



TIMBRO

Kommunalråd utan ansvar

Hur statens utjämningsystem
befriar kommunerna från 95 procent av jobbet

Gustav Karreskog och Isak Trygg Kupersmidt

TIMBRO • 18 oktober 2016

GUSTAV KARRESKOG är doktorand i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han nås på gustav.karreskog@kkropoliy.se.

ISAK TRYGG KUPERSMIDT är doktorand i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och förbundsstyrelseledamot i Centerstudenter. Han nås på isak.kupersmidt@kkropolicy.se samt [@IsakKupersmidt](https://www.instagram.com/IsakKupersmidt).

© Författarna och Timbro 2016

ISBN 978-91-7703-042-3

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

SAMMANFATTNING • 4
INLEDNING • 6
DEN KOMMUNALA SKATTEUTJÄMNINGEN • 9
Utjämningsystemets olika delar • 9
Vart går pengarna? • 10
Omfördelning mellan kommuner och regioner • 11
Inkomstutjämnningen • 13
<i>Inkomstutjämnningens utformning</i> • 13
<i>Kommunernas drivkrafter</i> • 15
Kostnadsutjämnningen • 16
<i>Kostnadsutjämnningens utformning</i> • 16
<i>Kommunernas drivkrafter</i> • 17
Strukturbidraget • 17
Införandebidraget, regleringsbidraget och regleringsavgiften • 18
KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET GER FÅ ANLEDNINGAR TILL BRA POLITIK • 19
Inkomst- och kostnadsutjämnningen • 19
Incitament och bra politik • 20
Konsekvenser för kommuner • 21
TIDIGARE STUDIER • 23
Forskning • 23
Rapporter om det svenska systemet • 23
ETT BÄTTRE SYSTEM • 25
Utgångspunkten för ett nytt system • 25
Utfall • 26
Kommuners incitament med demografisk inkomstutjämnning • 28
SLUTSATS • 29
REFERENSER • 30
APPENDIX A: REGRESSIONSTABELL DEMOGRAFISK INKOMSTUTJÄMNING • 32
APPENDIX B: TABELL ÖVER UTJÄMNINGEN FÖR OLIKA KOMMUNER • 33

Sammanfattning

Varje år omsätter Sveriges kommuner ungefär 500 miljarder kronor. De har ett stort ansvar för landets utmaningar: skola, bostäder, jobb och företagsklimat. Trots att Sverige är ett av Europas mest glesbefolkade länder saknar vi 700 000 bostäder till 2025 och få länder har tappat så mycket i PISA-undersökningarna som Sverige de senaste åren. Pressen på kommunerna att få invånarna i arbete har dessutom ökat drastiskt i och med flyktingkrisen. I den här rapporten visar vi att det kommunala utjämningsystemet är en viktig förklaring till att många kommuner misslyckas med sitt uppdrag. Genom att kompensera kommuner som agerar dåligt, och ta av kommuner som agerar ansvarsfullt, undergräver det kommunala utjämningsystemet drivkrafterna för kommunpolitikerna att ta ansvar.

Vi kan konstatera att:

- Det kommunala utjämningsystemet har en marginaleffekt på 95 procent för Sveriges kommuner. Det betyder att en kommun som ökar sina skatteintäkter genom att fler arbetar bara får behålla 5 procent av pengarna. Resten omfördelas till kommunkollektivet. Om en kommun lyckas höja snittinkomsten per invånare från 200 000 till 300 000 kommer de ändå bara få 1 250 kronor mer per invånare i skatteintäkt. Incitamenten är svaga för att bedriva en tillväxtpolitik.
- Men kommuner straffas inte bara om de gör rätt. De kompenseras också om de gör fel. Om en kommun för en politik som minskar skatteintäkterna får de bara bära runt 5 procent av kostnaden själv. I vissa kommuner, såsom Sundbyberg och Österåker, är marginaleffekten över 100 procent. Där förlorar kommunen pengar på att en person går från att leva på bidrag till att arbeta.
- Sverige hade innan skattereformen 1990 marginaleffekter för löntagare som liknar de som kommunalråden lever under. Det systemet beskrevs som ”perverst” och gjorde Sverige till ”ett land av fifflare”. Sedan dess har de flesta regeringar i Sverige arbetat med att få ner marginaleffekterna. Det är dags att göra detsamma för kommunerna.
- Det kommunala utjämningsystemet leder i dag till att kommunpolitiker prioriterar prestigeprojekt såsom stora arenor och badhus framför strukturella reformer. Det leder också till en press uppåt på kommunalskatterna, eftersom vinsten av en skattehöjning tillfaller kommunen samtidigt som samma kommun kompenseras för de negativa ekonomiska effekterna högre skat-

ter har för företagande. Sedan år 2000 har den genomsnittliga kommunalskatten ökat från 30,4 till 32,1 procent (år 2016).¹

- Den internationella forskning som finns kring utjämningsystem som liknar det svenska visar att effekten är minskad tillväxt och högre skatter. Tyvärr har de statliga utredningar som gjorts bortsett från dessa problem.
- I den här rapporten föreslår vi ett mer rättvist utjämningsystem som bygger på att kommunen får en schablonersättning utifrån sina förutsättningar, istället för att ha ett mål om total utjämning. Vår modell bygger på kommunernas demografi. Utifrån åldersfördelning, andel studenter, befolkningsstorlek i arbetsmarknadsregionen, andel utrikesfödda, andel med högre utbildning och kommuntyp skattas en kommuns förväntade inkomst och utjämningen sker efter det. På så sätt utjämnas kommuners förutsättningar för att lyckas, men de har alla incitament att öka sina intäkter.
- Vårt system skulle minska skatteslöseriet och skapa förutsättningar för strukturella reformer såsom utbildningssatsningar och förbättrade villkor för företagande.

1. Statistiska centralbyrån (2016).

Inledning

Kommunerna har ett stort ansvar för många av Sveriges största utmaningar, inte minst för en bättre skola och fler jobb. Eftersom kommunen finansierar sin verksamhet via kommunalskatten borde den ha starka incitament att ta beslut som ökar deras skatteintäkter. Men det kommunala utjämningsystemet förstör denna drivkraft eftersom kommunerna i många fall inte tjänar på att driva sund ekonomisk politik. Eftersom systemet strävar efter nästan fullständig ekonomisk utjämning behöver landets kommunpolitiker inte ta ansvar för sina beslut och det kan till och med vara direkt oansvarigt att bedriva en tillväxtfrämjande politik eftersom bidragen sjunker relativt mer än de potentiella intäkterna kan öka.

Kommuners förutsättningar skiljer sig åt både på inkomst- och utgiftssidan. Det innebär att om kommunerna skulle lämnas helt åt att finansiera sina egna verksamheter så skulle det uppstå stora skillnader mellan dem. Det kommunala utjämningsystemets mål är att motverka detta genom att via staten skjuta till 90 miljarder till landets kommuner och landsting, samt omfördela ytterligare 17 miljarder från de 11 rikaste kommunerna samt Stockholms landsting till resten av landet.² År 2017 kommer det för första gången överstiga 100 miljarder kronor. Pengarna fördelas inte jämnt, utan tanken är att utjämna för kommuners och landstings olika förutsättningar.

Utjämning av förutsättningar är också vad som oftast står i fokus när politiker försvarar systemet.³ Dagens system går dock mycket längre än så. I dag kompenseras kommuner nästan fullt ut för både skillnader i inkomst och många kostnader som de både kan och är skyldiga att påverka. Som det ser ut i dag får kommuner inte bara ersättning för 95 procent av skatteminskningen av att en person blir arbetslös, de ersätts även för hela kostnaden för socialbidrag plus kringkostnader (om personen inte får a-kassa, vilket också betalas av staten). Det finns ingen vinst i att kommuner ska tävla om att attrahera personer i arbetsför ålder, framför barn och pensionärer. Därför är det rimligt att kostnader för till exempel fler barn eller nyanlända i någon utsträckning fördelas över alla kommuner. Däremot är det kommunernas ansvar att skapa förutsättningar för företagande och att hjälpa personer utanför arbetsmarknaden, men som det ser ut i dag kompenseras kommuner nästan helt även för sådana skillnader.

När staten eller andra kommuner står för finansieringen av arbetslöshetsersättning, försörjningsstöd och minskat skatteunderlag, samtidigt som kommunens agerande påverkar sysselsättningen lokalt skapas en situation där en aktör tar besluten medan någon annan betalar. Det gör att det för många kommuner kan vara direkt oansvarigt att satsa

2. Siffrorna avser år 2016.

3. Regeringen (2015)

på vuxenutbildning, sänka skatten eller prioritera högre sysselsättning och tillväxt på andra sätt. Hela kostnaden för den typen av politik får bäras av kommunen och dess invånare, medan den ekonomiska vinsten nästan helt äts upp av utjämningsen.

Konsekvensen är en obalans där kommuner kommer undan med att konsekvent prioritera annat medan själva förutsättningen för offentlig verksamhet, att folk jobbar och betalar skatt, i stort kan ignoreras. Det gör också att kommuner ibland helt enkelt inte har råd att driva vad de vet är bra politik.

Tänk att en kommun skulle vilja dekorera en central gågata genom att ställa ut stora blomkrukor för att det ligger i linje med kommunens självbild som en blomsterstad. På ett ställe har en populär restaurang en uteservering som är i vägen för de planerade krukorna. Kommunen beslutar därför att minska deras uteservering med två meter, vilket leder till färre sittplatser och därmed lägre intäkter för restaurangen. Som följd avskedar de en servitör med en månadslön på 22 000 i månaden. Utöver att en person mister jobbet och att staten förlorar skatteintäkter, innebär det en minskning av inbetald kommunalskatt på 50 000 kronor per år.⁴ Om vi antar att personen sedan går över till socialbidrag innebär det ytterligare en kostnad för kommunen på 87 000 kronor per år. Totalt innebär det att kommunens eget budgetutrymme minskar med 137 000 kronor om året.⁵

Vad skulle konsekvensen bli för kommunen? Genom inkomstutjämningsen ersätts kommuner med 95 procent av minskningen i kommunalskatt. Det innebär att av minskade intäkter på 50 000 behöver kommunen bara stå för ynka 2 500 kronor. Kostnadsutjämningsystemet ersätter kommuner för en uppskattad kostnad för att ha en socialbidragstagare vilket är hela kostnaden för själva bidraget plus cirka 30 procent för kringkostnader, vilket tillsammans uppskattas till 87 000 kronor om året. Kostnaderna för det drabbar på så sätt inte kommunen alls utan får i stället bäras av andra kommuner. Totalt blir det som borde vara en förlust på 137 000 kronor om året bara 2 500 kronor kvar för kommunen att bekymra sig om.

Ett annat exempel är investeringar i vuxenutbildningen i syfte att få fler i arbete.⁶ Det är kommunen som skulle få stå för hela kostnaden för en sådan satsning, medan den ökade skatteintäkten skulle ätas upp till 95 procent av minskade bidrag. Anta att en kommun kan lägga 100 000 kronor på att utöka antalet komvuxplatser och på så sätt få ytterligare en person i arbete som annars hade gått arbetslös. Med samma lön

4. Beräknat från snittkommunalskatt efter jobbskatteavdrag med den ordinarie arbetsgivaravgiften. Siffran är avrundad.

5. Baserat på den genomsnittliga primärkommunkatten på 20,7. Kostnaden för en person med försörjningsstöd är hämtat från kostnadsutjämningsystemet. Siffrorna något avrundade och tar hänsyn till grundavdraget.

6. Kommunen är skyldig att förse invånarna med komvux enligt kommunallagen. Men hur bra det utförs är helt upp till kommunen att bestämma över, och många lägger sig aldrig över absoluta minimum.

och socialbidragskostnader som i förra exemplet skulle investeringen betala tillbaka sig på bara ett år för kommunen om det inte fanns någon utjämning alls. Utan inkomstutjämningen men med kostnadsutjämning skulle det betala tillbaka sig på två år för kommunen. Med nuvarande system krävs det femtio år. I förslaget vi lägger skulle kommuners ekonomiska incitament inte påverkas av inkomstutjämningen. Därför skulle en sådan investering betala tillbaka sig på två år i stället för femtio.

