart statsbidrag. Framförallt har dock utjämning bedrivits genom en kombination av dessa två principer. Det fram till årskiftet 2004/2005 gällande utjämningsystemet (exklusive generella statsbidrag), är ett självfinansierat system, något som till viss del kan förklaras av det ansträngda ekonomiska läge som rådde i början av 90-talet, då grunden till nuvarande system utformades. Det låg vid den tidpunkten i statens intresse, att systemet skulle vara självfinansierat, eftersom statens ekonomi drogs med stora årliga minusresultat. När konjunkturen och de statliga finanserna blev bättre ju längre 90-talet fortled, valde regeringen att öka det generella bidraget för att bidra till att lätta den ekonomiska bördan för kommunerna (SOU 2003:88).

Huvudsyftet för det fram till årskiftet 2004/2005 gällande utjämningsystemet är att:

”skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader. Det sker genom en långtgående utjämning av skatteinkomster och genom att beakta strukturella merkostnader” (SOU 2003:88,s.11)

Detta utjämningsystem bestod av tre olika delar plus en generell bidragsdel:

- Inkomstutjämning
- Kostnadsutjämning
- Införandetillägg/avgift

Hur dessa olika delsystem inklusive den generella bidragsdelen är konstruerade, redovisas i separata avsnitt nedan. Sammanställningen grundar sig på Svenska kommunförbundets rapport *Utjämning mellan kommunerna* (2003), där inte annat anges

4.1.1 Inkomstutjämning

Syftet med inkomstutjämningsen är att garantera samtliga kommuner lika stort skatteunderlag oavsett det egna skatteunderlaget. De kommuner som har ett skatteunderlag per invånare som är lägre än riksgenomsnittet får ett bidrag, medan kommuner med ett skatteunderlag högre än riksgenomsnittet får betala motsvarande avgift till systemet. Detta innebär att inkomstutjämningsen är helt självfinansierad, dvs. staten tillskjuter inget kapital.

För att tydliggöra betydelsen av skatteunderlagets storlek brukar Danderyd och Borgholm kommun jämföras. I Danderyd uppgår skattekraften 2003 till 186 procent av medelskattekraften i landet (vilket motsvarar en genomsnittlig förvärvsinkomst på ca 277 000 kr/år). I Borgholm kommun uppgår skattekraften till 76 procent av medelskattekraften i riket (vilket motsvarar en genomsnittlig förvärvsinkomst på ca 115 000 kr). I avsaknad av kommunal inkomstutjämning skulle detta innebära att Borgholm kommun skulle behöva ta ut 27 procent i kommunalskatt medan Danderyd kommun skulle kunna begränsa sin kommunalskatt till 11

procent för att det båda kommunerna skulle uppnå samma skatteintäkt per invånare (prop. 2003/04:155).

Beräkningen av en kommuns utjämningsavgift/bidrag sker i flera moment. Det första momentet är att man tar den del av kommunens beskattningsbara inkomst (d.v.s. skatteunderlag) som per invånare ligger över eller under motsvarande riksgenomsnitt. Detta multipliceras sedan med antalet invånare i den specifika kommunen (Högsby i exemplet nedan i tabell 1). Därefter kommer den beskattningsbara inkomsten per invånare att vara lika stor i samtliga kommuner. Nästa steg i uträkningen är att multiplicera den del av det kommunala skatteunderlaget som ligger över/under motsvarande genomsnitt för hela riket med den så kallade länsvisa skattesatsen. Denna är beräknad utifrån 95 procent av kommunernas respektive landstingets genomsnittliga skattesats i det aktuella länet för år 1995 plus den skatteväxling som skett i respektive län därefter. Storleken på skatteväxlingen är beroende av i vilken utsträckning kommunerna tagit över verksamhet från landstingen. 1995 övertog kommunerna t.ex. ansvaret för psykiatri och för att kompensera kommunerna för denna kostnad så "växlades" en del av landstingsskatten och tillföll istället kommunerna. Alla kommuner inom ett län möter alltså samma läns skattesats. Anledningen till att man använder sig av länsvisa skattesatser är att man från statligt håll vill förhindra kommunernas möjligheter att påverka utfallet i inkomstutjämnningen genom att höja eller sänka den kommunala skattesatsen (SOU 2003:88.s.58). Om istället kommunernas egna skattesats hade använts skulle en avgiftsbetalande kommun kunna sänka sin avgift genom att sänka den egna skattesatsen. På samma vis skulle en bidragstagande kommun kunna höja sitt bidrag genom att höja skatten.

Enkelt sammanfattat bestäms det första momentet av inkomstutjämnningen enligt följande:

$$\text{Inkomstutjämnning} = (\text{medelskattekraft} - \text{kommunens egen skattekraft}) \times \text{länsvisa skattesatsen} \times \text{antal kommuninvånare}$$

De kommuner som därefter har ett skatteunderlag som ligger över riksgenomsnittet får betala en avgift till inkomstutjämnningen, medan de kommuner som ligger under genomsnittet istället får motsvarande bidrag. På detta vis garanteras att alla kommuner får ta del av den samhälls-ekonomiska utvecklingen.

Tabell 1. Exempel på Inkomstutjämning (Högsby kommun)

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|
| A. Skatteunderlag i Högsby kommun år 2003, kr | 717 098 165 |
| B. Folkmängd | 6 310 |
| C. Skattekraft | 113 645 |
| D. Medelskattekraft | 146 302 |
| E. Tillskott i skattekraften, kr/inv., D-C | 32 657 |
| F. Underlag för bidrag, kr, $E \times B$ | 206 067 455 |
| G. Genomsnittlig skattesats kommuner 1995 | 19,2568 |
| H. skatteväxling i Kalmar län | 5,06 |
| I. Genomsnittliga skatteväxlingar i riket tom 1995 | 2,94 |
| J. Länsvis skattesats, $0,95 \times G+H-I$ | 20,41 |
| K. Bidrag från ink. utjämningen, kr/inv., $F \times J/B/100$ | 6 665 |
| L. Bidrag Från inkomstutjämningen, kr, $K \times B$ | 42 056 150 |

Källa: www.scb.se (2004-05-10)

Den länsvisa skattesatsen på 95 procent brukar ofta benämnas som systemets kompensationsgrad. Innebörden av detta är att bidragskommunerna kompenseras för 95 procent av skillnaden mellan det egna skatteunderlaget och riksgenomsnittet. De avgiftsbelagda kommunerna får på motsvarande sätt avstå från 95 procent av det överskjutande skatteunderlaget. Skattekraften bland kommunerna varierar före utjämning mellan 76 och 186 procent av medelskattekraften. En kompensationsgrad på 95 procent resulterar i att skatteunderlaget efter utjämning istället varierar mellan 98 -106 procent av riksgenomsnittet(Ivarsson & Johansson, 2003).

Den ekonomiska omfattningen av inkomstutjämningen har successivt ökat under årens lopp Beroende på ökade skillnader i kommunernas skatteunderlag. Statistik från 2003 visar att 237 kommuner erhöll inkomstutjämningsbidrag medan 53 kommuner betalade en inkomstutjämningsavgift. Sammantaget omfördelades cirka 14 miljarder kronor inom inkomstutjämningen år 2002 (SCB, 2003).

Att geografiskt sammankoppla de största bidragstagarna är svårt. De är i stort spridda över hela riket. En viss generell tendens att lands- och glesbygdskommuner tilldelas störst bidrag

går dock att skönja. Bland de kommuner som betalar högst avgifter till inkomstutjämningen finns dock en tydlig geografisk och strukturell koppling. År 2003 var Stockholmskommuner-
na Danderyd, Lidingö och Täby i viss särställning gällande storleken på avgiften. Geografiskt återfanns åtta av de tio största avgiftsbetalarna i Stockholms län och de övriga två var kom-
muner belägna i Skåne.

Tabell 2 Kommuner med högst bidrag respektive högst avgift i inkomstutjämningen 2003, kr/inv.

| Kommun | Avgift, kr/inv. | Kommun | Bidrag, kr/inv. |
|------------|-----------------|------------|-----------------|
| Danderyd | -24 306 | Borgholm | 7 189 |
| Lidingö | -16 411 | Högsby | 6 665 |
| Täby | -14 395 | Berg | 6 534 |
| Sollentuna | -9 116 | Tomelilla | 6 352 |
| Nacka | -8 618 | Orsa | 6 343 |
| Stockholm | -7 395 | Haparanda | 6 324 |
| Sundbyberg | -6 703 | Årjäng | 6 269 |
| Solna | -6 634 | Töreboda | 6 158 |
| Ekerö | -6 369 | Övertorneå | 6 066 |
| Lomma | -6 330 | Heby | 5 959 |

Källa: SCB, 2003

4.1.2 Kostnadsutjämning

Syftet med kostnadsutjämningen är att utjämna alla skillnader mellan kommuner som kan relateras till strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Systemet ska således utjämna de faktorer som kommunen inte själv kan påverka men däremot inte kostnadsskillnader som beror på kommunalt vald service-, kvalitét- eller effektivitetsnivå.

