

Analys

Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s analysserie innehåller fördjupade, egeninitierade analyser inom ESV:s olika verksamhetsområden.

Publikationen kan laddas ner som PDF

Datum: 2014-03-25

Dnr: 3.8-143/2014

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Björn Andersson

Förord

Det här är den andra rapporten i Ekonomistyrningsverkets (ESV) serie med fördjupade analyser inom olika områden.

Denna rapport är en vidareutveckling av det temakapitel som ESV publicerade i septemberprognosen 2013 och handlar om hur den kommunala fastighetsavgiften fördelas mellan kommunerna och hur intäkterna har utvecklats för enskilda kommuner. Rapporten har utarbetats inom avdelningen Analys och prognoser. Utredaren Björn Andersson är rapportansvarig.

Stockholm 25 mars 2014
Mats Wikström

Innehåll

1	Inledning och övergripande resultat.....	5
2	Bakgrund.....	6
3	Hur påverkas kommunernas intäkter av den kommunala fastighetsavgiften?.....	7
3.1	Vilka faktorer påverkar intäktsutvecklingen?	7
3.2	Exempel – Norrtälje och Stockholm	9
4	Hur har kommunernas intäkter från fastighetsavgiften utvecklats?	10
4.1	Fastighetsavgift per invånare och kommun skiljer sig avsevärt.....	10
4.2	Fastighetsavgifterna har ökat snabbare än medelskattkraften	10
4.3	Hur har avgiftsunderlagets utveckling påverkat kommunernas intäkter?	11
4.4	Hur har avgiftsunderlagets storlek påverkat intäkterna?.....	12
4.5	Vad motsvarar intäktsförändringen i kommunalskatt?	15
	Bilaga 1 – Prognostiserade effekter av beslutade och föreslagna avgiftssänkningar.....	16
	Bilaga 2 – Prognostiserad utveckling av intäkterna	18
	Bilaga 3 – Förteckning över samtliga kommuners intäkter från fastighetsavgiften.....	esv.se

1 Inledning och övergripande resultat

Den statliga fastighetsskatten på bostäder ersattes 2008 av en kommunal fastighetsavgift. Fastighetsavgiften är takbegränsad till skillnad från fastighetsskatten.¹ Den maximala fastighetsavgiften uppgick till 6 000 kronor per småhus och till 1 200 kronor per lägenhet. Den maximala avgiften indexerades årligen med förändringen i inkomstbasbeloppet².

I den här rapporten redovisas hur kommunernas intäkter från fastighetsavgiften har utvecklats från 2008 då avgiften infördes. Intäktsutvecklingen skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Till exempel har Borgholms intäkter från fastighetsavgiften ökat med 136 procent samtidigt som intäkterna i Överkalix kommun bara har ökat med 3 procent. Analysen visar att en enskild kommuns intäkter från fastighetsavgiften i hög grad beror på hur stort kommunens avgiftsunderlag var när fastighetsavgiften infördes 2008.

Stora skillnader i intäktsutveckling mellan kommunerna

Via inkomstutjämningen påverkas de flesta kommuners intäkter av förändringar i medelskattkraften. Intäktsförändringar från fastighetsavgiften påverkar däremot bara den kommun där fastigheterna är belägna. Det innebär att kommunerna påverkas väldigt olika av fastighetsavgiften eftersom intäktsutvecklingen skiljer sig mycket åt mellan kommunerna.

Fastighetsavgiften har ökat med 3,4 miljarder kronor mellan 2008 och 2012. Det motsvarar i genomsnitt en höjning av kommunalskatten med 0,18 kronor. För ett par kommuner, Borgholm och Härjedalen, motsvarar dock intäktsökningen en höjning av kommunalskatten med mer än 1 krona. För Överkalix och Solna motsvarar intäktsökningen endast 2 öre i höjd kommunalskatt.

Varför utvecklas intäkterna olika?

Det finns i huvudsak två förklaringar till varför intäkterna utvecklas olika. Dels ser bostadsbestånden olika ut i olika kommuner och dels varierar den andel av bostadsbeståndet som är belagd med den maximala fastighetsavgiften. För vissa kommuner spelar även värdeförändringar på bostadsmarknaden en stor roll.

Kommuner med en stor andel småhus, många bostäder per invånare och högt taxerade bostadsfastigheter har ett jämförelsevis stort avgiftsunderlag. Därmed får de också större intäkter när avgiftsunderlaget, skattebasen, växer. I de kommuner där många av ägarna till kommunens fastigheter betalar den maximala fastighetsavgiften växer inte avgiftsunderlaget till följd av taxeringsvärdeshöjningar.

Vilka kommuner har haft de största intäktsökningarna?

Generellt har intäkterna utvecklats starkt i de kommuner som har många fritidshus och/eller många småhus för permanentboende. I kommuner med en stor andel lägenheter eller lågt taxerade bostäder har intäkterna utvecklats förhållandevis svagt.

På kort sikt påverkas inte kommunernas intäkter när nya bostäder byggs. Om en bostad rivs påverkas däremot intäkten negativt redan påföljande taxeringsår. Trots detta har intäkterna utvecklats starkare i de kommuner som har minskat sitt bostadsbestånd.

I storstadsregionerna påverkas inte intäkterna särskilt mycket av förändrade taxeringsvärden eftersom en stor andel av fastighetsägarna betalar den maximala avgiften. Kommunernas intäkter påverkas därför främst av förändringar i inkomstbasbeloppet.

¹ För den statliga fastighetsskatten fanns det dock begränsningsregler. Fastighetsskatten reducerades så att den under vissa förutsättningar maximalt kunde uppgå till 4 procent av hushållsinkomsten.

² Inkomstbasbeloppet fastställs årligen utifrån den genomsnittliga inkomstutvecklingen i Sverige

2 Bakgrund

År 2008 slopades den statliga fastighetsskatten för bostäder och ersattes av en kommunal skatt, den kommunala fastighetsavgiften³. Omläggningen var en delvis återgång till de principer som gällde innan 1991 års skattereform⁴. Med skattereformen slopades den kommunala beskattningen av fastigheter helt och ersattes med en höjning av den statliga fastighetsskatten. Fastighetsskatten sattes till 1,2 procent av taxeringsvärdet för småhus och till 2,5 procent av taxeringsvärdet för hyresfastigheter. Skattesatserna har varierat mellan åren och skatteuttaget begränsades vissa år genom frysningar av taxeringsvärden och genom medgivandet av skattereduktioner. Mellan 2001 och 2006 var skattesatsen för småhus 1 procent och sänktes till 0,75 procent 2007. För hyreshusen var skattesatsen 0,5 procent och sänktes till 0,4 procent 2007.

Omläggningen innebar att skattesatsen för småhus var oförändrad, 0,75 procent av taxeringsvärdet⁵, men samtidigt begränsades skatten till 6 000 kronor per småhus. Även skattesatsen för hyresbostäder var oförändrad, 0,4 procent av taxeringsvärdet, men skatten begränsades till 1 200 kronor per lägenhet. Omläggningen som innebar en sänkning av den löpande fastighetsbeskattningen på uppskattningsvis 4 miljarder kronor⁶ finansierades med en höjning av skatten vid avyttring av bostaden.