Utjämningsystemet skapar en inlåsning där kommuner med låga inkomster uppmuntras att prioritera andra saker än högre sysselsättning. Precis som bidrag till personer kan hålla fast dem i utanförskap genom att göra arbete olönsamt, skapar det kommunala utjämningsystemet en situation där viktiga investeringar blir olönsamma och där fattiga kommuner uppmuntras profilera sig med annat än gott företagsklimat och många arbetstillfällen. Effekten blir att skillnader mellan kommuner förstärks, vilket även internationella studier visat.⁷ Dagens system är på så sätt en fattigdomsfälla där fattiga kommuner inte gynnas av att föra god politik, samtidigt som någon annan betalar för deras dåliga beslut.

Sedan slutet på 1980-talet har marginaleffekterna för individer och företag aktivt arbetats ned, vilket kraftigt ökat drivkrafterna för arbete och tillväxt. För kommuner som beslutar om cirka 10 procent av BNP kvarstår samtidigt något som tangerar pomperiposskatterna⁸ då de i dag har marginaleffekter på runt 95 procent på ökade inkomster. I kapitlet "Ett bättre system" visar vi också att det finns alternativ till dagens system som nästan helt tar bort dessa marginaleffekter, utan att skapa stora orättvisor mellan kommuner. Det sker genom att omfördelningen baseras på demografiska faktorer som kommuner har svårt att påverka, i stället för som i dag inkomster.

I rapporten redogör vi mer i detalj för hur systemet fungerar, tillsammans med en diskussion av de olika delarnas konsekvenser och utfall. Det följs av en genomgång av tidigare studier och utredningar av ämnet och avslutas med vårt alternativa system. I rapporten diskuteras framförallt kommuner och inte landsting, men systemet är uppbyggt på i princip samma sätt, omfördelningen är ungefär lika stor och de principiella argumenten är desamma.

7. Algoed & Persyn (2009).

8. Lindgren (1976).

Den kommunala skatteutjämningen

Hela det kommunala utjämningsystemet kan sammanfattas med ett citat från regeringens hemsida.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt ska därmed i huvudsak spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.⁹

Skillnader i skatt ska alltså enbart bero på effektivitet, service- och avgiftsnivå i kommunerna, och inte på strukturella förutsättningar. Vad som är strukturella förutsättningar (och därmed inte ska behöva påverka kommunerna) måste anses vara just de parametrar som systemet kompenserar för. De innefattar allt ifrån andelen skolbarn och pensionärer, till hur många som går på socialbidrag och skatteintäkterna i kommunen. Utgångspunkten för systemet är alltså att kommuners ekonomi inte ska påverkas av sysselsättning, lönenivå eller företagsklimat. Den ambitionen speglas som vi ska se tydligt i systemets faktiska utformning.

Systemet finansieras av staten som skjuter till 90 miljarder kronor, samt av 11 kommuner och Stockholms läns landsting som betalar in totalt drygt 6 miljarder årligen. Utjämningen sker därmed till största del genom att olika kommuner får olika mycket pengar av staten och inte genom att pengar flyttas mellan kommuner.

Att staten skjuter till så mycket pengar beror bland annat på att det anses bättre att en del av kommunernas åtaganden finansieras med de statliga skatterna och syftar till att kommuner och landsting ska kunna klara sina åtaganden utan att behöva ha för höga skatter.¹⁰ Det är alltså pengar som staten skjuter till kommuner och landsting för att de ska klara av de uppgifter som riksdagen ålagt dem. Man kan även mistänka att det ligger rent politiska skäl bakom: det är lättare att försvara en utjämning om det ser ut som att nästan alla kommuner är vinnare.

Tidigare fördelades också pengarna från staten separat från utjämningsystemet. 2004 ändrades dock förfarandet till dagens, vilket innebär att kommunerna bara får se nettot av de två systemen. Det gör att enbart 11 kommuner, i stället för 87, betalar till utjämningsystemet vilket döljer omfördelningen som faktiskt sker.

Utjämningsystemets olika delar

Det kommunala utjämningsystemet består av fem delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag samt regleringsbidrag/-avgift. Inkomstutjämningen utgör den överlägset största delen och syftar till att utjämna effekten av att kommuner skiljer

9. Regeringen (2015).

10. Dahlberg & Rattsø (2010), s. 9–10.

sig åt i sysselsättning och lönenivå. Kostnadsutjämningsen är näst störst och ska utjämnas för att kommunerna kan ha olika stora kostnader, exempelvis om oproportionellt många barn eller gamla bor i kommunen. Strukturbidraget omfattar drygt en miljard och är av regionalpolitisk karaktär. Införandebidraget är ett tillfälligt mindre övergångsstöd till kommuner som förlorade på senaste omläggningen av systemet. Slutligen finns regleringsbidraget/-avgiften som bara ser till att systemet summerar korrekt.

2016 (miljarder kronor)	Inkomstutjämnings		Kostnadsutjämnings	
	Bidrag	Avgifter	Bidrag	Avgifter
Kommuner	69,0	6,4	6,6	6,7
Landsting	30,4	0,9	2,0	2,0
Totalt	99,4	7,3	8,6	8,7

Tabell 1. Inkomst- och kostnadsutjämningsens omfattning år 2016.

Källa: SCB.

Vart går pengarna?

De kommuner som i dag får ta emot störst stöd per boende är Bjurholm, Vilhelmina och Åsele. De får alla över 26 000 kronor per invånare och år, vilket motsvarar drygt hälften av en genomsnittlig kommunbudget som brukar ligga på runt 50 000 kronor per person.

Många av kommunerna som får mest stöd är just mindre kommuner, ofta i norr. Men det finns undantag. Till exempel får Malmö och Eskilstuna 14 270 kr respektive 13 449 kr per invånare. Anmärkningsvärt är att de framförallt får pengar genom inkomstutjämningsen. De har alltså inte större kostnader, utan främst väldigt låga inkomster. I tabellerna nedan redovisas de kommuner som får mest pengar per invånare tillsammans med Malmö och Eskilstuna.

Rankning	Kommun	Totalt	Inkomst- utjämnings	Kostnads- utjämnings
1	Bjurholm	27 466	16 281	10 787
2	Vilhelmina	26 665	14 914	9 403
3	Åsele	26 545	13 903	10 644
4	Dorotea	26 061	13 838	10 092
5	Sorsele	25 568	12 627	10 739
61	Malmö	14 270	12 877	1 395
80	Eskilstuna	13 449	11 513	1 970

Tabell 2. Utjämnings per invånare för utvalda kommuner år 2016. Rankning uppifrån. Källa: SCB.

Tittar man på totala summor i stället för per invånare ligger Malmö och Göteborg överlägset i topp med 4,5 respektive 2,5 miljarder var i bidrag.

Det finns i dag 11 kommuner och ett landsting som inte får del av de statliga pengarna alls, utan betalar in till systemet. Landstinget är Stockholms läns landsting och kommunerna finns redovisade i tabellen nedan.

Kommun	Totalt ¹	Inkomstutjämnning	Kostnadsutjämnning
Danderyd	-16 164	-23 103	6 321
Solna	-7 187	-2 539	-4 848
Lidingö	-6 855	-12 894	5 158
Täby	-6 041	-9 500	2 840
Stockholm	-3 193	-3 208	-324
Vellinge	-1 641	-2 036	226
Nacka	-1 572	-5 167	2 976
Lomma	-1 020	-4 148	1 826
Vaxholm	-1 001	-5 216	3 597
Sollentuna	-434	-4 441	2 953
Ekerö	-233	-3 280	2 573

Tabell 3. De kommuner som betalar in till utjämningsystemet. Kronor per invånare. Källa: SCB.

1. Totalt från alla systemen, inte bara inkomst- och kostnadsutjämnningen.

Värt att notera i tabellen är att Danderyd och Lidingö för stora summor i kostnadsutjämnning, medan Solna betalar. Det beror framförallt på att Danderyd och Lidingö har många barn i skolålder samt många äldre, medan Solna har långt under snittet.

Omfördelning mellan kommuner och regioner

Då staten skjuter till stora summor pengar kan man inte bara utgå från vilka som får respektive betalar in pengar till systemet för att se vilka som vinner eller förlorar på det. I stället bör man titta på hur mycket mer eller mindre en kommun får jämfört med om de statliga pengarna delats ut utan omfördelning. Om det statliga bidraget skulle delas ut med lika mycket per person, oberoende kommun, skulle det innebära 6 517 kronor per kommuninvånare, och 2 598 kronor per invånare i landsting år 2016. Med det som norm är det 87 kommuner och 3 landsting som förlorar på omfördelningen, det vill säga får mindre än snittet.

Den totala omfördelningen är 20,4 miljarder kronor mellan kommuner och 15,3 miljarder kronor mellan landstingen. Merparten av de summorna står Stockholmsområdet för vilket, jämfört med ett rakt bidrag, bidrar med drygt 20 miljarder årligen. Bara de bosatta i Stockholms stad bidrar med nästan 9 miljarder, vilket är att jämföra med kommunens budget som ligger på 38 miljarder. Hade staten fördelat sitt stöd jämnt hade alltså Stockholms stads budget ökat med 24 procent.¹¹

Omfördelningen kan delas upp på lokal och nationell omfördelning där man skiljer på pengar som flyttas mellan närliggande kommuner, och omfördelningen mellan olika delar av landet. Att kommuner med gemensam arbetsmarknad ska dela på delar av sina kostnader och inkomster är en bra princip. Ofta har de kommunerna också en delad befolkning som över tid flyttar mellan kommungränserna och som ser allt som en sammanhängande region. Om två kommuner i praktiken

11. Danderyds budget hade ökat med ungefär 50 procent.

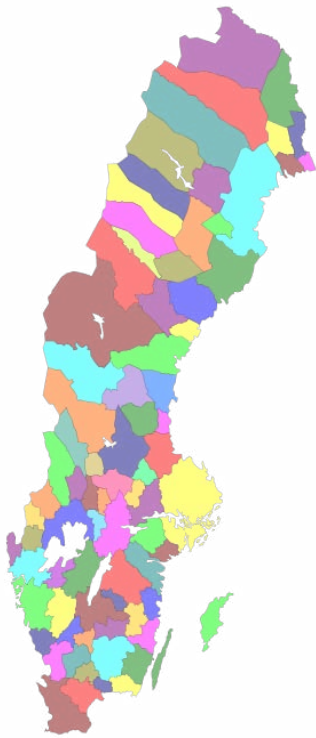


Bild 1. Sveriges uppdelning i lokala arbetsmarknadsregioner.

Källa: Wikimedia Commons.

har en gemensam arbetsmarknad och gemensam välfärd vore det orimligt om kommunen där människorna är skrivna får alla skatteintäkter medan kommunen som står för välfärden eller arbetsplatserna får ta en större del av kostnaderna.

Statistiska centralbyrån delar in Sverige i 73 lokala arbetsmarknadsregioner där den absoluta merparten av befolkningen jobbar inom regionen. Mellan dessa omfördelar systemet år 2016 17,6 miljarder, medan 2,8 miljarder förflyttas runt inom de arbetsmarknadsregionerna. Det innebär alltså att enbart 14 procent av omfördelningen sker inom lokala arbetsmarknadsregioner.¹² Att omfördelningen skulle finnas till för att utjämna för att personer arbetar i en kommun men bosätter sig i en rikare kranskommun, till exempel Lomma utanför Malmö eller Lidingö utanför Stockholm, stämmer alltså inte. Den lokala omfördelningen förklarar inte någon större del av den totala omfördelningen.

Inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen är den största delen av den kommunala skatteutjämningen. 2016 omfattade den 69 miljarder i bidrag och 6 miljarder i avgifter för kommuner och 30 miljarder respektive 1 miljard för landsting. Syftet är att kompensera för skillnader i inkomst mellan olika kommuner.¹³ Lönenivåer och sysselsättning ska alltså inte påverka hur mycket skatt en kommun får in per invånare.

INKOMSTUTJÄMNINGENS UTFORMNING

Inkomstutjämningen utgår från vad som kallas skatteutjämningsunderlaget. För en given kommun är det 115 procent av den beskattningsbara inkomst kommunen hade haft om invånarna tjänat som snittet för landet.¹⁴ Alla kommuner utom 11 har i dag lägre inkomster än så, och ersätts då med 95 procent av det som saknas för att nå upp dit, multiplicerat med snittet för kommunalskatt i landet.¹⁵ De kommuner som har högre inkomster än 115 procent av snittet betalar i stället in 85 procent av det som överstiger, multiplicerat med samma snittskatt.¹⁶ På så sätt ser systemet till att alla kommuner har i stort samma möjlighet till att ha samma inkomster oberoende av lönenivå och sysselsättning i kommuner. Värt att notera är att kommuner fortfarande kan påverka sina inkomster genom att höja och sänka skatten. I graf 1 visas skillnaderna i inkomst för kommuner efter utjämningen (om de alla skulle ha snittkommunalskatten).