Rent praktiskt beräknas kostnadsutjämningen så att kommuner med en gynnsam struktur (över genomsnittet) åläggs att betala en avgift till staten medan kommuner med en ogynnsam struktur (under genomsnittet) istället erhåller motsvarande bidrag. Struktur betyder i sammanhanget att de kommunala servicekostnaderna beror på en mängd opåverkbara faktorer,

som exempelvis befolkningstäthet och åldersfördelning. Strukturen inom kommunerna kan därför variera kraftigt. Det är viktigt att observera att en kostnadsökning beroende på exempelvis ökad andel äldre inte automatiskt innebär en förändring av kostnadsutjämningsbidraget. Det är förändringar i förhållande till riksgenomsnittet som är det viktiga.

Den tekniska beräkningen av kostnadsutjämnningen är en invecklad process som bygger på 16 delmodeller som definierats utifrån skillnaderna i strukturella kostnader. Vilka dessa är samt hur mycket som omfördelats inom ramen för varje delmodell år 2000 framgår i tabell 3 nedan. När man beräknar hur mycket pengar som omfördelats genom kostnadsutjämnningen är det viktigt att skilja på vad som omfördelats inom de enskilda delmodellerna och vad som omfördelats totalt. Anledningen till detta är att en kommun som ligger över genomsnittskostnaden i vissa modeller i regel ligger under genomsnittet i andra modeller. En summering av omfördelningen av de olika delmodellerna är därför väsentligt högre än vad den verkliga totala omfördelningen är.

Tabell 3 Delmodeller och omfördelning inom kostnadsutjämningsystemet 2000

| Delmodell | Bidrag/avgifter |
|----------------------------------------|------------------------|
| - Äldreomsorg | 4,83 mdkr |
| - Individ- och familjeomsorg | 3,98 mdkr |
| - Grundskola | 2,63 mdkr |
| - Barnomsorg | 2,43 mdkr |
| - Gymnasieskola | 1,15 mdkr |
| - Kollektivtrafik | 0,64 mdkr |
| - Befolkningsunderlag | 0,53 mdkr |
| - Närings- och sysselsättningsåtgärder | 0,47 mdkr |
| - Befolkningsminskning | 0,43 mdkr |
| - Barn/ungdom med utländsk bakgrund | 0,40 mdkr |
| - Gator och vägar | 0,36 mdkr |
| - Byggnadskostnader | 0,35 mdkr |
| - Kallortstillägg | 0,33 mdkr |
| - Vatten och avlopp | 0,28 mdkr |
| - Administration m.m. | 0,22 mdkr |
| - Uppvärmningskostnader | 0,10 mdkr |
| TOTAL (netto) omfördelning | 4,78 mdkr |

Källa: Ivarsson & Johansson, 2003

Den enskilt största strukturella faktorn som påverkar utjämningsbidraget är kommunens åldersstruktur, mellan 70 och 80 procent av den kommunala verksamhetens kostnader kan direkt relateras till de demografiska förhållandena (SOU 2003:88,s.83). Inom äldreomsorgen

betyder exempelvis andelen individer över 80 år väldigt mycket för de kommunala sjukvårdskostnaderna. En hög andel gamla innebär höga kostnader inom äldreomsorgen och tvärtom. Även inom barnomsorgen finns ett liknande kostnadssamband vid en stor andel yngre, men detta samband är inte lika starkt.

Den metod som används för den tekniska uträkningen av kostnadsbidraget/avgiften kallas för standardkostnadsmetoden. Varje delmodell kan sägas avse ett kostnadsområde för vilket man räknar fram en kommunal genomsnittskostnad (standardkostnad). Genomsnittskostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev en verksamhet utifrån den genomsnittliga effektivitet-, ambitions- och servicenivån bland landets kommuner. Till varje enskild delmodell har man sedan knutit en omfördelningsfaktor mellan 0,1 och 4,8. Kostnadsskillnaderna jämfört med genomsnittskostnaden beräknas sedan för varje delmodell och multipliceras med omfördelningsbeloppet för att slutligen summeras till en så kallad strukturstkostnad för varje kommun. Den enskilda kommunens strukturstkostnad jämförs sedan med den genomsnittliga strukturstkostnaden i landet. Beroende på om den enskilda kommunen ligger under eller över genomsnittet betalas en avgift eller tilldelas ett bidrag.

Kostnadsutjämningen är självfinansierad i bemärkelsen att staten inte tillskjuder några medel, utan systemet finansieras enbart genom transfereringar mellan kommuner. Det är viktigt att notera att kostnadsutjämningens syfte endast är att utjämna den typ av kostnader som ligger utanför kommunernas möjligheter att själva påverka. Utöver de opåverkbara strukturella faktorerna skiljer sig kommunerna också åt gällande verksamhetens effektivitet samt ambitions- och servicenivå. Det är dessa skillnader som kommunerna själva får finansiera genom högre kommunalskatter eller användaravgifter.

Det finns även strukturella kostnadsförhållanden som kan kopplas till den sociala strukturen i kommunerna. Innebörden av detta är att vissa kommuner har ökade kostnader beroende på att det finns större sociala problem inom kommunen. Hög andel ensamstående och personer med utländsk bakgrund innebär exempelvis ökade kostnader för kommunen (SOU 2003:88,s.84). I huvudsak är det kommuner belägna i storstadsregionerna som detta innebär ökade kostnader för. Både den socioekonomiska och den etniska segregationen innebär att vissa kommuner upplever större problem än andra och följaktligen har ett större behov av offentlig verksamhet för att behandla dessa problem. Det är också så att i kommuner med en hög andel invånare

med låg inkomst eller helt utan inkomst från förvärvsarbete, ökar behoven av ekonomiska bidrag från kommunen, vilket kan belasta budgeten i den kommunen.

Den tredje huvudfaktorn som ligger till grund för de olika strukturkostnaderna är de skillnader i ekonomiska förutsättningar som det geografiska läget skapar. Vissa norrlandskommuner är exempelvis mycket stora till arealen men däremot väldigt glest befolkade om man ser till invånare per kvadratkilometer. Av naturliga skäl skapar detta merkostnader för de glesbefolkade kommunerna jämfört med de tätbefolkade. Ytterligare en aspekt av det geografiska läget som bidrar till skillnader i strukturella merkostnader är klimatförhållandena, vilket leder till högre uppvärmnings- och väghållningskostnader.

I likhet med inkomstutjämningen har den ekonomiska omfattningen av kostnadsutjämningen successivt ökat under årens lopp. Av landets kommuner erhöll år 2003 156 kommuner kostnadsutjämningsbidrag medan 133 kommuner betalade en avgift. Sammantaget omfördelades cirka 5,2 miljarder kronor via den kommunala kostnadsutjämningen 2003 (SOU 2003:88,s.34).

De typer av kommuner som per invånare betalar mest till kostnadsutjämningen är framförallt förortskommuner och större städer. Håbo kommun, strax utanför Stockholm, betalade 2003 en avgift på 3 417 kronor per invånare och var med detta den kommunen som per invånare betalade den högsta avgiften till systemet. Förklaringen till Håbos utfall i kostnadsutjämningen är den mycket låga andelen äldre bosatta i kommunen. Den geografiska fördelningen bland de kommuner som betalar högst avgift är tämligen spridd. Bland dessa återfinns kommuner från Skåne till Norrbotten. Även för dessa kommuner är det främst kostnadsområdet äldreomsorg som bidragit till utfallets omfattning (SCB, 2003). Det är följaktligen även här de låga standardkostnaderna för äldreomsorgen som ligger till grund för det negativa utfallet.

Gemensamt för de tio största bidragskommunerna år 2003 är att de är små glesbygdskommuner i Norrlands inland. Dessutom tillhör tre av Sveriges fyra befolkningsmässigt minsta kommuner de tio största bidragskommunerna (Sorsele, Dorotea och Arjeplog). Vidare tillhör sex av de tio största bidragstagande kommunerna dem som har högst standardkostnad i kostnadsområdet äldreomsorg (SCB, 2003). Den kommun som erhöll det största bidraget från kostnadsutjämningen år 2003 var Pajala kommun, som fick 12 734 kronor per invånare. Detta

tydliggör att det finns en stor ekonomisk spännvidd mellan största avgiftsbetalare och bidragsmottagare inom systemet

Tabell 4. Kommuner med högst bidrag respektive högst avgift i kostnadsutjämnningen 2003, kr/inv.

| Kommun | Avgift,kr/inv. | Kommun | Bidrag, kr/inv. |
|---------------|----------------|------------|-----------------|
| Håbo | -3 471 | Pajala | 12 734 |
| Lund | -3 162 | Dorotea | 12 055 |
| Solna | -2 809 | Övertorneå | 11 584 |
| Vellinge | -2 761 | Sorsele | 11 299 |
| Umeå | -2 759 | Åsele | 9 942 |
| Luleå | -2 570 | Vilhelmina | 9 788 |
| Växjö | -2 420 | Bräcke | 9 214 |
| Karlstad | -2 285 | Strömsund | 9 176 |
| Sundsvall | -2 148 | Arjeplog | 9 169 |
| Staffanstorps | -2 056 | Storuman | 9 098 |