Trots att skatten är en kommunal fastighetsavgift så kommer inte hela skatten kommunerna tillgodo utan ett årligt belopp om 390 miljoner kronor betalas inte ut till kommunerna utan stannar kvar på den statliga budgeten. Införandeåret var omläggningen neutral för kommunsektorn eftersom det generella statsbidraget drogs ner med ett belopp motsvarande den fastighetsavgift som betalades ut till kommunsektorn. Den slutliga fastighetsavgiften blev emellertid 390 miljoner kronor högre än den avgift som betalades ut till kommunerna. Eftersom det bara är intäktförändringarna mellan taxeringsåren som betalas ut till kommunerna tillsammans med schablonbeloppet från 2008 kvarstår 390 miljoner kronor på statens budget varje år.

På sikt innebär omläggningen att kommunerna får ytterligare ett skatteunderlag utöver skatteunderlaget för den kommunala inkomstskatten. Mellan 2008 och 2012 har den kommunala fastighetsavgiften ökat med 27,3 procent⁷, till följd av höjda taxeringsvärden och indexeringen av de maximala avgifterna per småhus och lägenhet. I den här analysen tittar vi närmare på vad det nya skatteunderlaget betyder för enskilda kommuner.

³ Prop. 2007/08:27. I juridisk mening är den kommunala fastighetsavgiften en skatt.

⁴ Kommunerna var till och med 1986 garanterade en intäkt genom den s.k. garantibeskattningen.

⁵ Riksdagen beslutade hösten 2006 om en sänkning av fastighetsskatten från 1 procent till 0,75 procent av taxeringsvärdet från och med 2007.

⁶ Prop. 2007/08:27.

⁷ Kommunernas intäkter från fastighetsavgiften har dock ökat med 26,4 procent.

3 Hur påverkas kommunernas intäkter av den kommunala fastighetsavgiften?

När den kommunala fastighetsavgiften infördes 2008 fick kommunerna inte den avgift som utgick på de fastigheter som fanns i kommunen. I stället fick varje kommun en avgift som motsvarade ett fast belopp, 1 315 kronor, per invånare. Samtidigt minskades det generella statsbidraget till kommunerna med ett sammanlagt lika stort belopp – 12,1 miljarder kronor. Därför påverkades varken de enskilda kommunernas eller kommunsektorns intäkter i samband med införandet. Från 2009 justeras däremot varje kommuns intäkt med hänsyn till fastighetsavgiftens förändring i kronor räknat mellan de två senaste taxeringsåren. De årliga intäktsförändringarna efter 2008 tillgodoräknas alltså varje enskild kommun.

Konstruktionen med att varje kommun får ett fast belopp per invånare samt förändringen av fastighetsavgiften som sker efter 2008 innebär att kommunen inte får den avgift som fastighetsägarna betalar för de fastigheter som ligger i kommunen, se tabell 1.

Tabell 1. Beräkningsexempel

Exemplet illustrerar inbetald fastighetsavgift samt en kommuns intäkter från fastighetsavgiften. Kommunen hade 1 000 invånare den 1 november 2007 och den inbetalda avgiften från ägarna av kommunens fastigheter antas öka med 2 procent per år.

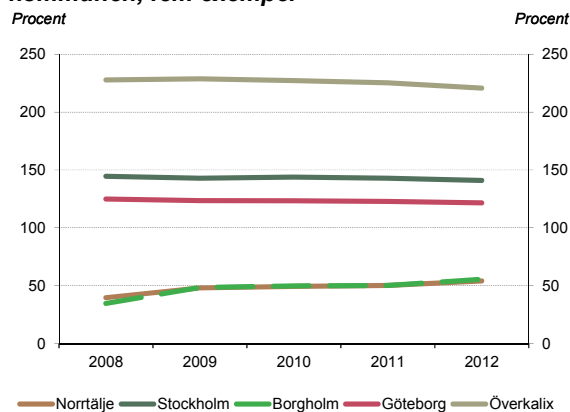
tkr/procent	2008	2009	2010	2011	2030
Inbetald fastighetsavgift av ägarna till kommunens fastigheter, tkr (1)	2 630	2 683	2 736	2 791	4 066
Kommunens intäkt, tkr (2)	1 315	1 368	1 421	1 476	2 751
Differens, tkr (=2-1)	-1 315	-1 315	-1 315	-1 315	-1 315
Kommunens andel (=2/1)	50 %	51 %	52 %	53 %	68 %
%-utv. offentliga sektorn	-	2 %	2 %	2 %	2 %
%-utv. kommunen	-	4 %	4 %	4 %	3 %

Källa: ESV

Det innebär att vissa kommuner får en lägre intäkt än vad ägarna till kommunens fastigheter betalar och vissa får en högre intäkt. Av landets 290 kommuner har 144 en intäkt som överstiger den

totalt inbetalda fastighetsavgiften och 146 kommuner har en lägre intäkt än vad kommunens fastighetsägare betalar in. I webbilagan, bilaga 3, framgår vilka kommuner som är nettobetalarare respektive nettomottagare. I diagram 1 visas fem exempel. Norrtälje och Borgholm är nettobetalarare medan Göteborg, Stockholm och Överkalix är nettomottagare.

Diagram 1. Andel av intäkten som förs över till kommunen, fem exempel



Källa: SKL, SKV och ESV

Anm.: Kommuner med en andel över 100 procent får en högre intäkt än vad ägarna till kommunens fastigheter betalar. Till exempel överförs en andel av intäkten som är större än 100 procent till kommuner där många bor i lägenheter eftersom intäkten till dessa kommuner 2008 blev lägre än det fastställda schablonbeloppet om 1 315 kronor per invånare som gick ut till alla kommuner.

3.1 Vilka faktorer påverkar intäktsutvecklingen?

Kommunernas intäkter från fastighetsavgifterna påverkas dels av avgiftsunderlagets storlek 2008, dels av avgiftsunderlagets utveckling sedan 2008, som i sin tur påverkas av olika faktorer.