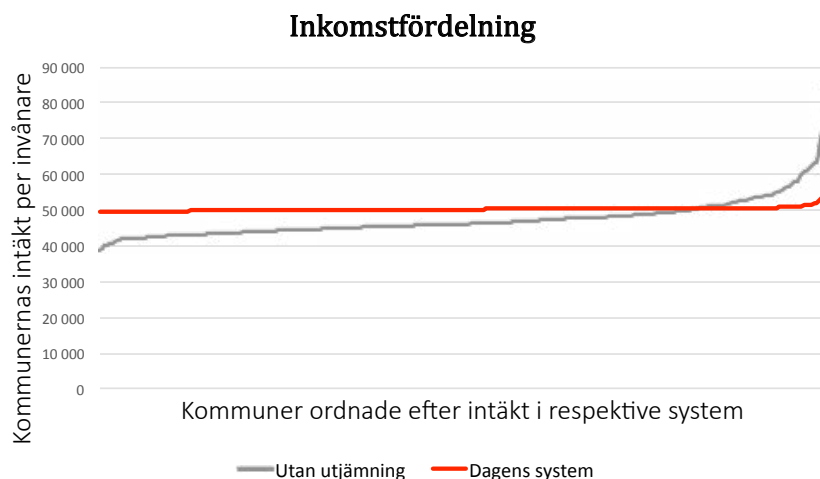
12. Egna beräkningar utifrån 2016 års omfördelning. Beräkningen utgår från en rak fördelning av de statliga pengarna, och kollar på hur stor del av pengarna som skulle behöva flyttas mellan arbetsmarknadsregionerna för att uppnå dagens fördelning.

13. Regeringen (2015): "Skillnader i kommunalskatt ska därmed i huvudsak spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar."

14. Utjämningen utgår från inkomster året innan, uppräknat med en schablon.

15. För landsting är procentsatserna lite annorlunda, men i övrigt är systemet detsamma.

16. För en mer genomgripande redogörelse se Statskontoret (2014) eller lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.



Graf 1. Kommunernas intäkter från skatter inklusive (röd) och exklusive (svart) inkomstutjämningen om alla hade medelskattesatsen. Sorterade efter intäkter. Källa: SCB och egna beräkningar.

Grafen visar att i dag har alla kommuner i princip samma intäkt, bortsett från att de kan ha olika skattesatser. De som avviker är de absolut rikaste kommunerna, vilket är att förvänta då dessa ”bara” behöver betala 85 procent av det som överstiger.

I tabell 4 redovisas hur inkomstspridningen ser ut innan och efter skatteutjämningen.¹⁷

Intäkter per invånare	Min	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen	Max
Med utjämning	49 400	50 000	50 200	50 500	55 700
Utan utjämning	38 800	44 600	46 300	49 200	85 200

Tabell 4. Olika spridningsmått för kommuners inkomstskillnader per person 2016. Källa: SCB och egna beräkningar.

Inkomstutjämningen innebär alltså att en kommun som är nettomottagare i utjämningen och ökar sina intäkter genom högre inkomster bland invånarna förlorar 95 procent av inkomstökningen i minskade bidrag. Om kommunen tillhör de få som betalar så tar staten 85 procent av ökningen i ökade avgifter. Systemet ser på så sätt till att alla kommuner har i princip samma inkomst per invånare. Systemet tar däremot inte hänsyn till vilken skattesats en kommun har, vilket innebär att en kommun får behålla intäkter från höjd skatt, avgifter eller vinst från kommunala bolag. Att kommuner enbart ska påverka sina intäkter genom att höja och sänka skatten är ett uttalat mål med systemets utformning. På regeringens hemsida står det till exempel ”skillnader i kommunalskatt ska därmed i huvudsak spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå”. Skattesatsen ska alltså sättas efter hur mycket man vill att kommunen ska göra. Däremot ska den inte alls påverkas av

17. Givet att alla kommuner har den genomsnittliga primärkommunalskattesatsen.

tillväxtfrämjande faktorer eller dynamiska effekter som till exempel en välfungerande arbetsmarknad.

Vi illustrerar hur systemet fungerar i praktiken med tre exempelkommuner. För enkelhetens skull antar vi att alla kommuner har samma skatt på 20 procent och att det också är snittet i landet. Vi antar också att snittinkomsten per invånare i landet är 250 000.¹⁸

	Fattig kommun	Snittkommun	Rik kommun
Snittinkomst (skatteunderlag per invånare)	200 000	250 000	300 000
Skatteintäkt per invånare	40 000	50 000	60 000
Skatteutjämningsunderlag per invånare (115 % av snittinkomsten)	287 500	287 500	287 500
Utjämnning (85 eller 95 % av avståndet till skatteutjämningsunderlaget)	16 625	7 125	-2 125
Summa intäkt per invånare för kommunen	56 625	57 125	57 875

Tabell 5. Inkomstutjämnings effekter för tre olika kommuner under vissa antaganden (se ovan).

Vad tabell 5 visar är att om den genomsnittliga inkomsten i en kommun ökar från 200 000 till 300 000 kronor per invånare så kommer kommunens inkomst att öka med ungefär 1 250 kronor – även om den inbetalda kommunalskatten ökar med 20 000. Det gäller oavsett om ökningen i snittinkomst beror på högre löner eller högre sysselsättning då snittinkomsten beräknas på alla som bor i kommunen, oberoende av ålder eller sysselsättning.

KOMMUNERNAS DRIVKRAFTER

Kommuner finansierar och ansvarar för en stor mängd områden – från socialt arbete, sfi och stora delar av arbetsmarknadspolitiken, till grundskola, gymnasium och vuxenutbildning. Men om de misslyckas med sina uppgifter behöver de inte själva bära kostnaderna av sina beslut. Det har flera konsekvenser. Till att börja med innebär det att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar inte lönar sig för kommunen. Att en redan fattig kommun långsiktigt skulle investera i att få fler i arbete kan till och med vara direkt ekonomiskt oansvarigt. Det innebär också att kommuner aktivt kan strunta i att genomföra nödvändiga satsningar, låta någon annan betala för kostnader i form av till exempel socialbidrag och kompensation för uteblivna skatteintäkter, och i stället prioritera annat, som arenabyggen, sponsring av hockeylag eller projekt för att sätta kommunen på kartan.¹⁹

Inkomstökningar av ökad sysselsättning eller ökade inkomster i kommunen äts alltså upp i princip helt av utjämningsystemet. En effekt av det är att kommuner enbart kan höja sina intäkter genom att

18. Beräkningen utgår från primärkommuns-katten. Fördelningen mellan landsting ser nästan exakt likadan ut. Antagandena är satta för att vara enkla att räkna på, men ligger nära verkligheten.

19. Att kommuner ofta gör just detta och låter arenabyggen tränga undan kommunal kärnverksamhet illustreras bland annat i Lerulf (2010).

höja skatten, öka sina avgifter eller driva egna bolag. På så sätt orsakar systemet även en press uppåt på kommunalskatterna och skadar ytterligare incitamenten att förbättra kommunens ekonomi.

För kommuner som har en lägre skattesats än snittet kan högre skatteunderlag till och med innebära lägre intäkter då inkomstutjämnningen utgår från snittskatten. Högre skatteunderlag innebär då att bidragsminskningen ersätts med skatteintäkter utifrån en lägre skattesats än den bidraget utgår från. I dag är det sex kommuner som har en marginaleffekt över 100 procent. Värst är det för Kävlinge som har en pomperipossaeffekt på 106 procent.²⁰ För varje hundralapp extra de får in i kommunalskatt så förlorar de alltså 106 kronor i minskat stöd.

Inkomstutjämnningen skadar således kommuner och landsting genom att göra viktiga investeringar olönsamma, samtidigt som det låter mer framgångsrika kommuner bära kostnaden för de som missköter sig. Det orsakar även en press uppåt på skattetrycket och tillåter missköta kommuner att vältra över sina kostnader på andra.

Kostnadsutjämnningen

Det är inte bara på intäktssidan som kommuner och landsting är olika, utan även när det kommer till vilka kostnader de har. Kostnadsutjämnningen syftar till att utjämna skillnader i kostnader för att utföra kommuner och landstings grundläggande uppgifter. Systemet kompenserar både för skillnader i efterfrågan på vissa tjänster, och mer generella faktorer som skillnad i pris- och lönenivåer.

KOSTNADSUTJÄMNINGENS UTFORMNING

Kostnadsutjämnningen riktar in sig på kommunernas olika förutsättningar till skillnad från inkomstutjämnningen som går på utfall. Kostnadsutjämnningen kompenserar kommuner för skillnader i fler typer av skillnader. De grupperas i följande kategorier:

- Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- Förskoleklass och grundskola
- Individ- och familjeomsorg
- Äldreomsorg
- Gymnasieskola
- Barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- Befolkningsförändringar
- Bebyggelsestruktur
- Lönekostnader
- Kollektivtrafik.

20. Källa: SCB och egna beräkningar.

Varje kategori innehåller i sin tur flera delar. Till exempel görs skillnad på ålder i äldreomsorg, och individ- och familjeomsorg innehåller bland annat både socialbidrag, andel boende i miljonprogramsområden²¹ samt andel lågutbildade. För landsting går man i stället främst på olika kostnader associerade med sjukvård.

Utjämnningen sker genom en standardkostnad som varje år beräknas för alla de faktorer som går in i kostnadsutjämnningen. Utifrån det beräknas sedan den förväntade kostnaden för varje kommun, vilket jämförs med snittkostnaden i landet. Kommunen ersätts sedan för skillnaden. Till exempel kommer kommun som har en större andel barn i grundskolan än snittet att ersättas för snittkostnaden för att ha de extra barnen, och kommuner med en äldre befolkning kommer få extra ersättning för äldrevården. Har en kommun lägre kostnad per barn i skola än snittet kan kommunen tjäna pengar på att ha fler skolbarn, och tvärtom. Ambitionen är att helt kompensera kommunerna för deras kostnader.

I de flesta fall kan schablonkostnaden beräknas direkt genom att titta på kommunernas faktiska utgifter, men för bland annat individ- och familjeomsorg görs i stället en statistisk skattning för att uppskatta snittkostnaden. Det beror på att de indirekta kostnaderna för personer som går på socialbidrag, och annan hjälp till utsatta, både är stora och i princip omöjliga att utläsa direkt ur kommunbudgeten, till skillnad från exempelvis kostnaden per grundskoleelev.

KOMMUNERNAS DRIVKRAFTER

Nästan alla parametrar i kostnadsutjämnningen utgör sådant som kommuner inte kan, eller borde vilja påverka. Om kommuner till exempel inte skulle ersättas för skillnader i andel äldre eller skolbarn skulle vi lätt kunna hamna i en situation där kommuner försöker påverka vilka som bosätter sig hos dem genom att försöka putta barn, pensionärer och andra olönsamma till andra kommuner. Exempelvis genom att ha för få dagisplatser, undermålig äldrevård eller inte bygga anpassat för andra än rika 35-åringar.

Två viktiga faktorer som kommuner kan påverka är andelen med ekonomiskt bistånd och andelen lågutbildade, vilka räknas in i individ- och familjeomsorg. Genom upplägget med att kostnaden beräknas med en regression ersätts kommuner i dag med hela snittkostnaden för att betala ut ett försörjningsstöd, plus 30 procent extra per person. Det gör att kommuner med lägre omkostnader kan gå plus på att ha socialbidragstagare. Ingen kommunpolitiker skulle antagligen försöka få fram fler socialbidragstagare, men dagens system minskar ändå kraftigt kommuners incitament att ta tag i befintliga problem.

I stort är kostnadsutjämnningen väl avvägd, men när den kombineras med en 95-procentig utjämnning på inkomstsidan bidrar den ytterligare till att beröva kommunerna på incitament att driva god politik.

Strukturbidraget

Strukturbidraget är ett mindre bidrag riktat främst till små kommuner. Bidraget består av två delar, en baserat på *svagt befolkningsunderlag*, och en på *näringsliv, sysselsättning eller annan bidragsminskning*. Bidraget betalas av staten och går primärt till små kommuner i Västerbotten, Norrbotten och Jämtland, men även Malmö är en av mottagarna. Totalt kostar bidraget drygt 1 miljard kronor 2016 och fördelades på 61 kommuner. Även om bidraget utgör en liten del av den totala kostnaden för utjämningsystemet handlar det om mycket pengar för många kommuner. Fem kommuner fick år 2016 upp mot 5 000 kr per invånare.