Källa: SCB, 2003

4.1.3 Införanderegler

Den tredje huvudkomponenten utgörs av ett införandetillägg som ska mildra effekten av övergången från det tidigare utjämnningssystemet och möjliggöra för anpassning till de nya ekonomiska villkoren. Detta eftersom omläggningen från det gamla utjämnningssystemet 1996 medförde stora bidragsförändringar för många kommuner. Den tekniska konstruktionen av införandetillägget innebar att totala bidragsförändringar över en viss nivå, som uppstod till följd av det nya systemet skulle kompenseras för med det särskilda införandetillägget. Införandetillägget är uppdelat i en fast och en rörlig del. De kommuner som fick en bidragsminskning som översteg 2000 kronor per invånare vid införandet 1996 ersattes för detta med ett fast införandetillägg fram till år 2004 (SOU, 1998:151). Kommuner med bidragsminskningar överstigande 250 kronor per invånare fick ett rörligt införandetillägg. För varje år fram t.o.m. 2004 minskas den rörliga delen med 250 kronor per år tills skillnaden upphört. 49

kommuner erhåller fram t.o.m. 2004 fasta införandetillägg (SOU, 2003:88). För Danderyd, Lomma och ytterligare fyra kommuner i Norrbotten överstiger beloppet 1000 kronor per invånare. Antalet kommuner med ett rörligt införandetillägg har successivt minskat efter införandet 1996. De flesta kommuner som får detta tillägg är belägna i Norrland eller Bergslagslänen. Detta kan förklaras av att detta utjämningsystem inte längre lägger lika stor vikt vid det geografiska läget som tidigare system gjort, vilket medfört stora bidragsminskningar för kommunerna i framförallt norra Sverige (Svenska kommunförbundet, 2003). För 2004 uppgick kostnaderna för det fasta införandetillägget till cirka 1,6 miljarder kronor (SOU, 2003:88).

Tabell 5 Antal kommuner med fasta införandetillägg t.o.m. år 2004, kr/inv.

| Kr/inv. | Antal kommuner |
|-------------|----------------|
| >3000 | 2 |
| 2 000-2 999 | 5 |
| 1 000-1 999 | 11 |
| 500-999 | 14 |
| 66-499 | 17 |

Källa: SOU 2003:88

4.1.4 Statsbidrag till kommuner

Det generella statsbidraget består av två delar, en invånarrelaterad och en åldersrelaterad del. Den invånarrelaterade delen fastställer 90 procent av det sammantagna bidraget och utgörs av ett fast belopp per invånare oavsett kommun. År 2003 var detta belopp knappt 3 200 kronor per invånare (SOU 2003:88, s.34). De återstående 10 procenten är en del som fördelas utifrån åldersstrukturen i kommunen. Innebörden av detta är att statsbidrag utgår utifrån antalet personer i de olika åldersgrupperna 7-15 år, 16-18 år, 65-74 år, 75-84 år samt 85 år och äldre. Respektive belopps storlek framgår av tabell 6.

Tabell 6. Den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget år 2004.

| Åldersgrupp, år | Andel i % | Kr per inv. |
|-----------------|-----------|-------------|
| 7-15 | 41,1 | 2 612 |
| 16-18 | 16,1 | 3 285 |
| 65- 74 | 4,1 | 367 |
| 75- 84 | 16,3 | 1 872 |
| 85-w | 22,4 | 6 899 |

Källa: SCB, 2004

Den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget har ingen koppling till kostnadsutjämningen utan ligger helt vid sidan av detta, trots att det i vissa avseenden är överlappande. Staten har möjlighet att beroende på konjunkturläget justera nivån på det generella statsbidraget både upp och ner när den anser detta vara nödvändigt ur ett statsfinansiellt perspektiv.

År 2003 uppgick den invånarrelaterade delen av det generella statsbidraget till kommunerna till sammanlagt 28,3 miljarder kronor och den åldersrelaterade delen till 6.7 miljarder kronor (SCB, 2003). Allt sedan införandet av det dåvarande utjämningsystemet 1993 har det funnits en tendens från statligt håll att i ökad utsträckning använda sig av riktade statsbidrag till kommunerna. De statliga anslagen som berör den kommunala sektorn har från 1993 ökat från 62 till 127 stycken år 2001 (statskontoret, 2003). Den övervägande majoriteten av dessa anslag har varit verksamhetsknutna anslag avsedda för vissa kommuner.

Ett riktat statsbidrag som utgår till samtliga kommuner fr.o.m. 2002 är de sammanlagt 3.7 miljarder kronor som ska täcka inkomstbortfallet av maxtaxan inom förskolan samt för kvalitetssäkrade åtgärder. Ytterligare ett riktat statsbidrag som tillförs kommunerna är den speciella skolsatsningen, som genomdrevs av dåvarande skolministern Ingegerd Wärnersson, och som t.o.m. 2006 successivt ska trappas upp till sammanlagt 5 miljarder kronor. Ett tredje riktat statsbidrag på ca 1.8 miljarder årligen är det bidrag som särskilt är knutet till den kommunala vuxenutbildningen fram till år 2005 (SOU 2003:88, s.68).

Tabell 7. Statsbidrag till kommunerna år 2003

| | Kr/inv. |
|-------------------------------------------------|----------------|
| A. Generellt statsbidrag (invånarrelaterad del) | 3 171 |
| B. Generellt statsbidrag (åldersrelaterad del) | 754 |
| C. Höjning av maxtaxa | -27 |
| D. Maxtaxa barnomsorg | 436 |
| E. Skolsatsning | 503 |
| F. Kunskapslyft | 203 |
| Summa | 5 150 |

Källa: SOU 2003:88 s. 67

Utöver statsbidragen i tabell 7 existerar också ett tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner som gäller t.o.m. 2004 på cirka 4,3 miljarder kronor sammantaget. Detta är specialdestinerat för att öka för åtgärder som ska minska arbetslösheten (SOU 2003:88, s.68).

4.1.5 Samlade effekter av det kommunala utjämningssystemet 1996-2004

Inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen samt införandebidrag/avgifter omfördelar var för sig stora ekonomiska belopp mellan kommuner. Utöver dessa tillkommer även det generella statsbidraget. Tidigare har de ekonomiska utfallen i varje enskild del av det kommunala utjämningssystemet (inklusive det generella statsbidraget) redovisats men det samlade utfallet för systemet som helhet har inte behandlats. Nedan redovisas därför systemets samlade ekonomiska effekter.

Bidragsåret 2003 omfördelade det kommunala utjämningssystemet (inklusive det generella statsbidraget) sammantaget 19 miljarder kronor. Antalet kommuner som var nettobetalande till systemet uppgick under året till 23 stycken. De resterande 267 kommunerna fick alltså mottaga ett nettobidrag genom det kommunala utjämningssystemet. (SCB, 2003)

I tabell 8 redovisas de kommuner med lägst respektive högst utfall bidragsåret 2003, räknat i kronor per invånare. Sammanställningen i tabellen visar tydligt vilka typer av kommuner som är överrepresenterade i respektive kolumn. Det som utmärker de största bidragskommunerna i höger spalt är att samtliga är glesbygdskommuner med en negativ befolkningstrend och ligger i något av de tre nordligaste länen (SCB, 2003). Flera undersökningar (bl.a. Ivarsson 2003) har kartlagt att de stora bidragskommunerna i mycket hög utsträckning kan kopplas samman med hög arbetslöshet, låg andel högutbildad arbetskraft och ett lokalt näringsliv som kännetecknas av en tydlig slagsida åt branscher med tydliga tillväxtproblem. Både sysselsättning och lönenivåer är således låga i bidragskommuner, vilket innebär att kommunerna drabbas på två sätt. Först och främst blir skattekraften svag vilket medför minskade skatteintäkter och dessutom är den genomsnittlige kommuninvånaren i dessa kommuner i större behov av ekonomiskt stöd, vilket belastar den ekonomiska situationen i dessa kommuner. Därtill bidrar det glesa befolkningsunderlaget till ökade merkostnader vid produktionen av serviceprodukter tillhandahållna av kommunen. Granskar man den vänstra spalten i tabell 8, med de största betalarna, är de gemensamma dragen också där tydliga. Samtliga tio är förortskommuner med högt skatteunderlag per invånare. Noterbart är också att åtta av dessa återfinns i Stockholms län. Anledningen till att Stockholmskommunerna betalar så pass mycket till systemet i förhållande till övriga Sverige är främst att regionen kring Stockholm under en lång följd av år haft en starkare tillväxt gällande såväl produktivitet som sysselsättning (SCB, 2003). Detta har medfört att skattekraften och befolkningsmängden ökat, vilket i sin tur inneburit ökade avgifter till systemet.

