



Rapport 2008 | Mikael Halápi

Skattekraft och skattesats - var sak på sin plats?

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	5
2 KOMMUNALSKATTEN	7
2.1 "Taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter"	7
2.2 Skattesatser och skatteunderlag	7
2.3 Utvecklingen av den kommunala skattesatsen 1991-2007	8
2.3.1 Skattesatsförändringar 1991-2007	8
2.3.2 Utvecklingen av de kommunala skattesatserna 1991-2007	11
2.3.3 Skattestruktur inkomståret 2007	13
2.4 Utvecklingen av skattekraft 1991-2007	14
2.4.1 Skattekraftsförändringar 1991-2007	14
2.5 Konsekvenser av förändrade kommunala skattesatser	16
2.5.1 Skatteuttag	16
2.5.2 Marginalskatt	16
2.6 Några slutsatser	17
3 MÖJLIGHETER ATT BEGRÄNSA KOMMUNALA SKATTEHÖJNINGAR	19
3.1 Incitament till att inte höja skattesatsen	19
3.2 Begränsningar av kommunala skattehöjningar	20
3.2.1 Skattestopp 1991-1993	21
3.2.2 Särskild ekonomisk kompensation 1994	21
3.2.3 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget 1997-1999	22
3.3 Samlad bedömning av begränsningarna 1991-1999	22
3.4 Rättsliga aspekter på begränsningarna 1991-1999	22
3.4.1 Skattestoppet 1991-1993	23
3.4.2 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget 1997-1999	23
3.5 Internalisering av samhällsekonomiska kostnader	23
3.6 Några slutsatser	24
4 INKOMSTUTJÄMNING	25
4.1 Grundläggande utgångspunkter för inkomstutjämning	25
4.2 Inkomstutjämningsystemet 1996-2004	26
4.3 Inkomstutjämningsystemet 2005-	29
4.4 Är systemen skattedrivande?	30
4.5 Negativa marginaleffekter	31
4.6 Incitament till ökad skattekraft	32
4.7 Rättsliga aspekter på inkomstutjämnings	33
4.7.1 Utjämning av skatteinkomster	34
4.7.2 Utjämningsbidrag och utjämningsavgift	34
4.8 Några slutsatser	35
5 ALTERNATIV TILL NUVARANDE INKOMSTUTJÄMNING	37
5.1 Förändrade parametrar i inkomstutjämnings	37
5.1.1 Kompensationsgrad, skattesats och procentsats - simulering 2007	37
5.2 Skattesatsförändringar beaktas i inkomstutjämnings	42
5.2.1 Utjämning och symmetrisk avräkning/kompensation - simulering 2007	42
5.3 Inkomstutjämnings tas över av skattesystemet	45
5.3.1 Utjämning via statlig inkomstskatt - simulering 2007	45
5.4 Jämförelse av systemegenskaper	49
5.5 Några slutsatser	50
6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	53

LITTERATURFÖRTECKNING

Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?

Sammanfattning

Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter och förfogar helt och hållet över sin skattesats. Under vissa perioder under 1990-talet har dock beskattningsrätten varit begränsad. Under perioden 1991-2007 har kommunerna använt sig av rätten att förändra sin skattesats i hög utsträckning, trots begränsningar av beskattningsrätten och med hänsyn tagen till skatteväxlingar mellan landsting och kommuner. Åtta av tio skattesatsförändringar har utgjorts av skattehöjningar. De kommunala skattesatserna förefaller att vara lättrorliga uppåt, men trögrörliga nedåt.

De kommunala skattesatserna har ökat, samtidigt som spridningen mellan dem har minskat. Mellan 1991 och 2007 har den sammanlagda kommunala skattesatsen (exklusive församlingsskatt) ökat från i genomsnitt 30,00 till 31,55 procent. Den genomsnittliga primärkommunala skattesatsen har ökat från 17,32 till 20,78 procent, medan den genomsnittliga landstingskommunala skattesatsen har minskat från 12,68 till 10,78 procent. Bilden förändras om man tar hänsyn till de skatteväxlingar som ägt rum mellan landsting och kommuner. Om man räknar av skatteväxlingarna framgår att det är landstingen som drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen. Det förefaller som om landstingens skattehöjningar i hög grad kommit att döljas av skatteväxlingarna. En viss tendens finns till att de primärkommunala skattesatserna ökat de senaste fem åren.

Den kommunala inkomstskatten utgör merparten av inkomstskatten och utgör den största komponenten i marginals-katten. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har ökat med 1,55 procentenheter under perioden 1991-2007. Det kan förefalla vara en liten ökning, men det betyder att skatteuttaget inkomståret 2007 är ca 21,4 miljarder kronor högre än de intäkter som skulle genereras av en genomsnittlig skattesats om ca 30 procent (den nivå som förutsågs vid skattereformen 1990/91). Sammantaget har skatteförändringarna lett till en överbeskattning om ca 126 miljarder kronor under perioden 1991-2007 eller med 7,4 miljarder kronor per år under perioden. Över fem sjättedelar av överbeskattningen under denna period är hänförlig till åren 2002-2007. Ökningen av skattesatserna har ökat marginals-katten i alla inkomstskikt.

Det finns ett tryck uppåt på de kommunala skattesatserna genom fördyring av tjänsteverksamhet, men en kommun har också ett icke försumbart friutrymme att välja skattesats. I dagsläget är kommunernas ekonomi god, skatteunderlaget växande och trycket på skattesatserna lågt. På längre sikt kommer dock ett betydande tryck att uppstå p.g.a. demografiska påfrestningar. Det finns en risk för skattehöjningar i betydligt högre omfattning än under perioden 1991-2007. Samtidigt är incitamenten till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen svaga. En höjning i en kommun påverkar både andra kommuner och staten genom att arbetsutbudet kan påverkas negativt, vilket leder till att skatteunderlaget minskar, samtidigt som inkomstutjämnningssystemet kompenserar för nästan alla skillnader i skattekraft (skatteunderlag per invånare). Det finns risk för att en kommun inte tillräckligt bryr sig om eller underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av sin skattehöjning. Ett alternativ är att försöka internalisera denna kostnad i det kommunalekonomiska beslutet. Incitament bör verka i båda riktningarna. Den kommun som höjer skatten får behålla hälften av de ökade skatteintäkterna, och omvänt, för den kommun som sänker skattesatsen ska staten i gengäld halvera kostnaden för skattesänkningen. I ett sådant system är en kommun fri att sätta vilken skattesats som helst. Staten, som i allt väsentligt finansierar inkomstutjämnningssystemet, kan vid beräkningen av bidrag och avgifter korrigera för skattesatsförändringar.

Syftet med nuvarande inkomstutjämnning är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. I rapporten lämnas tre förslag rörande inkomstutjämnningen:

1. *ett system bör övervägas som uppfyller krav på enkelhet, effektivitet och transparens (kort sikt),*
2. *ett system bör övervägas där kommunala skattehöjningar motverkas och skattesänkningar premieras (medellång sikt),*
3. *ett system bör övervägas där inkomstutjämnningen i huvudsak tas över av skattesystemet (lång sikt).*

I samtliga fall bör skattedrivande inslag undvikas och incitamentet till att öka sin egen skattekraft uppmärksammas. I den mån det inte redan är syftet med förslaget behöver incitament till att motverka skattehöjningar byggas in. I kapitel 6 redovisas slutsatser och förslag mer utförligt.

Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?

1 Inledning

I dokumentet från SACO-kongressen 2005 "Färdriktning 2006-2009" redogörs för Saco:s skattepolitiska målsättningar, värderingar och fokus. I dokumentet framgår bl.a. att den *"svenska beskattningen ligger på en hög nivå. Med tiden och de demografiska förändringarna kommer anspråken på den offentliga ekonomin att öka, men de närmaste åren bör behoven kunna mötas genom att använda de nuvarande resurserna mer effektivt. Det är inte rimligt att höja skattesatserna, utan ambitionen bör vara att sänka dem."* I dokumentet framgår också att det inte är *"rimligt att successivt höja beskattningen av arbetet när arbetsutbudet är den kritiska faktorn för de kommande årtiondenas tillväxt och finansiering av välfärdssystemen."*

År 2004 inledde Saco ett skattepolitiskt arbete som hittills har resulterat i två rapporter "Brant skatt - skatten på arbete" (2005) som i huvudsak behandlade den statliga inkomstskatten och "Mellan golv och tak - avgifterna på arbete" (2006) som behandlade socialavgifter. I den förra rapporten analyserades bl.a. den kommunala beskattningen och vad som kunde göras för att begränsa kommunala skattehöjningar. I rapporten föreslogs ett symmetriskt system där den kommun som höjde sin skattesats skulle få behålla hälften av den skatteintäkt som var hänförlig till höjningen, medan en kommun som sänkte sin skattesats skulle bli kompenserad med hälften av den skatteintäkt som var hänförlig till minskningen. Analysen i rapporten blev av olika skäl tämligen övergripande, särskilt vad gäller kopplingen till inkomstutjämningsystemet. Inkomstutjämnningen syftar till att utjämna skattekraft (skatteunderlag per invånare) mellan kommuner. Inkomstutjämnningen är mycket långtgående och kan ha betydelse för en kommuns incitament till ökad skattekraft. I denna tredje och avslutande rapport presenteras en fördjupad analys av den kommunala inkomstskatten och inkomstutjämningsystemet samt interaktionen dem emellan.

Titeln på denna rapport är "Skattekraft och skattesats - var sak på sin plats?". Titeln anspelar på att inkomstutjämnning beräknas utifrån skattekraft, medan kommunalskatt beräknas utifrån skattesats. De hålls i dag åtskilda och frågan i rapporten är om var sak verkligen är på sin plats eller om det är motiverat med en annan ordning. Syftet med rapporten är i) att utveckla den analys av den kommunala inkomstskatten som gjorts i rapporten "Brant skatt - skatten på arbete", ii) att analysera inkomstutjämningsystemet, iii) att analysera om och hur åtgärder för att begränsa kommunala skattehöjningar kan kopplas ihop med inkomstutjämningsystemet samt iv) dra slutsatser om och lämna förslag på åtgärder i syfte att begränsa kommunala skattehöjningar.

Olika rapporter har behandlat kommunalskatten och inkomstutjämnningen. Det tillhör dock ovanligheterna att de behandlats i ett och samma sammanhang. Ambitionen i denna rapport är att knyta ihop dem med varandra. Utgångspunkten i analyserna är en fortsatt långtgående inkomstutjämnning samtidigt som externa effekter som följer av skattehöjningar internaliseras i det kommunalekonomiska skattebeslutet. I rapporten kombineras princip- och systemperspektiv med tydliga konsekvensbeskrivningar av effekter för inkomstutjämnning, offentliga finanser, skattebetalning, inkomstfördelning som skilda principer eller systemlösningar leder till. Det senare åskådliggörs med hjälp av simuleringar. Simuleringarna har gjorts i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT (Fördelnings-Analytiskt Statistiskt system för Inkomster och Transfereringar). I rapporten bortses helt från administrativa och andra problem som uppstår i simuleringarna. Motivet till detta är rapportens övergripande och principiella karaktär.

Rapporten är disponerad på följande sätt: i kapitel 2 analyseras kommunalskatten. I kapitel 3 analyseras olika möjligheter att begränsa kommunala skattehöjningar. I kapitel 4 analyseras inkomstutjämnningen. I kapitel 5 analyseras alternativ till nuvarande inkomstutjämningsystem. I kapitel 6 sammanfattas slutsatser och förslag.

Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?