Kommun	Strukturbidrag 2016 (per invånare)
Gällivare	4 942
Kiruna	4 746
Övertorneå	4 679
Pajala	4 451
Jokkmokk	4 364

Tabell 6. De fem kommuner med högst strukturbidrag per invånare.

Införandebidraget, regleringsbidraget och regleringsavgiften

Införandebidraget är ett övergångssystem som syftar till att ge kommuner som förlorat på tidigare förändringar av utjämningsystemet tid att anpassa sig. I dag omfattar införandebidraget knappt en miljard, och kommer vara helt utfasat till 2019. Största mottagare är framförallt rika kommuner som Sollentuna och Lidingö som får runt 1 000 kronor per invånare eftersom de förlorade mycket pengar vid den senaste omläggningen.

Varje år beslutar riksdagen hur mycket pengar de ska skjuta till landets kommuner genom utjämningsystemet. För att systemet ska summera korrekt på slutet ges alla kommuner ett rakt bidrag per invånare så att alla pengarna går åt, alternativt tas en rak avgift per invånare så att inte budgeten spräcks. Detta kallas regleringsbidrag eller regleringsavgift.

Kommunala utjämningsystemet ger få anledningar till bra politik

Det finns i alla typer av utjämning en avvägning mellan jämlika förutsättningar och korrekta incitament. En stor utjämning kan skapa en likhet i utfall, men straffar dem som sköter sig och skapar dåliga incitament. En liten omfördelning leder i stället till stora skillnader i utfall, vilka alla inte är motiverade av beteende utan till stor del även förutsättningar.

Om kommuner lämnades helt åt sig själva skulle vi uppleva stora skillnader i kvalitet i vård och omsorg över landet, vilket skulle få kraftigt negativa konsekvenser för de som bor i kommuner med relativt få arbetande eller väldigt låga löner. Det skulle uppmuntra kommuner att inte bygga bostäder för fattiga eller att inte ta emot några flyktingar. Samtidigt förstör en total utjämning incitamenten för kommuner att göra långsiktiga investeringar och satsa på högre intäkter genom att få fler i arbete eller höja inkomsterna i kommunen.

Inkomst- och kostnadsutjämnningen

Ett sätt att undvika konflikten mellan rättvisa och bra incitament i ett omfördelningssystem är att utjämna efter förutsättningar och inte utfall. Här skiljer sig kostnads- och inkomstutjämnningen åt helt.

Då många kommuner är små och extremt öppna ekonomier så skulle det utan omfördelning lätt uppstå en jakt på rika invånare. De rikaste invånarna i varje arbetsmarknadsregion skulle lätt kunna placera sig i en kranskommun där det bara finns mycket dyra villor, och sedan jobba och tjäna sina pengar i centralorten utan att alls behöva betala för välfärd, infrastruktur eller service där. Kostnadsutjämnningen ersätter inte kommunen för deras faktiska kostnader utan utgår från schabloner. Det gör att kommuner fortfarande har alla incitament att hålla nere sin kostnader, samtidigt som de inte uppmuntras att bara bygga dyra bostäder eller ha en skola som skrämmer bort barnfamiljer. På så sätt är kostnadsutjämnningen i stort väl utformad och motiverad.

På intäktssidan har dock Sverige valt nästan total utjämning av utfall. Kommuner ersätts med 95 procent av bortfall i intäkter (85 procent för de elva rikaste kommunerna) vilket gör att de som missköter sig inte drabbas speciellt hårt, utan i stället kan låta andra kommuner eller staten bära bördan. Det gör också att många investeringar som skulle vara samhällsekonomiskt lönsamma inte blir lönsamma för kommunen då eventuella vinster äts upp av lägre bidrag eller högre avgifter till fattigare kommuner.

Genom att kommuner inte tjänar avsevärt på att höja sysselsättningen, men gemensamt ändå delar på intäkterna skapas en allmänningarnas tragedi som gör alla fattigare. Samtidigt kan kommunerna lätt höja sina intäkter genom högre skatter. De skadliga konsekvenserna av höga

skatter kompenseras av utjämningsystemet, medan hela den statiska intäkten tillfaller kommunen. På så sätt skapar utjämningsystemet även en press uppåt på kommunalskatterna.

Incitament och bra politik

Många skulle argumentera för att politiker inte behöver ekonomiska skäl för att minska utanförskapet, öka lönerna och förbättra företagsamheten i sin kommun. Det är till viss del sant. Många kommuner skryter med gott företagsklimat och låg arbetslöshet och det finns inget kommunalråd som skulle hålla kvar personer i bidragsberoende för att deras kommun går lite plus på det. Människor är inte heller kalkylerande "homo economicus" som svarar perfekt på incitament.²² Inte heller är alla kommunpolitiker införstådda i exakt hur det kommunala utjämningsystemet ser ut. Ändå påverkar ekonomiska drivkrafter hur de agerar – ofta mer än de själva inser.

Det kan dels ske direkt. Politikerna, eller kanske troligare deras tjänstemän, ser systemet, funderar på vad som kommer hända vid olika beteenden och fattar därefter lämpliga beslut. Det kan till exempel vara att en kommunpolitiker ser att ökad sysselsättning inte innebär så mycket pengar till kommunen och därför prioriterar andra värden framför arbetsmarknadsfrågor.

Oftast påverkar det dock mer indirekt. Kommuner och kommunpolitiker är aktörer i en ständigt pågående förbättringsprocess där de testar sig fram och jämför sig med andra. Om det är svårt att få ihop budgeten i en kommun, men inte i grannkommunen, börjar politikerna antagligen fundera över vad som görs annorlunda där. Och går det bra och företag flyttar till ens kommun funderar man antagligen på vad man gör rätt. På så sätt konkurrerar, samarbetar och testar sig kommuner fram till bättre resultat.

För att det ska fungera krävs att det finns ett tydligt samband mellan beslut och konsekvenser. Har man ett system där sambanden försvinner kommer ingen behöva anpassa sig, lära av någon annan eller fundera på vad som ska göras bättre. Om kommunen till exempel inte märker av några större svårigheter i att hantera budgeten för att arbetslösheten stiger – då kommer man inte lika snabbt att göra någonting åt det, och inte lika entusiastiskt söka efter förbättringsmöjligheter. Ofta kommer kommuner inte ens bli medvetna om fel de gör om de inte uppmuntras eller tvingas att leta efter dem.

Det är precis vad som händer i dag. Utjämningsystemet frikopplar beslutsfattarna från konsekvenserna av deras beslut, vilket gör att de inte behöver lära sig och inte behöver ta ansvar för sina beslut. Om kommunernas budgetar hängde på att arbetsmarknaden fungerade skulle kommunpolitiker *tvingas* att göra sitt yttersta för att arbetsmark-

22. Faktum är att de flesta knappt förstår enklare procenträkning. Se Almenberg & Widmark (2011).

naden skulle fungera. Med dagens system kan de lika gärna bortse från arbetsmarknaden och gynna andra värden.

Systemet frikopplar intäkter från utgifter och reducerar hög sysselsättning till ett mål i likhet med ”en vacker stad” eller ”alla unga ska ha en meningsfull fritid”. Då utjämnningen fortfarande bygger på alla kommuners samlade inkomster skapar det en allmänningarnas tragedi där alla blir fattigare – även de fattigaste kommunerna.

I boken *Krympande eller växande städer* (2013) beskriver Nima Sanandaji vad kommuner kan göra för att förbättra sina ekonomiska förutsättningar. Utifrån exempel, empiri och internationell forskning visar han vikten av att kommuner driver en back to basics-politik med fokus på kärnverksamheten och med utgångspunkt i kommunens komparativa fördelar. Kommuner ska akta sig för att försöka satsa på utvalda roliga, kreativa näringar och centralplanera fram dataspelskluster där de inte uppstår naturligt. Det viktiga är satsningar på skola, infrastruktur och en effektiv kommunal förvaltning med korta handläggningstider. Det är satsningar på de tråkiga men viktiga aspekterna som gör att exempelvis Charleston och Houston hör till de städer som växer snabbast i USA medan San Francisco och New York växer långsammare. Det är frånvaron av dessa som gör att städer som Berlin och Malmö, trots sina på papperet mycket goda förutsättningar, hör till respektive lands fattigare kommuner. Ett stort problem här är att kommunalpolitiker inte upplever att de premieras för en bra sådan politik vilket kombinerat med frånvaron av ekonomiska skäl att göra det leder till att frågorna lätt kan prioriteras bort.²³

Konsekvenser för kommuner

Mycket av det kommuner kan göra för att få fler i arbete är de redan i dag enligt lag tvungna att ägna sig åt. Exempel på sådant är vuxenutbildning och svenska för invandrare (sfi). Det finns också många kommunala insatser som skulle kunna rädda många unga från ett livslångt utanförskap, som i dag inte görs.²⁴ I alla dessa fall finns det en lagstadgad skyldighet samtidigt som kommunen har små ekonomiska incitament att se till att resultatet blir så bra som möjligt. Kommunstyrelserna sitter med all säkerhet inte och diskuterar hur de ska kunna sänka standarden så lågt som möjligt och fortfarande nå upp till de lagstadgade kraven, men dagens system gör det enkelt att successivt skär ner på verksamheter eller inte ta tag i uppenbara problem.

Vi vet att det lokala företagsklimatet är viktigt för det ekonomiska väståndet och skattekraften i regionen. Framförallt svaga grupper längre från arbetsmarknaden verkar vara beroende av ett bra företagsklimat.²⁵

23. Se exempelvis Fjerrtorp, Larsson & Mattisson (2012), s. 27.

24. Nilsson, Wadeskog, Hök & Sanandaji (2014).

25. Fölster, Jansson & Gidehag (2016) samt Fölster & Jansson (2011).

Det här är något kommuner inte behöver bry sig om i dag om de inte vill.

Tillgång på både företagslokaler och bostäder för anställda är mycket viktigt för att företag ska kunna fungera och växa i en kommun. Dessutom har större kommuner generellt betydligt högre inkomster per capita och lägre arbetslöshet. Man kan tycka att detta borde leda till att kommuner gjorde sitt bästa för att bygga och växa så mycket som möjligt. Men så verkar inte vara fallet, tvärtom råder det bostadsbrist i 240 av landets kommuner.²⁶ En möjlig förklaring är att bostadsbygge inte bara innebär vinster, utan även kostnader i form av avlopp, vägar och annan infrastruktur, vilka är kostnader de inte ersätts för.

Ett tydligt exempel är att Lidingö tackade nej till tunnelbana till sin kommun för att de i gengäld förväntades bygga 8 000 bostäder; detta hotade nämligen områdets karaktär som ”luftig mindre småstad”.²⁷ Självklart är kommunerna inte helt ensamt skyldiga: bristen på mark, stora regleringar och långa överklaganden spelar också roll. Men det faktum att kommunens budget inte påverkas märkbart av de ekonomiska vinsterna gör det väldigt lätt att prioritera bort dem till förmån för känslan av luftig mindre småstad.

En annan aspekt värd att belysa är segregation. Anta att de boende i en kommun har ett visst motstånd mot att människor med en annan etnicitet eller annan klassbakgrund bosätter sig i närheten. Med utjämningsystemet har kommuner få anledningar att ta tag i utanförskapsområden utanför staden. Genom att ha kraftigt segregerade områden kan majoriteten i en kommun slippa oönskade personer, samtidigt som kostnaderna i stort äts upp av utjämningsystemet. Bortfall i inkomst kompenseras genom inkomstutjämnningen, medan kostnadsutjämnningen kompenserar för försörjningsstöd. Segregation är naturligtvis skadligt för såväl kommunen som för samhället i sin helhet. Men de som tar besluten bär inte kostnaderna, så det finns inga starka skäl att ta tag i sådana problem. Att göra det skulle antagligen medföra betydliga kostnader, vilket kan vara svårt att motivera när vinsten helt skulle ätas upp i lägre bidrag.

Sammantaget kan sägas att utjämningsystemet har stark negativ inverkan på kommuners incitament att driva bra politik och främja selsättning och tillväxt.