Tabell 8. Kommuner med lägst respektive högst utfall bidragsåret 2003, kr/inv.

| Kommun | Utfall,kr/inv. | Kommun | Utfall,kr/inv. |
|------------|----------------|------------|----------------|
| Danderyd | -15 698 | Pajala | 22 144 |
| Täby | -10 545 | Övertorneå | 21 512 |
| Lidingö | -10 147 | Dorotea | 21 290 |
| Solna | -5 407 | Sorsele | 20 267 |
| Sollentuna | -5 330 | Åsele | 19 382 |
| Sundbyberg | -4 874 | Vilhelmina | 19 236 |
| Vellinge | -4 852 | Strömsund | 18 213 |
| Nacka | -4 826 | Berg | 17 797 |
| Håbo | -3 506 | Bräcke | 17 612 |

4.2 Kritik mot kommunala utjämningsystem 1996-2004

Att konstruera ett system som syftar till att utjämna de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner och som dessutom både är effektivt och upplevs som rättvist är som framgått inte helt okomplicerat. Det fram till årskiftet 2004/2005 gällande utjämningsystem har ända sedan införandet 1996 varit utsatt för kritik gällande olika områden. Kapitel 4 gav en överskådlig bild av hur detta system fungerar. Följande kapitel kommer nu att i korta ordalag behandla de brister som de enskilda delarna ansetts vara behäftade med.

4.1.2 Kritik mot inkomstutjämningen

Kritik som riktats mot inkomstutjämningen är att utjämningen är så pass långtgående att den skapar negativa incitament för kommuner att vidta åtgärder för att öka skatteunderlaget i den egna kommunen. Viljan för kommunerna att öka inkomsterna genom ökad sysselsättning och ökade investeringar motverkas alltså enligt kritiken i hög grad av inkomstutjämningen. I vissa extremfall talar man om en så kallad Pomperipossaeffekt, vilket innebär att kommuner betalar mer än 100 procent i skatt på sina inkomster, det vill säga att de ökade inkomsterna leder till så stor avgiftshöjning att den totala inkomsten i kommunen sjunker. För att sammanfatta det hela kan sägas att utfallet för de enskilda kommunerna i inkomstutjämningen är beroende av tillväxten i landet som helhet och i mycken liten grad beroende av tillväxten i den enskilda kommunen.

I en artikel i skriven av Måns Wikstrand (2003-04-24) behandlas ovanstående problematik. Författaren visar på hur kommuner i Stockholmsområdet, trots landets högsta skatteinkomster, inte klarar av att leva på sina intäkter, utan uppvisar ökande underskott. Huvudförklaringen till detta är, enligt Wikstrand, att invånarnas inkomster ökat mer i Stockholmsområdet än i Sverige i övrigt, men att inkomstutjämningen äter upp denna ökning samtidigt som kostnaderna för den växande befolkningen stiger för varje år. Allt detta leder till ökade budgetun-

derskott och att viktiga framtidsinvesteringar, för att öka tillväxten, måste avstås från eller skjutas på framtiden. För att komma tillrätta med problemen har många av Stockholmskommunerna på senare år motvilligt tvingats höja kommunalskatten.

I en rapport skriven för svenskt näringslivs räkning framför Johan Fall och Anders Morin liknande kritik mot det kommunala utjämningssystemet:

”En region som växer snabbare än andra, och där tillväxten leder till ett högre löne- och lokalkostnadsläge i offentlig sektor, försämrar sina möjligheter att tillhandahålla en god välfärd till befolkningen till följd av utjämningssystemets utformning. Orsaken är utebliven löne- och lokalkostnadskompensation i kombination med att kommunen i princip måste avstå samtliga ökade skatteintäkter från den ökade tillväxten till utjämningssystemet.” (s.18)

4.2.2 Kritik mot kostnadsutjämningen

Flera av delmodellerna i kostnadsutjämningen är inte kopplade till någon direkt verksamhet och kan därför inte heller direkt ledas till några redovisade kostnader. Eftersom många av delmodellerna dessutom tagits fram separat och inte är samkörda har systemet ofta blivit kritiserat för sin avsaknad av transparens d.v.s. det är invecklat och svårförståligt. Främst är det delmodellerna kallort samt vatten och avlopp som varit ifrågasatta av denna anledning. I många fall är det också svårt att förstå systemets utfall, vilket medför att felräkningar lättare kan förekomma eftersom det är svårt att göra en rimlighetsbedömning av utfallen.

Vidare har även valet av delmodeller ifrågasatts. Varför ingår kallortstillägg men inte generell lönenivå? Varför kompenseras byggkostnader men inte den allmänna hyresnivån? Varför kompenseras kommuner för minskad befolkning men inte för kostnader förknippade med ökad befolkning? Osv. Det är alltså långt ifrån självklart vilka typer av delmodeller som bör inberäknas i systemet. Valet av delmodeller är i många fall inte strukturstyrda utan bygger i hög utsträckning på politiska ställningstaganden och värderingar.

I Svenska kommunförbundets rapport *Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna* påpekas att om ett utjämningssystem ska upplevas

som legitimt och på sikt överleva så krävs att samtliga kommuner, oavsett problematik känner sig uppmärksammade och rättvist behandlade. I utjämningsystem gällande fram t.o.m. årskiftet 2004/2005 framställs detta som en svaghet enligt rapporten. Framförallt framförs problematiken med att tillväxtregionerna inte fått något gehör för de kostnader som är förknippade med ökad befolkning.

4.2.3 Kritik mot införandereglerna

Den kritik som riktats mot införandereglerna gäller framförallt mot det fasta införandebidraget som tilldelas vissa kommuner med särskilt markant minskning i bidragsnivån på grund av det system som infördes 1996. Eftersom anpassningsperioden till detta system varat så pass länge (t.o.m. 2004), har införandebidraget snarare motverkat syftet mot en anpassning till nya kostnadsförhållanden. Bidraget har upplevts som ett permanent bidrag och inte som något övergående (Tinghög, 2003). Dessutom medför införande bidraget att utjämningsystemet inte får full effekt och därmed inte utjämnar de kommunala olikheter det är avsett att göra till fullo.

4.2.4 Kritik mot det kommunala statsbidragssystemet 1996-2004

I den teoretiska bakgrunden i kapitel 2 behandlas konstruktionen av de generella och specialdestinerade statsbidragen och huruvida detta påverkar utjämningen mellan kommunerna. Av statskontorets analys framgår att endast fem kategorier av statsbidrag inte har en motverkande effekt på statlig kommunal utjämning, dessa var:

- Icke verksamhetsknutna bidrag, som utgår till samtliga kommuner i form av ett fast belopp per invånare.
- Verksamhetsknutna bidrag, som utgår till samtliga kommuner men fördelas i enlighet med respektive kommuns kostnad för avsedd verksamhet.
- Verksamhetsknutna bidrag, som utgår till samtliga eller vissa kommuner som ersättning för utförda tjänster.

- Verksamhetsknutna eller icke verksamhetsknutna bidrag, som utgår till vissa kommuner på grund av extraordinära omständigheter.
- Verksamhetsknutna bidrag, som utgår till vissa kommuner för utvecklingsinsatser som är mer kostsam än normal verksamhet.

Inom ramen för dagens statsbidragssystem finns flera verksamhetsknutna statsbidrag som utgår till samtliga kommuner men avser verksamhetsområden som redan omfattas av kostnadsutjämningen. Ett exempel på detta är det till grundskolan specialdestinerade statsbidraget, populärt kallat Wärnerssonpengarna. Andra exempel är det kommunala sysselsättningsstödet, statsbidraget specialdestinerat för det så kallade kunskapslyftet samt ersättning för maxtaxan inom barnomsorgen. Denna typ av bidrag kan kritiseras för att ha en motverkande effekt på den kommunala utjämningen eftersom de inte fördelas i enlighet med respektive kommuns kostnad för avsedd verksamhet. De utgår inte heller till kommuner som statlig ersättning för utförda tjänster.

För att exemplifiera problematiken kan man titta på den kommunala grundskolan. De bidrag som är avsedda för skolverksamhet (Wärnerssonpengarna) är ofta förknippade med ökad personaltäthet. En problematik uppstår för de kommuner som redan har en relativt hög grad av personaltäthet inom den kommunala skolverksamheten men samtidigt underskott i ekonomin. För att klara ekonomin behöver kommunen minska på personaltätheten, men detta resulterar i minskade statliga bidrag, vilket inte kan anses skapa kostnadseffektiva incitament för kommunen.

Att det generella statsbidraget ligger vid sidan av det kommunala utjämningssystemet innebär att flera kommuner får betala en utjämningsavgift till staten samtidigt som de erhåller ett generellt statsbidrag. Denna rundgång av pengar har medfört att legitimiteten av det kommunala utjämningssystemet har försvagats. Detta eftersom det statsbidragssystemet sällan betraktas i samma sammanhang som utjämningssystemet, vilket gjort statens roll otydlig (prop. 2003/04:155)

4.3 Utjämningskommitténs förslag till nytt kommunalt utjämningsystem

Utgjämningskommitténs förslag till nytt kommunalt utjämningsystem vidhåller att det övergripande syftet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för landets kommuner att bedriva sin verksamhet. För att åstadkomma detta måste man utjämna skillnader i kommunernas skatteunderlag.