Avgiftsunderlagets storlek 2008 påverkades av:

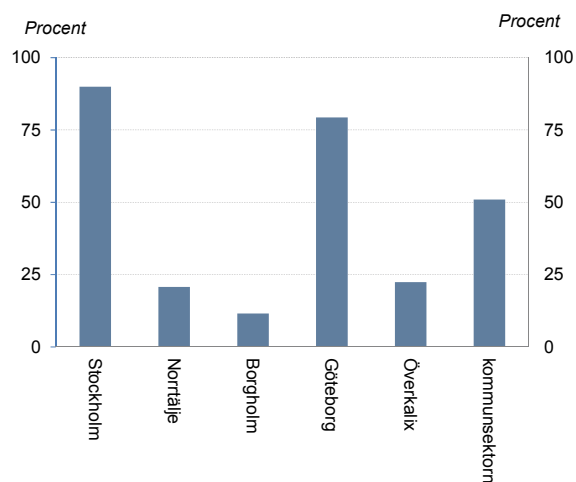
- Hur stor andel av bostadsbeståndet som bestod av lägenheter kontra småhus
- Antal invånare per bostad
- Fastigheternas taxeringsvärden

Avgiftsunderlagets utveckling sedan 2008 påverkas av:

- Inkomstbasbeloppets utveckling
- Taxeringsvärdenas utveckling
- Antalet bostäder som försvinner genom rivning eller ombyggnation
- Antalet bostäder som tillkommer genom nybyggnation, ombyggnation eller fastighetsförrättning
- Andelen fastighetsägare som betalar den maximala fastighetsavgiften

Om en stor andel av kommunens bostadsbestånd utgörs av lägenheter är summan av de inbetalda fastighetsavgifterna från ägarna av kommunens fastigheter lägre än genomsnittet eftersom avgiften per lägenhet är lägre än avgiften per småhus. Det innebär vidare att intäktsförändringarna blir mindre mellan beskattningsåren eftersom avgiftsunderlaget är mindre.

Diagram 2. Andel av bostadsbeståndet som bestod av lägenheter 2008

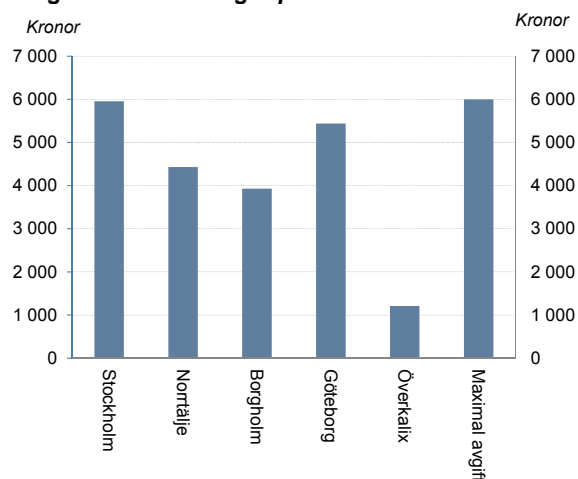


Källa: SCB och ESV

I kommuner där fastigheterna är högt värderade betalar en stor andel av fastighetsägarna den maximala fastighetsavgiften. Därmed påverkas kommunens intäkter mindre av värdeförändringar på bostadsmarknaden eftersom ändrade taxeringsvärden inte får genomslag i fastighetsavgifterna. Den maximala fastighetsavgiften indexerar dock varje år utifrån förändringen i inkomstbasbeloppet. I storstadsregionerna påverkas därför

kommunernas intäkter framför allt av förändringar i inkomstbasbeloppet.

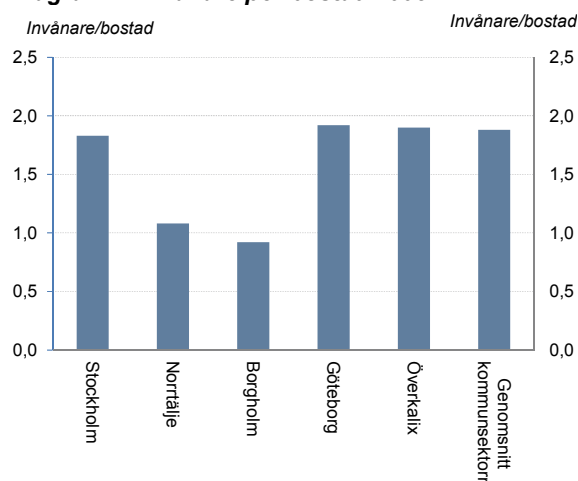
Diagram 3. Medelavgift per småhus 2008



Källa: SCB, SKV och ESV

Antalet invånare per bostad skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. En viktig förklaring till det är antalet fritidshus, som varierar mycket mellan kommunerna.

Diagram 4. Invånare per bostad 2008



Källa: SCB och ESV

Ungefär halva bostadsbeståndet i Borgholm och Norrköping består exempelvis av fritidshus, vilket gör att invånarantalet per bostad blir lågt. Eftersom schablonbeloppet fastställdes utifrån invånarantalet och inte utifrån bostadsbeståndet förs en relativt liten andel av intäkten från fastighetsavgiften över till dessa kommuner. Med

andra ord är avgiftsunderlagen större än schablonbeloppen i dessa kommuner, vilket medför att en intäkthöjning på till exempel 1 procent från ägarna av kommunens fastigheter gör att kommunernas intäkter ökar med ungefär 3 procent, se tabell 1.

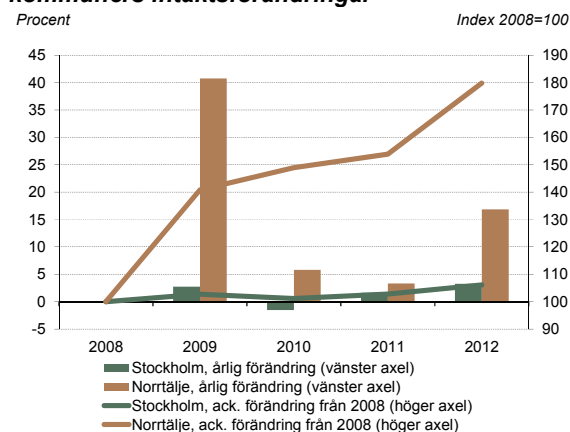
3.2 Exempel – Norrtälje och Stockholm

För att illustrera hur dessa faktorer påverkar fastighetsavgiften jämför vi i nästa diagram utvecklingen av fastighetsavgiften i Norrtälje och Stockholms kommuner.

Fram till och med 2012 har intäkterna i Norrtäljes kommun ökat nästan lika mycket som intäkterna i Stockholms kommun, fastän invånarantalet och avgiftsunderlaget är betydligt lägre i Norrtälje. Det beror på att ungefär 60 procent av intäkterna i Stockholms kommun är avgifter för lägenheter. Motsvarande andel i Norrtälje kommun är endast 5 procent. Dessutom har de allmänna och förenklade fastighetstaxeringarna av småhus och flerbostadshus medfört större intäktsökningar i Norrtälje kommun eftersom fler

fastigheter har en fastighetsavgift som är lägre än den maximala avgiften. I Stockholms kommun påverkas fastighetsavgiften främst av förändringar i inkomstbasbeloppet. Kommunens intäkter ökar dock långsammare än inkomstbasbeloppet eftersom avgiftsunderlaget är lägre än det ursprungliga schablonbeloppet 2008, se diagram 1 samt tabell 1.

Diagram 5. Norrtäljes och Stockholms kommuners intäktsförändringar⁸



Källa: SKL, SKV och ESV

⁸ Från början hade inte Skatteverket fullständiga uppgifter om alla lägenheter belägna i flerbostadshus. Fastighetsägare som inte hade uppgett antalet lägenheter till Skatteverket fick betala en fastighetsavgift som motsvarade 0,4 procent av taxeringsvärdet på flerbostadshuset. Det ledde till att många fastighetsägare rapporterade in uppgifterna till Skatteverket och 2010 hade de i princip fullständig täckning. Sannolikt är det förklaringen till varför Stockholms kommuns intäkter minskade 2010.