26. Boverket (2016).

27. Sundström (2016).

Tidigare studier

Omfördelning mellan regioner inom landet är inte något unikt svenskt, utan finns i de flesta länder i världen. Sverige utmärker sig däremot i hur stor omfördelningen är, och i att vi kombinerar stor utjämning med ett så starkt lokalt självbestämmande för kommuner som dessutom ansvarar för en mycket stor del av den offentliga budgeten.²⁸ I andra länder utjämnar man alltså mindre, och överlåter färre beslut och mindre pengar till den lokala nivån.²⁹

Forskning

Att omfördelningssystem likt det svenska har negativ effekt på tillväxt och orsakar en press uppåt på de regionala skattebaserna stöds av den befintliga forskningen på området. I ett antal empiriska studier av Kanada och Tyskland visade man att omfördelningssystem orsakar en press uppåt på skattebaserna, vilket härleddes till att kommuner får hela den ökade intäkten från högre skatter, samtidigt som regioner kompenseras för negativa dynamiska effekter.³⁰ Även studier från OECD³¹ och Expertrådet för studier i offentlig ekonomi (ESO)³² landar i samma slutsatser.

I en studie av Algoed och Persyn (2009) visas också via en empirisk jämförelse över tid och mellan flera länder att en större regional omfördelning på lång sikt leder till minskad tillväxt för hela landet. Effekten är tydligast för de fattigare regionerna som på grund av omfördelningen inte behöver ta tag i sina problem. Generellt ligger den internationella forskning som finns helt i linje med vad man kan förvänta sig av utjämningssystemet och de analyser som har presenterats i rapporten. Det finns även två svenska studier som har tittat på det svenska systemet och inte lyckats hitta några effekter.³³

Rapporter om det svenska systemet

Det finns tre relevanta utredningar av det svenska systemets utformning. År 2008 tillsatte Alliansregeringen en offentlig utredning med namnet Utjämningskommittén.08 samtidigt som ESO presenterade en rapport om dagens system.³⁴ Den offentliga utredningen ledde fram till några mindre förändringar 2012.³⁵ Utöver det har Statskontoret en löpande uppföljning och utvärdering av systemets olika delar. Den se-

28. Statskontoret (2014).

29. Se Boadway (2004) för en genomgång av hur olika länders system ser ut och motiveras.

30. Smart (2007), Buettner (2005) samt Egger, Koethenburger & Smart (2010).

31. Blöchliger & Pinero Campos (2011), Blöchliger & Charbit (2008), Blöchliger, Merk, Charbit & Mizell (2007).

32. Dahlberg & Rattsø (2010).

33. Söderström (1994), Siverbo (2005).

34. Dahlberg & Rattsø (2010).

35. Utjämningskommittén.08 (2011), prop. 2010/11:156.

naste större genomgången kom 2014 och ger en utmärkt överblick över hur utjämnningen fungerar.³⁶

Både Statskontorets och ESO:s granskningar visar att systemet med all säkerhet har tillväxthämmande effekter, både utifrån deras egna analyser av systemet samt utifrån internationell forskning och empiri.

Utjämningskommittén.08 hade i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar. I kommitténs uppdrag stod bland annat att den ska:

utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas.³⁷

Trots de tydliga direktiven utreds inte de frågorna. I stället lägger utredningen sitt fokus på vad en kommun *inte* kan göra något åt och hoppar sedan direkt till slutsatsen att det varken finns några tillväxthämmande effekter eller bristande incitament för tillväxt. Den konstaterar:

Kommittén har inte funnit belägg för att inkomstutjämningen i sig skulle vara tillväxthämmande. Tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) där kärn- och kranskommuner är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten i respektive LA-region avgörs inte av var man bor utan var man arbetar. En hög inkomst per invånare i många förortskommuner speglar snarare attraktiviteten i boendemiljön än en hög tillväxt kopplad till ekonomisk aktivitet.³⁸

Slutsatsen bygger till stor del på en underlagsrapport som framförallt analyserar hur kommuner påverkas av varandra inom den lokala arbetsmarknadsregionen. Underlagsrapporten visar att det finns strukturella faktorer som kraftigt påverkar en kommuns möjligheter till ekonomiskt välstånd.³⁹ Detta innebär dock inte att kommunerna saknar möjlighet att påverka sitt välstånd. Att hävda det är som att påstå att eftersom utbildningsnivå och bostadsort förklarar en stor del av en persons inkomst så skulle det inte ha några tillväxthämmande effekter med 95-procentig inkomstskatt.

Det är även anmärkningsvärt att Utjämningskommittén.08 helt låter bli att nämna både ESO-rapporten som kom ut nio månader innan utredningen publicerades,⁴⁰ eller någon av den internationella forskning som framhåller de tillväxthämmande effekterna. De enda rapporter som nämns är de två svenska som inte hittade något resultat.

Resonemangen kring arbetsmarknadsregioner är också anmärkningsvärda med tanke på att enbart 14 procent av omfördelningen sker inom dessa.

36. Statskontoret (2014).

37. Dir. 2008:110.

38. Utjämningskommittén.08 (2011), s. 13.

39. Johansson & Klaesson (2011).

40. Dock skrevs underlagsrapporten innan ESO-rapporten.

Ett bättre system

En av de viktigaste frågorna för ett utjämningsystem är hur stor omfördelningen ska vara. Om omfördelningen ska vara i princip total oberoende av tidigare beslut så följer det oundvikligt att kommuner inte kommer kunna ha i närheten av korrekta incitament. Det är antagligen också där många tidigare idéer till reformer har dött. I tidigare offentliga utredningar har utgångspunkten alltid varit närmast total omfördelning vilket gjort att inga större förändringar varit möjliga. Inte heller Statskontoret föreslår i sina uppföljningar några förändringar trots den omfattande kritik de framför. Skulle vi tillåta en något större inkomstspridning skulle dock flera möjligheter öppnas.

Vi kommer här att presentera ett system som kombinerar goda incitament för utveckling och tillväxt med en relativt stor utjämning av förutsättningar. Målsättningen är att visa att det går att skapa ett mycket bättre system än dagens. Med en större utredning och bättre tillgång till data skulle förslaget kunna utvecklas och bli ännu bättre. De tekniska detaljerna finns redovisade i Appendix A.

Utgångspunkten för ett nytt system

Kostnadsutjämningen och inkomstutjämningen skiljer sig mycket åt. Medan kostnadsutjämningen mestadels går på faktorer som kommuner har svårt att påverka, framförallt med tanke på deras lagstadgade skyldigheter, omfördelar inkomstutjämningen direkt från utfallet i form av skattekraften.

Genom att konstruera även inkomstutjämningen så att den utgår från strukturella faktorer kan vi uppnå utjämning av kommunernas skilda förutsättningar utan att skapa skeva incitament. Det kommer då fortfarande kvarstå skillnader i utfall, men till allra största delen kommer dessa skillnader bero på att kommunerna är olika välskötta och inte på att de har skilda förutsättningar. De skillnader som kvarstår är helt nödvändiga för att kommunerna ska ha drivkrafter att sköta sig och skapa tillväxt. Från ett moraliskt och politiskt perspektiv är det också lättare att argumentera för skillnader mellan kommuner som beror på hur välskötta de är än olikheter som beror på deras olika förutsättningar.

Vårt mål är alltså att identifiera de faktorer som är avgörande för inkomsterna i en kommun men som kommunen antingen har svårt att påverka eller borde kompenseras för, till exempel andelen pensionärer.

En uppenbar sådan faktor är demografi. Politiker har både svårt att påverka åldersfördelningen i sin kommun, och som samhälle vill vi heller inte att kommuner ska lägga sin kraft på att skrämja bort barnfamiljer, lågutbildade eller gamla. Det är därför rimligt att ta hänsyn till faktorer som åldersstruktur och andel nyanlända i kommunen.

Kommuner ansvarar för grundskole- och gymnasieutbildning. Det är därför inte förenligt med våra principer för utformningen att kompensera kommunerna för inkomstbortfall som kommer från bristande grundskole- och gymnasieexamen. Högre utbildning är däremot inte något som kommunerna själva ansvarar för. Dessutom arbetar folk ofta på annan ort än de studerade. En rimlig avvägning här är därför att ta hänsyn till andelen som har högre utbildning, men inte väga in grundskole- och gymnasieresultat.

Det finns också olika typer av kommuner. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar in dem i tio olika kategorier, bland annat storstad, kranskommun till storstad, glesbygdskommun och pendlingskommun. Utom i väldigt långa tidsperspektiv är grupptillhörigheten väldigt svår att påverka. Samtidigt fångar den en stor del av de skilda förutsättningarna som kommuner möter. Kommuntyp är därför också rimligt att ta hänsyn till.

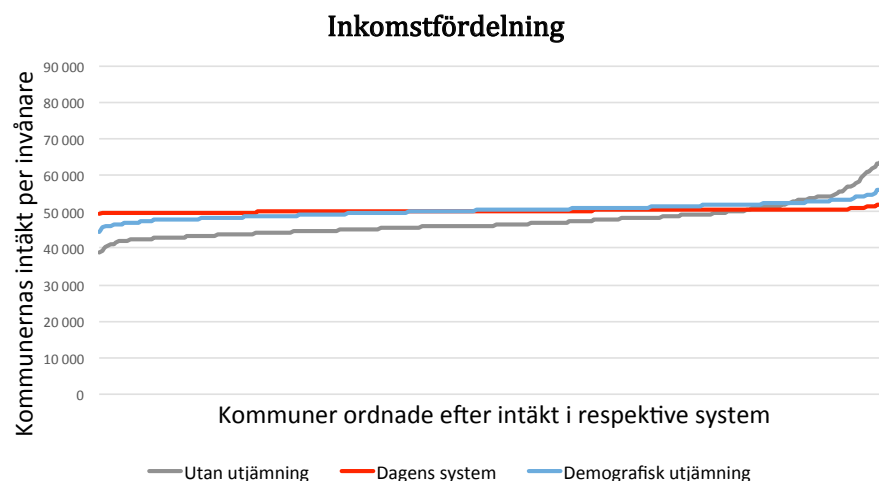
Olika stora kommuner har olika goda förutsättningar för ekonomiskt välstånd. Det är tydligt framförallt när det kommer till storleken på de lokala arbetsmarknadsregionerna. Att kompensera kommuner för storlek skulle uppmuntra kommuner att inte bygga, vilket antagligen skulle bidra ytterligare till bostadsbristen. Lösningen är att väga in hela arbetsmarknadsregionens storlek, vilken varje kommun oftast har relativt liten påverkan på, samtidigt som vi också skjuter till pengar till kommuner som ökar i storlek.

Utfall

Med hjälp av data från SCB kan vi skatta skattekraften i de olika kommunerna med en regressionsmodell baserad på de variabler vi precis gått igenom. Dessa enkla demografiska variabler förklarar 84 procent av variationen i skattekraft mellan olika kommuner.⁴¹ Bara ålder och andel högskolestuderande förklarar tillsammans hela 55 procent av variationen.

Utifrån det kan vi skapa ett nytt system som vi kallar *demografisk utjämning* där varje kommun ersätts för skillnaden mellan den preciserade skattekraften för kommunen och den genomsnittliga skattekraften i landet. De som ligger över betalar i stället in motsvarande. I tabell 7 och graf 2 visas inkomstfördelningen med dagens inkomstutjämning, med demografisk inkomstutjämning och utan inkomstutjämning.

41. Det vill säga modellen har ett R² på 0,84. Justerat R² är 0,82.



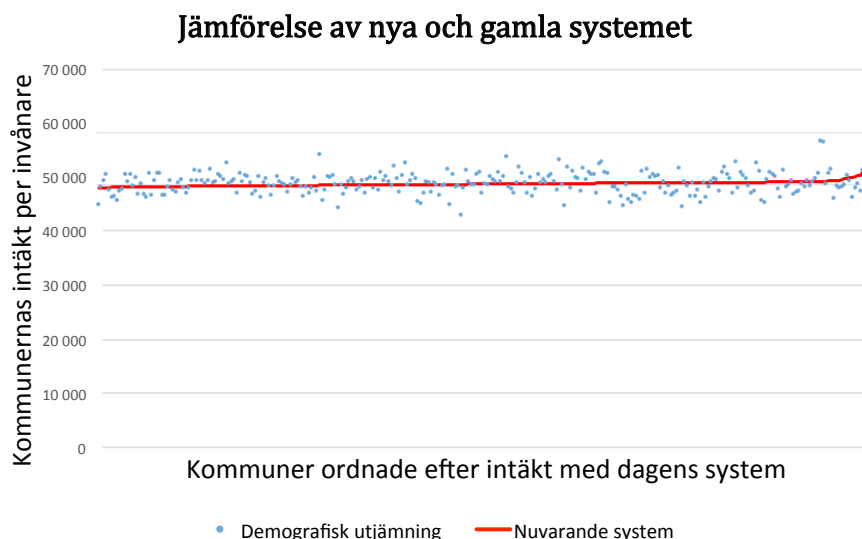
Graf 2. Kommunernas skatteintäkter utan inkomstutjämning (svart), med dagens inkomstutjämning (röd) samt med demografisk inkomstutjämning (blå).