4.3.1 Inkomstutjämning

Det förslag på reviderad inkomstutjämning från utjämningskommittén föreslår följande: ”Nuvärande system för inkomstutjämning och generellt statsbidrag avskaffas. Kommuner och landsting erhåller istället ett statligt bidrag som baseras på skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna skattekraften”(SOU, 2003:88, s64).

Det gamla inkomstutjämningsystemet var uteslutande finansierat genom transfereringar mellan kommuner. För att stärka systemets legitimitet bland kommunerna föreslår utjämningskommittén att statliga bidrag också bör finansiera utjämnningen av skillnaderna i skatteunderlag mellan kommuner. För att åstadkomma detta föreslår man därför att tidigare inkomstutjämning samt det generella bidraget ska avskaffas. Istället vill kommittén att ett statligt bidrag inrättas, som beräknas med utgångspunkt från skillnaderna mellan en garanterad skattekraft och den egentliga skattekraften i den aktuella kommunen. Enklare uttryckt innebär detta förslag att man byter ut det som i det tidigare systemet benämndes generellt statsbidrag mot ett ökat inkomstutjämningsbidrag. Den garanterade skattekraften uttrycks i detta fall som en procentandel av medelskattekraften.

Med den föreslagna konstruktionen av inkomstutjämnningen är förhoppningen att skapa ökat fokus på generella bidrag, som av utjämningskommittén anses mer ändamålsriktiga och effektiva än riktade bidrag. Den typ av riktade bidrag som tidigare varit avsedda för exempelvis finansieringen av maxtaxor inom barnomsorg och skolsatsningar ska nu istället i ökad utsträckning betalas som generella bidrag och inte öronmärkas i samma utsträckning som tidigare.

I förslaget till ny inkomstutjämning föreslås en garanterad skattekraft som ska uppgå till 120 procent av medelskattekraften bland kommunerna. Denna garantinivå är dock inte tillräckligt hög för att den ska inkludera samtliga kommuner. År 2003 var det 12 kommuner som hade en högre skattekraft än 120 procent av medelskattekraften (SOU 2003:88,s.69). Utjämningskommittén vill därför införa en särskild utjämningsavgift som åläggs de kommuner vars skattekraft överstiger garantinivån på 120 procent. Denna utjämningsavgift ska utformas så att den inbegriper 85 procent av skillnaden mellan garantinivån och den överskjutande skattekraften i kommunerna. Denna utjämningsavgift återgår sedan till samtliga kommuner via det nya generella bidraget som tidigare nämnts. I och med denna konstruktionsförändring sänks kompensationsgraden till 85 procent för den del av skattekraften som överskjuter den garanterade nivån på 120 procent. Detta ska enligt förslaget medföra att de negativa marginaleffekter som tidigare förekommit kraftigt kommer att minska. Kompensationsgraden för den del av skatteunderlaget som inte överstiger garantinivån förblir dock oförändrad mot tidigare dvs. 95 procent.

Sammanfattningsvis innebär förslaget till nytt inkomstutjämningsystemet något förenklat att det generella bidraget byts ut mot ökade inkomstutjämningsbidrag respektive minskade inkomstutjämningsavgifter. Det tidigare systemet garanterade kommunerna 100 procent av medelskattekraften med hjälp av utjämning mellan kommunerna. Därutöver tilldelades kommunerna 20 procent av medelskattekraften i ett generellt bidrag. I det nya förslaget kommer det tidigare så kallade generella bidraget att slopas och kommunerna ska istället garanteras 120 procent av medelskattekraften utan att dela upp detta i en utjämnings- och en generell bidragsdel.

Vilka förväntas då de sammantagna effekterna av förslaget till det nya inkomstutjämningsystemet bli? De ekonomiska effekterna blir som framgår av tabell 9 nedan ganska blygsamma. De effekter som uppstår beror främst på att kompensationsgraden för den del av skatteunderlaget som ligger över den garanterade skattekraften sänks från 95 procent till 85 procent. Detta kommer att innebära att kommuner med relativt hög egenskattkraft får ett ekonomiskt tillskott jämfört med tidigare system. Den genomsnittliga bidrags/avgifts förändringen per invånare och kommun beräknas bli 127 kronor (positiv eller negativ förändring) (SOU 2003:88 s.284)

Tabell 9 Den förväntade ekonomiska effekten i kommunerna av det föreslagna inkomstutjämningsystemet

| Relativ skattekraft (%) | Kommuner | |
|-------------------------|----------|---------|
| | Antal | Kr/inv. |
| 0-80 | 14 | 106 |
| 80-90 | 126 | 61 |
| 90-100 | 96 | 5 |
| 100-110 | 31 | -78 |
| 110-120 | 11 | -192 |
| 120-130 | 7 | -189 |
| 130- | 5 | 375 |
| Totalt | 290 | 0 |

Källa: SOU 2003:88

4.3.2 Kostnadsutjämning

Med det nya förslaget till kostnadsutjämning ligger den tidigare fastlagda principen, på hur strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner ska regleras fast. Detta innebär att kommuner vars strukturkostnader per invånare överstiger det genomsnittliga för riket har fortsatt rätt till ett kostnadsutjämningsbidrag, som motsvarar mellanskillnaden multiplicerat med antalet invånare i den aktuella kommunen. Enligt motsvarade princip ska de kommuner som ligger under de genomsnittliga strukturkostnaderna per invånare betala en kostnadsutjämningsavgift.

Det principiella utformandet av kostnadsutjämningen ligger alltså fast. Däremot reduceras antalet delmodeller/verksamhetsmodeller för att beräkna standardkostnaderna från 16 till 9 stycken. Delmodellerna för vatten och avlopp samt kallortstillägg slopas helt. Delmodellerna för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmningskostnader och administration slås samman till en delmodell kallad bebyggelsestruktur. Delmodellerna för närings- och sysselsättningsåtgärder samt svagt befolkningsunderlag föreslås utgå ur kostnadsutjämningen och istället ingå

i beräkningen av det nyinstiftade strukturbidraget som ska ligga utanför utjämningsystemet. Vilka 9 delmodeller som återstår och kommer att ligga till grund för beräkningen av kostnadsutjämnningen framgår av räkneexemplet för Lunds kommun i tabell 10.

Tabell 10. Räkneexempel kostnadsutjämnning 2005 (Lund)

| Delmodell | Strukturkostnad, kr/inv. | | Tillägg/ avdrag Kr/inv. |
|--------------------------------------------|--------------------------|---------------|-------------------------------|
| | Lund | Genomsnittlig | |
| 1. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg | 4 544 | 4 287 | 257 |
| 2. Förskoleklass och grundskola | 7 223 | 8 352 | -1 129 |
| 3. Gymnasieskola | 2 807 | 3 084 | -277 |
| 4. Individ- och familjeomsorg | 3 167 | 2 826 | 341 |
| 5. Barn och ungdomar med utländsk bakgrund | 36 | 78 | -42 |
| 6. Äldreomsorg | 5 932 | 7 793 | -1 861 |
| 7. Befolkningsförändringar | 0 | 146 | -146 |
| 8. Bebyggelsestruktur | -30 | 173 | -203 |
| 9. Kollektivtrafik | 450 | 477 | -27 |
| Strukturkostnad | 24 129 | 27 217 | |
| Lunds utjämningsavgift, Kr/inv. | -3 088 | | |

Källa: www.scb.se (2004-12-12)

Utöver reduceringen i antalet, uppdateras och justeras också samtliga delmodellens beräkningsförfarande för att mer motsvara aktuella förhållanden. Exempelvis ändras åldersindelningen från tio årsklasser till fem årsklasser och etnicitetsfaktorn ändras till att avse personer inom och utom Norden istället för som tidigare inom och utom Sverige. Vad får då dessa förändringar för ekonomiska konsekvenser för kommunerna? De förändringar av delmodellerna som får störst ekonomiska konsekvenser är de förändringar som sker i delmodellerna för äldreomsorg, individ och familjeomsorg samt barnomsorg. Även avskaffandet av kallortstilläget får tydliga ekonomiska konsekvenser om man ser till genomsnittliga förändringar i tabell 11 på nästa sida.