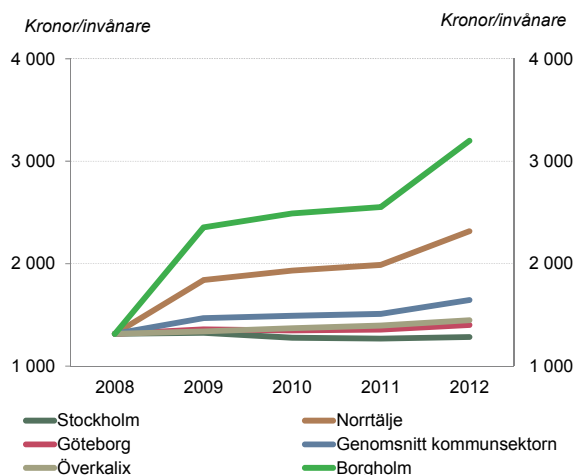
4 Hur har kommunernas intäkter från fastighetsavgiften utvecklats?

Sedan den kommunala fastighetsavgiften infördes 2008 har samtliga kommuner haft en positiv intäktsutveckling – åtminstone nominellt. Variationen är dock stor mellan kommunerna. Exempelvis är intäkterna i Borgholms kommun 136 procent högre 2012 än vad de var 2008 samtidigt som intäkterna i Överkalix kommun bara har ökat med 3 procent under samma period. Borgholms kommun har haft den högsta intäktsökningen och Överkalix kommun har haft den lägsta intäktsökningen under perioden 2008–2012.

4.1 Fastighetsavgift per invånare och kommun skiljer sig avsevärt

För att jämföra förändringarna per kommun har intäkterna från fastighetsavgiften per invånare beräknats. Av diagram 6 framgår att intäkten per invånare skiljer sig åt avsevärt mellan kommunerna. I Borgholms och Norrtäljes kommuner ökade intäkterna mycket både 2009 och 2012 till följd av de förenklade fastighetstaxeringarna av småhus. Intäkterna i Göteborgs och Överkalix kommuner har utvecklats i något starkare takt än befolkningens mängden.

Diagram 6. Fastighetsavgift per invånare från 2008 för fem kommuner samt för kommunsektorn totalt



Källa: SCB, SKL, SKV och ESV

Intäkterna i Stockholm har ökat något svagare än befolkningens mängden. Schablonbeloppen för Borgholm och Norrtälje var mycket lägre än den faktiska fastighetsavgiften för respektive kommuns fastigheter 2008. Detta har bidragit till att intäkten per invånare har ökat mycket i dessa kommuner. I Göteborg, Stockholm och Överkalix var förhållandet det omvända. I Göteborg och Stockholm betalar en stor andel av fastighetsägarna den maximala fastighetsavgiften vilket också förklarar den relativt måttliga intäktsökningen per invånare.

4.2 Fastighetsavgifterna har ökat snabbare än medelskattkraften⁹

Om vi jämför utvecklingen av fastighetsavgifterna med utvecklingen av medelskattkraften så har fastighetsavgifterna ökat betydligt snabbare. För perioden 2008–2012 har fastighetsavgiften i genomsnitt ökat med 22 procent per invånare samtidigt som medelskattkraften bara har ökat med 12 procent. Det är endast i 19 kommuner som intäkterna från fastighetsavgiften per invånare har ökat svagare än medelskattkraften i riket. Dessa kommuner redovisas nedan. Intäktsförändringen per invånare från fastighetsavgiften redovisas inom parentes ().

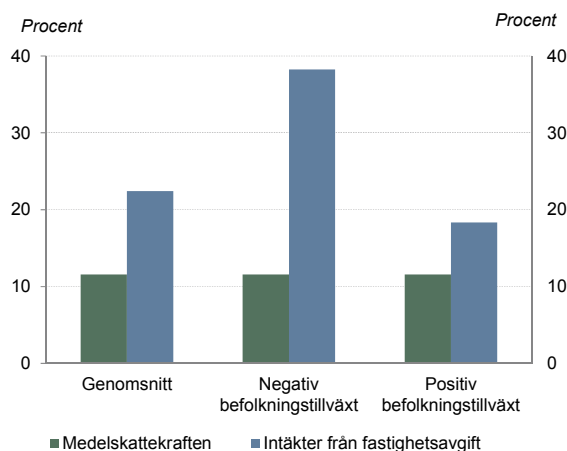
Botkyrka (8,6%)	Burlöv (10,4%)
Göteborg (6,7%)	Järfälla (10,4%)
Lund (11,5%)	Malmö (2,8%)
Nacka (8,2%)	Norberg (11,6%)
Norsjö (7,2%)	Partille (9,8%)
Sigtuna (10,3%)	Sollentuna (9,6%)
Solna (-5,2%)	Stockholm (-2,3%)
Sundbyberg (-4,3%)	Upplands Väsby (10,2%)
Uppsala (8,5%)	Överkalix (10,1%)
Övertorneå (9,5%)	

⁹ Medelskattkraften utgörs av den kommunalt beskattningsbara inkomsten (löner, pensioner etc.) dividerat med antalet invånare.

Fastighetsavgiften är inte beroende av befolkningsutvecklingen såsom intäkterna från den kommunala inkomstkatten är. I de kommuner där befolkningen har minskat har intäkterna från fastighetsavgiften ökat mer än i övriga kommuner, både procentuellt och per invånare räknat. Det beror bland annat på att fler fastigheter har en fastighetsavgift som är lägre än den maximala avgiften vilket ger utrymme för höjda intäkter när taxeringsvärdena ökar.

Via inkomstutjämnningen påverkas de flesta kommuners intäkter av förändringar i medelskattekraften. Intäktsförändringar från fastighetsavgiften påverkar däremot bara den kommun där fastigheterna är belägna. Eftersom fastighetsavgiften har ökat mer i de kommuner som har haft en negativ befolkningsutveckling har fastighetsavgiften blivit en viktigare inkomstkälla i dessa kommuner.

Diagram 7. Kommunernas intäktsutveckling per invånare 2008–2012



Källa: SCB, SKL, SKV och ESV

Anm.: Medelskattekraften är den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten per invånare i riket. Via inkomstutjämnningen garanteras alla kommuner en skattekraft som uppgår till 115 % av medelskattekraften per kommuninvånare.

I genomsnitt uppgick fastighetsavgiften till 3,7 procent av kommunernas inkomstkatter inklusive inkomstutjämningsbidrag/avgift 2012. I de 145 kommuner där befolkningen har minskat uppgick fastighetsavgiften i genomsnitt till 4,0 procent av inkomstkatten och i övriga kommuner uppgick fastighetsavgiften i genomsnitt till

3,6 procent av inkomstkatten 2012. Det är dock stora variationer mellan enskilda kommuner.