	Min	1:a kvartilen	Median	3:e kvartilen	Max
Nuvarande	49 400	50 000	50 200	50 500	55 700
Demografisk	44 500	49 000	50 400	51 600	60 800
Utan	38 800	44 600	46 300	49 200	85 200

Tabell 7. Olika spridningsmått för kommuners inkomstskillnader per person efter demografisk omfördelning. Källa: Egna beräkningar utifrån SCB.

Tabellen och grafen visar att demografisk utjämning skulle leda till större olikheter mellan kommuners skatteintäkter än i dag, men inte i närheten av lika stora som om ingen omfördelning fanns.

Vilka kommuner som gynnas eller missgynnas av vårt förslag beror inte främst på hur stor skattekraft kommunen har, utan hur mycket skattekraften avviker från den predicerade. Detta kan antingen bero på att kommunen är bättre eller sämre skött än genomsnittet, eller på skillnader i förutsättningar som inte är med i modellen. Det är alltså inte så att de som gynnas nödvändigtvis är de kommuner som i dag betalar mest, utan de kommuner som givet sina förutsättningar sköts bäst. Hur avvikelserna varierar visas i graf 3.



Graf 3. Kommunernas skatteintäkter med dagens inkomstutjämning (röd) och demografisk inkomstutjämning (blå).

I vårt förslag får endast fyra kommuner högre intäkter än 55 700, som är den högsta nivån i det nuvarande systemet. Dessa är i fallande ordning Danderyd, Gällivare, Kiruna och Lidingö. Det är väldigt lätt att tänka sig opåverkbara faktorer som gynnar dessa kommuner kraftigt och som inte tas hänsyn till i den här modellen på grund av brist på data. Tillgången till naturresurser förklarar Kiruna och Gällivares relativt höga inkomster, medan Danderyd och Lidingös till stor del antagligen skulle kunna förklaras av inriktning på utbildningar och bebyggelsens struktur.

Att det finns viss spridning är samtidigt bra. Hela poängen med demografisk utjämning är att mer välskötta kommuner ska ha högre intäkter. Kommunen med den femte högsta intäkten med det nya systemet är Gnosjö. Det är en kommun som inte anses ha några stora opåverkbara faktorer som gynnar dem. Men kommunen lyfts ofta fram som ett exempel på en väldigt välskött kommun. Det är precis den typ av kommuner som ska hamna högt. Framgång ska löna sig.

Om man vid en omläggning skulle vilja göra så att ingen kommun fick mindre pengar än i dag så skulle det kosta 6 miljarder. Det är i förhållande till systemets totala omfattning en ganska liten summa vilken till exempel skulle kunna läggas in som ett införandebidrag som fasas ut över tid.

Kommuners incitament med demografisk inkomstutjämning

Den nuvarande inkomstutjämningen gör det olönsamt för kommuner att få folk i arbete om det medför några extra kostnader eller uppoffringar. Det leder till högre skatter och felaktiga prioriteringar, vilket gör alla kommuner till förlorare då de kollektivt delar på inkomsterna.

Med demografisk utjämning försvinner de effekterna. Återgår vi till tidigare exempel så skulle det med demografisk utjämning innebära att en kommun som förstör för en näringsidkare så att denna måste säga upp personal faktiskt förlorar skatteintäkterna. På samma sätt blir satsningar på utbildning som komvux lönsamt, men bara om den faktiskt leder till att fler får jobb. Det skulle främja tillväxt och, som exemplet med komvux visar, styra fokus från att uppfylla statliga krav till att nå riktiga resultat.

Med dagens system är det en aktör som tar besluten, men någon annan betalar. Med demografisk utjämning flyttas allt tillbaka till kommunerna. Deras drivkrafter att öka sin skattekraft går från att vara närmast helt obefintliga till att vara samma som om det inte hade funnits någon inkomstutjämning alls. Samtidigt gör den nya utjämningen att kommuner fortfarande har låga incitament att påverka vilka som bosätter sig där.

Kostnaden för systemet är något högre ojämlikhet, vilket är att förvänta då olika kommuner faktiskt är olika bra skötta. Det är en avvägning som måste anses rimlig för alla som går med på att en välfungerande offentlig ekonomi är viktigt för ett gott samhälle.

Slutsats

Den som undrar varför kommuner i så stor utsträckning misslyckas med att möta Sveriges stora utmaningar kan hitta en stor del av svaret i just det kommunala utjämningsystemet. Det gäller allt från skola och bostäder, till företagsamhet och jobbskapande.

Att kommuners inkomster inte ska påverkas av lönenivåer, systerlöshet och företagsklimat är själva utgångspunkten i det kommunala utjämningsystemet, trots att kommunerna har stor möjlighet att påverka de faktorerna. Konsekvensen är att kommunpolitiker inte behöver ta ansvar för effekterna av sin politik och att sämre skötta kommuner kan lägga över sina kostnader på andra. Det gör att viktiga satsningar blir olönsamma vilket riskerar att sätta kommuner i en situation där de helt enkelt inte har råd att höja nivån i skolan, förbättra företagsklimatet eller att bryta utanförskap på andra sätt. Även om det för hela samhället skulle återbetala sig flera gånger om.

Sverige står inför stora utmaningar när det gäller att skapa fler jobb, bygga mer bostäder, höja resultaten i skolan och förbättra integrationen. Här har kommunerna en nyckelroll, men med dagens system har de helt enkelt inte ekonomiska skäl att göra sitt yttersta.

Ett reformerat inkomstutjämningsystem som utgår från faktorer kommuner inte kan eller inte borde vilja påverka skulle drastiskt kunna förändra kommunernas incitament. Det skulle göra att kommuner får tillgodoräkna sig en stor del av vinsten av att få fler i arbete, ökad produktivitet eller förbättrat företagsklimat. Samtidigt som de inte har incitament att undvika vissa delar av befolkningen och ges förutsättningar att tillhandahålla en god service till sina medborgare. De långsiktiga effekterna på välfärden i Sverige är nog svåra att överskatta.

Referenser

- Almenberg, Johan & Widmark, Olof (2011). *Numeracy, financial literacy and participation in asset markets*, Finansinspektionen.
- Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (1994). *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, SOU 1994:144.
- Blöchliger, Hansbjörg & Charbit, Claire (2008). *Fiscal equalization*, OECD.
- Blöchliger, Hansbjörg & Pinero Campos, José Maria (2011). *Tax competition between sub-central governments*. OECD Economics Department, working paper 872.
- Blöchliger, Hansbjörg; Merk, Olaf; Charbit, Claire & Mizell, Lee (2007). *Fiscal equalisation in OECD countries*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, working paper 4.
- Boadway, Robin (2003). *The theory and practice of equalization*. Queen's University, Kingston.
- Boverket (2016). *Boverkets indikatorer, maj 2016*.
- Buettner, Thiess (2005). "The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy", *Journal of Public Economics*, 90:3.
- Dahlberg, Matz & Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, ESO, 2010:5.
- Dir. 2008:110, Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning.
- Edlund, Johanna & Holmström, Marcus (2010). *Det kommunalekonomiska utjämningsystemet: Effekter för Västerbotten, Norrland och Sveriges funktionella arbetsmarknader*, Umeå universitet.
- Egger, Peter; Koethenbueger, Marko & Smart, Michael (2010). "Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany", *Journal of Public Economics*, 94.
- Fjertorp, Jonas; Larsson, Rolf G. & Mattisson, Ola (2012). *Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar*, Kommunforskning i Västsverige.
- Fölster, Stefan & Jansson, Li (2011). "Hur påverkar företagsklimatet integration och förvärvsarbete?", *Ekonomisk Debatt*, 39:2.
- Fölster, Stefan; Jansson, Li & Gidehag, Anton (2016). "The effect of local business climate on employment", *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 5:1.
- Ivarsson, Staffan & Johansson, Joakim (2003). *I takt med tiden: Analys av bristerna med det kommunala utjämningsystemet*, Svenskt Näringsliv.
- Johansson, Börje & Klaesson, Johan (2011). *Inkomstutjämning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner*, bilaga 6 till SOU 2011:39.
- Jonsson, Ernst (2010). *Inkomstutjämnningen mellan kommuner – bidrar den till att fiskal rättvisa uppnås?*, Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi, 2010:137.
- Lerulf, Philip (2010). *Arenafeber: Glädjekalkyler när svenska kommuner bygger nya arenor*, Timbro.
- Linder, Sofia (2009). *Det kommunala skatteutjämningsystemet: Hinder för tillväxt och utveckling*, Stockholms handelskammare, 2009:2.
- Linder, Sofia (2016). *Om kommunerna prioriterar annorlunda så kan 10–18 miljarder frigöras*, Skattebetalarna.
- Lindgren, Astrid (1976). "Pomperipossa i Monismanien", *Expressen*. Återpublicerad 13 november 2007.

- Nilsson, Ingvar; Wadeskog, Anders; Hök, Lena & Sanandaji, Nima (2014). *Utanförskapets pris: En bok om förebyggande sociala investeringar*, Studentlitteratur.
- Persyn, Damiaan & Algoed, Koen (2009). *Interregional redistribution, growth and convergence*, VIVES, discussion paper 4.
- Prop. 2010/11:156. *Bättre förutsättningar för skatteväxlingar mellan kommuner och landsting*.
- Regeringen (2015). *Kommunala utjämningsystemet*, webbartikel 11 maj.
- Sanandaji, Nima (2013). *Krympande eller växande städer? Framgångsrecepten för urban och regional utveckling runtom i landet*, Reforminstitutet.
- Siverbo, Sven (2005). *Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament*, Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapport 70.
- Smart, Michael (2007). "Raising taxes through equalization", *Canadian Journal of Economics*, 40:4.
- Statistiska centralbyrån (2016). *Medelskattesatser 1930–2016, hela riket*, webbartikel.
- Statskontoret (2013). *Den kommunala utjämningsystemet sedan mitten av 1990-talet: Utveckling, funktionssätt och problemområden*, Statskontoret, 2013:19.
- Statskontoret (2014). *Det kommunala utjämningsystemet: En beskrivning av systemet från 2014*, Statskontoret, 2014:2.
- Sundström, Anders (2016). "Lidingö säger nej till tunnelbana", *Dagens Nyheter*, 20 juni.
- Söderström, Lars (1994). *Utjämning och kommunala incitament*, bilaga 8 till SOU 1994:144.
- Utjämningskommittén.08 (2011), *Likvärdiga förutsättningar: Översyn av den kommunala utjämningsystemet*, SOU 2011:39.

Appendix A: regressionstabell demografisk inkomstutjämnig

Datan till analysen är hämtad från SCB. Det är dels underlaget för 2016 års kommunala utjämnig och dels annan data från 2015, för exempelvis utbildningsnivå och åldersfördelning. LA-regionsindelningen är från 2014.

	Estimat	Standardfel	Statistika	P-värde
Intercept	853 458,6	314 245	2,716	0,007
Andel högskolestuderande	-763 425	137 870,1	-5,537	0
Förortskommuner till storstäderna	15 489,35	7 525,989	2,058	0,041
Större städer	6 367,336	7 447,304	0,855	0,393
Förortskommuner till större städer	8 445,577	7 935,317	1,064	0,288
Pendlingskommuner	9 319,335	7 744,129	1,203	0,23
Turism- och besöksnäringskommuner	4 582,35	8 172,333	0,561	0,575
Varuproducerande kommuner	13 318,63	7 838,882	1,699	0,09
Glesbygdskommuner	1 043,721	8 387,788	0,124	0,901
Kommuner i tätbefolkad region	5 995,689	7 772,357	0,771	0,441
Kommuner i glesbefolkad region	3 964,87	8 183,126	0,485	0,628
Andel utrikes födda	-58 252,5	13 960,87	-4,173	0
LA-befolkning	0,023	0,004	5,978	0
sqrt (LA-befolkning)	-36,039	7,001	-5,148	0
Högre utbildning < 3 år	-102 070	113 832,2	-0,897	0,371
Högre utbildning ≥ 3 år	690 206,6	52 358,89	13 182	0
Andel 0-4 år	-932 829	368 507,9	-2,531	0,012
Andel 5-14 år	-712 732	341 714,7	-2,086	0,038
Andel 15-19 år	-543 253	348 346,2	-1,560	0,12
Andel 20-24 år	-487 965	365 062,8	-1,337	0,182
Andel 25-34 år	-726 740	323 544,2	-2,246	0,026
Andel 35-44 år	-940 125	332 917,8	-2,824	0,005
Andel 45-54 år	-280 232	336 694,2	-0,832	0,406
Andel 55-64 år	-762 358	330 146,2	-2,309	0,022
Andel 65-74 år	-779 011	320 218,7	-2,433	0,016
Andel 75-84 år	-660 947	346 918,7	-1,905	0,058
Andel >85 år	-1117251	365792.3	-3.054	0.002

Tabell 8. Regressionstabell för oviktad regression av skattekraft per invånare i Sveriges kommuner (kronor per invånare).

