

NR 6 | 2020

RAPPORT

SKATTEN OCH GEOGRAFIN

Mindre skillnader i kommunalskatt

UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 4 TILL ARBETARRÖRELSENS
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING

GUNNAR LANTZ



tankesmedjan
TIDEN



ISBN 978-91-89117-09-9

© Tankesmedjan Tiden 2020

Text: Gunnar Lantz

Omslagsfoto: Istockphoto

Grafisk form: Johan Resele

SKATTEN OCH GEOGRAFIN

Mindre skillnader i kommunalskatt

**UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 4 TILL ARBETARRÖRELSENS
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING**

GUNNAR LANTZ

SAMMANFATTNING

Kommunalskatten varierar betydligt över landet. Trots det får invånare i högskattekommuner inte nödvändigtvis bättre offentlig service. I debatten är det vanligt att utjämningen beskrivs som ett Robin Hood-system där finansiellt pressade kommuner hålls flytande med pengar från kommuner med gynnsammare förutsättningar. En analys av den kommunala finansieringen över tid visar att det är långt ifrån sanningen. I dag liksom tidigare är det staten som har den avgörande rollen för att bidra till kommuner med tuffare finansieringsförutsättningar och högre kostnadsläge. De mellankommunala överföringarna är och har varit av underordnad betydelse. Det är mer Gustav Vasa än Robin Hood, mer frågan om en centralstat som utövar styrning.

Finansieringsutmaningen kan hanteras genom en uppdatering av den statliga bidragsgivningen till kommuner och regioner i dess helhet. Det finns fördelar med att fortsätta använda de nuvarande systemen, men de bör i så fall justeras så att generella statsbidrag fördelas i högre grad utifrån skillnader i kostnadsläge och skatteunderlag.

- ◆ Inkomstutjämningsbidragen är för låga då deras nivå frikopplats från den aktuella kommunalskattenivån.
- ◆ Kostnadsutjämningen är ofullständig och det gör att även kostnadsutjämningsbidragen blir för låga.
- ◆ Staten kan täcka upp för höjningarna av inkomst- och kostnadsutjämningsbidrag så att höjningarna inte behöver betalas av andra kommuner och regioner.

Det statsbidrag som fördelas utifrån skatteunderlag har utgått från samma referensskattesats i mer än 15 år trots att kommunala kostnader och skattenivåer har ökat. Den referensskattesatsen behöver höjas. Nästan hela det generella statsbidraget fördelas via detta delsystem i den kommunalekonomiska utjämningen som kallas inkomstutjämning.

En annan grundläggande svaghet är att systemen i dag inte automatiskt följer den kommunala kostnadsutvecklingen. En myndighet bör ges ett fast uppdrag att kontinuerligt uppdatera samtliga fördelningssystem för statsbidrag till kommuner och regioner så att de följer kostnadsutvecklingen.

Förändringar som kan utföras omgående är att justera upp inkomstutjämningsbidragen och att differentiera de så kallade regleringsposterna utifrån kostnads- läge och skatteunderlag. Rapporten ger exempel på utfall av sådana förändringar. En viktig åtgärd på längre sikt är att justera modellerna för kostnadsutjämningsbidrag så att de bättre motsvarar faktiska kostnadsskillnader, vilket skulle innebära att strukturbidraget och vissa ofta kritiserade riktade statsbidrag kan avvecklas. Staten kan bidra med finansiering till nya utökade kostnadsutjämningsbidrag i stället för att höja nivån på kostnadsutjämningsavgifter som tas ut från lågkostnadskommuner.

BEGREPP

Beskattningsbar inkomst

Inkomst efter avdrag. Utgör skatteunderlag för inkomstskatt. Det inkomstslag som ligger till grund för kommunalskatt är förvärvsinkomst. Kommunalskatteunderlaget är alltså beskattningsbar förvärvsinkomst.

Förvärvsinkomst

All skattepliktig inkomst utom kapitalinkomst, det vill säga inkomst från anställning och egen näringsverksamhet samt skattepliktig transfereringsinkomst. Kommunalskatteunderlaget utgörs av beskattningsbar förvärvsinkomst.

Generella statsbidrag

Statsbidrag som kommuner och regioner har möjlighet att disponera fritt, till skillnad från riktade statsbidrag som används till av staten specificerade ändamål.

Införandebidrag

Del i den kommunalekonomiska utjämningen. Syftar till att under en övergångsperiod kompensera för minskning av generella statsbidrag som uppstått vid reformer av systemet.

Inkomstutjämning

Del i den kommunalekonomiska utjämningen. Syftar till att kompensera för lågt skatteunderlag. Staten finansierar huvuddelen så att kommuner och regioner med under 115 procent av medelskatteunderlaget garanteras inkomstutjämningsbidrag. Övriga åläggs att betala inkomstutjämningsavgift.

Kommun

Används här som paraplybegrepp för primär- och sekundärkommuner. För att förtydliga används i vissa fall de specifika beteckningarna kommuner och

regioner. Kommunsektorn används som alternativt samlingsnamn för kommuner och regioner.

Kommunalekonomisk utjämning

Samlingsnamn för systemen för generella statsbidrag och överföringar mellan kommuner enligt lag 2004:773 om kommunalekonomisk utjämning.

Kostnadsutjämning

Del i den kommunalekonomiska utjämningen. Syftar till att kompensera för skillnader i kostnadsläge mellan kommuner och mellan regioner. Om kostnaden per invånare enligt kostnadsutjämningsmodellerna är högre än medelkostnaden tas kostnadsutjämningsavgift ut. Om kostnaden är lägre än medelkostnaden ges ett kostnadsutjämningsbidrag.

Länsvisa skattesatser

De schablonskattesatser som används för att räkna ut inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift. Fastställs av regeringen.

Regleringspost

Del i den kommunalekonomiska utjämningen. Motsvarar skillnaden mellan statsbudgetens anslag till kommunalekonomisk utjämning och summan av de ordinarie utjämningsystemen inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag och införandebidrag. Är anslagssumman större resulterar det i ett regleringsbidrag och om den är mindre i en regleringsavgift som delas lika per invånare. Eftersom kommunalskattebidraget betalas ut i förskott utifrån statens prognos över det genomsnittliga skatteunderlagets utveckling kan det uppstå ett överskott eller underskott mellan staten och kommunsektorn när prognosen skiljer sig från den faktiska utvecklingen. Den skillnaden justeras också genom regleringsposten.

Skatteunderlag

Underlag på vilket skatt tas ut, exempelvis inkomst, konsumtion eller egendomsvärde. Kan också kallas skattebas. Kommunalskatteunderlag uttryckt i kronor per invånare kallas i vissa sammanhang skattekraft.

Strukturbidrag

Del i den kommunalekonomiska utjämningen. Syftar till att kompensera för vissa strukturella faktorer som inte täcktes av kostnadsutjämningen i och med den reform som trädde i kraft 2005.

Taxerad inkomst

Inkomst före avdrag.

Transferering

Övergripande beteckning för bidrag och avgifter. Positiv transferering kallas bidrag och negativ transferering avgift. Med nettotransferering avses här summan av delsystemen inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost.

Utjämningsunderlag

Differensen mellan 115 procent av medelskattkraften och en kommuns eller regions skattkraft. Utjämningsunderlag gånger länsvis skattesats ger inkomstutjämningsbidrag (om underlaget är positivt) eller inkomstutjämningsavgift (om underlaget är negativt). 115 procent av medelskattkraften brukar kallas den garanterade skattkraften.



INNEHÅLL

Sammanfattning	5
Begrepp	7
Innehåll	11
Förord	13
1 Kommunala uppdraget en del i ett större system	15
1.1 Omotiverad skillnad i skattesats mellan kommuner	16
1.2 Statens val: öka finansiering eller ta bort uppgifter	17
2 Kommunalskatt begränsat verktyg på grund av inkomstskillnader	20
2.1 Överföringar mellan kommuner en parentes	22
2.2 Statsbidragen avgörande för att utjämna förutsättningar	24
2.3 Det mesta av generella statsbidrag inbakat i inkomstutjämningen	26
3 Mer träffsäker statsbidragsfördelning	29
3.1 Justera upp inkomstutjämningsbidragen som släpat efter	32
3.2 Differentiera regleringsposter utifrån strukturella förutsättningar	34
3.3 Vårens kristillskott blottar svagheter i fördelningssystemet	37
4 Vidare steg mot ett uthålligt finansieringssystem	40
Referenser	43

FÖRORD

Detta är den fjärde underlagsrapporten i Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Rapporten är skriven av ekonomhistorikern Gunnar Lantz och behandlar effekterna av det kommunala utjämningsystemet. Författaren svarar själv för både analys och förslag på reformer i rapporten.

Skuggutredningen tillsattes hösten 2019 för att bidra med nya skatteförslag och lösningar som minskar klyftorna och som ger en hållbar finansiering av välfärden. En utgångspunkt är de förslag som presenterades i LOs jämlikhetsutredning. Ambitionen är att föra in kunskap och konkret policy i den nya stora skatteutredning som regeringen, Centerpartiet och Liberalerna kommit överens om i januariavtalet. Detta är den fjärde av totalt fem underlagsrapporter. LO och Tankesmedjan Tiden kommer slutligen att presentera en slutrapport under hösten 2020.

Syftet med denna rapport är att belysa de förutsättningar som kommunerna ges att finansiera sina åtaganden, genom skatter och generella statsbidrag. Den demografiska utvecklingen, med ökande antal unga och äldre, gör att kommunerna står inför en betydande välfärdsutmaning. Kommunernas förutsättningar att klara uppdraget skiljer sig åt för olika typer av kommuner. En betydande andel av Sveriges kommuner och regioner står inför en krympande befolkning och därmed ett minskande skatteunderlag. Kommunerna på landsbygden har särskilt allvarliga problem. Den pågående krisen har dessutom gjort nuläget extremt tufft för många verksamheter.

Staten tillför medel både på kort och lång sikt via de generella statsbidragen och skillnaderna i förutsättningar ska jämnas ut via inkomst- och kostnadsutjämningsystemet. Rapporten redogör för dagens system och pekar på brister tillsammans med förslag på åtgärder.

Skuggutredningen tar inte ställning till konkreta förslag i rapporten. Men vi konstaterar att författarens utredning visar att utjämnings- och finansieringen

av välfärden behöver stärkas. Hur och på vilket sätt kommer vi redogöra för i vår slutrapport.