Tabell 11 Förändringar av kommunala kostnadsutjämnningen, exkl. införanderegler

| Delmodell | Gen.förändring | Max | Min |
|---------------------------|-----------------------|--------------|---------------|
| Barnomsorg | 130 | 478 | -595 |
| Grundskola | 69 | 285 | -489 |
| Gymnasieskola | 41 | 351 | -252 |
| Äldreomsorg | 155 | 904 | -766 |
| Individ, familjeomsorg | 143 | 349 | -704 |
| Kollektivtrafik | 105 | 335 | -796 |
| Omställningsbidrag | 33 | 350 | -445 |
| Upphör vatten och avlopp | 108 | 44 | -526 |
| Upphör kallortstillägg | 126 | 43 | -1 879 |
| Summa kostnadsutj. | 237 | 1 123 | -2 905 |

Källa: SOU.2003:88

De kommuner som varit mest kritiska till det nya förslaget har främst varit Stockholms förorter. Den huvudsakliga förklaringen till detta kan ses i tabell 12. Sammantaget är det kommungrupperna större- samt medelstora städer som till synes har mest ekonomiskt att tjäna på ett genomdrivande av utjämningskommitténs förslag. Tabell 12 visar de 10 kommuner som ekonomiskt gynnas respektive missgynnas av förslaget, i kronor per invånare, när förslaget införs 2005. Dessa är alla kommuner som tidigare haft stora fasta införandetillägg som nu upphör. Om man räknar på lite längre sikt, till år 2015, är kommunerna i Norrbotten de som förlorar mest per invånare på förslaget, enligt finansdepartementets beräkningar publicerade i Dagenssamhälle (2004-05-01).

Tabell 12 Effekterna av utjämningskommitténs förslag till nytt utjämningsystem år 2005, kronor per invånare

| Kommun | förändring kr/inv. | Kommun | förändring kr/inv. |
|-------------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|
| 1 Danderyd | -276 | 281 Kalmar | 404 |
| 2 Lidingö | -234 | 282 Ljusnarberg | 409 |
| 3 Täby | -223 | 283 Höganäs | 414 |
| 4 Stockholm | -186 | 284 Vaxholm | 460 |
| 5 Solna | -182 | 285 Gotland | 466 |
| 6 Sundbyberg | -182 | 286 Grums | 527 |
| 7 Lomma | -179 | 287 Bräcke | 565 |
| 8 Järfälla | -176 | 288 Nacka | 572 |
| 9 Upplands Väsby | -172 | 289 Båstad | 690 |
| 10 Tyresö | -171 | 290 Hörby | 720 |

Källa: www.dagenssamhälle.se (2004-05-01)

Enligt utjämningskommitténs beräkningar kommer det nya systemet med alla dess beståndsdelar i genomsnitt innebära en förändring på ca 300 kronor per invånare (positiv eller negativ) innan det att införanderegler tagits i beaktande. De negativa förändringarna föreslås dock under de första tio åren begränsas genom det så kallade införandebidraget. Tabell 13 visar tydligt att glesbygdskommunerna är den kommungrupp som efter att införandebidragen avvecklats är de som drabbas ekonomiskt jämfört med tidigare system.

Tabell 13 Effekter av utjämningskommitténs förslag för kommuner per kommungrupp år 2005 och 2015, kr/inv.

| | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt | Totalt år 2005 | Totalt år 2015 |
|-------------------|------------------------|-----------------------|--------|-------------------|-------------------|
| Förort | 82 | -40 | -90 | -48 | -60 |
| Glesbygd | -2326 | 180 | 2056 | -49 | -456 |
| Industri | -112 | 19 | 21 | -72 | -143 |
| Landsbygd | -319 | 81 | 258 | 20 | 5 |
| Medelstor stad | -48 | 20 | 53 | 25 | 47 |
| Storstad | -130 | -88 | 212 | -6 | -84 |
| Större stad | 79 | 18 | -23 | 74 | 197 |
| Övrig mindre | -305 | 15 | 227 | -64 | -93 |
| Övrig större | -206 | 26 | 113 | -67 | -94 |

Källa: SOU: 2003:88, s.287

4.3.3 Strukturbidrag

Strukturbidraget föreslås införas vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet och vara statligt finansierat. Den bakomliggande orsaken till inrättandet av detta bidrag är att staten vill kompensera de kommuner som blir ekonomiskt drabbade, när delmodellerna för närings- och sysselsättningsåtgärder och svagt befolkningsunderlag i kostnadsutjämnningen slopas. Eftersom det tidigare kostnadsutjämningsystemet haft svårt att på objektiva grunder fastställa de merkostnader som anses ligga till grund för delmodellernas utfall vill kommittén få denna förändring till stånd. Tidigare har fastställandet av det ekonomiska utfallet i dessa delmodeller snarast gått att hänföra till regionalpolitiska motiv och detta är något som man nu vill försöka lyfta bort ur kostnadsutjämnningen. Inrättandet syftar alltså till att göra kostnadsutjämnningen mer renodlad i sitt utformande och för att säkerställa detta har kommittén valt att föreslå en utbrytning av två existerande delmodeller. Åtgärder med tillväxtfrämjande och regionalpolitiska ambitioner ska istället hanteras separat, genom bland annat strukturbidraget enligt förslaget.

Utgämningskommittén föreslår i sitt betänkande sammanfattningsvis att delmodeller närings- och sysselsättningsåtgärder och svagt befolkningsunderlag slås ihop till ett strukturbidrag som läggs utanför ramen för utjämningsystemet.

4.3.4 Införanderegler

För att möjliggöra för enskilda kommuner att anpassa sina kostnader till minskade bidrag, föreslår kommittén ett successivt införande av systemet. Genom strukturbidraget fångas viss del av bidragsminskningen upp. Vissa kommuner kommer dock att ha betydande minskningar i bidragsnivån på grund av att delmodellerna kallort samt vatten och avlopp helt slopas. Dessutom får 49 kommuner bidragsminskningar fr.o.m. 2005 då det fasta införandebidraget från det tidigare systemet upphör. Även andra förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämnings delmodeller leder till att vissa enskilda kommuner drabbas av betydande bidragsminskningar. För att inte föreslagna förändringar skall få för stort genomslag, föreslås ett införandebidrag som innebär att bidragsminskningarna ska begränsas till 0,1 procent årligen och att den totala bidragsminskningen under en 10-års period maximalt får uppgå till 1 procent, Vilket motsvarar ca 1500 kronor per invånare för en kommun med genomsnittlig skattekraft (SOU.2003:88 s.284).

4.3.5 Regleringspost

I det nuvarande utjämningsystemet har staten möjlighet att reglera det sammantagna utfallet genom att göra justeringar av storleken på det generella statsbidraget. Anledningen till justeringar av det generella statsbidraget kan till exempel vara förändrad fördelning av uppgifter mellan stat och kommunsektorn. Med det föreslagna utjämningsystemet försvinner det generella bidraget i dess nuvarande utformning. Kvartstår gör dock behovet att från statligt håll kunna påverka kommunsektorns ekonomiska utrymme med hänsyn till det statsfinansiella läget. För att kunna säkerställa detta förelår utjämningskommittén att en regleringspost inom ramen för utjämningsystemet införs.

Då de statligt finansierade delarna av den kommunalekonomiska utjämnings sammanlagda kostnader blir större än statens motsvarande anslag, ska skillnaden regleras via en regleringsavgift från kommunerna. Är situationen den omvända faller istället överskottet ut till kommu-

nera via ett regleringsbidrag. Det statliga anslag som ligger till grund för denna regleringspost fastställs årligen och utfaller som ett enhetligt belopp per invånare.

År 2005 betalar kommunerna en regleringsavgift på 2 079 miljoner kronor, vilket motsvarar 231 kronor per invånare. De följande åren tillskjuter staten mer resurser än vad som krävs för att upprätthålla den fastställda garantinivån. Detta åskådliggörs, i tabell 14, vid en jämförelse mellan posterna för totalt statligt bidrag inom inkomstutjämningen och det statliga budgetanslaget till kommunerna. Detta innebär följaktligen att ett regleringsbidrag kommer att betalas ut för 2006 och 2007. Regleringsposten kan således användas för att påverka den totala ramen för samtliga kommuner. Den kan däremot inte nyttjas i syfte att påverka enskilda kommuners ekonomiska situation.

Tabell 14. Specifiering av den kommunalekonomiska utjämningen 2005-2007, kronor per invånare

| Utjämning | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomstutjämning, netto | 4 622 | 4 753 | 4 908 |
| <i>Därav Ink.bidrag</i> | 5 053 | 5 136 | 5 237 |
| <i> Ink.avgift</i> | -431 | -383 | -331 |
| Strukturbidrag | 169 | 166 | 164 |
| Införandebidrag | 169 | 86 | 49 |
| Kostnadsutjämning, netto | 0 | 0 | 0 |
| Totalt Bidrag | 4 960 | 5 005 | 5 119 |
| Regleringsbidrag/avgift | -231 | 250 | 764 |
| Anslag | 4 729 | 5 255 | 5 882 |

Källa: Svenska kommunförbundet, 2004

4.3.6 Slutgiltigt beslut om förändringar i det kommunala utjämningsystemet

Efter att utjämningskommitténs förslag varit ute på remiss hos berörda instanser och dessa yttranden tagits i beaktande överlämnade regeringen den 15 april 2004 det slutgiltiga förslaget till utjämningsystem (prop. 2003/04:155) till lagrådet för granskning. Den slutgiltiga regeringspropositionen överrensstämmer med utjämningskommitténs förslag på samtliga huvudpunkterpunkter som behandlats tidigare i detta kapitel utom en. Den garanterade utjämningsnivån i en kommun föreslås i det slutgiltiga förslaget uppgå till 115 procent av medel-skattekraften istället för det av utjämningskommitténs föreslagna 120 procent. Detta innebär att inkomstutjämnningen blir något mindre långtgående än vad som initialt föreslogs. Anledningen till detta är att regeringen inte vill att statsbidraget som syftar till att kompensera kommuner för införandet av maxtaxan inom barnomsorgen ska övergå från att vara specialdestinerat till att bli ett generellt statsbidrag. Detta innebär att detta statsbidrag därigenom inte kommer att ingå inom ramen för inkomstutjämningsbidraget som föreslås i utjämningskommitténs förslag.