2 Kommunalskatten

I detta kapitel analyseras kommunalskatten utifrån ett antal aspekter. I avsnitt 2.1 behandlas kommunernas beskattningsrätt. I avsnitt 2.2 diskuteras vad denna beskattningsrätt omfattar. I avsnitt 2.3 analyseras utvecklingen av de kommunala skattesatserna 1991-2007. I avsnitt 2.4 analyseras utvecklingen av skattekraft (skatteunderlag per invånare) 1991-2007. I avsnitt 2.5 analyseras konsekvenser av förändrade kommunala skattesatser. I avsnitt 2.6 redovisas slutsatser.

2.1 ”Taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter”

I Sverige svarar kommuner och landsting för en mycket stor del av både produktionen och finansieringen av välfärdstjänster. Det finns starka skäl till att finansieringen i huvudsak ska ske på samma nivå som verksamheterna utförs.

En viktig del i den kommunala självstyrelsen¹ är den kommunala beskattningsrätten. Kommunal beskattningsrätt innebär att kommuninvånarna har möjlighet att låta sina preferenser och önskemål kring den kommunala verksamheten komma till uttryck i olika skattesatser. Enligt Regeringsformen (RF) 1 kap. 7 § andra stycket får kommunerna ”taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter”. Kommunens intäkter till sina uppgifter består inte bara av skatteintäkter, utan - i de flesta fall - också av bidrag från utjämningsystemet. Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Sambandet mellan egna skatteintäkter och utgifter (den s.k. självfinansieringsgraden) blir olika beroende på vilken skattekraft (skatteunderlag per invånare) och strukturella förutsättningar i övrigt som den enskilda kommunen har. Kommuner med hög skattekraft har en hög självfinansieringsgrad, med kommuner med låg skattekraft har en låg självfinansieringsgrad.

Formuleringen ”taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter” kan tolkas på flera sätt. Formuleringen kan dels tolkas som en oinskränkt rätt för kommunerna att ta ut skatt. Varje inskränkning av denna rätt, direkt eller indirekt, är också en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Formuleringen ”taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter” kan tolkas helt annorlunda om man istället betonar ordet ”sina”. Inkomstutjämningsystemet innebär med en sådan strikt tolkning att kommunen i vissa fall inte bara tar ut skatt för *sina* uppgifter, utan även tar ut skatt för skötseln av andra kommuners uppgifter. Båda dessa perspektiv har prövats av Lagrådet.²

2.2 Skattesatser och skatteunderlag

En kommuns skatteintäkter är givet av två faktorer: den skattesats som är fastställd och det skatteunderlag som ska beskattas (de beskattningsbara förvärvsinkomster som fastställts vid taxeringen). Inkomster växer normalt över tid, vilket i sin tur innebär att skatteunderlaget ökar. De beskattningsbara förvärvsinkomsterna är samtidigt känsliga för demografiska förändringar och för konjunkturförändringar. Förändringar i skatteunderlaget kan föranleda en kommun eller ett landsting att justera sin skattesats i endera riktningen.

Kommunen förfogar helt och hållet över sin egen skattesats. De kommunala skattesatserna fastställs genom enskilda beslut i landets alla kommuner och landsting. En primärkommun eller landstingskommun förfogar däremot inte över frågan om vad eller vem som kan beskattas eller hur skatteuttaget tas ut (exempelvis välja mellan proportionellt eller progressivt skatteuttag). Däremot kan givetvis en kommun försöka påverka sitt eget skatteunderlag genom egna insatser och förd politik. En kommuns intäkter består dock inte bara av egna skatteintäkter, utan påverkas även av bidrag eller avgifter från inkomstutjämningsystemet.

¹ Se exempelvis ”Den kommunala självstyrelsen” av Gunnar Wetterberg för en diskussion om självstyrelsens innebörd och utformning.

² Se avsnitt 3.4 för prövningen av begränsningar av kommunala skattehöjningar och avsnitt 4.7 för prövningen av inkomstutjämnings förenlighet med Regeringsformen (RF).

Kommunerna delar samma skattebas som staten. Kommunal och statlig inkomstskatt tas båda ut på beskattningsbara förvärvsinkomster. Kommunal inkomstskatt tas ut proportionellt över hela den beskattningsbara inkomsten. Statlig inkomstskatt tas däremot ut progressivt över fastställda inkomstgränser (proportionellt inom respektive inkomstskikt). Det ligger i sakens natur att förändringar i skatteunderlaget påverkar kommunernas och landstingens skatteintäkter. Olika beslut som riksdag och regering fattar om exempelvis förändringar i taxeringen av inkomster, förändringar av grundavdrag, utformning av skattesänkningar m.m. påverkar de kommunala skatteintäkterna i endera riktningen.

2.3 Utvecklingen av den kommunala skattesatsen 1991-2007

I avsnitt 2.3.1 redovisas och analyseras skattesatsförändringar under perioden 1991-2007. I avsnitt 2.3.2 redovisas och analyseras utvecklingen av de kommunala skattesatserna under perioden 1991-2007. I avsnitt 2.3.3 redovisas skattestrukturen 2007 uppdelat på primärkommunal och landstingskommunal skattesats i förhållande till genomsnittet i landet.

2.3.1 Skattesatsförändringar 1991-2007

2.3.1.1 Kommun- och landstingsnivå

Den kommunala skattesatsen består av en primärkommunal och landstingskommunal skattesats. En skattesatsförändring av den förra typen omfattar endast den kommun som förändrat skattesatsen. En skattesatsförändring av den andra typen omfattar alla kommuner som tillhör landstinget. Förändringarna av den första och andra typen kan gå i olika riktningar och resultera i höjd, sänkt eller oförändrad sammanlagd kommunal skattesats.³ Den sammanlagda kommunala skattesatsen påverkas inte av skatteväxlingar⁴ (sänkningar och höjningar tar ut varandra). Under perioden 1991-2007 har det funnits sammanlagt 4900 tillfällen⁵ att förändra den sammanlagda kommunala skattesatsen.⁶ Skattesatsen har förändrats vid 1033 tillfällen, d.v.s. i 21 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 812 tillfällen och sänkts vid 221. Om man endast studerar primärkommuner har det under perioden 1991-2007 funnits sammanlagt 4900 tillfällen att förändra skattesatsen. Skattesatsen har förändrats vid 1407 tillfällen, d.v.s. i 29 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 1289 tillfällen och sänkts vid 118 tillfällen. Om man istället studerar landsting (från primärkommunsnivå) har det under perioden 1991-2007 funnits sammanlagt 4869 tillfällen att förändra skattesatsen. Skattesatsen har förändrats vid 1473 tillfällen, d.v.s. i 30 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 462 tillfällen och sänkts vid 1011 tillfällen. Under perioden 1991-2007 har dock omfattande skatteväxlingar mellan landsting och kommuner ägt rum, där den ene har tagit över uppgifter från den andre (exempelvis ÅDEL-reformen). Landstingen har vanligen sänkt sin skattesats och kommunen har höjt sin skattesats i motsvarande utsträckning (även det motsatta har ägt rum). Kommunernas höjningar och landstingens sänkningar överskattas därmed. Det är mer riktigt att räkna av de skattesatsförändringar som beror på skatteväxlingar och istället redovisa genuina skattesatsförändringar.

I Tabell 1 redovisas antalet skatteförändringar rensat för skatteväxlingar och vissa mindre teknikaliteter i samband med att kommuner bytt länstillhörighet, kommuner gått upp i landsting m.m.

³ Det finns åtta olika varianter av skatteförändringar: endast kommunen höjer, endast kommunen sänker, endast landstinget höjer, endast landstinget sänker, kommunen och landstinget höjer, kommunen och landstinget sänker, kommunen höjer och landstinget sänker samt slutligen varianten där kommunen sänker och landstinget höjer.

⁴ Under perioden 1991-2007 har det skett 77 skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. Under åren 1992, 1996 och 1999 genomfördes merparten av skatteväxlingarna, 62 stycken. Den senaste skatteväxlingen genomfördes år 2000. I 76 av de 77 fallen har kommuner tagit över huvudmannaskapet för olika verksamheter från landstingen. Landstinget har då sänkt sin skattesats, medan kommunen har höjt sin skattesats i samma utsträckning.

⁵ Summan av alla primärkommuner varje år under perioden 1991-2007.

⁶ Här bortses från begränsningar i form av skattestopp 1991-1993, särskild ekonomisk kompensation för kommuner som inte höjde skatten 1994 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999.

Tabell 1 Antal skattesatsförändringar 1991-2007 (exklusive skatteväxlingar m.m.)

År	kommuner och landsting				kommuner				landsting			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
1991	284	6	0	6	284	6	0	6	281	0	0	0
1992	286	31	0	31	286	9	0	9	283	25	0	25
1993	286	4	4	0	286	4	4	0	283	0	0	0
1994	286	3	2	1	286	3	2	1	283	0	0	0
1995	288	118	118	0	288	71	70	1	285	57	57	0
1996	288	111	106	5	288	68	63	5	285	48	48	0
1997	288	3	0	3	288	3	0	3	285	0	0	0
1998	288	1	0	1	288	34	31	3	287	32	0	32
1999	289	77	3	74	289	54	52	2	288	75	0	75
2000	289	93	84	9	289	32	21	11	288	69	69	0
2001	289	107	89	18	289	39	23	16	288	77	69	8
2002	289	81	63	18	289	35	24	11	288	48	40	8
2003	290	118	115	3	290	73	70	3	289	73	73	0
2004	290	109	107	2	290	61	59	2	289	59	59	0
2005	290	93	87	6	290	29	23	6	289	72	72	0
2006	290	38	17	21	290	28	7	21	289	10	10	0
2007	290	40	17	23	290	31	7	24	289	11	11	0
Tot	4 900	1 033	812	221	4 900	580	456	124	4 869	656	508	148

Anm. A = antalet möjliga skattesatsförändringar, B= antalet skattesatsförändringar, C= antalet skattesatshöjningar och D= antalet skattesatssänkningar. Källa. Egna beräkningar.

Den sammanlagda kommunala skattesatsen påverkas som tidigare nämnts inte av skatteväxlingar (sänkningar och höjningar tar ut varandra). Ett annat mönster framträder om man studerar kommuner och landsting enskilt. Om man studerar primärkommuner har det under perioden 1991-2007 funnits sammanlagt 4900 tillfällen att förändra skattesatsen. Skattesatsen har förändrats vid 580 tillfällen, d.v.s. i 12 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 456 tillfällen och sänkts vid 124 tillfällen. Om man istället studerar landstingskommuner har det under perioden 1991-2007 funnits sammanlagt 4869 tillfällen att förändra skattesatsen. Skattesatsen har förändrats vid 656 tillfällen, d.v.s. i 13 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 508 tillfällen och sänkts vid 148 tillfällen. Detta kontrasterar mot resultaten ovan, där skatteväxlingarna var inkluderade.

Av Tabell 1 framgår att den helt dominerande skattesatsförändringen under perioden 1991-2007 utgörs av höjningar. Nästan fyra av fem skattesatsförändringar utgörs av höjningar. Sänkningar av skattesatsen är mer ovanligt. Drygt var femte skattesatsförändring utgörs av en sänkning. Det är mer ovanligt att ett enskilt landsting sänker sin skattesats än att en enskild kommun gör det. Under de senaste fem åren har inget landsting sänkt sin skattesats. En annan tendens är att skattesatsförändringar (framförallt höjningar) ofta har följt när en period av begränsningar av skattesatsförändringar har upphört.