Torbjörn Hållö
LO-ekonom

Åsa-Pia Järliden Bergström
LO-ekonom

Daniel Färm
Tankesmedjan Tidens chef

1 KOMMUNALA UPPDRAGET EN DEL I ETT STÖRRE SYSTEM

Det svenska samhället är en helhet med sammanlänkade delar. Vård, kris- hantering och andra grundläggande samhällsfunktioner behöver fungera bra över hela landet för att det svenska samhället ska fungera bra. Om det brister någonstans riskerar det att få negativa konsekvenser i resten av landet. Vilka förutsättningar har då kommuner och regioner för att utföra sitt uppdrag? Är finansieringsförutsättningarna tillräckliga?

TABELL 1: DET KOMMUNALA UPPDRAGETS OBLIGATORISKA DELAR

Kommun	Region
Omsorg äldre, handikapp, individ familj	Vård inklusive tandvård för unga
Skola	Regional utveckling
Infrastruktur plan- och bygg, renhållning, avfall, vatten, avlopp, bostäder	Kollektivtrafik
Säkerhet räddningstjänst, civilförsvaret, miljö- hälsoskydd	
Bibliotek	
Kollektivtrafik	

Det kommunala uppdraget innefattar välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg liksom uppgifter inom infrastruktur och säkerhet. Tabell 1 ger en översikt. Kommunerna finansierar sin verksamhet med skatt, bidrag och avgifter. Investeringar kan betalas med lån, men för den löpande verksamheten är ut-

gångspunkten att den ska betalas med löpande intäkter, det vill säga skatt, bidrag och avgifter. Beskrivningen fokuserar fortsättningsvis på den kommunala verksamhetens nettokostnader, det vill säga kostnader efter avgiftsintäkter. Den mindre intäktskällan avgifter avgränsas bort för att förenkla presentationen.

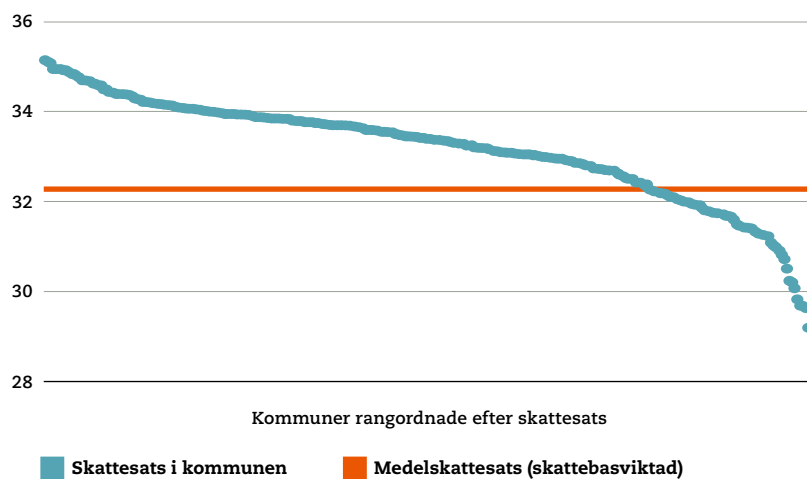
Om den statliga bidragsgivningen och utjämningen är träffsäker ska skillnader i skattesats för invånare i olika kommuner spegla skillnader i ambitionsnivå och effektivitet mellan kommunerna. Det betyder att en kommun med högre skatt erbjuder service av högre kvalitet eller mer icke-obligatorisk service, alternativt att kommunen är sämre på att hushålla med pengarna.

1.1 OMOTIVERAD SKILLNAD I SKATTESATS MELLAN KOMMUNER

Det skiljer i dag 6 procentenheter mellan högsta och lägsta kommunalskatten, se figur 1. Medelskattesatsen för kommun plus region ligger strax över 32 procent. Om kommunalskatten gjordes enhetlig i hela landet är 32,3 procent den skattesats som skulle krävas för att sammanlagt få in samma kommunalskatteintäkt som i dag.

Som figur 1 visar är skattesatsen över medel i en majoritet av kommunerna. De kommuner som har en kommunalskatt över 32,3 procent är i genomsnitt mindre folkrika, men de omfattar sammantaget huvuddelen av befolkningen. 63 procent av Sveriges invånare är folkbokförda i en kommun med skattesats över 32,3 procent.

FIGUR 1: KOMMUNALSKATTER OCH VIKTAD MEDELSKATTESATS 2020



Källa: SCB. Viktning med uppräknat skatteunderlag för 2020.

Att skattesatserna varierar är inte ett problem i sig. Det hade kunnat bero på att kommunerna har olika ambitionsnivå för sin service. Problemet är att skillnaderna i skattesats ser ut att vara större än vad som motsvarar skillnader i ambitionsnivå och effektivitet för den verksamhet kommuner och regioner bedriver (Riksrevisionen 2019; Andersson 2011; SOU 2020:8). De flesta i Sverige får inte ut mer eller bättre offentlig service fastän de betalar en högre andel av sin inkomst i kommunalskatt. Frågan är vad det går att göra för att ändra på det. Det finns tre system som potentiellt skulle kunna användas som verktyg för att minska obalansen: kommunalskatten, överföringarna mellan kommuner samt de generella statsbidragen till kommuner. Innan vi går in på de tre systemens utformning och framtida potential är det värt att säga något om principerna kring statens ansvar och vägval när kommuner saknar tillräckliga förutsättningar att finansiera sin verksamhet.

1.2 STATENS VAL: ÖKA FINANSIERING ELLER TA BORT UPPGIFTER

Det finns flera skäl till varför det är viktigt att kommunerna har förutsättningar att finansiera den obligatoriska delen av sitt uppdrag. Ett är att leva upp till lagstiftningens intention. Den kommunalekonomiska utjämnningen finns till för att säkerställa likvärdiga förutsättningar. Riksrevisionen drar i sin utvärdering slutsatsen att utjämnningssystemet inte lever upp till sitt syfte i dag (Riksrevisionen 2019; se även SOU 2020:8).

Sverige har en sedan länge etablerad tradition av att offentlig service ska vara likvärdig, en princip om allmän välfärd eller universell välfärd (Esping-Andersen 1990; Korpi och Palme 1998). Det är i huvudsak kommuner och regioner som ansvarar för välfärdstjänsternas utförande och därför även ur det perspektivet centralt att säkra kommunsektorns finansiering. Utifrån det kommunala självstyret bestäms sedan lokalt på vilket sätt uppdraget ska utföras. Det går att byta riktning, men de nuvarande välfärdssystemen grundar sig på en universalistisk princip. Om den principen överges riskerar det allmänhetens stöd för systemen (legitimitet). Ett riktningsbyte skulle också medföra en arbetskrävande anpassning av den offentlig-ekonomiska lagstiftningen till en ny icke-universell välfärdsmodell.

Ytterligare skäl till att motverka regional ojämlikhet i förutsättningar är att det skapar instabilitet och missnöje bland dem som missgynnas, vilket i förlängningen kan vara negativt för samhället i stort (Rodríguez-Pose 2018; Dijkstra med flera 2019). Samtidigt finns det ett värde i att staten är återhållsam i sin bidragsgivning till kommunerna i den mån det skapar incitament till effektivt användande av pengarna och motverkar slöseri (Kornai 1979; Pettersson Lidbom och Wiklund 2002). Den bästa utformningen av kommunal finansiering ligger i skärningspunkten mellan att främja å ena sidan effektivt användande av

resurser och å andra sidan likvärdighet och en tillfredsställande grundnivå av offentlig service.

Om finansieringen är otillräcklig för vissa kommuner och regioner med hänsyn tagen till avvägningen mellan resurshushållning, likvärdighetsnorm och social stabilitet är det upp till staten att antingen förstärka finansieringen eller reducera det kommunala uppdraget. En reducering kan ske genom att vissa uppgifter tas bort helt från den garanterade offentliga servicen och görs frivilliga, eller genom att uppgifter flyttas upp till stats- eller regionnivå (Oates 1999; Pålsson Syll m.fl. 2002; SOU 2020:8).

Ytterligare ett alternativ är att utforma det kommunala uppdraget asymmetriskt och ge kommuner olika uppsättning uppgifter utifrån strukturella förutsättningar, se Lidström (2018). Det alternativet kan vara värt att överväga om finansieringssystemen redan är träffsäkra, stabila och väl rustade att klara av förutsedda och oförutsedda samhällsförändringar. Det är de inte med nuvarande symmetriska utformning av det kommunala uppdraget. Att införa asymmetri i det läget skulle inte lösa finansieringsproblematiken. Det skulle däremot helt säkert öka komplexiteten. Därför fokuserar analysen här på vilka förbättringar av finansieringssystemen som går att genomföra med befintligt kommunalt uppdrag. Först när ett reformförslag i den riktningen finns är det meningsfullt att diskutera om det är bäst att hantera de strukturella skillnaderna genom att som Kommunutredningen (SOU 2020:8) rekommenderar underlätta en utvidgning av redan förekommande avtalsamverkan mellan kommuner, eller genom att ge det kommunala uppdraget en asymmetrisk utformning.

Det främsta vägvalet står därför mellan att höja statens medfinansiering och att flytta uppgifter mellan nivåerna kommun, region och stat. Med utgångspunkten att omfattningen av offentlig service ska vara minst densamma som i dag är det mest angeläget att undersöka hur finansieringen kan justeras. I nästa steg är det relevant att överväga eventuella vinster med att flytta ansvaret för en viss uppgift till en högre eller lägre nivå. Alternativet att ta bort obligatoriska uppgifter är inte relevant utifrån utgångspunkten att den offentliga servicen ska vara av minst samma omfattning som i dag. Effektivisering av offentlig sektor är ett viktigt område där det alltid går att göra mer, men en fördjupning ligger utom den här rapportens spännvidd.

Nästa steg för att tydliggöra vägvalen är att beskriva hur kommunalskatten, de mellankommunala överföringarna och statsbidragen till kommuner och regioner fungerar och hur de har utvecklats till det de är i dag. Som en avgränsning behandlas här enbart de generella statsbidragen, det vill säga de statsbidrag som regleras genom lagen om kommunalekonomisk utjämning. Motiveringen är att de statsbidragen syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar. Riktade bidrag

av olika slag har andra syften. En adekvat kommunalekonomisk utjämning ska i sig räcka för att skapa likvärdiga förutsättningar för det kommunala grunduppdraget.