4.3 Hur har avgiftsunderlagets utveckling påverkat kommunernas intäkter?

På kort sikt påverkas avgiftsunderlaget av antalet bostäder som försvinner genom exempelvis rivning. Om en bostad försvinner minskar avgiftsunderlaget redan påföljande år. Tillkommer det bostäder, genom nybyggnation, tar det 16 år¹⁰ innan avgiftsunderlaget ökar. Under perioden 2008–2012 har antalet bostäder i landet ökat med 1,9 procent, fritidshusen exkluderade.¹¹ I 67 kommuner har bostadsbeståndet minskat, se tabell 2.

Tabell 2. Bostadsbeståndets utveckling 2008–2012

Antal kommuner

Antal	Negativ utveckling av bostadsbeståndet	Positiv utveckling av bostadsbeståndet	Summa
Negativ befolkningstillväxt	62	83	145
Positiv befolkningstillväxt	5	140	145
Summa	67	223	290

Källa: SCB och ESV

Som tidigare nämnts har kommunernas intäkter från fastighetsavgifter ökat mest i de kommuner som har haft en negativ befolkningstillväxt. Det förklaras främst av att många av dessa kommuner tilldelades en relativt liten andel av intäkterna från fastighetsavgifterna vid införandet 2008, vilket visar att avgiftsunderlaget är jämförelsevis stort. Eftersom intäkterna från fastighetsavgiften ökar relativt mycket i dessa kommuner, samtidigt som befolkningen minskar, blir fastighetsavgiften en allt viktigare inkomstkälla för kommunerna.

¹⁰ nybyggda bostäder är avgiftsbefriade från fastighetsavgift de 15 första åren, se bilaga 1.

¹¹ Inkluderas fritidshusen har bostadsbeståndet ökat med 2,1 procent

Tabell 3. Utveckling av kommunernas intäkter från fastighetsavgifter 2008–2012

Procentuell förändring av intäkten

Procent	Negativ utveckling av bostadsbeståndet	Positiv utveckling av bostadsbeståndet	Summa
Negativ befolkningstillväxt	30,4	38,3	35,8
Positiv befolkningstillväxt	28,0	23,8	23,9
Summa	29,9	26,1	26,4

Källa: SCB, SKL, SKV och ESV

Avgiftsunderlaget påverkas också av taxeringsvärdenas utveckling. I kommuner där en stor andel av fastighetsägarna betalar den maximala fastighetsavgiften påverkas dock inte avgiftsunderlaget särskilt mycket av ändrade taxeringsvärden.

Under perioden 2008–2012 har taxeringsvärdena för bostadsfastigheter i landet ökat med 48,0 procent, fritidshusen inkluderade, samtidigt som kommunernas intäkter från fastighetsavgiften har ökat med 26,4 procent. För många kommuner förklaras det bland annat av att många fastigheter har åsatts den maximala fastighetsavgiften och att inkomstbasbeloppet ökat långsammare än taxeringsvärdena. En annan orsak är att antalet bostäder (taxeringsenheter) har ökat, vilket inte har påverkat avgiftsunderlaget i samma utsträckning eftersom nybyggda bostäder är avgiftsbefriade.

Tabell 4. Utvecklingen av sammanlagt taxeringsvärde 2008–2012

Procentuell förändring

Procent	Negativ utveckling av bostadsbeståndet	Positiv utveckling av bostadsbeståndet	Summa
Negativ befolkningstillväxt	40,6	51,2	48,7
Positiv befolkningstillväxt	43,4	47,9	47,9
Summa	41,3	48,2	48,0

Källa: SCB och ESV

I 22 kommuner har intäkterna från fastighetsavgiften ökat mer än taxeringsvärdena på bostäderna i kommunen. För 19 av dessa kommuner beror detta på att schablonbeloppet 2008 fastställdes på en nivå som understeg den faktiska fastighetsavgiften. Avgiftsunderlaget är med

andra ord förhållandevis stort i de kommunerna. Detta leder till att kommunens intäkter utvecklas starkare än förändringen av taxeringsvärdena trots att avgiftsunderlaget reduceras till följd av takavgifter och avgiftsbefrielse för nybyggda bostäder. För övriga kommuner, Norsjö, Överkalix och Övertorneå, har intäkterna ökat mer än taxeringsvärdena på grund av att taxeringsvärdena har ökat svagt, eller till och med minskat i två fall. Det gör att indexeringen av de maximala fastighetsavgifterna ger en jämförelsevis stark utveckling av avgiftsunderlaget.

4.4 Hur har avgiftsunderlagets storlek påverkat intäkterna?

Om schablonbeloppet som betalades ut till kommunen 2008 var lägre än fastighetsavgiften för de fastigheter som fanns i kommunen bidrar detta till att kommunernas intäkter påverkas relativt mycket vid ett förändrat avgiftsunderlag, procentuellt sett. Det beror på att den fastighetsavgift som utgår på de bostäder som finns i kommunen är högre än de intäkter kommunen får som fastighetsavgift. Om schablonbeloppet exempelvis uppgick till 50 procent av den fastighetsavgift som utgick på bostäderna 2008 har kommunens intäkter ökat med 40 procent om fastighetsavgiften har ökat med 20 procent.¹² Det omvända gäller om schablonbeloppet var högre än de inbetalda fastighetsavgifterna 2008.

Om schablonbeloppet hade anpassats individuellt för varje kommun så att hela fastighetsavgiften som utgår på bostäderna i kommunen hade förts över till kommunen hade emellertid samma effekt uppstått, under förutsättning att även det generella statsbidraget hade justerats individuellt per kommun. *Det är alltså inte de enhetliga schablonbeloppen i sig som ger upphov till de stora skillnaderna mellan kommunerna. Det är i stället avgiftsunderlagets storlek vid införandet som påverkar intäkternas utvecklingspotential.* Avgiftsunderlagets storlek 2008 påverkades i sin tur av bostadsbeståndets karaktär. Kommuner med en stor andel småhus, förhållandevis många bostäder per invånare och

¹² Se tabell 1

högt taxerade bostadsfastigheter har med andra ord en större skattebas. De får därmed också större intäkter när skattebasen ökar.

I de kommuner där en stor andel av ägarna till kommunens fastigheter betalar den maximala fastighetsavgiften påverkas inte kommunens intäkter i lika hög grad av svängningar i taxeringsvärdena, eftersom avgiftsunderlaget i de fallen inte påverkas av detta. Beroende på utvecklingen av taxeringsvärdena kan detta vara både positivt och negativt för kommunen. I kommuner där avgiftsunderlaget är stort och många fastighetsägare inte betalar den maximala fastighetsavgiften finns det dock möjlighet till stora intäktsökningar om bostäderna ökar i värde. Det motsatta gäller vid värdeminskningar.