Appendix B: tabell över utjämningen för olika kommuner

Här redovisas kommunernas nuvarande situation samt hur de påverkas av vårt reformförslag. Skatteunderlag är snittinkomsten för invånarna efter avdrag, alltså hur mycket som beskattas. Prediktion är vilket skatteunderlag de borde ha givet sina förutsättningar enligt vår modell. I de sista tre kolumnerna visas kommunernas inkomst utan utjämning (men med rakt stöd från staten), med demografisk utjämning samt med nuvarande utjämning under antagandet att de hade snittskatesatsen. Siffrorna baseras på år 2016 och är i kronor per invånare.

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
Blekinge	Karlshamn	195 712	203 957	46 878	48 699	50 087
Blekinge	Karlskrona	199 859	210 988	47 737	48 102	50 135
Blekinge	Olofström	193 017	188 619	46 321	51 316	50 057
Blekinge	Ronneby	185 523	189 196	44 769	49 645	49 971
Blekinge	Sölvesborg	191 092	188 468	45 922	50 949	50 035
Dalarnas	Avesta	195 703	181 349	46 877	53 377	50 298
Dalarnas	Borlänge	192 539	186 194	46 222	51 719	50 276
Dalarnas	Falun	213 482	215 417	50 557	50 005	50 424
Dalarnas	Gagnef	195 494	195 242	46 833	50 458	50 296
Dalarnas	Hedemora	191 756	190 694	46 059	50 625	50 269
Dalarnas	Leksand	201 898	203 375	48 159	50 100	50 342
Dalarnas	Ludvika	200 755	199 850	47 922	50 593	50 334
Dalarnas	Malung-Sälen	187 945	182 350	45 271	51 564	50 243
Dalarnas	Mora	198 924	198 374	47 543	50 519	50 321
Dalarnas	Orsa	177 786	206 456	43 168	44 471	50 171
Dalarnas	Rättvik	189 354	186 467	45 562	51 003	50 253
Dalarnas	Säter	199 765	191 986	47 717	52 016	50 326
Dalarnas	Smedjebacken	203 088	188 910	48 405	53 341	50 350
Dalarnas	Vansbro	176 155	180 039	42 830	49 602	50 159
Dalarnas	Älvdalen	177 927	182 389	43 197	49 482	50 172
Gävleborgs	Bollnäs	183 179	187 945	44 284	49 419	49 791
Gävleborgs	Gävle	206 555	205 418	49 123	50 641	50 116
Gävleborgs	Hofors	203 723	188 624	48 537	53 531	50 077
Gävleborgs	Hudiksvall	199 033	200 714	47 566	50 058	50 011
Gävleborgs	Ljusdal	181 485	177 959	43 933	51 135	49 767
Gävleborgs	Nordanstig	180 076	183 415	43 642	49 714	49 748
Gävleborgs	Ockelbo	188 024	180 479	45 287	51 968	49 858
Gävleborgs	Ovanåker	180 548	188 378	43 739	48 785	49 754
Gävleborgs	Sandviken	202 202	196 719	48 222	51 541	50 056
Gävleborgs	Söderhamn	188 547	185 570	45 395	51 022	49 865
Gotland	Gotland	186 887	209 149	45 052	45 797	50 010
Hallands	Falkenberg	192 498	186 587	46 213	51 629	49 905
Hallands	Halmstad	201 213	199 983	48 017	50 660	50 029

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
Hallands	Hylte	178 455	181 099	43 306	49 858	49 705
Hallands	Kungsbacka	247 240	243 529	57 545	51 174	50 736
Hallands	Laholm	188 309	186 213	45 346	50 840	49 845
Hallands	Varberg	211 421	199 656	50 130	52 841	50 173
Jämtlands	Berg	178 021	186 933	43 216	48 561	50 292
Jämtlands	Bräcke	181 382	190 192	43 912	48 582	50 310
Jämtlands	Härjedalen	182 851	182 918	44 216	50 392	50 318
Jämtlands	Krokom	188 251	209 155	45 334	46 079	50 347
Jämtlands	Östersund	201 705	214 112	48 119	47 837	50 418
Jämtlands	Ragunda	182 179	176 713	44 077	51 537	50 314
Jämtlands	Strömsund	180 930	180 484	43 819	50 498	50 308
Jämtlands	Åre	181 930	194 064	44 026	47 894	50 314
Jönköpings	Aneby	191 822	189 726	46 073	50 840	49 821
Jönköpings	Eksjö	200 684	202 143	47 908	50 104	49 960
Jönköpings	Gislaved	196 307	186 964	47 002	52 340	49 892
Jönköpings	Gnosjö	202 431	176 291	48 269	55 817	49 987
Jönköpings	Habo	201 296	198 762	48 034	50 930	49 969
Jönköpings	Jönköping	207 632	202 027	49 346	51 566	50 068
Jönköpings	Mullsjö	190 047	187 355	45 706	50 963	49 794
Jönköpings	Nässjö	186 357	177 093	44 942	52 323	49 736
Jönköpings	Sävsjö	177 651	190 518	43 140	47 742	49 600
Jönköpings	Tranås	185 648	186 433	44 795	50 243	49 725
Jönköpings	Vaggeryd	196 652	189 689	47 073	51 847	49 897
Jönköpings	Värnamo	208 900	201 505	49 608	51 937	50 087
Jönköpings	Vetlanda	194 107	193 202	46 546	50 593	49 857
Kalmar	Borgholm	179 932	194 695	43 612	47 350	50 426
Kalmar	Emmaboda	192 178	185 586	46 147	51 770	50 467
Kalmar	Högsby	167 000	176 182	40 935	48 505	50 382
Kalmar	Hultsfred	177 722	180 801	43 154	49 768	50 417
Kalmar	Kalmar	202 128	201 989	48 206	50 434	50 501
Kalmar	Mönsterås	197 339	195 831	47 215	50 718	50 485
Kalmar	Mörbylånga	199 282	211 004	47 617	47 979	50 491
Kalmar	Nybro	180 784	192 065	43 788	48 070	50 428
Kalmar	Oskarshamn	219 979	201 732	51 902	54 183	50 562
Kalmar	Torsås	179 054	199 951	43 430	46 080	50 422
Kalmar	Västervik	194 278	203 339	46 582	48 530	50 475
Kalmar	Vimmerby	192 148	196 785	46 141	49 446	50 467
Kronobergs	Alvesta	185 655	178 097	44 797	51 970	50 097
Kronobergs	Lessebo	169 492	163 595	41 451	51 626	49 947
Kronobergs	Ljungby	196 560	198 133	47 054	50 080	50 198
Kronobergs	Markaryd	174 574	180 627	42 503	49 153	49 994
Kronobergs	Tingsryd	182 804	185 308	44 206	49 887	50 070
Kronobergs	Uppvidinge	183 621	179 717	44 376	51 214	50 078
Kronobergs	Växjö	202 837	201 538	48 353	50 675	50 256
Kronobergs	Älmhult	216 959	197 174	51 277	54 501	50 388

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
Norrbottnens	Arjeplog	204 029	196 761	48 600	51 910	50 544
Norrbottnens	Arvidsjaur	196 760	193 085	47 095	51 166	50 525
Norrbottnens	Boden	206 792	215 752	49 172	48 551	50 551
Norrbottnens	Gällivare	249 460	211 204	58 004	58 325	50 757
Norrbottnens	Haparanda	173 907	176 272	42 365	49 916	50 469
Norrbottnens	Jokkmokk	203 933	200 072	48 580	51 205	50 544
Norrbottnens	Kalix	203 293	193 870	48 448	52 356	50 543
Norrbottnens	Kiruna	249 629	212 322	58 039	58 128	50 761
Norrbottnens	Luleå	220 785	212 596	52 068	52 101	50 585
Norrbottnens	Pajala	198 820	179 207	47 522	54 465	50 531
Norrbottnens	Piteå	211 614	200 837	50 170	52 636	50 563
Norrbottnens	Älvsbyn	191 026	180 734	45 908	52 536	50 511
Norrbottnens	Övertorneå	183 160	183 227	44 280	50 392	50 492
Örebro	Askersund	201 891	195 570	48 157	51 714	49 918
Örebro	Degerfors	190 688	182 179	45 838	52 167	49 728
Örebro	Hällefors	177 969	170 386	43 206	51 975	49 512
Örebro	Hallsberg	191 635	183 114	46 034	52 170	49 744
Örebro	Karlskoga	201 297	200 691	48 034	50 531	49 908
Örebro	Kumla	194 893	183 568	46 709	52 750	49 800
Örebro	Laxå	188 655	181 110	45 418	51 967	49 694
Örebro	Lekeberg	191 100	189 280	45 924	50 782	49 735
Örebro	Lindesberg	191 925	189 390	46 094	50 931	49 749
Örebro	Ljusnarsberg	174 302	193 704	42 447	46 390	49 450
Örebro	Nora	197 973	197 772	47 346	50 447	49 851
Örebro	Örebro	199 624	200 311	47 688	50 263	49 880
Östergötlands	Boxholm	191 423	183 796	45 991	51 984	49 704
Östergötlands	Finspång	200 394	194 515	47 848	51 623	49 862
Östergötlands	Kinda	190 416	195 841	45 782	49 283	49 685
Östergötlands	Linköping	210 999	207 832	50 043	51 061	50 050
Östergötlands	Mjölby	198 024	187 033	47 357	52 681	49 820
Östergötlands	Motala	190 883	189 794	45 879	50 631	49 694
Östergötlands	Norrköping	194 407	193 999	46 608	50 490	49 756
Östergötlands	Söderköping	204 348	203 715	48 666	50 537	49 932
Östergötlands	Vadstena	204 679	206 954	48 735	49 935	49 938
Östergötlands	Valdemarsvik	180 239	178 180	43 675	50 832	49 505
Östergötlands	Ydre	184 710	190 950	44 601	49 114	49 585
Östergötlands	Åtvidaberg	191 749	186 967	46 058	51 396	49 709
Östergötlands	Ödeshög	178 227	181 694	43 259	49 688	49 470
Skåne	Bjuv	176 316	172 615	42 863	51 172	49 962
Skåne	Bromölla	187 018	185 840	45 079	50 649	50 069
Skåne	Burlöv	181 243	191 112	43 883	48 363	50 011
Skåne	Båstad	216 202	211 951	51 120	51 286	50 361
Skåne	Eslöv	193 389	194 625	46 398	50 150	50 133
Skåne	Hässleholm	184 010	193 414	44 456	48 459	50 039