I de resultat som redovisats ovan råder en stor variation. Det finns exempel på kommuner och landsting som (utöver eventuella skatteväxlingar) inte förändrat sin skattesats under perioden 1991-2007. Det finns samtidigt exempel på kommuner och landsting som förändrat sin skattesats ett flertal gånger under samma period. Den vanligaste förändringen har i dessa fall varit en höjning. I genomsnitt har kommuner och landsting förändrat sin skattesats 3,6 gånger under perioden 1991-2007. Skattesatsen har höjts och sänkts i genomsnitt 3,6 gånger respektive 0,8 gånger under perioden 1991-2007. I genomsnitt har kommuner förändrat sin skattesats 2,0 gånger under perioden 1991-2007. Skattesatsen har höjts och sänkts i genomsnitt 1,6 gånger respektive 0,4 gånger under perioden 1991-2007. För landsting är motsvarande siffror 2,3, 1,8 respektive 0,5 gånger. I Tabell 2 redovisas läges- och spridningsmått på de skatteförändringar som genomförts under perioden 1991-2007.

Tabell 2 Läges- och spridningsmått på skattesatsförändringar 1991-2007 (exklusive skatteväxlingar m.m.)

År	kommuner och landsting				kommuner				landsting			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
medelvärde	16,9	3,6	2,8	0,8	16,9	2,0	1,6	0,4	16,8	2,3	1,8	0,5
standardavvikelse	0,9	1,8	1,1	1,1	0,9	1,6	1,2	0,9	1,5	1,2	0,9	0,7
variationskoefficient	5,4	50,1	39,0	150,6	5,4	5,4	5,4	78,6	8,7	54,3	51,6	135,6
median	17	3	3	0	17	2	1	0	17	2	2	0
1:a kvartil	17	2	2	0	17	1	1	0	17	1	1	0
3:e kvartil	17	5	4	1	17	3	2	1	17	3	2	1
kvartilavstånd	0	3	2	1	0	2	1	1	0	2	1	1
kvartilavvikelse	0	1,5	1	0,5	0	1	0,5	0,5	0	1	0,5	0,5
typvärde	17	3	3	0	17	1	1	0	17	2	2	0
minvärde	5	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
maxvärde	17	9	6	6	17	8	6	6	17	5	3	2
variationsvidd	12	9	6	6	12	8	6	6	17	5	3	2

Anm. A = antalet möjliga skattesatsförändringar, B= antalet skattesatsförändringar, C= antalet skattesatshöjningar och D= antalet skattesatssänkningar. *Källa.* Egna beräkningar.

2.3.1.2 Kommungrupper

Förutom en variation mellan enskilda kommuner och landsting finns det en stor variation mellan olika grupper eller indelningar av kommuner. En sådan indelningsgrund är kommungrupper. Kommunerna delas in i nio grupper efter vissa strukturella egenskaper som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur.⁷ Om skatteförändringarna delas in efter kommungrupper kan man konstatera att kommuner i storstäder och förortskommuner i jämförelse med kommuner i andra kommungrupper i högre utsträckning förändrat sin skattesats. Glesbygdskommuner har i jämförelse med kommuner i andra kommungrupper i mindre utsträckning förändrat sin skattesats. När det gäller riktningen på förändringen har glesbygdskommunerna höjt sin skattesats i större utsträckning än andra kommungrupper. Storstäder har höjt skatten i mindre utsträckning än kommuner i andra kommungrupper.

2.3.1.3 Uppdelat på perioder med och utan begränsningar att förändra skattesatsen

Om perioden 1991-2007 delas in i två grupper: med och utan begränsningar att förändra skattesatsen⁸ framkommer det att nästan nio av tio skattesatsförändringar har ägt rum när det inte funnits några begränsningar att förändra skattesatsen. Ännu mer markant är skillnaden mellan höjningar och sänkningar i det fall skattesatsen förändrats. I ca ett fall av tio har skattesatsen höjts under perioden med begränsningar. Motsvarande siffra är ca nio fall av tio under perioden utan begränsningar. Begränsningarna har således både begränsat både antalet skattesatsförändringar och antalet skattesatshöjningar.⁹

⁷ Se <http://www.skl.se/artikel.asp?A=11248&C=445> för definitioner av kommungrupper. De nio kommungrupperna är: storstäder (3 kommuner), förortskommuner (38 kommuner), större städer (27 kommuner), pendlingskommuner (41 kommuner), glesbygdskommuner (39 kommuner), varuproducerande kommuner (40 kommuner), övriga kommuner över 25 000 inv (34 kommuner), övriga kommuner 12 500-25 000 inv (37 kommuner) och övriga kommuner mindre än 12 500 (31 kommuner).

⁸ Se Fotnot 6.

⁹ Se avsnitt 3.2 för utvärderingar av begränsningarna.

2.3.2 Utvecklingen av de kommunala skattesatserna 1991-2007

2.3.2.1 Kommun- och landstingsnivå

I avsnitt 2.3.1 har omfattningen av och inriktningen på de skatteförändringar som genomförts under perioden 1991-2007 redovisats. De har resulterat i att den sammanlagda kommunala skattesatsen höjts, sänkts eller förblivit oförändrad. I Tabell 3 redovisas de genomsnittliga skattesatserna för varje inkomstår uppdelat på sammanlagd kommunal skattesats, primärkommunal och landstingskommunal skattesats. Medelvärde definieras som det vägda aritmetiska medelvärdet. Den sammanlagda kommunala skattesatsen (exklusive församlingsskatt) har ökat från 30 procent 1991 till 31,55 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 1,55 procentenheter. Den primärkommunala skattesatsen har ökat från 17,32 procent 1991 till 20,78 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 3,46 procentenheter, medan den landstingskommunala skattesatsen har minskat från 12,68 procent 1991 till 10,78 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 1,9 procentenheter. Den sammanlagda genomsnittliga skattesatsen har legat still eller minskat under de år då begränsningar att förändra sin skattesats varit i kraft. En kraftig ökning av skattesatserna har ägt rum de senaste fem åren.

Tabell 3 Genomsnittlig kommunal skattesats 1991-2007 (exklusive församlingsskatt)

År	skattesatser			index utan hänsyn till skvxl.			index med hänsyn till skvxl.		
	Totalt	kommun	landsting	Totalt	kommun	landsting	Totalt	kommun	landsting
1991	30,00	17,32	12,68	100	100	100	100	100	100
1992	29,89	19,38	10,51	99,6	111,9	82,9	99,6	99,0	100,6
1993	29,90	19,43	10,47	99,7	112,2	82,6	99,7	99,0	100,6
1994	29,91	19,44	10,48	99,7	112,2	82,6	99,7	99,0	100,6
1995	30,33	20,20	10,12	101,1	116,6	79,8	101,1	101,2	101,0
1996	30,47	21,15	9,32	101,6	122,1	73,5	101,6	101,5	101,7
1997	30,47	21,16	9,31	101,6	122,2	73,4	101,6	101,5	101,7
1998	30,46	21,18	9,28	101,5	122,3	73,2	101,5	101,4	101,7
1999	30,29	20,55	9,74	101,0	118,6	76,8	101,0	97,2	106,2
2000	30,38	20,57	9,82	101,3	118,8	77,4	101,3	97,3	106,7
2001	30,53	20,57	9,97	101,8	118,8	78,6	101,8	97,3	107,8
2002	30,52	20,53	9,99	101,7	118,5	78,8	101,7	97,2	107,9
2003	31,17	20,70	10,47	103,9	119,5	82,6	103,9	98,2	111,7
2004	31,51	20,80	10,71	105,0	120,1	84,5	105,0	98,8	113,5
2005	31,60	20,84	10,76	105,3	120,3	84,9	105,3	99,1	113,9
2006	31,60	20,83	10,76	105,3	120,3	84,9	105,3	99,0	114,0
2007	31,55	20,78	10,78	105,2	120,0	85,0	105,2	98,7	114,0

Källa. SCB, www.scb.se Offentlig ekonomi, Kommunalskatterna och egna beräkningar.

Ovanstående beskrivning tyder på att det är de primärkommunala skattesatserna som har drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen. Så är också fallet om man strikt studerar skattesatsernas utveckling. Denna bild stämmer dock inte om man tar hänsyn till de skatteväxlingar som ägt rum i olika omgångar mellan landsting och kommuner. Om man räknar av skatteväxlingarna framgår tvärtom att det är de landstingskommunala skattesatserna som har ökat och drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen. Det blir särskilt tydligt om man konstruerar och jämför index utan och med hänsyn till skatteväxlingar. I Tabell 3 redovisas dessa index. Kommunerna ligger (exklusive skatteväxlingar) ungefär på den skattesatsnivå som gällde 1991. En viss tendens finns till att de primärkommunala skattesatserna ökat de senaste fem åren. Vilken komponent som drivit upp skattesatsen spelar en liten roll för den som är skyldig att betala kommunal inkomstskatt. För en enskild kommunmedborgare är det den sammanlagda kommunala skattesatsen som är av intresse och inte dess komponenter.

På samma sätt som det finns en variation mellan kommuner och landsting när det gäller att förändra sin skattesats finns en variation i skattesatser. I Tabell 4 redovisas läges- och spridningsmått på skattesatserna under perioden 1991-2007.

Tabell 4 Läges- och spridningsmått på skattesatser 1991-2007 (inklusive skatteväxlingar m.m.)