I tabellerna 5 och 6 redovisas de 10 kommuner som haft de största respektive lägsta intäktsökningarna. I de kommuner där intäkterna har ökat mest var andelen av intäkten som fördes över till kommunerna vid införandet låg (avgiftsunderlaget är med andra ord stort), vilket gör att kommunens intäkter har ökat betydligt mer än de fastighetsavgifter som ägarna till fastigheterna betalar, procentuellt sett. För de kommuner som har haft de lägsta intäktsökningarna är förhållandet det omvända. I dessa kommuner är avgiftsunderlaget litet. Tre av kommunerna med de lägsta intäktsökningarna, Solna, Stockholm och Sundbyberg, har ett bostadsbestånd som till stor del består av lägenheter. Det förklarar varför avgiftsunderlaget är litet i dessa kommuner. För övriga sju kommuner i tabellen är avgiftsunderlaget litet till följd av att medelavgifterna per bostad är låga.

De kommuner som haft de lägsta intäktsökningarna har också haft en relativt svag utveckling av taxeringsvärdena. Det finns dock undantag. Till exempel har taxeringsvärdena utvecklats förhållandevis starkt i Sundbyberg och Stockholm, men i dessa kommuner betalar en stor andel av fastighetsägarna den maximala avgiften och därför påverkas inte avgiftsunderlaget speciellt mycket av värdehöjningen. De kommuner som har haft de största intäktsökningarna har förhållandevis många bostäder per invånare, vilket förklaras av att det finns många fritidshus i dessa kommuner. Bostadsbeståndet i dessa kommuner består i jämförelsevis hög utsträckning av småhus vilket också har bidragit till att avgiftsunderlaget är stort och att intäkterna därmed har ökat snabbt. Dessutom har fastighetstaxeringarna genererat högre avgifter eftersom relativt många fastighetsägare inte betalade den maximala fastighetsavgiften vid införandet 2008.

I dessa kommuner har medelavgifterna per bostad ökat betydligt mer än de maximala fastighetsavgifterna, som indexeras med inkomstbasbeloppet. I takt med att fler fastighetsägare betalar den maximala fastighetsavgiften kommer intäktsökningarna att minska, även om taxeringsvärdena fortsätter att öka. I exempelvis Båstad kommun, där intäkten har ökat med 64 procent¹³, finns det små förutsättningar för fortsatta intäktsökningar till följd av höjda taxeringsvärden eftersom medelavgifterna per småhus och lägenhet har närmat sig de maximala fastighetsavgifterna.

¹³ Båstad har placering 18 och ingår därför inte i tabell 5

Tabell 5. De kommuner där intäkterna från fastighetsavgiften har ökat mest
Utveckling 2008–2012

Ökad utbetalning av fastighetsavgiftsmedel			Andel av fastighetsavgiften som fördes över till kommunen ¹		Fastighetsavgifternas sammanlagda förändring		Antal invånare per bostad		Andel lägenheter av totala bostadsbeståndet		Medelavgift per småhus, kronor	
Kommun	2008–2012	Place-ring	Andel 2008	Place-ring	2008–2012	Place-ring	Antal 2008	Place-ring	Andel 2008	Place-ring	2008	Place-ring
Borgholm	136%	1	35%	289	47%	29	0,9	288	12%	283	3 930	124
Härjedalen	134%	2	59%	270	79%	1	0,9	287	16%	267	2 276	248
Malung-Sälén	116%	3	44%	282	51%	22	0,9	289	26%	196	3 427	159
Åre	104%	4	55%	277	57%	8	0,9	290	37%	112	2 803	213
Mörbylånga	84%	5	52%	278	44%	39	1,5	270	10%	284	4 162	106
Älvdalen	84%	6	69%	258	58%	7	1,1	284	18%	264	2 338	244
Norrtälje	80%	7	40%	285	32%	137	1,1	286	21%	242	4 431	89
Valdemarsvik	79%	8	57%	271	45%	34	1,3	277	22%	233	3 740	136
Tanum	76%	9	35%	288	27%	182	1,2	282	12%	282	5 161	34
Sotenäs	76%	10	34%	290	26%	194	1,1	285	15%	272	5 124	37

Källa: SCB, SKL, SKV och ESV

Anm.: Placeringen anger kommunernas placering sinsemellan, dvs. en kommun med placering 1 har den högsta förändringen, andelen, antalet eller medelavgiften och en kommun med placering 290 har den lägsta.

¹ Ett mått på avgiftsunderlagets storlek i förhållande till andra kommuner. En låg andel innebär att avgiftsunderlaget är förhållandevis stort.**Tabell 6. De kommuner där intäkterna från fastighetsavgiften har ökat minst**
Utveckling 2008–2012

Ökad utbetalning av fastighetsavgiftsmedel			Andel av fastighetsavgiften som fördes över till kommunen ¹		Fastighetsavgifternas sammanlagda förändring		Antal invånare per bostad		Andel lägenheter av totala bostadsbeståndet		Medelavgift per småhus, kronor	
Kommun	2008–2012	Place-ring	Andel 2008	Place-ring	2008–2012	Place-ring	Antal 2008	Place-ring	Andel 2008	Place-ring	2008	Place-ring
Änge	10%	281	247%	4	24%	218	1,9	141	34%	126	1 278	281
Vindeln	9%	282	172%	25	15%	279	2,0	62	18%	263	1 655	268
Ragunda	8%	283	243%	5	21%	250	1,9	115	21%	247	1 222	283
Malå	8%	284	263%	3	22%	237	2,1	51	29%	164	1 281	280
Sundbyberg	8%	285	180%	19	15%	281	1,8	190	94%	2	4 162 ²	107
Stockholm	6%	286	145%	35	9%	287	1,8	176	90%	3	5 955	1
Solna	4%	287	189%	15	8%	288	1,7	215	98%	1	5 580	11
Norsjö	4%	288	278%	2	10%	286	2,2	40	26%	194	1 135	289
Övertorneå	4%	289	194%	14	7%	289	1,9	102	25%	207	1 565	271
Överkalix	3%	290	228%	8	6%	290	1,9	127	22%	235	1 207	284

Källa: SCB, SKL, SKV och ESV

Anm.: Placeringen anger kommunernas placering sinsemellan, dvs. en kommun med placering 1 har den högsta förändringen, andelen, antalet eller medelavgiften och en kommun med placering 290 har den lägsta.

¹ Ett mått på avgiftsunderlagets storlek i förhållande till andra kommuner. En låg andel innebär att avgiftsunderlaget är förhållandevis stort.² Cirka 20 procent av småhusen i Sundbyberg är byggda under perioden 2004–2008 och var därför avgiftsbefriade 2008. Därför var medelavgiften låg i förhållande till småhusens taxeringsvärden.

4.5 Vad motsvarar intäktsförändringen i kommunalskatt?

De kommuner som hade ett förhållandevis stort avgiftsunderlag vid införandet och som därför tilldelades en lägre andel av intäkterna än vad ägarna till kommunens fastigheter betalar (nettobetalarna) har haft en starkare utveckling av intäkterna än kommunerna som är nettomottagare. Det innebär att fastighetsavgiften är en viktigare inkomstkälla för dessa kommuner eftersom intäkten per invånare är högre, se diagram 8.