2 KOMMUNALSKATT BEGRÄNSAT VERKTYG PÅ GRUND AV INKOMSTSKILLNADER

I Sverige får kommuner ta ut skatt på förvärvsinkomst. Kommunerna i Sverige får i dag inte som i vissa andra länder ta ut skatt på lokalt belägna fastigheter¹, lokal konsumtion eller lokala företags vinster. Begränsningen är uppenbar. Ju lägre andel personer med hög beskattningsbar inkomst som folkbokför sig i en viss kommun av alla de personer som vistas där och nyttjar kommunens service och infrastruktur, desto mindre användbart blir verktyget kommunalskatt för att lösa finansieringen. Samtidigt har kommunen samma uppdrag som andra kommuner och måste bekosta utförandet av det uppdraget. Kommunen kan till och med ha högre kostnadsläge än andra på grund av stor andel äldre eller barn, invånare som sänker den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten men nyttjar extra mycket offentlig service.²

I Sverige har skillnaderna i inkomst mellan olika delar av landet tydligt ökat sedan 1980-talet, se Enflo (2016). De regionala inkomstskillnaderna visar inga tecken på att minska. Den utvecklingen gör att det blir alltmer sårbart att låta förvärvsinkomst utgöra grund för finansiering av kommunal verksamhet. Hur kommer det sig att Sverige som gärna framhåller en tradition av stort kommunalt självstyre har landat i en snävt avgränsad och ojämnt fördelad bas för kommunala intäkter?

Det har inte alltid varit så. Inkomstskatten var central för kommunerna redan under det tidiga 1900-talet, men de hade då en större palett av möjliga intäktskällor. Gradvis har den kommunala beskattningsrätten snävats in, samtidigt som det kommunala uppdraget har vidgats.

1 Den nuvarande så kallade kommunala fastighetsavgiften är trots namnet inget kommunerna kan bestämma över själva.

2 Inkomst eller skatteunderlag avser i texten variabeln uttryckt i kronor per invånare om inget annat anges.

Den moderna kommunalskatten fick sin fasta form under 1920-talet (L. I. Andersson 1995; Stenkula 2019). Det kommunala skatteunderlaget delades då in i sex typer av inkomst, från de här källorna:

- ◆ **Tjänst** – inklusive beskattningsbara transfereringar såsom pension.
- ◆ **Kapital**
- ◆ **Rörelse** – egen näringsverksamhet.
- ◆ **Jordbruksfastighet**
- ◆ **Annan fastighet** – bostadshus och övrig fastighet som inte är jordbruk.
- ◆ **Tillfällig förvärvsverksamhet** – realisationsvinst från försäljning av egendom.

Samma system användes som grund för den statliga inkomstbeskattningen. Det var en inkomstbeskattning som gjorde anspråk på att vara heltäckande. Den var utformad för att utvinna skatteintäkt ur den tidens alla huvudtyper av ekonomisk verksamhet och inkomstkällor. Fastigheter beskattades på den kommunala nivån formellt sett till en del via en separat fastighetsskatt (garantiskatten) till 1955. I praktiken grundade sig fastighetsinkomstskatterna och den kommunala fastighetsskatten båda på taxeringsvärde, det vill säga myndigheters schablonbedömning av en fastighets värde. Övergången till att helt baka in den kommunala garantiskatten för fastigheter i den kommunala inkomstskatten innebar därför ingen större praktisk skillnad.

Något som för vissa kommuner hade stor betydelse var att juridiska personer såsom aktieföretag omfattades av den kommunala beskattningen i systemet från 1920-talet. Utöver den kommunala inkomstskatten förekom lokala alkoholmonopol som en betydelsefull intäktskälla innan det statliga Systembolagets bildande under 1950-talet. Sammanfattningsvis hade kommunerna möjlighet till intäkt från en bredare uppsättning olika typer av källor.

1920-talets ram för inkomstskatt med uppdelningen på sex inkomstslag höll i sig fram till början av 1990-talet. Den ram som på 1920-talet kunde uppfattas som heltäckande började matcha verkligheten allt sämre i takt med att samhällsekonomin strukturerades förändrades. Debatten under 1980-talet inför reformen handlade framför allt om oproportionerliga avdragsmöjligheter för fastigheter och möjligheter att undkomma kapitalskatt genom placering utomlands (Englund 2019). Reformen innebar en uppdelning i proportionell kapitalinkomstskatt och progressiv förvärvsinkomstskatt. Samtidigt minskades möjligheterna till avdrag. En separat statlig fastighetsskatt hade redan införts under 1980-talet. Motiveringen bakom reformpaketet var att det skulle bli en rättvisare och jämnare beskattning av olika typer av inkomst samt minskade möjligheter till skatteplanering.

En sidoeffekt av reformen var att den kommunala skattebasen blev mer avgränsad. Kapitalinkomstskatten och fastighetsskatten togs ut på statlig nivå.

Kvar för kommunerna att beskatta var de folkbokförda invånarnas förvärvs-inkomster. Det kommunala skatteunderlaget reducerades till två typer av inkomstkällor:

- ◆ **Tjänst**
- ◆ **Näringsverksamhet**

Dessa inkomster bildar tillsammans förvärvsinkomst i det system som introducerades i början av 1990-talet och som fortfarande gäller. Det tredje inkomstslaget kapital beskattas uteslutande på statlig nivå. Systemet uppdaterades alltså inte i 1920-talets anda med en ny heltäckande uppsättning kommunala skattebaser anpassade till en ny tids förhållanden. Ur kommunalt perspektiv snävades skattebasen in i stället för att breddas.

Samtidigt rörde sig det kommunala uppdragets omfattning åt andra hållet (Lindert 2005; Magnusson 2016). Reformen på välfärdsområdet förde med sig nya kommunala uppgifter steg för steg från 1900-talets mitt och framåt. Kommunernas möjligheter att själva bestämma över sina intäkter minskade medan uppdraget ökade i omfång. Parallellt med 1990-talets inkomstskattereform genomfördes bland annat den omfattande reform som förde över ansvar för skolan från staten till kommunerna.

Sammanfattningsvis har tilltagande mellanregional inkomstjämlighet förstärkt de skillnader i finansieringsförutsättningar som funnits inbyggda i den kommunala beskattningens inkomstbundna form. Vilka politiska åtgärder har då tagits till för att hantera de här motstridiga rörelserna knutna till växande kommunala finansieringsutmaningar? För att bättre förstå det ska vi studera utvecklingen av systemen för mellankommunal utjämning och statsbidrag till kommuner.

2.1 ÖVERFÖRINGAR MELLAN KOMMUNER EN PARENTES

Utjämning av kommuners finansieringsförutsättningar har förekommit under hela det moderna svenska skattesystemets historia (L. I. Andersson 1995; Statskontoret 2017; Dahlberg och Rattsø 2010). Det har framför allt skett genom bidrag från staten. Rena överföringar mellan kommuner är en senare företeelse som förekommit sedan 1980-talet.

Dagens mellankommunala utjämning är i grunden en vidareutveckling av 1960-talets statsbidragssystem, vilka i sin tur hade sina rötter i det tidiga 1900-talets mindre formaliserade skatteutjämning från staten. Utjämningsystemen har varit i ständig utveckling och justerats efterhand under det senaste århundradet. Den utvecklingen är med all sannolikhet inte över.

Parallellt med den politiska debatten inför 1920-talets genomgripande kommunalskattereform som nämndes tidigare fördes en debatt om skatteutjämning för kommuner (L. I. Andersson 1995). Utgångspunkten var att hjälpa kommuner som hade svårt att klara sig och därför tvingades till särskilt höga skatteuttag. De tidiga stöden fick formen av provisorisk nödhjälp från staten. En princip som användes vid beslut om bidragsgivning var att utgå från de kommunala skattesatserna, det vill säga att kommuner som hade satt ovanligt höga skattesatser kunde få stöd av det skälet. Det förde med sig incitamentsproblem. En kommun som satte skattesatsen högt kunde vänta sig att bli kompenserad.

En annan mekanism var riktade bidrag för att täcka faktiska kostnader som till exempel lärarlöner. Vad gäller skatteutjämningen stärktes under 1930-talet det parlamentariska stödet för att väga in skatteunderlagets storlek som grund för bidragsgivning, alltså att en kommun med relativt lågt skatteunderlag kunde få stöd av det skälet. Det hade fördelen att minska de incitamentsproblem det innebar att kompensera för en hög kommunalskattesats som kommunen själv beslutade om.

På 1960-talet etablerades ett fast skatteutjämningsystem för hela kommunsektorn (Dahlberg och Rattsø 2010; Statskontoret 2017). Det innehöll tre delar:

- ◆ **Skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering** – gällde om skattesatsen var hög.
- ◆ **Extra skatteutjämningsbidrag** – kunde sökas av kommuner vid behov.
- ◆ **Skatteutjämningsbidrag** – vid brist på skattekraft.

Vi kan se tydliga paralleller till tidigare former för bidragsgivning. Det var i stort sett en formalisering av principer som hade använts av riksdagen och lyfts av statliga utredningar sedan innan 1920-talet.

1960-talets skatteutjämningsbidrag finansierades av staten. Under 1980-talet infördes ett inslag av mellankommunala transfereringar inom ramen för skatteutjämningsystemet. I mitten av 1990-talet infördes ytterligare en typ av mellankommunal utjämning som utgick från skattade skillnader i kostnadsnivåer. Den delen fick namnet kostnadsutjämning samtidigt som den tidigare skatteutjämnningen stöptes om under det nya namnet inkomstutjämning.

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning trädde i kraft 2005. De mellankommunala överföringarna fortsatte fungera i stort sett som tidigare. Den stora skillnaden var att de befintliga generella statsbidragen till kommuner togs bort och i stället införlivades som en del i inkomstutjämningen.

Den mellankommunala delen av inkomstutjämningen innebär i 2005 års system fortfarande en överföring från kommuner med högre skatteunderlag per invånare än genomsnittet till kommuner med skatteunderlag under genomsnittet.

Därutöver skjuter staten till inkomstutjämningsbidrag motsvarande ungefär 15 procent av det kommunala skatteunderlaget i landet till kommunsektorn. 2020 innebär det ungefär 100 miljarder kronor, vilket är nästan hela det generella statsbidraget till kommunsektorn enligt höstbudgeten (se detaljer om vårens tillägg nedan). Som jämförelse är kommunalskatteintäkterna för 2020 ungefär 800 miljarder kronor.

Det beskrivs vanligtvis som att kommunerna garanteras en skattekraft på 115 procent av medelskattekraften.³ Liknelsen om garanterad skattekraft haltar en aning eftersom den enskilda kommunen inte själv kan bestämma skattesatsen för det teoretiska extra skatteunderlaget mellan det egna och 115 procent av medelskattekraften. Kommunen får ett bidrag grundat på den schablonskattesats staten sätter. De bidragsmottagande kommunerna är beroende av att schablonskattesatsen har satts tillräckligt högt. Som vi ska se finns det frågetecken om den saken.