År	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
TOTALT																	
medelvärde	30,37	30,33	30,34	30,34	30,65	30,86	30,86	30,86	30,77	30,91	31,09	31,17	31,57	31,84	31,96	31,97	31,98
standardavvik.	1,10	1,12	1,12	1,12	1,14	1,16	1,16	1,16	1,18	1,23	1,23	1,27	0,93	0,91	0,95	0,96	0,99
variationskoeff.	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	4,1	2,9	2,9	3,0	3,0	3,1
median	30,50	30,50	30,50	30,50	30,88	31,09	31,07	31,07	31,00	31,10	31,38	31,45	31,68	31,90	32,00	32,03	32,09
1:a kvartil	29,74	29,55	29,55	29,55	30,00	30,20	30,19	30,19	30,00	30,04	30,35	30,40	30,91	31,25	31,40	31,40	31,38
3:e kvartil	31,20	31,20	31,20	31,20	31,45	31,75	31,75	31,75	31,73	31,90	32,04	32,11	32,25	32,55	32,63	32,60	32,70
kvartilavstånd	1,46	1,65	1,65	1,65	1,45	1,55	1,56	1,56	1,73	1,86	1,69	1,71	1,34	1,30	1,23	1,20	1,32
kvartilavvikelse	0,73	0,82	0,82	0,82	0,73	0,78	0,78	0,78	0,87	0,93	0,85	0,85	0,67	0,65	0,62	0,60	0,66
typvärde	31,00	31,00	31,00	31,00	31,00	31,75	31,75	31,75	31,75	29,50	31,65	32,10	32,10	31,00	31,00	31,00	31,00
minvärde	25,90	25,70	25,70	25,70	25,70	25,70	25,70	25,70	26,20	26,50	27,15	27,50	28,90	28,90	28,90	28,89	28,89
maxvärde	32,30	32,30	32,30	32,30	33,20	32,90	32,90	32,90	32,80	33,12	33,17	33,30	33,72	34,04	34,24	34,24	34,24
variationsvidd	6,40	6,60	6,60	6,60	7,50	7,20	7,20	7,20	6,60	6,62	6,02	5,80	4,82	5,14	5,34	5,35	5,35
KOMMUNER																	
medelvärde	16,67	19,14	19,24	19,25	19,72	20,91	20,92	20,99	21,10	21,14	21,16	21,19	21,33	21,44	21,48	21,5	21,5
standardavvik.	1,80	1,74	1,80	1,80	1,68	1,63	1,62	1,64	1,41	1,38	1,35	1,35	1,29	1,26	1,25	1,3	1,3
variationskoeff.	10,8	9,1	9,4	9,3	8,5	7,8	7,8	7,8	6,7	6,5	6,4	6,4	6,0	5,9	5,8	6,0	6,1
median	16,60	19,20	19,25	19,25	19,77	20,98	21,00	21,05	21,25	21,25	21,25	21,30	21,42	21,52	21,56	21,56	21,61
1:a kvartil	16,00	18,30	18,30	18,30	18,77	20,07	20,07	20,19	20,39	20,49	20,49	20,51	20,62	20,89	20,95	21,0	20,9
3:e kvartil	17,40	20,05	20,15	20,15	20,55	21,69	21,72	21,80	21,93	22,00	22,03	22,06	22,10	22,23	22,25	22,2	22,23
kvartilavstånd	1,40	1,75	1,85	1,85	1,79	1,62	1,65	1,62	1,54	1,51	1,54	1,55	1,48	1,34	1,30	1,2	1,3
kvartilavvikelse	0,70	0,88	0,92	0,92	0,89	0,81	0,82	0,81	0,77	0,76	0,77	0,77	0,74	0,67	0,65	0,6	0,6
typvärde	16,00	18,70	18,70	18,70	20,55	21,90	21,90	21,90	22,40	22,40	22,40	21,42	21,42	22,40	22,40	22,4	22,4
minvärde	11,40	13,20	13,20	13,20	14,46	14,86	14,90	14,90	15,88	16,18	16,83	17,28	17,58	17,58	17,58	17,58	17,38
maxvärde	31,75	31,75	31,75	31,75	31,75	32,25	32,25	32,25	32,25	32,25	32,25	32,25	32,75	32,75	32,75	33,25	33,1
variationsvidd	20,35	18,55	18,55	18,55	17,29	17,39	17,35	17,35	16,37	16,07	15,42	14,97	15,17	15,17	15,17	15,67	15,72
LANDSTING																	
medelvärde	13,85	11,31	11,22	11,21	11,05	10,05	10,04	9,70	9,70	9,81	9,97	10,01	10,28	10,43	10,52	10,5	10,6
standardavvik.	0,49	0,63	0,70	0,70	0,59	0,55	0,55	0,38	0,38	0,38	0,36	0,40	0,53	0,68	0,64	0,6	0,6
variationskoeff.	3,6	5,6	6,2	6,3	5,3	5,5	5,4	3,9	3,9	3,8	3,6	4,0	5,2	6,5	6,1	6,1	6,1
median	13,90	11,25	11,20	11,20	11,15	9,97	9,97	9,59	9,59	9,70	10,04	10,09	10,25	10,37	10,45	10,45	10,45
1:a kvartil	13,50	10,85	10,83	10,83	10,73	9,55	9,55	9,42	9,42	9,50	9,67	9,67	9,85	10,15	10,35	10,4	10,4
3:e kvartil	14,10	11,65	11,65	11,65	11,43	10,40	10,40	9,85	9,85	10,13	10,25	10,32	10,39	10,60	10,60	10,67	10,67
kvartilavstånd	0,60	0,80	0,82	0,82	0,70	0,85	0,85	0,43	0,43	0,63	0,58	0,65	0,54	0,45	0,25	0,3	0,3
kvartilavvikelse	0,30	0,40	0,41	0,41	0,35	0,43	0,43	0,22	0,22	0,32	0,29	0,33	0,27	0,23	0,13	0,2	0,1
typvärde	13,50	11,65	10,85	10,85	11,24	10,84	10,80	9,50	9,50	9,50	10,25	10,25	10,25	10,25	10,45	10,45	10,45
minvärde	12,25	10,20	9,97	9,97	9,97	9,20	9,20	9,13	9,13	9,22	9,39	9,39	9,42	9,42	9,42	9,42	9,42
maxvärde	14,50	12,55	12,55	12,55	12,55	11,70	11,70	10,71	10,71	10,71	10,71	10,71	11,62	12,27	12,27	12,27	12,27
variationsvidd	2,25	2,35	2,58	2,58	2,58	2,50	2,50	1,58	1,58	1,49	1,32	1,32	2,20	2,85	2,85	2,85	2,85

Källa: SCB, www.scb.se Offentlig ekonomi, Kommunalskatterna och egna beräkningar. Anm: ovägt medelvärde.

I Tabell 4 återfinns tre centrala lägesmått (medelvärde, median och typvärde) och fyra ytterligare lägesmått (kvartiler, min- och maxvärde) samt fem spridningsmått (standardavvikelse, variationskoefficient, kvartilavstånd, kvartilavvikelse och variationsvidd) som hör ihop med lägesmåten. Medelvärdet definieras som det ovägda aritmetiska medelvärdet. Tillsammans ger de en översiktlig bild av skattesatsernas utveckling 1991-2007. I Tabell 4 framgår tydligt hur de sammanlagda kommunala skattesatserna har ökat under perioden 1991-2007. Samtidigt har spridningen i skattesatser mellan olika kommuner minskat under samma period, oavsett vilket spridningsmått vi väljer att använda.

Som tidigare nämnts är en stor del av ökningen av de primärkommunala skattesatserna hänförliga till de skatteväxlingar som genomförts under perioden 1991-2007. De primärkommunala skattesatserna har ökat markant. Utvecklingen mot en mindre spridning i skattesatser mellan olika kommuner är ännu tydligare när det gäller de primärkommunala skattesatserna.¹⁰

I konsekvens med detta är en stor del av minskningen av de landstingskommunala skattesatserna hänförliga till skatteväxlingarna. Om man räknar av skatteväxlingarna framgår dock att det är de landstingskommunala skattesatserna som har ökat och drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen. Det förefaller som om landstingens skattehöjningar i hög grad kommit att döljas av skatteväxlingarna. Här är bilden av spridningen inte lika tydlig, utan beroende av vilket spridningsmått vi studerar. Ett stort landsting (Stockholms) har de senaste åren haft en betydligt högre skattesats än andra landsting. Om man väljer median och tillhörande spridningsmått visar statistiken att spridningen i skattesatser mellan olika landsting har minskat under perioden 1991-2007. Om man däremot väljer att studera medelvärde eller typvärde och tillhörande spridningsmått så har spridningen istället ökat de senaste åren. De senare läges- och spridningsmåten fångar, till skillnad mot de förra, upp extremvärden. Sammanfattningsvis kan konstateras att de landstingskommunala skattesatserna har minskat, men att detta till stor del beror på skatteväxlingar. Spridningen i skattesatser har också, bortsett effekter från skattehöjningarna i Stockholms län, minskat.

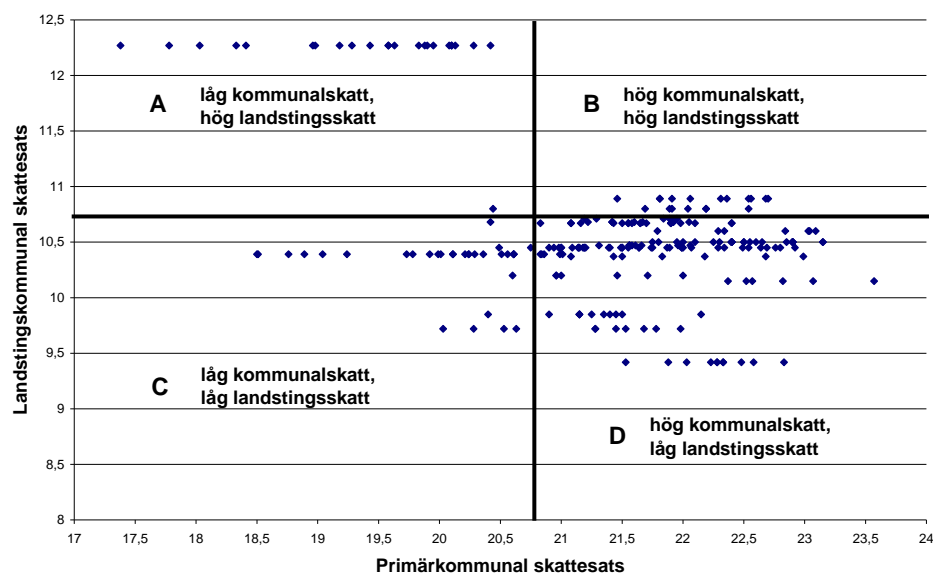
¹⁰ I kommununderlaget finns extremvärden. Gotland har ingen landstingskatt. Stockholms och Göteborgs kommun stod t.o.m. år 1998 utanför landstingen. Den primärkommunala skattesatsen är densamma som den sammanlagda kommunala skattesatsen i dessa fall. Även om dessa extremvärden hålls undan så kvarstår de övergripande resultaten ovan.

2.3.3 Skattestruktur inkomståret 2007

En detaljerad redovisning av skattesatser för samtliga inkomstår sedan 1991 skulle bli mycket omfattande och svår att överblicka. Därför avgränsas analysen av skattestrukturen i det följande avsnittet till inkomståret 2007.

De råder en stor variation i den sammanlagda kommunalskatten inkomståret 2007: från 34,24 procent i Dals-Ed till 28,89 i Vellinge kommun, d.v.s. en skillnad på 5,35 procentenheter. Den genomsnittliga skattesatsen uppgår till 31,55 procent. När det gäller den primärkommunala skattesatsen uppgår den högsta skattesatsen (förutom Gotland) till 23,79 procent i Dals-Ed och den lägsta skattesatsen till 17,38 i Solna. Här är skillnaden mellan den högsta och lägsta skattesatsen ännu större, 6,41 procentenheter. Den genomsnittliga primärkommunala skattesatsen uppgår till 20,78 procent. De landstingskommunala skattesatserna varierar mindre. Skattesatsen varierar från 12,27 procent i Stockholms län till 9,42 i Norrbottens län, d.v.s. en skillnad på 2,85 procentenheter. Den genomsnittliga landstingskommunala skattesatsen uppgår till 10,78 procent.

Figur 1 Skattestruktur inkomståret 2007



Källa: SCB, www.scb.se Offentlig ekonomi, Kommunal skatterna. Egna bearbetningar.

I Figur 1 har fyra grupper skapats genom att infoga linjer för den genomsnittliga primärkommunala respektive den landstingskommunala skattesatsen. Grupperna utgörs av kommuner med (i förhållande till genomsnittet) hög respektive låg primärkommunal och landstingskommunal skattesats¹¹. I denna enkla gruppindelning framgår det tydligt att de flesta kommuner befinner sig i grupp D (hög kommunalskatt och låg landstingskatt) och att det finns en relativt stor spridning dem emellan vad gäller såväl den primärkommunala som landstingskommunala skattesatsen. En annan relativt stor grupp av kommuner utgörs av grupp C (låg kommunalskatt och låg landstingskatt). Även här finns en betydande spridning i såväl de primärkommunala som landstingskommunala skattesatserna. En liten, men tungt vägande grupp, utgörs av grupp A (låg kommunalskatt och hög landstingskatt). I denna grupp avviker landstingskommunala skattesatsen kraftigt mot skattesatsen i andra landsting. I denna grupp finns framförallt en stor spridning inom de primärkommunala skattesatserna. I grupp B (hög kommunalskatt och hög landstingskatt) är det framförallt de primärkommunala skattesatserna som överstiger genomsnittet. Landstingskatten ligger strax ovanför genomsnittet. I denna grupp finns en viss spridning inom de primärkommunala skattesatserna. Sammanfattningsvis kan konstateras att

¹¹ Gotlands kommun har undantagits i denna matris, eftersom de inte finns någon landstingskatt och där den primärkommunala skattesatsen är lika med den sammanlagda kommunala skattesatsen.

variationerna i primärkommunala och landstingskommunala skattesatser mellan kommunerna är mycket stor. Om man antar en fiktiv kommun med en genomsnittlig primärkommunal och landstingskommunal skattesats (skärningspunkten mellan de infogade linjerna) och sedan studerar avståndet till var och en av de olika kommunerna framgår detta med all önskvärd tydlighet.