År 2012 var den kommunala (kommuner och landsting) genomsnittliga skattesatsen 31,60 procent. För nettobetalarna motsvarar den höjda nivån, från schablonbeloppet på 1 315 kronor per invånare, en höjning av kommunalskatten med 0,24 kronor (0,24 procentenheter) och för nettomottagarna motsvarar den höjda nivån en höjd kommunalskatt med 0,14 kronor. För samtliga kommuner tillsammans motsvarar det en höjd kommunalskatt med 0,18 kronor.

Intäktskillnaderna mellan kommunerna är stora och motsvarar mellan 0,02 och 1,17 kronor i höjd kommunalskatt. I tabell 7 framgår vad intäktsökningarna motsvarar i höjd kommunalskatt för kommunerna med de högsta respektive lägsta intäktsökningarna. Nio av kommunerna med de högsta intäktsökningarna är nettobetalare och nio av kommuner med de lägsta intäktsökningarna är nettomottagare.

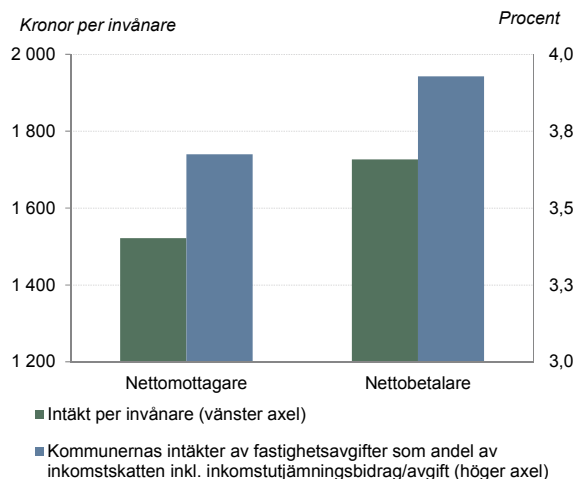
Tabell 7. Vad intäktsökningen motsvarar i höjd kommunal utdebitering

Högst intäktsökning omräknat i höjd kommunalskatt		Lägst intäktsökning omräknat i höjd kommunalskatt	
Kommun	Kronor	Kommun	Kronor
BORGHOLM	1,17	ÖVERKALIX	0,02
HÄRJEDALEN	1,15	SOLNA	0,02
MALUNG-SÅLEN	0,97	NORSJÖ	0,03
ÅRE	0,84	STOCKHOLM	0,03
ÄLVDALEN	0,75	ÖVERTORNEÅ	0,03
BERG	0,68	SUNDBYBERG	0,05
VALDEMARSVIK	0,68	DANDERYD	0,06
STORUMAN	0,64	MALÅ	0,07
MÖRBYLÅNGA	0,62	LIDINGÖ	0,07
TANUM	0,61	VINDELN	0,07

Källa: ESV

I genomsnitt utgör fastighetsavgiften 3,7 procent av kommunernas inkomstskatter inklusive inkomstutjämningsbidrag/avgift. Det varierar dock mycket mellan kommunerna, från 3,0 till 7,2 procent.

Diagram 8. Genomsnittlig intäkt per invånare 2012



Källa: SCB, SKL, SKV och ESV

Bilaga 1 – Prognostiserade effekter av beslutade och föreslagna avgiftssänkningar

För att öka fastighetsägarnas incitament att bygga fler bostäder har riksdagen beslutat att sänka fastighetsavgiften för befintliga flerbostadshus och att nybyggda bostäder ska ha undantag från fastighetsavgift de 15 första åren. Det finns också förslag på att avskaffa fastighetsavgiften för hyresbostäder från och med 2015 för att därigenom öka utbudet av bostäder med denna upplåtelseform.¹⁴ För kommunerna blir det i så fall lönsamt om hyresbostäder omvandlas till bostadsrätter eller ägda bostäder eftersom det ger ett ökat avgiftsunderlag för kommunen.

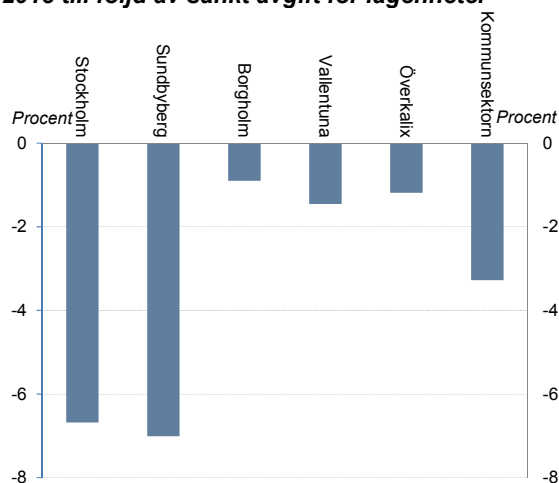
När fastighetsavgiften infördes 2008 var nybyggda bostäder avgiftsbefriade i fem år och halvt avgiftsbefriade i de därpå kommande fem åren. Den nu gällande avgiftssänkningen gör att byggnader som färdigställs 2012 eller senare kommer att bli helt avgiftsbefriade i 15 år i stället. Därmed kommer intäkterna till kommunerna att minska från och med 2018.¹⁵

År 2013 sänktes fastighetsavgiften för flerbostadshus. Som kompensation för den sänkta avgiften höjdes det generella statsbidraget med 0,6 miljarder kronor. Bidraget fördelas dock inte till kommunerna utifrån förändringarna i de enskilda kommunernas avgiftsunderlag utan med ett enhetligt belopp per invånare. Kommuner med en stor andel lägenheter kommer alltså inte få full kompensation för avgiftssänkningen. Om fastighetsavgiften för hyresbostäder avskaffas 2015 kommer kommunsektorn att kompenseras på samma sätt. Det generella statsbidraget kommer i så fall att höjas med 2,1 miljarder kronor enligt förslaget. I diagrammen 9 och 10 visas fem exempel på hur intäkterna påverkas av dessa båda avgiftssänkningar.

Båda förslagen innebär att kommuner med en stor andel lägenheter kommer att få de största

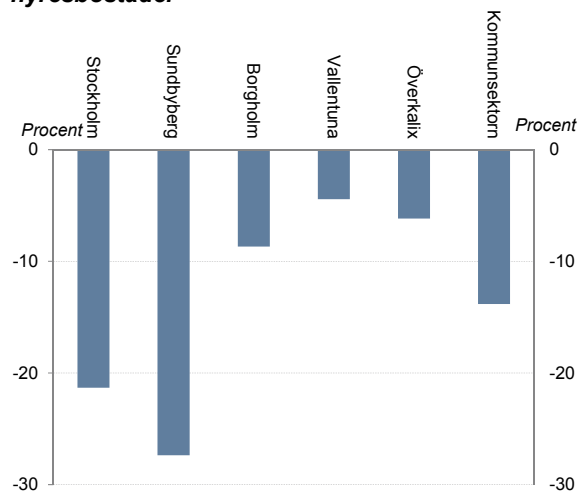
intäktsminskningarna eftersom det framför allt är lägenheter som upplåts via hyresrätt.