2.2 STATSBI DRAGEN AVGÖRANDE FÖR ATT UTJÄMNA FÖRUTSÄTTNINGAR

Utöver de statsbidrag som syftade till att utjämna för bristande skatteunderlag förekom det fram till 1990-talet rena driftsstöd till kommunerna för verksamhet som staten hade gett dem i uppdrag att utföra (Dahlberg och Rattsø 2010). Det finansieringssättet förekom i Sverige under hela den moderna epoken som nämnts tidigare. Det stora brottet med den traditionen skedde 1993 när driftsstöden omvandlades till generella statsbidrag som kommunerna fick lov att använda fritt inom ramen för kravet på att uppfylla den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget. Huvudmotiveringen till reformen var att kommunerna skulle använda pengarna på ett mindre slösaktigt sätt (effektivare) om de fick fri disponeringsrätt.

I ett slag inverterades andelen riktade och andelen generella statsbidrag. I början av 1990-talet var drygt 80 procent av kommunernas statsbidrag riktade. I mitten av 1990-talet var omvänt drygt 80 procent av kommunernas statsbidrag generella (Dahlberg och Rattsø 2010, s. 43). Andelarna har varierat sedan dess, men det grundläggande skiftet till en huvuddel generella statsbidrag har bestått.

En slutsats är att verktyget kommunalskatt ända sedan starten av den offentliga sektorns expansion varit sammankopplat med utjämningsystem. Om målet i dag är att uppnå jämnare och mer välmotiverade nivåer av skatteuttag är det rimligt att i första hand justera utjämningsystemen. Att reformera den proportionella beskattningen av kommuninvånarnas förvärvsinkomster räcker

³ Procentsatsen för garanterad skattekraft har varierat. Från början var den 115 procent för kommuner och 110 procent för landsting (regioner). I dag är den 115 procent även för regioner.

sannolikt inte. Det är rimligt att ta hänsyn till de redan existerande omfattande utjämningsystemen som utvecklats i symbios med kommunalbeskattningen och först se över i vilken mån det går att lösa problemen genom att justera dem.

Att utvidga den kommunala beskattningsrätten till en bredare uppsättning skattebaser såsom fastigheter, företag, konsumtion, naturresurser med mera är en intressant idé på ett teoretiskt plan. Det skulle däremot inte i sig lösa nuvarande problem med betydande skillnader i skattesatser och finansieringsförutsättningar. Nuvarande system bygger på att komplettera användandet av en enda mycket avgränsad kommunal skattebas (förvärvsinkomst) med omfattande statsbidragsgivning för att finansiera ett omfattande kommunalt uppdrag. En breddning av skattebasen skulle innebära att alla utjämnings- och bidragssystem skulle behöva anpassas i motsvarande mån. Det skulle innebära en omfattande administrationsinsats och det är oklart om nyttan skulle uppväga kostnaderna.

Det skulle sannolikt ge större utdelning per arbetsinsats att gå direkt på att förbättra precisionen i den befintliga bidragsgivningen. Längre fram kan det bli aktuellt att återkomma till frågan om att bredda den kommunala skattebasen, inte minst för att öka den kommunalekonomiska anpassningsbarheten till kommande ekonomiska strukturförändringar vars karaktär är svåra att förutsäga.

Ett klagörande av begrepp är på sin plats. Begreppet generellt statsbidrag syftar på hur kommunen får disponera det mottagna bidraget. Om kommunen får styra fritt över vad pengarna används till är det ett generellt statsbidrag, till skillnad från ett öronmärkt eller riktat (specialdestinerat) statsbidrag.⁴

Ett generellt statsbidrag är inte samma sak som ett statsbidrag fördelat med lika stort belopp per invånare. Det finns olika sätt att utforma mekanismerna för fördelning. Att ett statsbidrag är generellt betyder att kommunerna får disponera det fritt inom ramen för sitt uppdrag.

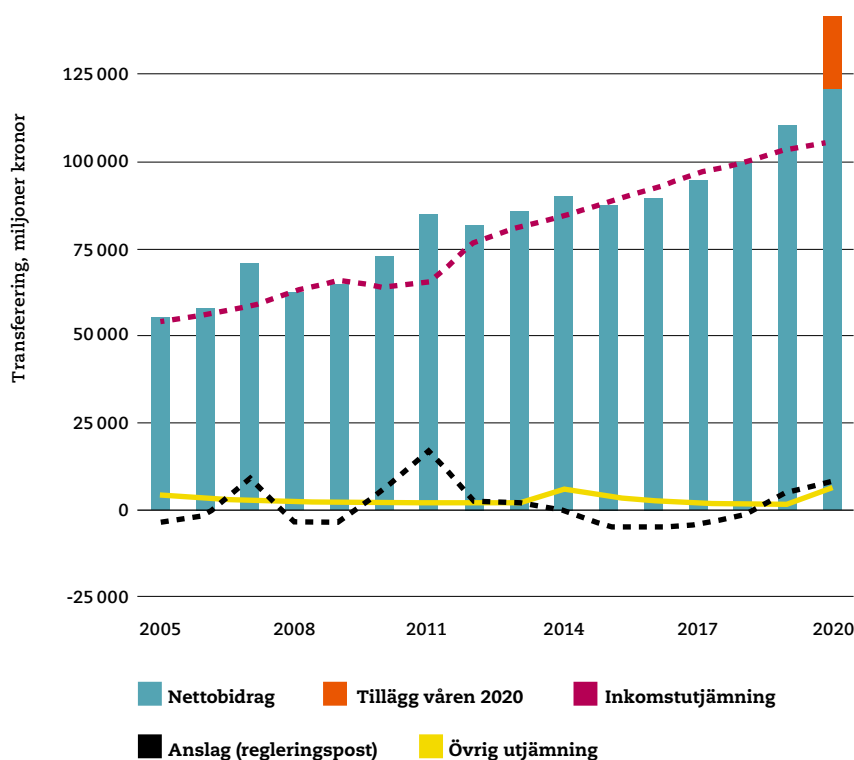
I debatten likställs ibland en höjning av generella statsbidrag med en höjning av invånarfördelade (per capita-fördelade) statsbidrag. Det är fullt förståeligt eftersom det i praktiken går på ett ut i Sverige med nuvarande system. Teoretiskt sett finns det däremot ingen sådan koppling mellan generellt statsbidrag och fördelning lika per invånare. Generella statsbidrag kan fördelas efter indikatorer på lokala samhällsstrukturella förutsättningar lika gärna som efter antal folkbokförda invånare. Det konstaterandet för oss in på frågan om vilka mekanismer som används i dag för att fördela de generella statsbidragen.

⁴ Matchade bidrag där staten erbjuder sig att medfinansiera en viss del om kommunen står för resten kan ses som en särskild underkategori inom specialdestinerade bidrag.

2.3 DET MESTA AV GENERELLA STATS BIDRAG INBAKAT I INKOMSTUTJÄMNINGEN

De statsbidrag som fördelas via den så kallade inkomstutjämnings (förut skatteutjämnings) utgör nästan hela summan av generella statsbidrag som figur 2 visar. Något annat vi kan se är att de årliga besluten om nivån på anslag till kommunalekonomisk utjämnings i statsbudgeten har haft en betydelsefull roll för att forma profilen på fördelningen av medel till kommunsektorn. Riksdag och regering har med anslagsinstrumentet manuellt ändrat den fördelningsprofil som genererats av de ordinarie fördelningssystemen inkomstutjämnings, kostnadsutjämnings, strukturbidrag och införandebidrag. Alla utom inkomstutjämnings visas sammanslagna i kategorin övrig utjämnings i figur 2 eftersom de omfattar en mindre del av de generella statsbidragen. Tilläggen som har tillkännagetts under våren 2020 summeras i den orangea delstapeln. Den undre streckade linjen för anslag (regleringspost) avser alltså höstbudgetens värden för 2020.

FIGUR 2: GENERELLA STATS BIDRAG TILL KOMMUNER OCH REGIONER 2005–2020



Källa: SCB och regeringen, löpande priser. Omfattar tre transfereringar som styrs genom lagen om kommunalekonomisk utjämnings. Negativa värden i kategorin anslag (regleringspost) motsvarar en transferering från kommunsektorn till staten. Kategorin övrig utjämnings är summan av kostnadsutjämnings, strukturbidrag och införandebidrag. De tillägg för 2020 som regeringen aviserat till och med 18 maj visas i en separat delstapel.

Att ändra fördelningen med anslagsinstrumentet minskar den relativa genomslagskraften från de fördelningssystem som har designats specifikt för att hantera strukturella skillnader i förutsättningar. Inför 2020 beslutades ett anslag på 8 miljarder kronor över utfallet från ordinarie kommunalekonomiska utjämningsystem. Skillnaden fördelas lika per invånare via så kallat regleringsbidrag. I stället för att fylla på i de system som fördelar efter samhällsstruktur väljer regering och riksdag att höja anslaget till kommunalekonomisk utjämning och låta de ordinarie systemen ligga kvar på nivåer som de bevisligen anser vara i underkant (skillnader mellan kommuner och regioner diskuteras längre fram). Konsekvensen blir att en betydande del av statsbidragen utan motivering fördelas efter antal folkbokförda invånare i stället för efter strukturella förutsättningar. Regeringen ramade in den nominella anslagshöjningen inför 2020 som en välfärdssatsning. Det är värt att fundera på om det skulle legat mer i linje med den beskrivningen att fördela tillskottet utifrån strukturella indikatorer och därmed i högre grad till kommuner med större behov av extra välfärdsfinansiering.

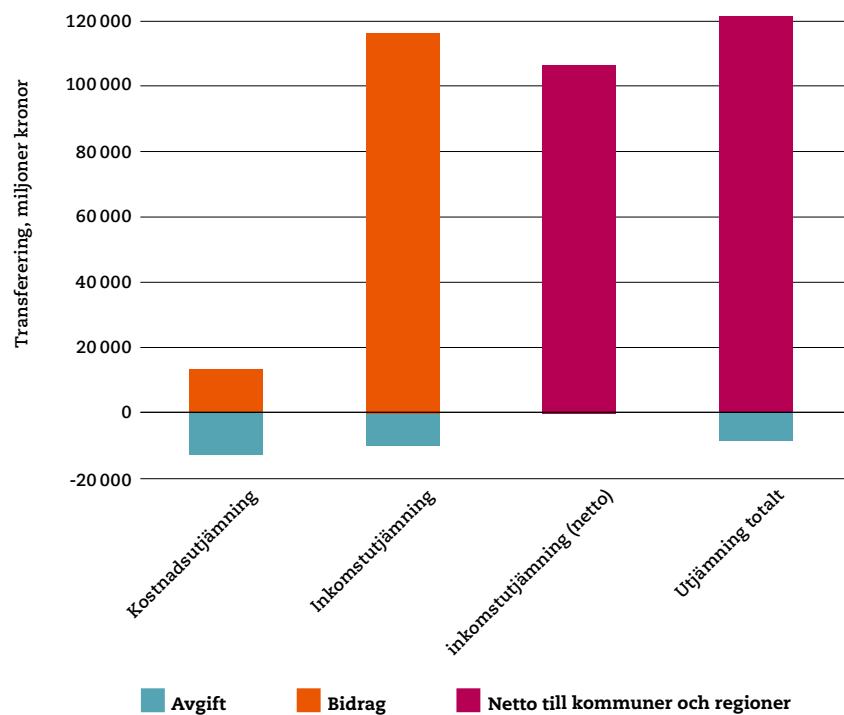
Det finns ett principiellt argument för att minimera den typ av statsbidrag som riskdagen bestämmer fritt över från år till år (diskretionära). Det årliga beslutet om anslag till kommunalekonomisk utjämning faller inom ramen för sådan diskretionär bidragsgivning. Argumentet är att diskretionära statsbidrag skapar en förväntning hos kommuner om att staten kan rädda dem om det behövs, vilket kan uppmuntra till ett ineffektivt användande av resurser. Möjligheten till diskretionär bidragsgivning frestar också till röstfiske, det vill säga att bidrag ges för att maximera andelen röster i kommande val. Långsiktighet, tydlighet, transparens och opåverkbarhet är att föredra. Se vidare Dahlberg och Rattsø (2010).