2.3.3.1 Kommungrupper

Förutom variation mellan enskilda kommuner och landsting finns det en stor variation mellan olika grupper eller indelningar av kommuner. En sådan indelningsgrund är kommungrupper. Om skattesatserna delas in efter kommungrupper¹² kan man konstatera att glesbygdskommuner har den högsta sammanlagda skattesatsen, i genomsnitt 32,76 procent, följt av grupperna övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare respektive 12 500 - 25 000 invånare. Storstäder och förortskommuner har de lägsta sammanlagda skattesatserna med 30,80 respektive 31,26 procent.

2.4 Utvecklingen av skattekraft 1991-2007

Utvecklingen av skattekraft (skatteunderlag per invånare) är betydelsefull för de kommunala skatteintäkterna. I avsnitt 2.4.1 redovisas och analyseras förändringar av skattekraft under perioden 1991-2007.

2.4.1 Skattekraftsförändringar 1991-2007

Skattekraft kan dels uttryckas absolut i termer av kronor per invånare eller som relativ skattekraft (som andel av den genomsnittliga skattekraften). I detta avsnitt redovisas och analyseras endast det förra. Skattekraften visar förhållandet mellan inkomster och folkmängd. Om inkomsterna ökar snabbare än folkmängden ökar skattekraften. Om inkomsterna ökar i samma takt som folkmängden är skattekraften oförändrad. Om inkomsterna ökar i långsammare takt än folkmängden minskar skattekraften. Skillnader i skattekraft mellan kommuner kan sägas spegla behovet av inkomstutjämning. Om det råder stora skillnader i skattekraft är behovet av inkomstutjämning större än om kommunerna har ungefär samma skattekraft.¹³

2.4.1.1 Kommun- och landstingsnivå

I Tabell 5 redovisas läges- och spridningsmått rörande skattekraften i primärkommunerna under perioden 1991-2007.

¹² Se Fotnot 7.

¹³ Se kapitel 4.

Tabell 5 Läges- och spridningsmått rörande skattekraft 1991-2007 (primärkommuner)

År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
medelvärde	66 967	75 860	82 392	84 838	86 020	89 710	92 093	95 676	98 597
standardavvikelse	8 863,9	10 105,7	10 927,9	10 621,3	10 865,7	11 762,0	11 472,2	12 155,5	12 609,7
variationskoefficient	13,2	13,3	13,3	12,5	12,6	13,1	12,5	12,7	12,8
median	65 238	73 688	79 960	82 636	84 249	87 707	90 024	93 776	96 260
1:a kvartil	61 329	69 698	75 658	78 115	78 990	82 519	84 782	88 081	90 268
3:e kvartil	70 918	79 555	86 857	89 399	90 671	94 280	96 916	100 257	103 327
kvartilavstånd	9 589	9 856	11 199	11 284	11 681	11 761	12 134	12 176	13 059
kvartilavvikelse	4 795	4 928	5 600	5 642	5 841	5 881	6 067	6 088	6 530
typvärde	-	-	-	-	86 053	-	77 631	-	103 700
minvärde	52 283	60 364	63 181	65 878	65 199	69 399	71 452	74 094	76 908
maxvärde	130 081	153 050	144 620	148 702	149 792	169 568	165 436	175 503	183 436
variationsvidd	77 798	92 686	81 439	82 824	84 593	100 169	93 984	101 409	106 528
År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
medelvärde	103 137	108 577	115 764	122 381	128 818	135 012	138 805	143 514	-
standardavvikelse	13 206,4	14 056,9	15 909,4	17 174,8	17 170,3	15 739,2	15 952,8	16 692,4	-
variationskoefficient	12,8	12,9	13,7	14,0	13,3	11,7	11,5	11,6	-
median	100 717	106 105	112 470	118 590	125 007	131 407	135 319	140 155	-
1:a kvartil	95 013	99 924	106 770	112 954	118 942	125 795	129 001	133 435	-
3:e kvartil	107 738	113 424	120 628	126 859	133 341	139 818	143 681	148 845	-
kvartilavstånd	12 725	13 500	13 858	13 905	14 400	14 023	14 680	15 410	-
kvartilavvikelse	6 363	6 750	6 929	6 953	7 200	7 012	7 340	7 705	-
typvärde	97 619	102 668	126 805	113 007	-	-	126 982	134 267	-
minvärde	81 249	87 325	93 011	99 291	106 020	112 816	114 824	120 280	-
maxvärde	198 101	210 474	234 993	250 576	256 754	250 479	257 345	268 924	-
variationsvidd	116 852	123 149	141 982	151 285	150 734	137 663	142 521	148 644	-

Källa. SCB, www.scb.se Offentlig ekonomi, Kommunalskatterna och egna beräkningar.

Skattekraften i kommunerna har ökat under perioden, oavsett vilket lägesmått som används. Spridningen har varierat något över tiden, men vissa utvecklingstendenser kan dock skönjas. Spridningen mellan kommunerna har varit i stort sett konstant mätt i termer av variationskoefficienten. Spridningen har ökat under år med stark inkomstillväxt. De senaste tre åren är dock spridningen något mindre. Spridningen mellan kommunerna har däremot ökat något om vi studerar kvartilavvikelse¹⁴. Spridningen mellan kommunerna har också ökat om vi studerar extremvärden som den högsta och den lägsta skattekraften mätt i variationsvidd. Men det är inte förändringar mellan kommuner med de lägsta respektive de högsta skattekräften som förklarar den ökade spridningen, utan förändringar i skattekraft mellan kommuner kring medianen.¹⁵

Kommunerna och landstingen har samma skatteunderlag. Skattekraften har därmed ökat även för landstingen under perioden. Spridningen i skattekraft mellan landstingen är dock betydligt mindre än för kommunerna, oavsett vilket spridningsmått som används. Skillnaden mellan landsting med de lägsta respektive de högsta skattekräften har minskat under perioden.

2.4.1.2 Kommungrupper

Förutom en variation mellan enskilda kommuner och landsting finns det en stor variation mellan olika grupper eller indelningar av kommuner. En sådan indelningsgrund är kommungrupper.¹⁶ Det kan konstateras att kommunerna i storstäder och förortskommuner i jämförelse med kommuner i andra kommungrupper har en betydligt högre skattekraft än andra kommungrupper (ovägt). Glesbygdskommuner och övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare har en betydligt lägre skattekraft än andra kommungrupper (ovägt). De inbördes förhållandena mellan kommungrupperna är stabila under perioden 1991-1997. Spridningen i skattekraft är betydligt högre i kommungrupper med hög skattekraft än i kommungrupper med lägre skattekraft.

¹⁴ Kvartilavvikelse är detsamma som halva kvartilavståndet, d.v.s. q3-q1/2.

¹⁵ Kvoten p90/p10 (percentiler – redovisas ej i tabellen) har varit i stort sett konstant under perioden 1991-2007 (och dessutom minskat de senaste åren).

¹⁶ Se Fotnot 7.

2.5 Konsekvenser av förändrade kommunala skattesatser

I avsnitt 2.5.1 redovisas och analyseras konsekvenser av förändrade kommunala skattesatser för det samlade skatteuttaget. I avsnitt 2.5.2 redovisas och analyseras konsekvenser av förändrade kommunala skattesatser för marginalskatten.

2.5.1 Skatteuttag

De skattesatsförändringar som genomförts har påverkat det samlade skatteuttaget på arbete. Utgångspunkten i skattereformen 1990/91 var en genomsnittlig kommunal inkomstskatt (inklusive församlingsskatt) om ca 30 procent.¹⁷ Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har under perioden 1991-2007 avvikit från 30 procent i olika utsträckning. Saco har gett SCB i uppdrag att beräkna skatteuttag med antagande om en skattesats om 30 procent under varje inkomstår 1991-2007. Härigenom kan det faktiska skatteutfallet varje år jämföras med ett simulerat utfall och under- respektive överbeskattning i förhållande till skattereformens principer kan beräknas.

Under perioden 1991-2007 har såväl under- som överbeskattning i förhållande till skattereformens principer förekommit. Under något enstaka år i början av 1990-talet understeg den genomsnittliga kommunalskatten (exklusive församlingsskatt) 30 procent, vilket innebar en underbeskattning. Betydligt vanligare har dock varit att den genomsnittliga kommunalskatten (exklusive församlingsskatt) överstigit 30 procent. Överbeskattning är helt dominerande under åren 1991-2007. Överbeskattningen inom den kommunala inkomstskatten har varit relativt begränsad under åren 1991-2002, men har blivit omfattande i och med att de kommunala skattesatserna höjdes kraftigt i början av 2000-talet. Sammantaget har skatteförändringarna lett till en överbeskattning om ca 126 miljarder kronor under perioden 1991-2007 eller med 7,4 miljarder kronor per år under perioden. Över fem sjättedelar av överbeskattningen under perioden är hänförlig till åren 2002-2007.

2.5.2 Marginalskatt

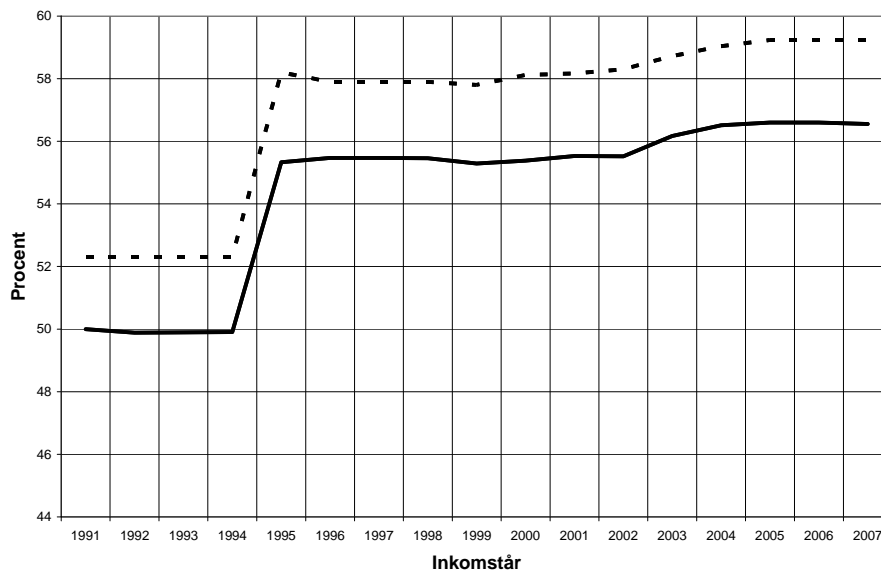
De skattesatsförändringar som genomförts inom den kommunala inkomstskatten har påverkat marginalskatten.¹⁸ Marginalskatten består av olika komponenter och skiljer sig mellan olika inkomstskikt. De ingående komponenterna i marginalskatten har varierat över tid. Två av komponenterna har dock ingått under hela perioden 1991-2007: den kommunala och statliga inkomstskatten. Den kommunala inkomstskatten utgör merparten av inkomstskatten och utgör den största komponenten i marginalskatten.¹⁹ Det finns därför skäl att särskilt uppmärksamma utvecklingen av den kommunala inkomstskatten. Den statliga inkomstskatten påverkar endast marginalskatten för inkomsttagare över en viss gräns i inkomstskalan. Höjda kommunala skattesatser ökar marginalskatten över hela inkomstskalan.

¹⁷ Församlingsskatt ingick i kommunalskatten t.o.m. 1999. Församlingsskatten har dock räknats av från den kommunala skattesatsen för att få jämförbarhet mellan skattesatser över tid. Detta innebär att överbeskattningen underskattas för perioden 1991-1999.

¹⁸ Marginalskatt definieras som den skatteökning som uppstår till följd av en inkomstökning. Om inkomsten exempelvis ökar med 1000 kronor och skatten uppgår till 565,50 kronor blir marginalskatten 56,55 procent. Marginalskatten visar, som namnet antyder, skatten på marginalen. Det är viktigt att skilja på marginalskatt (skatten i ett visst inkomstskikt) och genomsnittlig skatt (skatten över alla inkomstskikt) för en individ. Marginalskatt handlar enbart om effekter inom ramen för inkomstskattesystemet.