Diagram 9. Prognostiserad intäktsförändring 2013 till följd av sänkt avgift för lägenheter



Källa: ESV

Diagram 10. Prognostiserad intäktsförändring 2015 till följd av avskaffad fastighetsavgift för hyresbostäder



Källa: ESV

I Stockholm och Sundbybergs kommuner bor en stor andel av befolkningen i lägenheter och dessutom upplåts en ganska stor del via hyresrätter. Det gör att intäkterna minskar förhållandevis mycket i dessa kommuner till följd av avgifts-

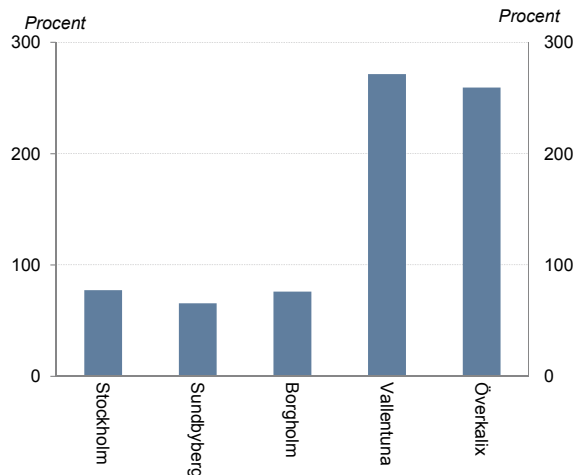
¹⁴ Vissa bostadsbeskattningsfrågor, Betänkande av Bostadsbeskattningskommittén, SOU 2014:1

¹⁵ Eventuellt kommer det generella statsbidraget att höjas från och med 2018 till följd av detta

sänkningarna, vilket i sin tur leder till att de inte kommer att bli fullt kompenserade via det generella statsbidraget. Borgholm har en relativt liten andel lägenheter vilket gör att intäkten påverkas jämförelsevis lite. Antalet bostäder per invånare är dock lågt vilket gör att kompensationen också blir jämförelsevis låg eftersom den beräknas utifrån befolkningens mängd och inte utifrån avgiftsunderlagets storlek.

Kompensationen till Vallentuna och Överkalix kommuner kommer däremot att bli högre än intäktsminskningen. För Överkalix beror det på att avgiftsunderlaget är lågt vilket gör att kompensationen blir förhållandevis stor eftersom den beräknas utifrån befolkningens mängd. Att Vallentuna kompenseras med ett högre belopp än intäktsbortfallet beror på att en stor andel av lägenheterna i Vallentuna kommun upplåts via bostadsrätt. Därför kommer inte kommunens intäkt att minska särskilt mycket om fastighetsavgiften för hyresbostäder avskaffas. Kompensationen blir däremot stor eftersom det bor förhållandevis många personer per bostad i Vallentuna kommun.

Diagram 11. Prognostiserad andel av intäktsminskningarna 2013 och 2015 som kommer att kompenseras genom höjt statsbidrag



Källa: ESV

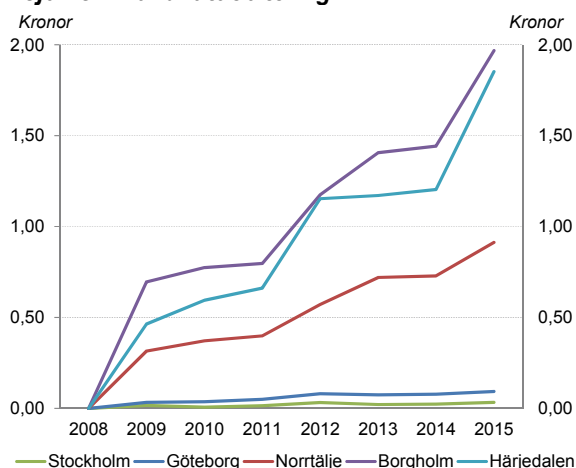
Anm.: I beräkningen förutsätts att det höjda statsbidraget kommer att fördelas mellan kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare. I beräkningarna förutsätts också att upplåtelseformen för befintliga hyresbostäder inte kommer att ändras före 2015.

Bilaga 2 – Prognostiserad utveckling av intäkterna

Eftersom kommunernas intäkter från fastighetsavgiften varken följer utvecklingen av taxeringsvärdena eller de inbetalda fastighetsavgifterna från ägarna av kommunens fastigheter är det svårt att på ett enkelt sätt prognostisera intäktsutvecklingen utifrån en antagen värdeförändring på bostäderna. För att få en bild av hur intäkterna kan utvecklas prognostiseras några kommuners intäktsutveckling utifrån antagandet att taxeringsvärdena och förvärvsinkomsterna kommer att utvecklas på samma sätt fram till 2015 som under perioden 2009–2012.

Det som främst påverkar intäktsprognozen är hur stor andel av bostäderna i kommunen som har en fastighetsavgift som är lägre än den maximala, hur stor andel av de inbetalda fastighetsavgifterna som tillfaller kommunen samt hur bostädernas taxeringsvärden utvecklas. Även inkomstbasbeloppets utveckling samt åldersstrukturen på bostadsbeståndet påverkar prognosen.

Diagram 12. Vad intäktsökningen motsvarar i höjd kommunal utdebitering

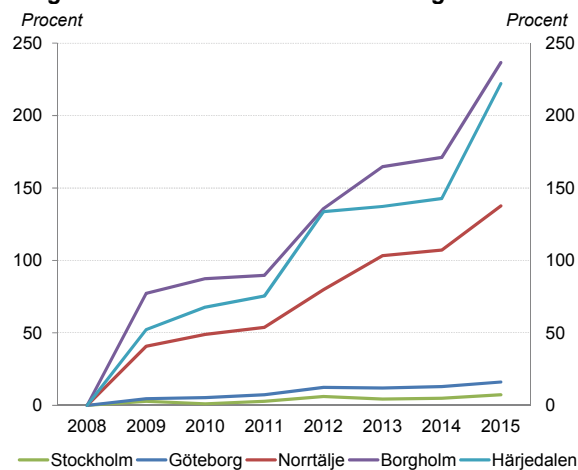


Källa: ESV

Med angivna förutsättningar fortsätter intäkterna att växa snabbt i de kommuner som har ett stort avgiftsunderlag och där relativt många fastigheter inte är belagda med den maximala fastighetsavgiften. För Stockholm och Göteborg ökar intäkterna förhållandevis svagt, vilket beror på att avgiftsunderlaget är litet och att det är få fastigheter som har en fastighetsavgift som är lägre än den maximala. År 2013 minskar intäkterna i dessa kommuner på grund av den sänkta fastighetsavgiften på lägenheter. År 2014 ökar intäkterna långsamt eftersom det endast är lantbruksenheter som taxeras det året samtidigt som inkomstbasbeloppet och därmed de maximala fastighetsavgifterna utvecklas svagt.

Om prognosen i stället redovisas som den procentuella utvecklingen av intäkterna framstår ungefär samma bild.

Diagram 13. Procentuell intäktsökning



Källa: ESV

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.