En nackdel med inkomstutjämnningen är att den i dag är svårgenomskådlig. Ett system för omfördelning mellan kommuner och ett system för statsbidrag har slagits ihop. Resultatet är att nästan alla kommuner får inkomstutjämningsbidrag, alla som ligger under gränsen 115 procent av medelskatteunderlaget per invånare. Ju högre kommunens skatteunderlag är, desto lägre blir bidraget. En kommun vid gränsen 115 procent skulle få noll kronor i inkomstutjämningsbidrag. Summan som går från staten via inkomstutjämningsystemet till kommunsektorn motsvarar i figur 2 de dryga 100 miljarder kronorna vid den övre streckade linjen 2020.

Utöver nettoöverföringarna från staten till kommunsektorn som figur 2 visar sker det en mellankommunal omfördelning. När alla system för kommunalekonomisk utjämning inklusive generella statsbidrag har räknats samman måste några kommuner och regioner avstå en del av sin skatteintäkt. De kommuner som efter summering av alla typer av bidrag och avgifter är nettoavgiftsbetalare betalar tillsammans 8 miljarder kronor till utjämnningen år 2020, se figur 3.

Om vi bryter ned det på olika typer av avgift omfattar kostnadsutjämnningen en mellankommunal omfördelning på 13 miljarder kronor från kommuner med lägre kostnadsnivåer till kommuner med högre kostnadsnivåer. Summan av inkomstutjämningsavgifter är 10 miljarder kronor från ett tiotal kommuner och en region vars skatteunderlag är över gränsen på 115 procent av medel. När alla typer av avgifter och bidrag räknas samman minskar avgiftssumman till 8 miljarder i och med att de avgiftsbelagda får bidrag som väger upp till en del.

FIGUR 3: AVGIFTER OCH BIDRAG I KOMMUNEKONOMISKA UTJÄMNINGEN 2020



Källa: se figur 2. Värdena är exklusive vårens tillägg. Summan av avgifter i kategorin utjämnning totalt omfattar även strukturbidrag, införandebidrag och regleringsprocesser.

Nettobidraget från staten är 120 miljarder kronor (exklusive vårens tillägg). Landets sammanlagda kommunalskatteintäkt är strax under 800 miljarder kronor. Sammanfattningsvis är avgifterna från kommuner med högt skatteunderlag och låga kostnader av liten betydelse jämfört med tillskotten från staten. Summan av avgifter från nettobetalare är mindre än en tiondel av de generella statsbidragen och drygt en hundradel av kommunalskatteintäkterna.

3 MER TRÄFFSÄKER STATSBIDRAGSFÖRDELNING

I praktiken är den kommunalekonomiska utjämningen huvudsakligen ett statsbidragssystem. Av kommunalskatteintäkterna omfördelas ungefär 1 procent från kommuner och regioner med gynnsamma förutsättningar till finansiellt pressade kommuner och regioner. Resten av utjämningsbidragen kommer från staten, ett belopp som är två storleksordningar större. Det är dessutom regeringen och riksdagen, inte kommunsektorn själv, som fattar besluten om hur pengarna inom utjämningen ska fördelas.

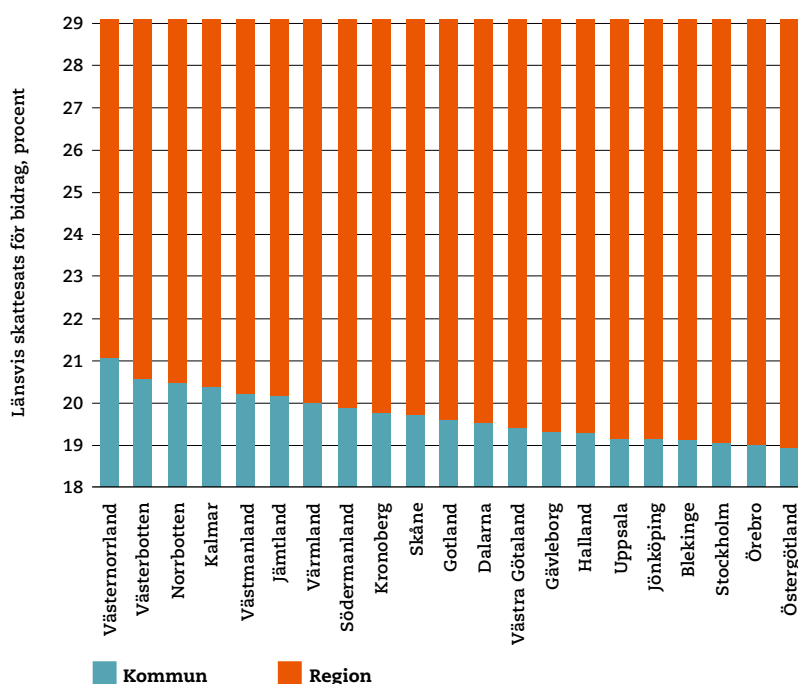
Med utgångspunkten att den kommunalekonomiska utjämningen främst rör statsbidrag kan vi gå vidare till frågan om hur fördelningen av statsbidrag kan bli mer träffsäker. Med träffsäker avses att den ska uppfylla sitt syfte att kompensera för skillnader i strukturella förutsättningar att utföra det kommunala uppdraget. En helhetsöversyn vore det bästa eftersom utfallet från alla system tillsammans är det väsentliga för den enskilda kommunen. Redan nu går det att peka på några svaga punkter där reformer skulle göra nytta. Det går också att peka ut områden för ytterligare undersökning och utvärdering.

Den första svaga punkten är inkomstutjämningsens schablonskattesatser (länsvisa skattesatser är den officiella benämningen). Schablonskattesatserna för uträkning av inkomstutjämningsbidrag är drygt 29 procent för kommun plus region i alla län (se figur 4), men med variationer i uppdelningen mellan kommuner och region. Den lägsta faktiska kommunalskattesatsen i landet i dag är 29 procent, medelskattesatsen drygt 32 procent och den högsta drygt 35 procent (figur 1). Schablonskattesatsen ligger alltså i nivå med nuvarande lägsta kommunalskatt. Anledningen till att den ligger tydligt under nuvarande medelskattesats är att den baseras på medelskattesatsen år 2003 multiplicerad med en så kallad kompensationsgrad på 95 procent. Det saknas en tydlig motivering till varför kompensationen har låsts till 95 procent av 2003 års medel-

skattesats. Det är rimligt att se över den valda nivån så att den matchar kommunernas aktuella förhållanden.

När den nuvarande versionen av utjämningsystemet infördes 2005 uppdaterades schablonskattesatserna (länsvisa skattesatser) som dessförinnan var låsta till 1995 års nivå. Det skäl som då gavs var att den faktiska medelskattesatsen hade ökat (se SOU 2003:88, s. 71). En ny uppdatering kan rimligen göras i dag med en liknande motivering. I grunden handlar det sannolikt om att kostnader för kommunal verksamhet har ökat och drivit fram skattehöjningar. Vidare räcker det inte att nu sätta en ny nivå för schablonskattesatser och riskera att hamna i samma situation om några år igen. Det krävs en ny princip om att bevaka kostnadsutvecklingen och kontinuerligt uppdatera schablonskattesatserna i relation till kostnadsökningar, helst med en viss automatik och regelbundenhet.

FIGUR 4: SCHABLONSKATTESATSER FÖR INKOMSTUTJÄMNINGSBIDRAG EFTER REGION 2020



Källa: SBC

Utöver att nivån på schablonskattesats för kommun plus region är i underkant finns det problem med värderingen av huvudmannaskapsöverflyttningar (skatteväxling) mellan kommuner och region inom varje län. I dag värderas överflyttningarna i procentenheter för sänkning respektive höjning av den schablonskattesats som används för att räkna ut inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgifter. Till exempel om en region flyttar över ansvar

för kollektivtrafik till kommunerna i länet kommer den överflyttningen värderas till en viss procent skatt vid överflyttningstillfället. Standardförfarandet är att den höjning av schablonskattesats för kommunerna och motsvarande sänkning för regionen i länet därefter ligger fast för all framtid, eller åtminstone så länge nuvarande praxis består. Det finns däremot inget som säger att kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken kommer att exakt följa den beskattningsbara förvärvsinkomstens utveckling.

Som figur 4 visar är den högsta schablonskattesatsen för kommuners inkomstutjämningsbidrag strax över 21 procent och den lägsta strax under 19 procent. Schablonskattesatsen för kommuner skiljer sig mellan länen med upp till drygt 2 procentenheter. Om schablonskattesatsen för kommuner i ett visst län är särskilt hög så är schablonskattesatsen för region motsvarande antal procentenheter lägre. I stället för att värderas i procent skatt borde huvudmannaskapsöverflyttningarna värderas i relation till kostnadsnivåer. Dessutom borde det genomföras regelbunden uppföljning av hur väl värderingen av en tidigare överflyttning stämmer överens med aktuella kostnadsnivåer. I dag skiljer sig schablonskattesatserna flera procentenheter mellan länen utan att det finns någon tydlig redovisning av om skillnaderna fortfarande är fullt ut motiverade.