¹⁹ Inkomståret 2007 beräknas den kommunala inkomstskatten svara för 92 procent av inkomstskatten. Den kommunala inkomstskatten står för merparten av marginalskatten. I det högsta marginalskattesiktet svarar den kommunala inkomstskatten för 56 procent. I det näst högsta marginalskattesiktet svarar den kommunala inkomstskatten för 61 procent. I lägre inkomstskikt svarar den kommunala inkomstskatten för nästan hela marginalskatten.

Figur 2 Den högsta marginalskatten 1991-2007



Anm: heldragen linje. = högsta genomsnittliga marginalskatt, streckad linje = högsta marginalskatt för en enskild inkomstagare.

I Figur 2 redovisas den högsta genomsnittliga marginalskatten, d.v.s. den genomsnittliga kommunalskattesatsen och den högsta skattesatsen i den statliga inkomstskatten och den högsta marginalskatten för en enskild inkomstagare, d.v.s. skattesatsen i den kommun som har den högsta skattesatsen och den högsta skattesatsen i den statliga inkomstskatten.

I samband med skattereformen 1990/91 antogs två målsättningar för att begränsa höga marginalskatter. Högst 15 procent av inkomstagarna skulle betala statlig inkomstskatt och den högsta marginalskatten skulle vara högst 50 procent. Tillsammans utgör målsättningarna den s.k. 15/50-principen. Målet om att högst 15 procent av inkomstagarna ska betala statlig inkomstskatt har nåtts vid ett enda tillfälle, 1995. Förklaringen är att skiktgränsen (som avgör om man ska betala statlig inkomstskatt) inte har räknats upp i avsedd utsträckning. Utgångspunkten i skattereformen var att de flesta inkomstagare enbart skulle betala kommunal inkomstskatt om ca 30 procent, medan en mindre andel av inkomstagarna därutöver skulle betala statlig inkomstskatt om 20 procent. Den högsta marginalskatten skulle därmed uppgå till högst 50 procent. Målsättningen om en högsta marginalskatt om 50 procent har aldrig nåtts under perioden 1991-2007. En förklaring är att skattesatsen i den statliga inkomstskatten blivit högre än vad som avsågs i skattereformen. Skattesatsen har varit förhöjd från 20 till 25 procent ("värnskatt") under perioden 1995-1998 och ett andra skalsteg ("värnskattens" efterföljare) med skattesatsen 25 procent infördes 1999. En annan förklaring är höjda skattesatser inom den kommunala inkomstskatten. Ett slopande av det andra skalsteget i den statliga inkomstskatten är inte tillräckligt för att nå målsättningen om en högsta marginalskatt om 50 procent. Det krävs ytterligare sänkningar av skattesatsen i den statliga inkomstskatten eller sänkningar av de kommunala skattesatserna. Det senare är betydligt mera kostsamt än det förra.

2.6 Några slutsatser

I Sverige svarar kommuner och landsting för en mycket stor del av både produktionen och finansieringen av välfärdstjänster. Det finns starka skäl till att finansieringen i huvudsak ska ske på samma nivå som verksamheterna utförs. Merparten av den kommunala verksamheten finansieras av kommunal inkomstskatt. Kommuner och landsting har beskattningsrätt. Kommuninvånarna har därmed möjlighet att låta sina preferenser och önskemål kring den kommunala verksamheten komma till uttryck i olika skattesatser. Till skillnad från andra skattebeslut är beslutet om den egna skattesatsen en fråga som kommuner och landsting helt och hållet förfogar över. Under vissa perioder har dock denna rätt på olika sätt varit begränsad.

Kommuner och landsting har använt sig av rätten att förändra sin skattesats i hög utsträckning. Under perioden 1991-2007 har det funnits sammanlagt 4900 tillfällen att förändra skattesatsen för primärkommunerna. Skatteförändringarna har rensats för skatteväxlingar och vissa mindre teknikaliteter i samband med att kommuner bytt länsstillhörighet, kommuner gått upp i landsting m.m. Skattesatsen har förändrats vid 580 tillfällen, d.v.s. i 12 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 456 tillfällen (79 procent av alla skatteförändringar) och sänkts vid 124 tillfällen (21 procent av alla skatteförändringar). För landstingen har det under perioden 1991-2007 funnits sammanlagt 4869 tillfällen att förändra skattesatsen. Skattesatsen har förändrats vid 656 tillfällen, d.v.s. i 13 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 508 tillfällen (77 procent av alla skatteförändringar) och sänkts vid 148 tillfällen (23 procent av alla skatteförändringar). Kommunala skatteförändringar förefaller vara känsliga för minskningar i skatteunderlaget och är därmed lättroliga uppåt, men förefaller vara mindre känsliga för ökning i skatteunderlaget och är därmed trögrörliga nedåt.

De kommunala skattesatserna har ökat, samtidigt som spridningen mellan dem har minskat. Den sammanlagda kommunala skattesatsen (exklusive församlingsskatt) har ökat från i genomsnitt 30 procent 1991 till 31,55 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 1,55 procentenheter. Den primärkommunala skattesatsen har ökat från 17,32 procent 1991 till 20,78 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 3,46 procentenheter, medan den landstingskommunala skattesatsen har minskat från 12,68 procent 1991 till 10,78 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 1,9 procentenheter. Den sammanlagda genomsnittliga skattesatsen har legat still eller minskat under de år då begränsningar att förändra sin skattesats varit i kraft. Bilden av att det är de primärkommunala skattesatserna som har drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen kvarstår dock inte om man tar hänsyn till de skatteväxlingar som ägt rum mellan landsting och kommuner. Om man räknar av skatteväxlingarna framgår tvärtom att det är de landstingskommunala skattesatserna som har ökat och drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen. Det förefaller som om landstingens skattehöjningar i hög grad kommit att döljas av skatteväxlingarna. Utvecklingen av de landstingskommunala skattesatserna är oroande. De landstingskommunala skattesatserna har höjts under perioder när det varit ett relativt litet tryck uppåt på skattesatserna. I en nära framtid kommer de landstingskommunala skattesatserna av bl.a. demografiska skäl att utsättas för ett starkt tryck uppåt. Det finns därmed en risk för skattehöjningar i betydligt högre omfattning än under perioden 1991-2007. En viss tendens finns till att de primärkommunala skattesatserna ökat de senaste fem åren. Spridningen i skattesatser mellan olika kommuner har minskat under perioden 1991-2007. Det har tidigare varit uttalat att inkomstutjämningsystemet ska bidra till en minskad spridning i skattesatser. Det är oklart vilken betydelse inkomstutjämningsystemet har haft för denna utveckling.

Skattekraften, d.v.s. skatteunderlaget per invånare, har ökat i kommunerna under perioden 1991-2007. Spridningen i skattekraft är något olika beroende på vilket spridningsmått som används. En samlad bedömning är att spridningen ökat. Det är framförallt förändringar i skattekraft mellan kommuner kring medianen som förklarar ökningen. Spridningen har ökat under år med stark inkomstillväxt. Kommunerna och landstingen har samma skatteunderlag. Skattekraften har därmed ökat även för landstingen under perioden. Spridningen i skattekraft mellan landstingen är dock betydligt mindre än för kommunerna.

Den kommunala inkomstskatten utgör merparten av inkomstskatten och utgör den största komponenten i marginals-katten. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har ökat med 1,55 procentenheter under perioden 1991-2007. Det kan förefalla som en liten ökning, men det betyder att skatteuttaget inkomståret 2007 är ca 21,4 miljarder kronor högre än de intäkter som skulle genereras av en genomsnittlig skattesats om ca 30 procent (den nivå som förutsågs vid skattereformen 1990/91). Sammantaget har skatteförändringarna lett till en överbeskattning om ca 126 miljarder kronor under perioden 1991-2007 eller med 7,4 miljarder kronor per år under perioden. Över fem sjättedelar av överbeskattningen under denna period är hänförlig till åren 2002-2007. Ökningen av skattesatserna har ökat marginals-katten i alla inkomstkikt under perioden 1991-2007.

3 Möjligheter att begränsa kommunala skattehöjningar

I detta kapitel analyseras möjligheterna att begränsa kommunala skattehöjningar. I avsnitt 3.1 diskuteras incitamenten till att inte höja skattesatsen. I avsnitt 3.2 beskrivs de begränsningar som varit i kraft under perioden 1991-1999. I avsnitt 3.3 görs en samlad bedömning av begränsningarna 1991-1999. I avsnitt 3.4 redovisas rättsliga aspekter på begränsningarna 1991-1999. I avsnitt 3.5 diskuteras hur den samhällsekonomiska kostnaden för skattehöjningar skulle kunna internaliseras i det kommunalekonomiska beslutet. I avsnitt 3.6 redovisas slutsatser.

3.1 Incitament till att inte höja skattesatsen

Är en kommun med lägre skattesats mer attraktiv än en kommun med högre skattesats för en enskild inkomsttagare? Å ena sidan får den enskilde inkomsttagaren rent privatekonomiskt behålla en större andel av sina inkomster i en kommun med lägre skattesats än i en kommun med högre skattesats, å andra sidan speglar valet av kommun (och därmed skattesats) i någon mån olika inkomsttagares preferenser och önskemål kring den kommunala verksamheten. Genom inkomstutjämnning skapas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Om varje kommun helt skulle finansiera sin egen verksamhet och om invånare dessutom skulle garanteras likvärdig service skulle ovanstående fråga ställas på sin spets och en risk för en samhällsekonomiskt ineffektiv skattekonkurrens skulle uppstå.²⁰ Det skulle samtidigt bli mer attraktivt att bo i en kommun med låg skattesats. Skillnaderna i skattesats skulle sannolikt också vara betydligt större än i dag. Inkomstutjämningsystemet gör att den egna skattesatsen inte har lika stor betydelse för att finansiera en kommuns verksamhet. Skattesatsen sätts i ett komplicerat samspel där närliggande kommuners skattesats och förväntade agerande vägs in. En kommuns val av skattesats har överspillningseffekter på såväl andra kommuner som staten.

Kommunen får den kommunalekonomiska intäkten vid en skattehöjning, men bär inte den fulla samhällsekonomiska kostnaden för sin höjning. Det finns risk för att en kommun inte tillräckligt bryr sig om eller underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av sin skattehöjning.²¹ I sitt remissvar till Långtidsutredningen 2003/2004 sammanfattar Konjunkturinstitutet problemet: *"Ett särskilt problem är de höjningar av kommunalskatterna som skett de senaste åren och som mycket väl kan förväntas fortsätta framöver. Den enskilda kommunen bär inte själv den fulla samhällsekonomiska kostnaden av en höjning av den egna skattesatsen. Detta beror dels på att det därav följande lägre arbetsutbud reducerar underlagen även för bl.a. arbetsgivaravgifterna, mervärdesskatten och den statliga inkomstskatten, men även på att kommunen kompenseras genom utjämningsystemet. Åtgärder för att mildra dessa snedvridningar bör vidtas och skulle kunna omfatta t.ex. tak på kommunalskatteuttaget eller transfereringssystem som innebär att varje kommun bär en större del av de samhällsekonomiska kostnaderna av sina skattebeslut."*²²

Långtidsutredningen 2003/2004 pekar på att utformningen av skattesystemet och det kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet riskerar att ge ineffektiva kommunalskatter. Sammantaget innebär det svaga drivkrafter till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. Kostnaden för en skattehöjning kan därmed betraktas som en extern effekt som det finns ett behov av att internalisera.

²⁰ Se avsnitt 4.1.

²¹ En skattehöjning är samhällsekonomiskt effektiv så länge den samhällsekonomiska marginalnyttan av de ökade offentliga utgifterna är större än marginalkostnaden för skatteintäkten. Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2003:88) s. 64.