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
Skåne	Helsingborg	202 164	202 523	48 214	50 331	50 221
Skåne	Höganäs	221 446	225 171	52 205	49 635	50 413
Skåne	Höör	195 748	215 098	46 886	46 400	50 157
Skåne	Hörby	189 756	187 134	45 645	50 948	50 096
Skåne	Kävlinge	226 002	220 615	53 148	51 521	50 459
Skåne	Klippan	177 897	182 103	43 191	49 535	49 978
Skåne	Kristianstad	191 418	200 518	45 990	48 522	50 114
Skåne	Landskrona	176 584	175 828	42 919	50 562	49 965
Skåne	Lomma	268 193	280 711	61 882	47 814	51 368
Skåne	Lund	215 075	219 700	50 887	49 448	50 350
Skåne	Malmö	179 300	194 761	43 481	47 205	49 992
Skåne	Osby	181 764	185 890	43 991	49 552	50 016
Skåne	Perstorp	171 299	181 474	41 825	48 299	49 912
Skåne	Simrishamn	190 916	209 150	45 886	46 631	50 108
Skåne	Sjöbo	189 572	190 687	45 607	50 175	50 094
Skåne	Skurup	190 871	207 399	45 876	46 984	50 107
Skåne	Staffanstorps	223 536	238 144	52 638	47 382	50 434
Skåne	Svalöv	185 851	192 468	44 837	49 036	50 057
Skåne	Svedala	212 059	208 921	50 262	51 055	50 319
Skåne	Tomelilla	176 102	184 106	42 819	48 749	49 960
Skåne	Trelleborg	193 647	195 948	46 451	49 929	50 135
Skåne	Vellinge	256 212	259 341	59 402	49 758	51 000
Skåne	Ystad	208 002	211 438	49 422	49 694	50 279
Skåne	Ängelholm	212 514	206 919	50 356	51 564	50 324
Skåne	Åstorp	173 637	169 040	42 309	51 357	49 935
Skåne	Örkelljunga	173 256	185 997	42 230	47 768	49 932
Skåne	Östra Göinge	177 472	181 213	43 103	49 631	49 974
Stockholms	Botkyrka	183 416	199 326	44 333	47 112	49 635
Stockholms	Danderyd	380 725	330 619	85 176	60 778	55 707
Stockholms	Ekerö	263 984	261 681	61 011	50 882	51 365
Stockholms	Haninge	206 582	204 941	49 128	50 745	50 017
Stockholms	Huddinge	218 818	227 559	51 661	48 596	50 219
Stockholms	Järfälla	222 649	227 852	52 454	49 329	50 282
Stockholms	Lidingö	320 602	293 198	72 731	56 078	53 471
Stockholms	Nacka	275 097	275 249	63 311	50 374	51 778
Stockholms	Norrälja	202 775	201 589	48 340	50 651	49 954
Stockholms	Nykvarn	228 047	220 070	53 572	52 057	50 372
Stockholms	Nynäshamn	207 390	211 312	49 296	49 594	50 031
Stockholms	Salem	230 827	237 352	54 147	49 055	50 417
Stockholms	Sigtuna	209 640	207 492	49 761	50 850	50 067
Stockholms	Sollentuna	270 822	275 222	62 426	49 495	51 619
Stockholms	Solna	259 619	260 917	60 107	50 137	51 202
Stockholms	Stockholm	263 556	256 731	60 922	51 818	51 348
Stockholms	Sundbyberg	225 821	232 260	53 111	49 073	50 335
Stockholms	Södertälje	189 150	200 375	45 520	48 082	49 730

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
Stockholms	Tyresö	237 543	247 011	55 537	48 446	50 528
Stockholms	Täby	300 612	289 200	68 593	52 768	52 727
Stockholms	Upplands Väsby	224 711	216 867	52 881	52 029	50 316
Stockholms	Upplands-Bro	212 619	212 089	50 378	50 515	50 117
Stockholms	Vallentuna	241 098	244 979	56 273	49 602	50 586
Stockholms	Vaxholm	275 385	282 976	63 371	48 834	51 789
Stockholms	Värmdö	243 169	245 464	56 702	49 931	50 621
Stockholms	Österåker	244 347	242 957	56 946	50 693	50 641
Södermanlands	Eskilstuna	186 897	188 908	45 054	49 989	50 201
Södermanlands	Flen	177 557	177 610	43 120	50 395	50 129
Södermanlands	Gnesta	201 764	206 672	48 131	49 390	50 315
Södermanlands	Katrineholm	185 680	184 669	44 802	50 615	50 192
Södermanlands	Nyköping	207 694	202 880	49 359	51 402	50 361
Södermanlands	Oxelösund	204 570	183 209	48 712	54 827	50 337
Södermanlands	Strängnäs	217 677	227 233	51 425	48 428	50 438
Södermanlands	Trosa	227 624	212 637	53 484	53 508	50 514
Södermanlands	Vingåker	178 739	180 540	43 365	50 033	50 138
Uppsala	Enköping	206 863	211 663	49 187	49 412	50 056
Uppsala	Håbo	231 292	220 432	54 243	52 654	50 437
Uppsala	Heby	184 688	194 525	44 596	48 369	49 710
Uppsala	Knivsta	228 689	245 939	53 705	46 835	50 397
Uppsala	Tierp	185 782	196 316	44 823	48 225	49 727
Uppsala	Uppsala	218 667	220 089	51 630	50 111	50 240
Uppsala	Älvkarleby	194 728	176 301	46 675	54 220	49 867
Uppsala	Östhammar	209 020	191 028	49 633	54 130	50 089
V. Götalands	Ale	206 875	199 351	49 189	51 963	50 158
V. Götalands	Alingsås	207 280	209 473	49 273	49 952	50 163
V. Götalands	Bengtsfors	174 765	186 012	42 542	48 077	49 744
V. Götalands	Bollebygd	215 330	205 560	50 939	52 428	50 267
V. Götalands	Borås	199 253	189 129	47 611	52 501	50 060
V. Götalands	Dals-Ed	166 885	173 835	40 911	48 967	49 642
V. Götalands	Essunga	185 924	183 006	44 852	51 010	49 888
V. Götalands	Falköping	185 826	184 468	44 832	50 687	49 887
V. Götalands	Färgelanda	177 095	181 836	43 025	49 424	49 774
V. Götalands	Grästorp	191 039	191 385	45 911	50 334	49 954
V. Götalands	Gullspång	173 474	186 768	42 275	47 654	49 727
V. Götalands	Göteborg	217 899	209 263	51 471	52 193	50 300
V. Götalands	Götene	192 844	201 856	46 285	48 540	49 977
V. Götalands	Herrljunga	190 194	192 444	45 736	49 940	49 943
V. Götalands	Hjo	189 993	200 609	45 695	48 208	49 941
V. Götalands	Härryda	237 683	244 669	55 566	48 960	50 555
V. Götalands	Karlsborg	202 132	198 183	48 207	51 223	50 097
V. Götalands	Kungälv	230 493	222 180	54 078	52 127	50 463
V. Götalands	Lerum	230 949	239 811	54 172	48 571	50 468
V. Götalands	Lidköping	204 230	212 879	48 642	48 615	50 124

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
V. Götalands	Lilla Edet	192 863	187 738	46 289	51 467	49 978
V. Götalands	Lysekil	206 203	193 144	49 050	53 109	50 150
V. Götalands	Mariestad	193 313	200 121	46 382	48 996	49 983
V. Götalands	Mark	194 619	188 948	46 652	51 580	50 000
V. Götalands	Mellerud	164 263	176 371	40 368	47 899	49 608
V. Götalands	Mölndal	235 943	240 553	55 206	49 451	50 533
V. Götalands	Munkedal	182 540	182 673	44 152	50 378	49 844
V. Götalands	Orust	210 735	202 464	49 988	52 118	50 208
V. Götalands	Partille	233 567	237 466	54 714	49 598	50 502
V. Götalands	Skara	195 254	196 602	46 784	50 127	50 009
V. Götalands	Skövde	211 501	201 518	50 147	52 472	50 218
V. Götalands	Sotenäs	215 980	192 308	51 074	55 306	50 276
V. Götalands	Stenungsund	229 065	215 986	53 782	53 113	50 444
V. Götalands	Strömstad	177 511	186 403	43 111	48 565	49 779
V. Götalands	Svenljunga	182 575	169 643	44 159	53 082	49 845
V. Götalands	Tanum	187 996	195 568	45 281	48 838	49 914
V. Götalands	Tibro	180 192	177 795	43 666	50 902	49 814
V. Götalands	Tidaholm	186 159	195 456	44 901	48 481	49 891
V. Götalands	Tjörn	231 694	217 823	54 327	53 277	50 479
V. Götalands	Tranemo	195 225	188 465	46 778	51 805	50 008
V. Götalands	Trollhättan	195 038	189 931	46 739	51 463	50 006
V. Götalands	Töreboda	174 815	185 653	42 553	48 162	49 745
V. Götalands	Uddevalla	196 873	203 172	47 119	49 102	50 029
V. Götalands	Ulricehamn	196 307	192 516	47 002	51 190	50 022
V. Götalands	Vara	186 365	185 409	44 944	50 604	49 894
V. Götalands	Vårgårda	191 532	193 142	46 013	50 072	49 960
V. Götalands	Vänersborg	192 538	204 393	46 221	47 952	49 973
V. Götalands	Åmål	175 281	182 059	42 649	49 003	49 750
V. Götalands	Öckerö	230 625	224 863	54 105	51 598	50 464
Värmlands	Arvika	186 415	204 046	44 954	46 756	50 500
Värmlands	Eda	159 744	171 401	39 433	47 993	50 433
Värmlands	Filipstad	173 005	172 130	42 178	50 587	50 467
Värmlands	Forshaga	183 661	196 029	44 384	47 845	50 493
Värmlands	Grums	188 461	185 637	45 377	50 990	50 505
Värmlands	Hagfors	187 007	199 972	45 076	47 722	50 501
Värmlands	Hammarö	226 014	233 798	53 151	48 794	50 599
Värmlands	Karlstad	206 503	209 369	49 112	49 812	50 550
Värmlands	Kil	190 009	196 845	45 698	48 991	50 509
Värmlands	Kristinehamn	184 702	191 387	44 599	49 022	50 495
Värmlands	Munkfors	174 370	185 708	42 461	48 059	50 470
Värmlands	Storfors	188 021	186 568	45 286	50 706	50 504
Värmlands	Sunne	180 155	201 400	43 658	46 008	50 484
Värmlands	Säffle	177 068	184 696	43 019	48 827	50 477
Värmlands	Torsby	181 013	183 936	43 836	49 801	50 487
Värmlands	Årjäng	156 675	174 325	38 798	46 752	50 426

Län	Kommun	Skatte- underlag	Prediktion	Utan utjämning	Demografisk utjämning	Nuvarande utjämning
Västerbottens	Bjurholm	165 631	181 725	40 652	47 074	50 567
Västerbottens	Dorotea	177 492	167 440	43 107	52 486	50 579
Västerbottens	Lycksele	198 004	205 402	47 353	48 874	50 599
Västerbottens	Malå	201 844	202 007	48 148	50 372	50 603
Västerbottens	Nordmaling	184 896	179 256	44 639	51 573	50 585
Västerbottens	Norsjö	185 118	186 786	44 685	50 060	50 586
Västerbottens	Robertsfors	188 083	185 755	45 299	50 887	50 589
Västerbottens	Skellefteå	204 650	207 700	48 729	49 774	50 606
Västerbottens	Sorsele	183 370	189 160	44 324	49 207	50 585
Västerbottens	Storuman	183 998	196 818	44 454	47 752	50 585
Västerbottens	Umeå	209 781	207 981	49 791	50 778	50 611
Västerbottens	Vilhelmina	172 269	189 889	42 026	46 758	50 574
Västerbottens	Vindeln	184 026	172 290	44 459	52 835	50 585
Västerbottens	Vännäs	196 512	206 603	47 044	48 317	50 597
Västerbottens	Åsele	177 176	174 117	43 041	51 039	50 578
Västernorrlands	Härnösand	191 370	205 517	45 980	47 477	50 827
Västernorrlands	Kramfors	191 321	194 101	45 969	49 830	50 827
Västernorrlands	Sollefteå	185 612	190 446	44 788	49 405	50 847
Västernorrlands	Sundsvall	217 202	208 406	51 327	52 226	50 739
Västernorrlands	Timrå	199 689	190 783	47 702	52 249	50 799
Västernorrlands	Ånge	191 707	179 203	46 049	52 994	50 825
Västernorrlands	Örnsköldsvik	208 383	209 162	49 501	50 244	50 769
Västmanlands	Arboga	188 966	196 157	45 482	48 917	50 362
Västmanlands	Fagersta	194 847	184 925	46 699	52 459	50 391
Västmanlands	Hallstahammar	190 985	183 116	45 900	52 035	50 372
Västmanlands	Kungsör	189 937	187 181	45 683	50 976	50 367
Västmanlands	Köping	195 385	186 565	46 811	52 231	50 394
Västmanlands	Norberg	189 821	175 798	45 659	53 309	50 366
Västmanlands	Sala	190 525	180 872	45 805	52 404	50 370
Västmanlands	Skinnskatteberg	187 738	176 761	45 228	52 678	50 356
Västmanlands	Surahammar	193 874	176 061	46 498	54 093	50 387
Västmanlands	Västerås	216 914	213 182	51 267	51 178	50 504

Tabell 9. Tabell över olika utjämningsystems konsekvenser för Sveriges kommuner år 2016. Siffrorna är i kronor per invånare.

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB.

TIMBRO

Kungsgatan 60, Box 3037,
103 61 Stockholm, Sweden
Telefon: +46 8 587 898 00
Fax: +46 8 667 00 37
E-mail: info@timbro.se