Kostnadsutjämningsen är inte heltäckande. Den utgår från genomsnittliga redovisade kostnader för ett urval av verksamhetsområden.⁵ För respektive område finns en modell för att uppskatta vilken kostnadsnivå kommunen kan förväntas ha utifrån strukturella faktorer inom demografi, geografi med mera. Kommuner som har lägre modellskattad kostnad än genomsnittet får betala, medan kommuner med högre modellskattad kostnad än genomsnittet får kompensation för att de teoretiskt sett har ett högre kostnadsläge inom ett visst kostnadsområde. Kostnadsutjämningsens selektiva utformning resulterar i att den inte kompenserar tillräckligt för kommuners yta, antal invånare, befolkningsförändringar och socioekonomi i storstadsområdena, se Riksrevisionen (2019).⁶ Tidigare analys indikerar att det överlag saknas starka samband mellan hög kommunalskattesats och högre ambitionsnivå, lägre effektivitet respektive högre nivå på avgifter för kommunal service (Andersson 2011). Det framstår som att kommuner tenderar ta ut en högre skattesats för att statens fördelningsystem inte gör sitt jobb.

5 De utvalda verksamhetsområdena är för kommuner förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, verksamhetsövergripande kostnader, infrastruktur och skydd, samt kollektivtrafik. Motsvarande för regioner är hälso- och sjukvård, befolkningsförändringar samt kollektivtrafik. En av regionernas delmodeller (befolkningsförändringar) är inte kopplad till något specifikt utgiftsområde.

6 Riksrevisionen utvärderar huvudsakligen det system för kostnadsutjämnings som gällde till och med 2019, men konstaterar att det reformerade system som gäller från och med 2020 ger underkompensation inom samma områden.

Att kostnadsutjämningsen kompenserar otillräckligt för vissa strukturfaktorer och inte täcker alla obligatoriska verksamheter är ett problem. Värt att notera är också att inkomstutjämningsen och kostnadsutjämningsen inte tydligt samspelar på ett bra sätt. Inkomstbortfall som drabbar en viss kommun på grund av i underkant tilltagna schablonskattesatser i inkomstutjämningsen riskerar förstärkas av brister i kostnadsutjämningsens modeller. Varje modell beräknas separat och det saknas struktur för kontinuerlig utvärdering och finkalibrering av hur samtliga utjämningsystem samverkar. En grundlig utvärdering av det samlade utfallet från systemen är nödvändig.

Ytterligare ett instrument som påverkar fördelningsprofilen är hur anslaget till kommunalekonomisk utjämningsen fördelas på underkategorierna kommuner och regioner. De senaste åren har de ansvariga vid Finansdepartementet valt att dela upp anslaget så att det blivit en positiv regleringspost för kommuner men en negativ för regioner (figur 2). Kommunerna får tillsammans mer och regionerna mindre än summan av de ordinarie fördelningsystemens transfereringar. För att komma upp i motsvarande intäktssumma som enligt utfallet från de ordinarie fördelningsystemen behöver regionerna fylla på med eget skatteuttag. Regioner med lägre skatteunderlag per invånare behöver då höja skatten med fler procentenheter än regioner med högre skatteunderlag för att få samma antal kronor i intäkt.

Att på det sättet underbudgetera regionerna missgynnar regioner med lägre skatteunderlag per invånare. I handling visar regeringen att den anser inkomstutjämningsens fördelningsmodell vara för generös gentemot regioner. Då skulle det ge bättre träffsäkerhet och transparens att sänka en faktor i modellen än att justera manuellt med anslag i underkant. Fördelning enligt tydliga och lättförståeliga principer är att föredra.

3.1 JUSTERA UPP INKOMSTUTJÄMNINGSBIDRAGEN SOM SLÄPAT EFTER

För att få skatteskillnaderna att minska och eliminera de skatteskillnader som inte kan förklaras av mellankommunala skillnader i ambitionsnivå och resurshushållning finns det två saker att göra på kort sikt. Inkomstutjämningsbidragen har släpat efter och blivit kvar på en omotiverat låg nivå. De behöver justeras upp. Det är den första åtgärden.

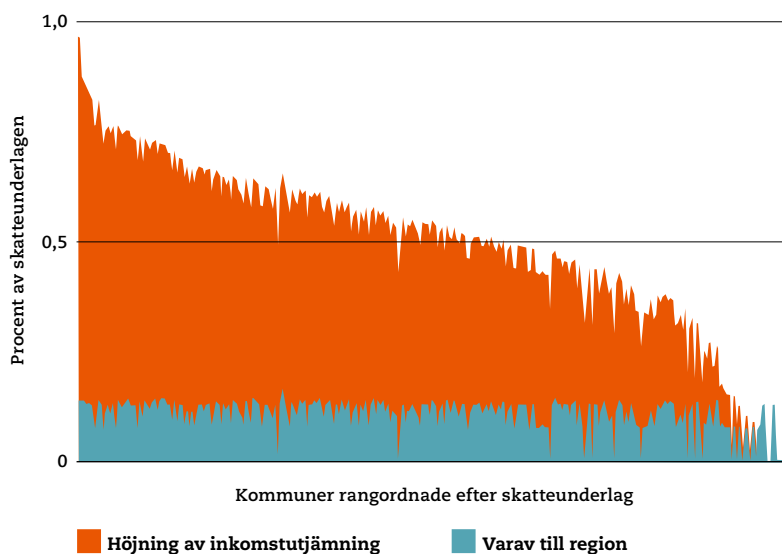
Glappet mellan statens anslag till kommunalekonomisk utjämningsen och utjämningsmodellernas utfall betalas ut eller debiteras som avgift med enhetligt belopp per invånare i dag. Det vore mer ändamålsenligt om eventuellt regleringsbidrag varierades i proportion till övriga generella statsbidrag och eventuell avgift varierades i omvänd proportion till skatteunderlag. Kommuner med högre kostnader och lägre skatteunderlag får då mer av eventuellt överskott och

kommuner med högre skatteunderlag får betala mer för att täcka eventuellt underskott. Det är den andra åtgärden som kan utföras omgående.

På längre sikt behöver träffsäkerheten i kostnadsutjämnningen utvärderas och kostnadsutjämningsmodellerna uppdateras utifrån de resultaten. Tidigare har utvärdering och uppdatering utförts ad hoc genom offentliga utredningar. För att säkerställa kontinuiteten vore det motiverat att inrätta ett myndighetsansvar för att löpande utföra det arbetet. Dessutom borde inkomstutjämnings schablonskattesatser låsas till index för kommunala kostnader och inte som i dag till beskattningsbar förvärvsinkomst, vilket inte är direkt relaterat till kommunala kostnader.

I dag beräknas inkomstutjämningsbidrag utifrån schablonskattesatser som ligger i nivå med den lägsta faktiska kommunalskattesatsen i landet på 29 procent. I kommunerna med lägst skatteunderlag är den faktiska kommunalskattesatsen uppemot 6 procentenheter högre.

FIGUR 5: SIMULERAD HÖJNING AV INKOMSTUTJÄMNINGSBIDRAG 2020



Källa: SCB. Värderna för regioner är uträknade som regionsumman delad med antal invånare i regionen gånger antal invånare i kommunen.

Låt oss se vad som händer om vi simulerar en justering av schablonskattesatserna för inkomstutjämningsbidrag så att de kommer närmare dagens nivåer. Om vi exempelvis lägger på 1,5 procentenheter för kommuner och 0,5 procentenheter för regioner så kommer den sammanlagda schablonskattesatsen för inkomstutjämningsbidrag i respektive län fortfarande ligga klart under dagens medelskattesats 32,3 procent. Motivet till att i exemplet ge regionerna en mindre

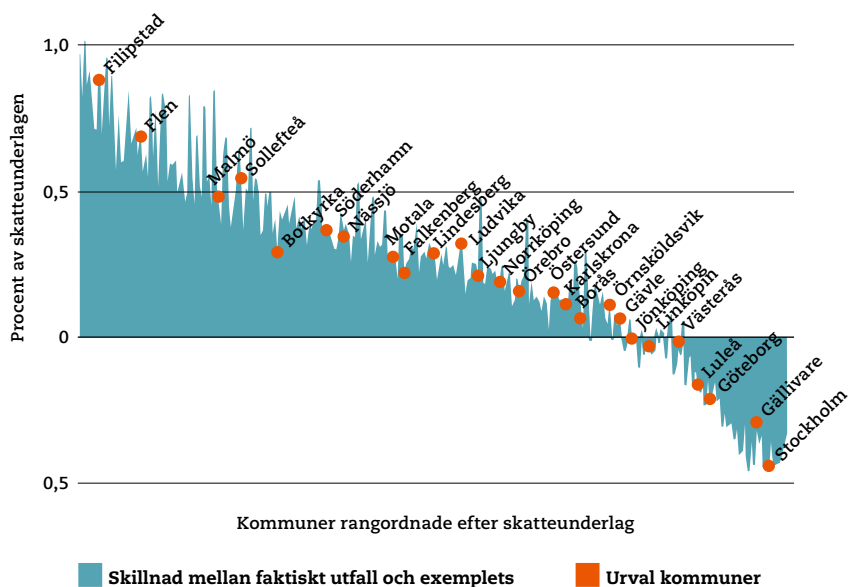
höjning är att de under flera år belagts med regleringsavgift och alltså i praktiken inte fått ut hela det ordinarie inkomstutjämningsbidraget. Det är först i och med ändringsbudgetarna våren 2020 som regionerna får ut sitt ordinarie inkomstutjämningsbidrag utan att behöva betala tillbaka en del i regleringsavgift.

Höjningarna av schablonskattesatser för inkomstutjämningsbidrag ger en extra intäkt motsvarande runt en halv procent i kommunalskatteuttag, som figur 5 visar. Från statskassan motsvarar det sammantaget drygt 6 miljarder kronor till kommuner och knappt 2 miljarder kronor till regioner. Tillskottet går till kommuner och regioner med lägre skatteunderlag. Summan 8 miljarder kronor i extra inkomstutjämningsbidrag matchar summan av regleringsposter enligt höstbudgeten som beslutades inför 2020.

3.2 DIFFERENTIERA REGLERINGSPOSTER UTIFRÅN STRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR

Låt oss i nästa steg simulera att vi ersätter den mekanism som i dag höjer eller sänker generella statsbidrag med lika stort belopp per folkbokförd invånare med mekanismer som varierar bidrag och avgifter utifrån strukturella förutsättningar. Folkbokföringstalet är ett trubbigt instrument för fördelning. Det har inte något starkt samband med de verkliga kostnaderna för offentlig verksamhet eller med intäktsmöjligheterna.