²² Remissvar över Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19). Konjunkturinstitutet Dnr: 6-4-04.

3.2 Begränsningar av kommunala skattehöjningar

I avsnitt 2.3.2 konstaterades att de kommunala skattesatserna har ökat sedan 1991. Det finns skäl att anta att de kommunala skattesatserna kommer att fortsätta att stiga.²³ Stigande utgiftstryck på kommunal nivå gör att den högsta genomsnittliga marginalskatten kan närma sig 60 procent inom några år.²⁴ Det finns ett tryck uppåt på skattesatserna genom fördyring av tjänsteverksamhet, men en kommun har också ett icke försumbart friutrymme att välja skattesats.

I Svenska Kommunförbundets långtidsutredning²⁵ görs bedömningen att de kommunala skattesatserna kommer att växa med 0,35-0,4 procentenheter per år.²⁶ Enligt beräkningarna kommer då den genomsnittliga kommunala skattesatsen att passera 50 procent omkring år 2040 (den högsta marginalskatten uppgår då till 75 procent) för att omkring år 2095 närma sig 70 procent (den högsta marginalskatten börjar då närma sig 100 procent). Prognosen är dock mer att betrakta som ett räkneexempel än som en bedömning av förväntat utfall.

I långtidsutredningen 2003/2004²⁷ görs bedömningen att oförändrade skattesatser räcker för att upprätthålla dagens kvalitetsnivå inom de offentliga välfärdssystemen, men att det inte finns utrymme för ambitionshöjningar. Med ökade inkomster och förändrade demografiska förutsättningar ökar efterfrågan på välfärdstjänster. De demografiska påfrestningarna ökar påtagligt efter år 2015. Den ökade efterfrågan kan vid sidan om ökade generella statsbidrag mötas med skattehöjningar eller produktivetsförbättringar. Den kommunala inkomstskatten finansierar i huvudsak välfärdstjänster i form av vård, skola och omsorg. Dessa tjänster är mer personalintensiva än annan tjänsteproducerande verksamhet, vilket begränsar möjligheterna till produktivetsökningar.²⁸ Långtidsutredningen menar att det inte är orimligt att förvänta sig att kommunerna kommer att möta den ökade efterfrågan med skattehöjningar, då det finns starka drivkrafter för kommunala skattehöjningar.

Som ett alternativ till kommunal finansiering har en finansieringsväxling mellan kommuner och stat föreslagits. Staten skulle ta över finansieringsansvaret, medan kommunerna skulle ha kvar verksamhetsansvaret. Staten skulle vara bättre skickad för att begränsa kostnadsutvecklingen som sätter tryck på skattesatserna och vara bättre än kommunerna när det gäller att beakta de totala samhällsekonomiska effekterna av skattehöjningar. Det är dock osäkert i vilken utsträckning det underliggande problemet, med utgiftstryck mot skattesatserna, skulle lösas eller mildras med en finansieringsväxling mellan kommun och stat. Det finns normalt starka skäl mot att skilja på finansieringsansvar och verksamhetsansvar om man vill begränsa kostnadsutveckling.

Staten har bl.a. i uppgift att säkra samhällsekonomisk balans och har på olika sätt försökt begränsa skatteuttag och kommunala utgifter. På vilket sätt kan staten bidra till att begränsa kommunala skattehöjningar? Det enklaste sättet är att skapa så goda förutsättningar för skatteunderlagets tillväxt att trycket på att höja skattesatserna minskar. Då finns det goda förutsättningar att svara emot en viss given efterfrågan på välfärdstjänster. En sådan skatteunderlagstillväxt riskerar samtidigt att öka efterfrågan på välfärdstjänster. Staten har under 1990-talet infört begränsningar i syfte att förhindra eller motverka kommunala skattehöjningar: lagstadgat skattestopp under åren 1991-1993, särskild ekonomisk kompensation för kommuner som inte höjde skatten under år 1994 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999 (se Tabell 6).²⁹

²³ På kort sikt förväntas skattesatserna minska. I Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi. November 2007 antas den genomsnittliga primärkommunala respektive landstingskommunala skattesatsen minska år 2008 till 20,72 respektive 10,79 procent och sedan ligga kvar på denna nivå under perioden 2009-2011. Den sammanlagda kommunala skattesatsen minskar från 31,55 till 31,44 procent.

²⁴ Tid för en ny skattereform! Konjunkturrådets rapport 2005 SNS, s. 9.

²⁵ Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050. November 2002.

²⁶ Bedömningen görs utifrån antagandena att den extra ökning av offentlig konsumtion som krävs för att den sammanlagda offentliga konsumtionen ska utvecklas i takt med BNP sker i kommuner och landsting, samt att denna ökning finansieras med hjälp av höjda kommunala skatter. Andra parametrar förutsätts förbli opåverkade av skatteuttaget.

²⁷ Långtidsutredningen 2003/2004 (SOU 2003:88) s. 63-71.

²⁸ Det finns organisationer som hävdar att det finns betydande utrymme för skattesänkningar i kommunsektorn. Se exempelvis rapporten Lägre skatt är möjlig i alla Sveriges kommuner, Rapport 2006-08-28. Skattebetalarna.

²⁹ Åtgärder för att motverka kommunala skattehöjningar genom indragningar till staten föreslogs redan i betänkandet som föregick skattereformen 1990/91 i betänkandet Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33) föreslogs att merparten av inkomsttagarna enbart skulle betala kommunal inkomstskatt. Detta borde leda till ökad uppmärksamhet avseende kommunalskattens nivå i olika kommuner. Trots detta, menade utredningen, fanns det en risk att sänkt statlig inkomstskatt skulle växlas mot höjd kommunal inkomstskatt, vilket skulle kunna äventyra de effekter som skulle uppnås med skattereformen. Det fanns enligt utredningen därför ett behov av att vidta åtgärder som motverkade kommunala skattehöjningar och som även

Tabell 6 Olika begränsningar av kommunala skattehöjningar

År	Åtgärd	Typ av åtgärd
1991-1993	skattestopp	att höja skattesatsen stoppades
1994	särskild ekonomisk kompensation	att inte höja skattesatsen premierades
1997-1999	minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget	att höja skattesatsen bestraffades

3.2.1 Skattestopp 1991-1993

Den 1 januari 1991 trädde lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt i kraft. En kommun fick vid fastställande av skattesatsen för 1991 och 1992 inte bestämma att skattesatsen fick bli högre än den skattesats som gällde år 1990. I lagen gjordes undantag för skattehöjningar orsakade av skatteväxlingar. Den totala skattesatsen fick dock inte bli högre än den skattesats som gällde år 1990. I lagen reglerades detta genom att den sammanlagda utdebiteringen inte kunde bli högre än den som gällde år 1990. Skattestoppet kom att förlängas till år 1993.³⁰ En kommun fick vid fastställande av skattesatsen för 1993 inte bestämma att skattesatsen fick bli högre än den skattesats som gällde år 1990. I övrigt hade lagen samma konstruktion som lag (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

3.2.1.1 Effekter av skattestoppet 1991-1993

Skattestoppet har utvärderats. Huvudmotivet var att begränsa den kommunala konsumtionen i en tid av ekonomisk kris. Under perioden skedde skatteväxlingar mellan kommuner och landsting, men sett till hela kommunsektorns utdebitering utmärks perioden 1991-1994 av en i stort sett oförändrad utdebitering i spåren av skattestoppet. När begränsningarna hävdes ökade utdebiteringen. Slutsatsen i utvärderingen är att skattestoppet 1991-1993 kan sägas ha bidragit till att temporärt dämpa utdebiteringen och därmed begränsa den kommunala expansionen.³¹ Under 1991-1993 höjde inga kommuner eller landsting sin skattesats (utöver skatteväxlingar). Under skattestoppet 1991-1993 minskade den genomsnittliga utdebiteringen med 0,10 procentenheter.

3.2.2 Särskild ekonomisk kompensation 1994

I syfte att stabilisera den svenska ekonomin sänktes bl.a. grundavdraget 1994. Förslaget beräknades leda till ökade skatteintäkter på ca 4,8 miljarder kronor.³² Denna effekt neutraliserades dock genom kommunalekonomiska regleringar så att det inte skulle uppstå någon indirekt förstärkning av kommunernas ekonomi. År 1994 tillämpades en begränsning³³ som innebar att de kommuner och landsting som inte höjde skatten fick en särskild ekonomisk kompensation genom att ökade skatteinkomster till följd av sänkt grundavdrag inte drogs in till staten.

3.2.2.1 Effekter av särskild ekonomisk kompensation 1994

Under 2004 utgick 4,2 miljarder kronor i ersättning till de kommuner som avstod att höja skatten.³⁴ Samtliga landsting avstod från att höja skattesatsen för år 1994. Två kommuner höjde däremot skattesatsen (utöver skatteväxlingar).³⁵ Under 1994 ökade den genomsnittliga utdebiteringen med 0,01 procentenheter.

bidrog till att minska spännvidden mellan olika kommuners skatteuttag. Utredningen föreslog att en kommun endast skulle få behålla en tredjedel av en inkomstökning om man höjde skatten under åren 1991-1993, medan två tredjedelar av inkomstökningen skulle dras in till staten och omvänt skulle gälla att en kommun fick ett bidrag motsvarande två tredjedelar av kostnaden för en skattesänkning. Förslaget genomfördes dock aldrig.

³⁰ Lag (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993.

³¹ Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18) s. 119 ff.

³² Prop. 1992/93:50.

³³ Lag (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattededel år 1994.

³⁴ Valfärdstjänster i omvandling (SOU 2001:52), s. 34.

³⁵ Höjande kommuner respektive höjning i procentenheter: Haninge (1,00) och Bromölla (1,50).

3.2.3 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget 1997-1999

För åren 1997-1999 användes en annan modell för att begränsa kommunala skatthöjningar. Enligt lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997-1999 fick en kommun som fastställde en högre skattesats för 1997, 1998 eller 1999 än den som gällde för 1996 sitt generella statsbidrag minskat med ett belopp motsvarande hälften av den ökning av de preliminära skattedel som följde av skatthöjningen. Vissa kommuner var dock undantagna i systemet.³⁶ I lagen gjordes undantag för skatthöjningar orsakade av skatteväxlingar. Den kommun som tog över uppgifter fick höja sin skattesats i samma mån som den som blev avlastad sänkte sin skattesats, utan att det generella statsbidraget minskades.

3.2.3.1 Effekter av minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget 1997-1999

Under åren 1997-1998 berördes inga kommuner av sanktioner. Under 1999 berördes fem kommuner och det generella statsbidraget reducerades för dessa sammantaget med ca 20 miljoner kronor.³⁷ Under 1997-1999 minskade den genomsnittliga utdebiteringen med 0,18 procentenheter.

3.3 Samlad bedömning av begränsningarna 1991-1999

Begränsningarna måste betraktas som effektiva i förhållande till syftet att begränsa höjningar av den kommunala skattesatsen. Även om begränsningarna har varit effektiva i förhållande till sitt syfte är det svårt att värdera vilken roll de egentligen spelat. Det är svårt att utvärdera hur skattesatserna hade utvecklats i frånvaro av skattestopp eller andra regleringar. Skattesatserna har minskat eller legat stilla även under perioder då det inte funnits några begränsningar för det kommunala skatteuttaget. En annan fråga som försvårar en utvärdering är att kommunerna befunnit sig i olika faser när olika begränsningar införts. En kommun kan exempelvis precis ha höjt sin skattesats och därmed har behovet varit litet att ytterligare höja skatten, medan en annan kommun precis stått i begrepp att höja skattesatsen när begränsningen trädde i kraft och behovet av att höja skattesatsen har då varit oförändrat stort. Utvecklingen av skattesatserna kan då mer sägas spegla i vilket ursprungsläge de olika kommunerna befann sig i än själva effekten av begränsningen. Det kan också vara så att vissa kommuner höjt skatten eftersom de uppfattat att en begränsning skulle komma att införas, medan andra kommuner med samma information inte höjt skatten just för att man velat undvika en begränsning.