5. Avslutning

Syftet med denna uppsats var att jämföra utjämningskommitténs förslag till nytt kommunalt utjämningsystem med det tidigare systemet för att därefter undersöka vilka ekonomiska konsekvenser och incitament som skapas till följd av respektive konstruktion.

I Sverige är den kommunala beskattningsrätten fastställd i grundlagen trots att detta innebär en uppenbar risk att kommuner agerar så att det skadar verksamheten ur ett nationellt perspektiv. För att motverka det konkurrensproblem som Söderström och även Oates talar om har vi i Sverige infört ett statsbidrags- och utjämningsystem, där olikheter i såväl inkomster och kostnader utjämnas. Detta är också den troliga förklaringen till att så stor del av den offentliga verksamheten ligger på kommunal nivå i Sverige utan att detta i någon större utsträckning leder till den typ av flyttströmmar som Oates och Söderström förutspår. I samma andetag kan man dock ifrågasätta hur verklig den kommunala beskattningsrätten egentligen är då 95 procent av de kommunala skatteinkomsterna de facto utjämnas. Den svenska modellen med lagstadgad kommunal beskattningsrätt ska inte tolkas som ett bevis på att de teoretiska tankegångarna företrädna av Oates m.fl. är felaktiga. Tolkningen bör istället vara att kommunal beskattningsrätt och självstyre är i sammanhanget ytterst komplexa begrepp. I Sverige bedriver kommunerna sin verksamhet inom en statligt fastställd ram, både rent geografiskt och när det gäller rättsordningen. Annorlunda uttryckt innebär detta att riksdagen ytterst beslutar om innebörden av kommunalt självstyre i relationen mellan stat och kommun. Frågan blir då i förlängningen hur starkt är det lagstadgade kommunala självstyret i realiteten?

Statsbidragssystem med klara utjämningsambitioner är inget nytt påfund i relationen mellan stat och kommun, men utformningen av har kontinuerligt förändrats och uppdaterats i takt med att samhället förändrats och brister i konstruktionerna blivit synbara. Vem som har haft det huvudsakliga ansvaret för finansieringen av den kommunala utjämnings har varierat

genom årens gång. Fram till och med statsbidragsreformen 1993 var finansieringen för den kommunala utjämningen ett delat ansvar mellan kommunerna och staten. Mellan 1993-1996 finansierades den kommunala utjämning i huvudsak med statliga medel. Det kommunala utjämningssystemet med början 1996 och som gällde fram till årskiftet 2004/2005 var däremot ett kommunalt självfinansierat system. Vid årskiftet 2004/2005 övergick den kommunala inkomstutjämningen till att bli statligt finansierad medan kostnadsutjämningen fortsatt kommer att vara finansierad med kommunala medel. Sammanfattningsvis så har utformningen av den kommunala utjämningen de senaste 12 åren gått från att vara statligt finansierad till att vara kommunalt finansierad till att bli finansierad av både stat och kommun 2005. Oavsett vilken teknisk lösning som tillämpats så har dock syftet varit detsamma, nämligen att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner. Förekomsten av det generella statsbidraget har gjort att den egentliga betydelsen rörande vem som bär det officiella ansvaret för finansieringen av det kommunala utjämningssystemet inte är särskild stor. Egentligen handlar det om samma pengar som flyttats runt fast med olika benämning.

Det statsbidrags- och utjämningssystem som gäller fram till årsskiftet 2004/2005 har varit kraftigt ifrågasatt på en mängd olika punkter. Inkomstutjämningen har kritiserats för att vara alltför långtgående och därmed bidragit till att dämpa tillväxten i kommuner med hög skattekraft. I vissa extremfall har det existerat en s.k. pomperipossaeffekt, som medfört att ökade inkomster i kommunen lett till så stor höjning av inkomstutjämningsavgiften att den totala inkomsten för kommunen minskat. Detta har inneburit försvagade eller i extremfall negativa incitament för kommunerna att öka inkomsterna genom investeringar och ökad sysselsättning. Kostnadsutjämningen har kritiserats för att vara alltför invecklad och svårbegriplig. Att flera av delmodellerna inte går att härleda ur några direkt redovisade kostnader har bidragit till att försvåra den intuitiva förståelsen av kostnadsutjämnings utfall för respektive kommun. Kritik har i detta sammanhang också riktats mot att kostnadsutjämningen i allt för hög utsträckning byggts på politiska värderingar och regionalpolitiska motiv, något som också bidragit till att göra systemet mindre greppbart ur en ekonomisk synvinkel. Införandereglerna gällande fram till och med 2004 kan ses som en statlig säkerhetslina för att de ekonomiska effekterna av förändringar i systemet inte ska bli alltför stora, men detta har också inneburit att systemet inte nått full effekt och därmed inte helt och hållet utjämnat de kommunala olikheter som egentligen avsetts med systemet. Den långa införande perioden har också gjort att en anpassning till de nya kostnadsförhållandena inte skett i de kommuner som tilldelats fasta införandetillägg, eftersom dessa mer eller mindre upplevts som permanenta.

I januari 2005 träder den nya lagstiftningen gällande det kommunala utjämnings systemet i kraft. Denna lagstiftning innebär följande förändringar:

Ett nytt inkomstutjämnings system inrättas, detta innebär att staten övertar ansvaret för finansieringen av inkomstutjämnningen. Kommuner kommer att tilldelas ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan beskattningsbar inkomst i kommunen och en garantinivå av medelskatekraften på 115 procent. De kommuner vars beskattningsbara inkomst överstiger garantinivån skall betala en inkomstutjämningsavgift till staten. Den nuvarande utformningen av den kommunala kostnadsutjämnningen består men viss uppdatering gällande delmodellerna genomförs. Vid sidan av utjämnings systemet tillkommer ett statligt finansierat strukturbidrag. Detta bidrag ska betalas ut som ett belopp motsvarande utfallet i vissa delmodeller av det tidigare gällande kostnadsutjämnings systemet. Särskilda införanderegler kommer att gälla mellan 2005- 2010, dessa ska förhindra att de negativa förändringarna under perioden fram till 2010 blir alltför kraftiga. Dessutom införs en regleringspost som möjliggör att staten kan reglera kommunernas ekonomiska utrymme både upp och ner om så anses nödvändigt ur ett nationellt perspektiv.

Det från 2005 nyinrättade statsbidrag- och utjämnings systemet innebär alltså en del konstruktionsmässiga förändringar, men mycket av de tidigare gällande principerna ligger fortfarande fast. Det nya statsbidrags- utjämnings systemet bör snarare ses som en rejäl uppdatering av det tidigare gällande systemet som lappats och lagats kontinuerligt i snart 10 år. Något som bidragit till att systemet med åren blivit allt mer invecklat och svårbegripligt. Den största konstruktionsmässiga förändringen i och med det nya systemet är att det s.k. generella statsbidraget och den gamla inkomstutjämnningen slopas och istället ersätts med ett nytt inkomstutjämningsbidrag. Genom att skapa en statligt finansierad inkomstutjämnning är förhoppningen att detta ska stärka systemets legitimitet bland kommunerna.

En förutsättning för att det nya statligt finansierade utjämningsbidraget inte ska urholkas är att det följer skatteunderlagsförändringar. Så som det nya systemet är utformat krävs att staten årligen tillför ökade statsbidrag i takt med skatteunderlagstillväxten för att den garanterade nivån ska kunna bibehållas. Det statsbidragssystem som gällde mellan åren 93-96 är ett exempel på ett system som inte följde förändringar i skatteunderlaget, vilket bidrog till att undergräva systemets legitimitet bland kommunerna. Det nya inkomstutjämnings systemet innehåller

ler en viss tvetydighet huruvida den uttalade garantinivån på 115 procent anges till det procenttal som blir det faktiska utfallet för respektive år eller om man väljer att låta bli att följa skatteunderlagsförändringar. Ett inkomstutjämningsbidrag som strikt följer skatteunderlagsförändringar innebär å andra sidan att den kommunala ekonomins konjunkturkänslighet förstärks, något som skulle bidra till att försvåra planeringsförutsättningarna bland kommunerna. Om avskaffandet av det generella statsbidraget tas i beaktande är förändringarna i det ekonomiska utfallet till följd av omkonstruktion av inkomstutjämnningen statsfinansiellt neutralt. Det som sker är att det tidigare s.k. generella statsbidraget och inkomstutjämnningen bakas ihop till ett gemensamt konto. Det hela kan faktiskt tyckas vara en ren bokföringsmässig manöver vars egentliga syfte är att dölja inkomstutjämnningens negativa utfall på kommunnivå hos en viss typ av kommuner.