FIGUR 6: SKILLNAD MELLAN FAKTISKT OCH SIMULERAT NETTOBIDRAG 2020 HÖSTBUDGET

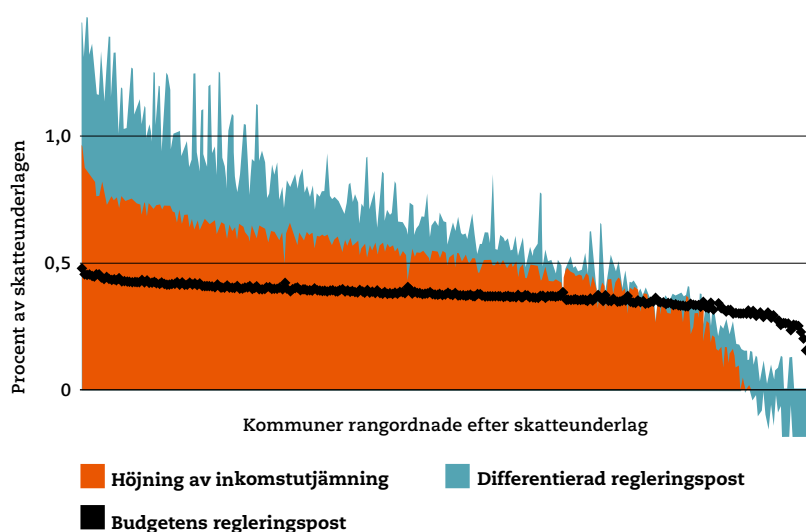


Källa: se figur 5

Ett enkelt sätt att differentiera regleringsbidrag är att fördela överskottet i proportion till storleken på respektive kommuns nettobidrag före regleringsbidrag, alltså summan av utfall från alla ordinarie system för kommunalekonomisk utjämning. Regleringsavgift är däremot rimligare att differentiera utifrån betalningsmöjlighet, det vill säga i omvänd proportion till skatteunderlag. Uppdelningen av anslagsmedel inför 2020 innebar regleringsavgift från regionerna och regleringsbidrag till kommunerna. Differentiering av regleringsposterna säkerställer att de ordinarie strukturrelaterade systemens fördelningsprofil inte urholkas på grund av anslagsbeslut.

Som figur 6 visar verkar differentiering av regleringsposter tillsammans med höjning av inkomstutjämningsbidrag kunna ge ett mer ändamålsenligt utfall i fördelningen av generella statsbidrag. De kommuner vars transfereringsnivå sjunker med simuleringen har alla högt skatteunderlag. Vid behov skulle de kunna välja att höja skatten med upp till en halv procentenhet och då få samma nettotransferering som den faktiska utifrån höstbudgeten.

FIGUR 7: EXTRA INKOMSTUTJÄMNINGSBIDRAG OCH REGLERINGSPOSTER 2020 HÖSTBUDGET

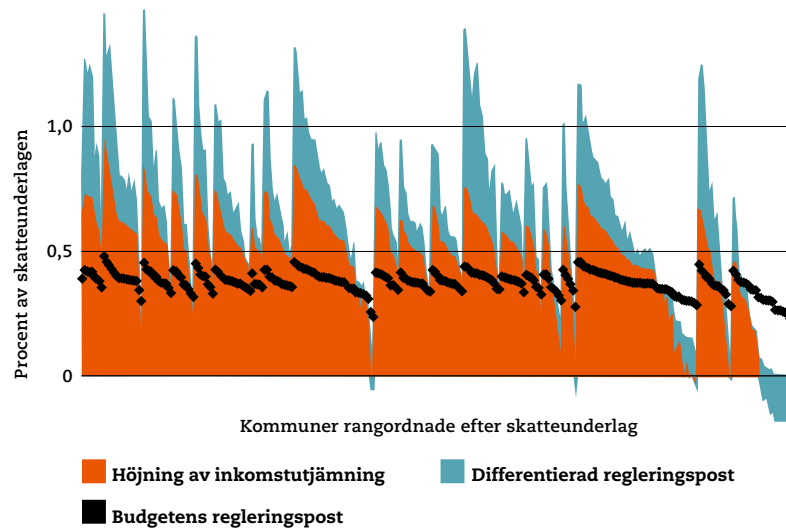


Källa: se figur 5

Figur 7 bryter ned simuleringen på de ingående delarna extra inkomstutjämningsbidrag respektive differentierade regleringsposter. Som jämförelse visas i de blå markörerna även faktiskt regleringsbidrag enligt höstbudgeten för 2020 (uttryckt i procent kommunalskatt). Det orangea fältet visar simuleringens tillägg av inkomstutjämningsbidrag med motsvarande 1,5 procent för kommun och 0,5 procent för region. Det blå fältet ovanför visar summan av de nya regle-

ringsposter som räknats ut efter att höjningen av inkomstutjämningsbidrag dragits av från de budgeterade regleringsposterna. Tillsammans motsvarar de fälten samma summa som budgetens regleringsposter i de svarta markörerna. Att regleringsposten blir negativ för några kommuner beror på att höstens anslagsbeslut innebar uttag av regleringsavgift från regionerna.

FIGUR 8: EXTRA INKOMSTUTJÄMNINGSBIDRAG MED MERA EFTER REGIONS SKATTEUNDERLAG



Källa: se figur 5

Figur 8 visar utfallet med kommunerna rangordnade efter sin regions skatteunderlag per invånare. Inom varje region får de kommuner som har lägst skatteunderlag ett högre nettobidrag än med nuvarande fördelning lika per invånare. Det gäller även i den region som har högst skatteunderlag per invånare. Höjningen av inkomstutjämningsbidrag till kommuner med lägre skatteunderlag och differentieringen av regleringsbidrag väger upp för höjd avgift på regionnivå även där. Kommunerna med lägst skatteunderlag och högst kostnadsläge får förutsättningar att justera ned sin irreguljärt höga skattesats så att den kommer närmare nuvarande medel.

Hur regleringsposterna differentieras går att tydliggöra med exempel. Värden för en fiktiv exempelkommun följer på respektive ekvation där variabelnamn anges.

$$\text{regleringsbidrag} = \frac{(\text{nettobidrag före reglering})}{(\text{medelnettobidrag före reglering})} \times \text{medelregleringsbidrag}$$

Exempel:

$$1\,250 \text{ kronor per person} = \frac{10\,000}{800} \times 1\,000 \text{ kronor per person}$$

$$\text{regleringsavgift} = \frac{\text{skatteunderlag}}{\text{medelskatteunderlag}} \times \text{medelregleringsavgift}$$

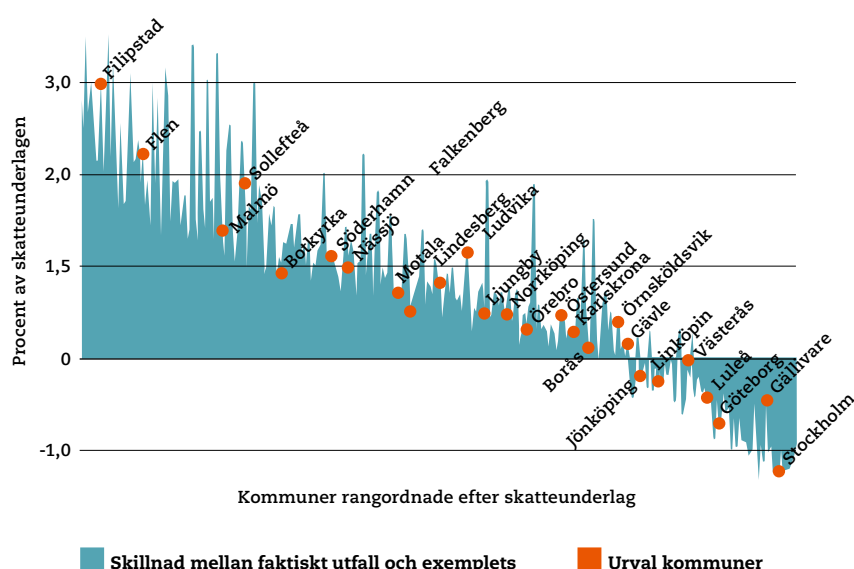
Exempel:

$$-190 \text{ kronor per person} = \frac{220\,000}{(232\,500)} \times -200 \text{ kronor per person}$$

3.3 VÅRENS KRISTILLSKOTT BLOTTAR SVAGHETER I FÖRDELNINGSSYSTEMET

Huvudbudskapet om att i högre grad allokeras statsbidrag utifrån strukturella förutsättningar har blivit än mer angeläget under våren. Riksdagen har beslutat och regeringen föreslagit en rad ökning av anslaget till kommunalekonomisk utjämning för 2020. Tilläggen fördelas i form av regleringsbidrag med ett enhetligt belopp per invånare. Figur 9 visar en likadan simulering som ovan men inklusive de tillägg som beslutats eller aviserats under våren (till och med 18 maj).

FIGUR 9: SKILLNAD MELLAN FAKTISKT OCH SIMULERAT NETTOBIDRAG 2020 MED VÅRTILLÄGG



Källa: SCB och regeringen. Värden för regioner är uträknade som regionsumman delad med antal invånare i regionen gånger antal invånare i kommunen.

Med vårens tillägg är det inte längre 8 miljarder kronor utan hela 37 miljarder kronor som ska fördelas enhetligt per invånare via regleringsbidrag. Regeringen klassar ungefär 20 av de miljarderna som extraordinärt krisstöd. När de här högre regleringsbidragen differentieras ovanpå höjda inkomstutjämningsbidrag som i figur 9 blir genomslaget stort. Där skillnaden är som störst motsvarar simuleringens extra statsbidrag drygt 3 procent i kommunalskatteuttag mer än från nuvarande faktiska fördelning enhetligt per invånare. I figur 9 är inga regleringsposter negativa eftersom vårtilläggen innebär att det inte tas ut regleringsavgift från regionerna.

Det går att välja en kompromisslösning och fördela en viss andel regleringsbidrag med enhetligt belopp per invånare och resten differentierat. Utfallet skulle då hamna någonstans mellan den vågräta axeln (x-axeln) och kanten av det blå fältet för respektive kommun.

Utfallet i figur 9 är extremt eftersom det rör sig om ett krisår och extramedel som är tänkta att användas för att täcka upp för väntade extrabehov kommande år. Samtidigt kastar det ljus på något mycket viktigt för att förstå det nuvarande systemet och dess svagheter. Vad händer när ett stort extraordinärt tillskott fördelas via ökat anslag till kommunalekonomisk utjämning? Nuvarande system innebär att alla kommuner och regioner då får lika mycket per invånare oavsett förutsättningar och behov. Hur kommer vi att kunna veta om stöden har fördelats på ett ändamålsenligt sätt när de har blandats in i de generella statsbidragen? Kommer en sådan utvärdering att göras? Kommer utvärderingen i så fall leda till korrigeringar i efterhand i form av uteblivna bidrag kommande år till dem som eventuellt fått mer än vad som var motiverat med hänsyn till minskande skatteunderlag och ökande kostnader 2020? Annars hade det kanske varit bättre för tydligheten och transparensen att separera allt krisstöd från den kommunalekonomiska utjämningen och dela ut via en egen tillfällig anslagspost.

TABELL 2: SUMMOR AV EXTRA INKOMSTUTJÄMNINGSBIDRAG OCH REGLERINGSPOSTER

	Kommuner (miljarder kronor)	Regioner	Totalt
Simulerad höjning av inkomstutjämningsbidrag	6,1	1,9	8,0
Simulerad regleringspost utan vårtillägg	4,5	-4,4	0,1
Faktisk regleringspost med vårtillägg	10,6	-2,5	8,1
Simulerad regleringspost med vårtillägg	23,2	5,4	28,6
Faktisk regleringspost med vårtillägg	29,3	7,3	36,6

Värden i miljarder kronor gällande 2020.

Tabell 2 visar rikssummor av höjda inkomstutjämningsbidrag respektive regleringsposter med och utan vårtillägg. Med höstbudgetens anslag skulle ökningen av inkomstutjämningsbidrag i stort sett matcha summan av regleringsposter på 8 miljarder kronor, men med en förskjutning på 3 miljarder kronor i regleringsbidrag till kommuner och samma summa i avgift från regioner. Med vårtilläggen får även regionerna regleringsbidrag utöver simuleringens extra inkomstutjämningsbidrag. De simulerade regleringsbidragen fördelas i proportion till nettobidrag inklusive extra inkomstutjämning före regleringspost.

I exemplet justeras inkomstutjämningsbidrag genom att ändra schablonskattesatserna för beräkning av inkomstutjämningsbidrag. Ett alternativt sätt är att lämna schablonskattesatserna oförändrade men höja den garanterade skattekraften. Det skulle vara i mångt och mycket likvärdigt, men slå annorlunda för kommuner som ligger kring gränsen för garanterad skattekraft. Den offentliga utredning som låg till grund för det nuvarande systemet rekommenderade faktiskt en garanterad skattekraft på 120 procent av medelskattekraften (SOU 2003:88, s. 67–69), vilket var högre än vad den dåvarande regeringen gick med på. Det går också att tänka sig en kombination av att justera procentsatser för garanterad skattekraft och schablonskattesatser för inkomstutjämningsbidrag.

4 VIDARE STEG MOT ETT UTHÅLLIGT FINANSIERINGSSYSTEM

Förändringar av den typ som exemplifierats ovan är ett första steg mot att skapa förutsättningar för minskade skillnader i kommunalskattesatser. Målet är att om det finns skatteskillnader ska de spegla skillnader i ambitionsnivå och resurshushållning i enlighet med väljarnas preferenser. Idealiskt ska en högre skattesats spegla att kommunen erbjuder extra god kvalitet inom den obligatoriska verksamheten eller extra omfattande frivillig kommunal verksamhet. Differentieringen av regleringsbidrag kan göras mindre skarp än i exemplen. Huvudpoängen är att visa att någon form av differentiering utifrån kostnadsläge och skatteunderlag vore rimlig och att det inte behöver vara komplicerat rent tekniskt att utföra.

Nästa steg är att utvärdera kostnadsutjämnings tröfsäkerhet. Utöver att den ska träffa rätt inom respektive kostnadsområde behövs en mer fullständig täckning av kostnadsområden. Om uppdateringen av kostnadsutjämnings lyckas kan det nuvarande så kallade strukturbidraget avvecklas. Strukturbidraget är en kvarleva från tidigare reformer av utjämnings. Det kan införlivas inom ramen för en delmodell i en uppdaterad kostnadsutjämnings. Förändringarna skapar dessutom utrymme för att ta bort eller minska flera av de mer eller mindre provisoriska riktade statsbidragen. Arbetet med att uppdatera kostnadsutjämningsmodellerna bör ske löpande och ligga på en för ändamålet specialiserad myndighet, i stället för att som tidigare utföras via offentliga utredningar med oregelbundna mellanrum utan systematisk kontinuitet i förvaltandet av den kunskapsbas som byggs upp varje gång.

De så kallade länsvisa skattesatserna som är referenspunkt för inkomstutjämningsbidrag bör kopplas till index för kommunala kostnader. Nuvarande referenspunkt är beskattningsbar förvärvsinkomst. Inkomstutvecklingen är

i grunden skild från den kommunala kostnadsutvecklingen. Beskattningsbar inkomst kan dessutom påverkas från en dag till en annan av politiska beslut som att höja eller sänka något avdrag, vilket skiljer den från taxerad inkomst som är inkomst före avdrag. Höjs ett avdrag så sänks genast summan av beskattningsbar inkomst. Det saknas dessutom grund för låsningen till just 2003 års andel av beskattningsbar förvärvsinkomst.

Arbetet med att löpande uppdatera schablonskattesatser för inkomstutjämningsbidrag med hjälp av kostnadsindex bör även det ligga på en myndighet. Uppdraget innefattar att löpande justera de länsvisa skattesatserna för kommun respektive region och upprätthålla balansen dem emellan. Inkomstutjämningsavgifter behöver däremot inte knytas till kommunalkostnadsindex utan kan fortsätta relateras till skatteunderlaget. Där handlar det om kommunens betalningsförmåga som är direkt relaterad till skatteunderlag.

När de stegen har tagits blir det meningsfullt att diskutera en nettohöjning av de årliga överföringarna från staten till kommuner och regioner. Innan fördelningsmekanismerna för generella statsbidrag justerats innebär nettohöjningar att pengar hamnar där det inte är motiverat av strukturella hänsyn, det vill säga hos kommuner som har låg skattesats och högt skatteunderlag. Det är värt att påminna om att staten inte har någon skyldighet att betala ut generella bidrag till någon kommun. Det är något staten gör när det inte finns rimliga förutsättningar för kommunen att finansiera sin verksamhet genom det skatteunderlag kommunen har fått lov att beskatta.

De förändringar som skissats upp ovan kan genomföras utan ingrepp i det kommunala självstyret. Målet är att mekanismerna för fördelning av generella statsbidrag ska bli så träffsäkra att ingen regleringspost av betydelse uppstår. Det ordinarie utfallet av nettobidrag ska uppgå till ungefär samma summa som anslaget. Då går det att avveckla riksdagens roll i att varje år behöva lägga tid på att bestämma ett anslag i kronor (nominellt) till kommunalekonomisk utjämning. Riksdagen kan fortfarande besluta om specialsatsningar till särskilda ändamål, men den kommunalekonomiska grundplåten uppräknas automatiskt utifrån kommunala kostnader och kommunalskatteunderlag. Det finns inget självklart skäl att statsfinansiella hänsyn ska gå före kommunalfinansiella hänsyn.

När ett robust reformförslag finns på plats blir det meningsfullt att diskutera om kommunala uppgifter ska flyttas upp till regional eller statlig nivå. Kan det vara offentlig-finansiellt sett rationellare att centralisera vissa i dag kommunala funktioner inom skolverksamheten till exempel? Det gynnar diskussionen om det då finns alternativ som visar hur samma problem skulle kunna lösas med ett träffsäkert system för kostnadskompensation under bibehållet kommunalt huvudmannaskap. Det gör att det blir en avvägning mellan två konkreta alternativ.

Om regeringen och riksdagen i det läget inte är redo att justera bidragsgivningen så mycket som krävs är alternativet att flytta uppgifter mellan nivåerna kommun, region och stat.

Analysen behandlar de generella statsbidragen. De riktade statsbidragen har också kommunalfinansiell betydelse. En ytterligare konsekvens av de föreslagna förändringarna är att de skulle kunna minska behovet av riktade statsbidrag. Förändringarna kan skapa utrymme för att flytta över motsvarande medel till en mer träffsäker modell för fördelning av generella statsbidrag.

Statsbidrag till kommuner har alltid varit en grundläggande beståndsdel i den svenska modellen. De offentliga välfärdssystemens uppbyggnad i Sverige stödde sig på ett system av statsbidrag till kommuner. Kommunal beskattning har inte ensamt varit nog för att klara det kommunala uppdraget. Det finns ingen anledning att ändra den ordningen. Det finns all anledning att göra den statliga bidragsgivningen till kommuner och regioner mer träffsäker.

REFERENSER

- Andersson, Lars I. 1995. *Kommunalskattefrågan under mellankrigstiden: Skatterättvisa i och mellan kommuner*. Lunds universitet.
- Andersson, Lars-Fredrik. 2011. *Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting*. Umeå universitet, Institutionen för ekonomisk historia.
- Dahlberg, Matz, och Jørn Rattsø. 2010. *Statliga bidrag till kommunerna: I princip och praktik*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi ESO 2010:5. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Dijkstra, Lewis, Hugo Poelman, och Andrés Rodríguez-Pose. 2019. *The geography of EU discontent*. Regional Studies.
- Enflo, Kerstin. 2016. *Regional ojämlikhet i Sverige: En historisk analys*. Stockholm: SNS.
- Englund, Peter. 2019. *Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den?* Ekonomisk Debatt 47 (4): 18.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Kornai, János. 1979. *Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems*. Econometrica 47 (4): 801–819.
- Korpi, Walter, och Joakim Palme. 1998. *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. American Sociological Review 63 (5): 661–87.
- Lidström, Anders. 2018. *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02*.
- Lindert, Peter H. 2005. *Välfärdsstatens expansion: ekonomisk tillväxt och offentlig sektor under 200 år*. Översatt av Gunnar Sandin. Stockholm: SNS förlag.
- Magnusson, Lars. 2016. *Sveriges ekonomiska historia*. Lund: Studentlitteratur.
- Oates, Wallace E. 1999. *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature 37 (3): 1120–49.
- Pettersson Lidbom, Per, och Fredrik Wiklund. 2002. *Att hålla balansen: En ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*. Ds 2002:18. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Pålsson Syll, Lars, Joakim Appelquist, och Kristian Nyberg. 2002. *Vad bör kommunerna göra? Ekonomi och marknadsreformer inom den kommunala sektorn*. Jönköping: Jönköping University Press.
- Riksrevisionen. 2019. *Det kommunala utjämningsystemet: Behov av mer utjämning och bättre förvaltning*.
- Rodríguez-Pose, Andrés. 2018. *The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It)*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11 (1): 189–209.
- SOU 2003:88. *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn: Betänkande av Utjämningskommittén*.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner: Med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.
- Statskontoret. 2017. *Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017*.
- Stenkula, Mikael. 2019. *Inkomstskattens utveckling i Sverige: Ett sisyfosarbete utan slut*. Ekonomisk Debatt 47 (4): 6–17.

Tankesmedjan

Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande utmaningar som samhället står inför: klimatomställning, trygghet i förändring och minskad ojämlikhet.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att driva progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi deltar i den politiska debatten, analyserar samhällsproblem, tar fram rapporter med reformförslag och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden ger även ut den socialdemokratiska idétidskriften Tiden.



tankesmedjan
TIDEN