När det gäller kostnadsutjämnningen kvarstår den tidigare fastlagda principen på hur strukturella kostnadsskillnader ska regleras. Antalet delmodeller som ligger till grund för utfallet i kostnadsutjämnningen minskas dock från 16 till 9 stycken. Delmodellerna för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt för svagt befolkningsunderlag utgår ur kostnadsutjämnningen, men ingår istället i det nyinstittade strukturbidraget. Strukturbidraget blir ett statligt finansierat statsbidrag som kommer att ligga utanför ramen för det kommunala utjämnningssystemet. Införandet av strukturbidraget innebär att utfallet av kostnadsutjämnningen nu blir ett mer renodlat ekonomisk transaktionssystem. De delmodeller som överförts till strukturbidraget är de modeller vars utfall snarast kunnat hänföra till regionalpolitiska motiv istället för faktiska kostnader. Det föregående utjämnningssystemet användes i viss utsträckning i regionalpolitiska ändamål och i takt med att icke samkörda justeringar kontinuerligt skett har kostnadsutjämnningssystemet utvecklats till en soppa av redovisade kostnader och politiska värderingar. Detta har säkerligen skadat systemets legitimitet eftersom det blivit mycket svårt att logiskt kunna förstå utfallet.

I likhet med det föregående utjämnningssystemet medföljer också vissa införanderegler som syftar till att mildra bidragsminskningarna för vissa enskilda kommuner under en 5 års period. Främst är det de kommuner som drabbas ekonomiskt av att delmodellerna kallort och vatten och avlopp slopas i kostnadsutjämnningen. Dessutom drabbas knappt 50 kommuner ekonomiskt av att det gamla fasta införanderegler upphör 2005, vilket de då alltså blir kompenserade för med nya rörliga införanderegler under 5 år. Införandeperioden på 5 år kan tyckas lång och det föreligger därför en viss risk för att de upplevs som ett permanent tillskott i eko-

nomin för berörda kommuner. I jämförelse med de tidigare införandereglarna är de nya dock betydligt hårdare. Det existerar inte något fast införandetillägg och införandeperioden är med de nya reglerna 5 år jämfört med 10 år vid de tidigare införandereglerna.

Tidigare har staten kunnat påverka det ekonomiska utrymmet för kommuner genom att justera nivån på det generella statsbidraget. När det generella statsbidraget nu avskaffas kommer staten fortfarande att ha möjlighet till detta, men nu istället genom den nyinstittade regleringsposten. Regleringsposten är ett nominellt belopp som årligen fastställs i statsbudgeten och kan innebära både tillskott och avdrag från garantinivån på 115 procent. År 2005 är regleringsposten negativ vilket således medför att garantinivån i själva verket kommer att vara lägre än de fastställda 115 procenten. De följande åren tillskjuter dock staten preliminärt extra medel vilket gör att regleringsposten blir positiv och garantinivån i själva verket kommer att bli högre än utlovat för år 2006 och 2007.

I och med införandet av det nya statsbidrags- och utjämningssystemet kommer många av de statsbidrag som tidigare varit öronmärkta för viss kommunal verksamhet att övergå till att bli generella och därmed fritt kunna disponeras ute i kommunerna. Detta kan ses som positivt i den aspekten att de generella statsbidragen inte har en motverkande effekt på den kommunala utjämningen vilket många av de specialdestinerade bidragen som blivit allt vanligare de senaste tio åren haft. De specialdestinerade statsbidragens ökade popularitet bland riksdagspolitiker kan antagligen förklaras i att det är politiskt mer förtjänstfullt att tilldela kommuner öronmärkta bidrag som tydligare signalerar till väljare att folkvalda politiker på riksplånet gör något för att åtgärda problem inom t.ex. grundskolan och vård. Det kan dock verka tveksamt om detta är det mest effektiva tillvägagångssättet att nyttja de offentliga resurserna. Detta står i strid med subsidiaritetsprincipen att beslut ska fattas på lägsta möjliga nivå. Samtidigt kan det också finnas ett behov att från statligt håll styra vissa investeringar i de fall dessa riskerar att bli eftersatta i annat fall. Jag ställer mig dock tveksam till att just förskola, grundskola och vård som är föremål för de flesta öronmärkta bidragen tillhör en prioriteringsmässigt eftersatt grupp bland kommunerna som helhet. Därför tror jag att övergången till mer generella bidrag kommer bidra till bättre resursutnyttjande i kommunerna, eftersom dessa besitter betydligt mer information gällande de specifika kommunala förutsättningarna i respektive kommun. Dessutom kommer det att gynna den kommunala självstyrelsen. Risken finns dock att nya specialdestinerade statsbidrag, som motverkar den kommunala utjämningen, införs på bekostnad av generella statsbidrag ju avlägsnare tiden för införandet av det nya utjämningssy-

stemet blir. Historien visar tydligt att då riksdagspolitiker vill visa på handlingskraft får ofta den kommunal självstyrelsen stå åt sidan.

Det nya kommunala utjämningssystemet innebär generellt inga jättestora bidrag/avgifts förändringar. Vissa enskilda kommuner kan dock drabbas på grund av att vissa delmodeller i kostnadsutjämningen slopas (främst kallortsbidraget), men dessa kommer under en övergångsperiod att kompenseras genom införandebidrag. På längre sikt är det dock dessa kommuner främst belägna i Norrbotten som förlorar ekonomiskt på det nya systemet. Även de kommuner som tidigare har haft fasta införandetillägg kommer på sikt att förlora ekonomiskt i jämförelse. Syftet med att avskaffa det så kallade kallortstillägget i kostnadsutjämningen tror jag kan kopplas till den kritik som utjämningssystemet utsatts för av främst Stockholms kommunerna, som har poängterat att de inte kompenseras för högre lokal och personalkostnader.

Avslutningsvis vill jag tillägga att trots att nya utjämningssystemet på många punkter är enklare att förstå än dess föregångare (främst gäller detta kostnadsutjämningen). Kvarstår dock det faktum att systemet fortfarande är så pass komplext och svårbegripligt att relativt få personer faktiskt begriper hur systemet fungerar. Detta är i mitt tycke paradoxalt då frågan om systemets utformning och effektivitet i förlängningen är en fråga för demokratiskt valda politiker.

Referenser

Publicerade källor

Fall, Johan & Anders Morin (2004) *Uljämningssystemet slår ut jobb i växande kommuner*, rapport för svenskt näringsliv

Ivarsson, Staffan & Joakim Johansson (2003) *Kommunal skatteutjämning i Sverige 2003*, Inergia

Oates, Wallace E (1999) "An essay on Fiscal federalism" *Journal of economic literature* vol . XXXVII (September 1999).

Proposition (2003/04:155) *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet*

Ringqvist, Margareta (1996) *Om den offentliga sektorn*, Publica

SCB (2003) *Kommunernas resultat 2003*, OE 24 SM 0301.

SCB (2004) *Generella statsbidrag och inomkommunal utjämning för kommuner, för bidragsåret 2004*, OE 26 SM 0401.

SOU (1998:151), *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting*. Betänkande av kommunala utjämningsutredningen.

SOU (2003:88), *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, betänkande av utjämningskommittén

Statskontoret (2003:26) *Hur styr staten kommunerna?*

Svenska kommunförbundet (2000), *Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna*

Svenska Kommunförbundet (2003) *Utjämning mellan kommunerna – en kort beskrivning av dagens system*. 3:e upplagan

Svenska kommunförbundet (2004), Cirkulär 2004:71

Söderström, Lars (1986) *Det Wicksellska alternativet* i Skandinaviska enskilda banken kvartalskrift Nr 3/1986

Söderström, Lars (2002) *Hoten mot kommunerna- en ESO rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*, Finansdepartementet Ds 2002:7.

Tiebout, Charles (1956) “A Pure Theory of Local Government Expenditure” i *Journal of Political Economy*, vol. LXIV, 416-24

Tinghög, Gustav (2003) *Det kommunala utjämningssystemet och balanskravets konsekvenser för den kommunala ekonomin*, kandidatuppsats vid ekonomihögskolan Lunds universitet

Wicksell, Knut (1987) *Om en ny princip för rättvis beskattning* som är en översättning av delar av boken *Finanztheoretische Untersuchungen*, 1896

Wikstrand, Måns (2003-04-24) ”Utjämningen driver Stockholm mot kris” i *KommunAktuellt* nr 14 2003.

Elektroniska källor

<http://www.dagenssamhalle.se> (2004-05-01).

<http://www.dagenssamhalle.se/zino.aspx?articleID=5201>

<http://ww.scb.se> (2004-05-10). Statistiska centralbyråns hemsida,

http://www.scb.se/statistik/OE/OE0110/2005A03/Bilaga_inkUtj_2005.xls

<http://www.scb.se> (2004-12-12). Statistiska centralbyråns hemsida,
http://www.scb.se/statistik/OE/OE0110/2005A03/Bilaga_KostUtg_2005.xls