Begränsningarna 1991-1999 är sinsemellan olika. Ett skattestopp innebär att de formella möjligheterna att höja skatten *stoppades*. De två senare begränsningarna syftar till att skapa incitament till att inte höja skattesatsen. Särskild ekonomisk kompensation innebar att de kommuner som inte höjde skatten *premierades* genom att de fick behålla skatteinkomster motsvarande vad som annars skulle ha dragits in till följd av sänkta grundavdrag. En minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget innebar att de kommuner som höjde skatten *besträffades* genom att de förlorade statsbidrag motsvarande hälften av de ökade skatteintäkterna. Alla tre begränsningar syftade till att förhindra *skatthöjningar* eller skapa incitament för att *inte höja* skattesatsen. Ingen av begränsningarna syftade till att skapa incitament till att *sänka* skattesatsen. I avsnitt 3.5 utvecklas principerna för en modell där skatthöjningar motverkas och skattesänkningar premieras.

3.4 Rättsliga aspekter på begränsningarna 1991-1999

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning dessa och liknande begränsningar är förenliga med regeringsformens bestämmelser om kommunalt självstyre och beskattningsrätt. Lagrådet prövade både skattestoppet 1991-1993 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget 1997-1999, men däremot inte begränsningen särskild ekonomisk kompensation 1994.

³⁶ De kommuner som avses i 10 § lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Kommunerna utgjordes av Danderyd, Lidingö och Täby.

³⁷ Skattestatistisk årsbok 1999, s 49. Kommunerna utgjordes av Hylte, Härryda, Munkedal, Tanum och Lysekil.

3.4.1 Skattestoppet 1991-1993

Lagrådet prövade förslaget om skattestopp.³⁸ I yttrandet behandlades förslagets förenlighet med regeringsformen där den kommunala självstyrelsen ingår. Lagrådet menade att en förutsättning för den kommunala självstyrelsen är att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Inskränkningar i beskattningsrätten innebär sålunda också inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Lagrådet menade samtidigt att det förhållandet att grunderna för den kommunala beskattningsrätten enligt 8 kap. 5 § regeringsformen inte innehåller några garantier för att den ska lämnas oinskränkt ger emellertid vid handen att vissa begränsningar får göras. Frågan var, skrev Lagrådet, hur långtgående de får vara.

Lagrådet menade i sitt yttrande att ingripanden i den kommunala skatterätten av den art som det var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet. Ju mer ett ingripande innebar en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare var åtgärden från konstitutionell synpunkt. Lagrådet fann att de föreslagna inskränkningarna i den kommunala beskattningsrätten inte gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt kunde anses möjligt att godta.

Lagrådet prövade frågan om en förlängning av skattestoppet med ett år (inkomståret 1993).³⁹ Eftersom lagen hade i det närmaste samma lydelse som tidigare och att frågan om inskränkning i den kommunala beskattningsrätten hade underkastats en närmare granskning fann Lagrådet att den föreslagna förlängningen kunde godtas från konstitutionell synpunkt.

3.4.2 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget 1997-1999

Lagrådet prövade förslaget om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget.⁴⁰ Lagrådet fann med beaktande av de ställningstaganden som tidigare har gjorts att förslaget kunde godtas från konstitutionell synpunkt. Lagrådet menade dock att det var angeläget att innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna blev föremål för en grundlig analys. Lagrådet hänvisade till att en sådan analys utfördes av en särskild parlamentarisk kommitté och att kommittén hade möjlighet att föreslå sådana grundlagsändringar som kunde visa sig behövliga.⁴¹

3.5 Internalisering av samhällsekonomiska kostnader

Utformningen av skattesystemet och inkomstutjämningsystemet ger svaga incitament till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen. Det finns en risk att en kommun inte tillräckligt bryr sig om eller underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av sin skattehöjning. Åtgärder som begränsar kommunala skattehöjningar är angelägna. Lagrådets yttranden kan tolkas som att begränsningar av skattehöjningar är förenliga med regeringsformens bestämmelser om kommunalt självstyre och beskattningsrätt, men att begränsningarna inte får vara för långtgående. Det är tveksamt om det är rimligt att kräva att en kommun utöver kommunalekonomiska hänsyn också ska ta samhällsekonomiska hänsyn. Frågan är hur kommunen ska förmås ta samhällsekonomiska hänsyn. Ett sätt är att försöka internalisera den samhällsekonomiska kostnaden för en skattehöjning i det kommunalekonomiska beslutet. I den modell som simuleras i avsnitt 5.2 är en kommun fri att sätta vilken skattesats som helst. Staten som i allt väsentligt finansierar inkomstutjämningsystemet kommer vid beräkningen av de bidrag som betalas ut från respektive de avgifter som betalas till systemet att korrigera för skattesatsförändringar. Skattesatssänkningar kommer att premieras, medan skattesatshöjningar motverkas i detta system. Det är en öppen fråga om ett sådant symmetriskt system kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

³⁸ Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-02-16.

³⁹ Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-04-13.

⁴⁰ Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1996-05-09.

⁴¹ Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har i sitt betänkande "Den kommunala självstyrelsen och grundlagen" (SOU 1996: 129) bedömt att ingrepp som skattestopp och skattetak samt den modell som gällde 1997-1999 endast bör få beslutas för högst två år. Tillätligheten av nya föreskrifter av detta slag bör, enligt utredningen, underställas en ny riksdag. Några sådana bestämmelser har dock ännu inte införts i lagstiftningen.

3.6 Några slutsatser

Det finns ett tryck uppåt på skattesatserna genom fördyring av tjänsteverksamhet, men en kommun har också ett icke försumbart friutrymme att välja skattesats. Incitamenten till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen är svaga. Utgångspunkterna för de kommunalekonomiska och samhällsekonomiska övervägandena sammanfaller inte. Kommunen får den kommunalekonomiska intäkten vid en skattehöjning, men bär inte den fulla samhällsekonomiska kostnaden för höjningen. Skattehöjningen kan inte begränsas till den egna kommunen. Skattehöjningen i en kommun påverkar både andra kommuner och staten genom att arbetsutbudet kan påverkas negativt, vilket leder till att skatteunderlaget minskar, samtidigt som inkomstutjämningsystemet kompenserar för skillnader i skattekraft. Utformningen av skattesystemet och inkomstutjämningsystemet riskerar att ge ineffektiva kommunalskatter. Det finns risk för att en kommun inte tillräckligt bryr sig om eller underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av sin skattehöjning. Sammantaget innebär det svaga drivkrafter till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen.

Statsmakterna har under 1990-talet använt sig av olika typer av begränsningar i syfte att motverka kommunala skattehöjningar: lagstadgat skattestopp under åren 1991-1993, särskild ekonomisk kompensation för kommuner som inte höjde skatten under år 1994 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999. En samlad bedömning är att begränsningarna har varit effektiva i förhållande till sitt syfte.

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning olika typer av begränsningar är förenliga med kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt. De rättsliga bedömningar som genomförts har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter. Det finns, trots denna slutsats, anledning att överväga andra alternativ.

Kostnaden för en skattehöjning kan betraktas som en extern effekt som det finns ett behov av att internalisera. Alla tre begränsningar under 1990-talet syftade till att förhindra *skattehöjningar* eller skapa incitament till att *inte höja* skattesatsen. Ingen av begränsningarna syftade till att skapa incitament för att *sänka* skattesatsen. Det är tveksamt om det är rimligt att kräva att en kommun utöver kommunalekonomiska hänsyn också ska ta samhällsekonomiska hänsyn. Frågan är därmed hur kommunen ska förmås att ta samhällsekonomiska hänsyn. Ett sätt är att försöka internalisera den samhällsekonomiska kostnaden för en skattehöjning i det kommunalekonomiska beslutet. Incitament bör verka i båda riktningar: skattesatshöjningar bör motverkas och skattesatssänkningar bör premieras. I ett sådant system är en kommun fri att sätta vilken skattesats som helst. Staten, som i allt väsentligt finansierar inkomstutjämningsystemet, kan vid beräkningen av de bidrag som betalas ut från respektive de avgifter som betalas till systemet korrigera för skattesatsförändringarna. Det är en öppen fråga om ett sådant symmetriskt system kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

4 Inkomstutjämning

I detta kapitel analyseras inkomstutjämningsystemet. I avsnitt 4.1 presenteras de grundläggande utgångspunkterna för inkomstutjämning. I avsnitt 4.2 beskrivs inkomstutjämningsystemet 1996-2004 som nuvarande system i hög grad bygger på. I avsnitt 4.3 beskrivs nuvarande inkomstutjämningsystem. I avsnitt 4.4 analyseras huruvida inkomstutjämningsystemen är skattedrivande. I avsnitt 4.5 beskrivs negativa marginaleffekter. I avsnitt 4.6 diskuteras incitament till ökad skattekraft. I avsnitt 4.7 redovisas rättsliga aspekter på inkomstutjämningsen. I avsnitt 4.8 redovisas slutsatser.

4.1 Grundläggande utgångspunkter för inkomstutjämning

Med inkomstutjämning mellan kommuner och landsting utjämnas skillnader i skattekraft (skatteunderlaget, d.v.s. de beskattningsbara inkomsterna, per invånare). Olika systemliknande lösningar eller system för inkomstutjämning har funnits i över 40 år.⁴² Utformningen har varierat över tid. En skiljande princip har varit om systemen är indirekta eller direkta. I indirekta utjämningsystem har staten finansierat och kompenserat kommuner. I direkta system har finansieringen varit helt inomkommunal. Staten har därutöver bidragit med statsbidrag för att finansiera den kommunala verksamheten. Dagens utjämningsystem är en hybrid av indirekt (statlig finansiering) och direkt utjämning (via avgifter från kommuner). Det har visat sig svårt att hitta ett inkomstutjämningsystem som är enkelt, effektivt och transparent samt som upplevs som rättvist. Införandet av nya system har ofta varit förknippade med övergångsregler. Å ena sidan har statsmakterna verkat för att nya utjämningsprinciper ska slå igenom, å andra sidan har man velat undvika alltför stora förändringar för enskilda kommuner och landsting. Det har lett till att systemen ofta kommit att uppfattas som diffusa och svåra att överblicka.

I Sverige svarar kommuner och landsting för en mycket stor del av både produktionen och finansieringen av välfärdstjänster.⁴³ Förutsättningarna för att finansiera olika välfärdstjänster skiljer sig åt mellan kommuner och landsting i och med att skattekraften är mycket olika. Syftet med nuvarande inkomstutjämning är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Det finns även ett annat motiv för inkomstutjämning. Utan inkomstutjämning mellan kommuner och landsting finns en risk för skattekonkurrens som medför samhällsekonomiska kostnader. Kommuner med låga skattesatser skulle attrahera höginkomsttagare, samtidigt som låginkomsttagare skulle tendera att bli kvar i kommuner med höga skattesatser. Denna utveckling skulle kunna bli självförstärkande om högskattekommunen dessutom skulle behöva höja skattesatsen ytterligare för att tillhandahålla sina invånare en likvärdig service som i övriga landet. Om ännu fler invånare med lite högre inkomster skulle flytta från kommunen skulle det leda till en ytterligare försvagning av skatteunderlaget. Inkomstutjämningsen motverkar konkurrensproblemet och motverkar också krav på kommunindelningar av skatteskäl genom att det inte spelar så stor roll vilken skattekraft kommunen har. Det mesta av skillnaderna i skattekraft jämnas ut genom en långtgående inkomstutjämning. Man kan också uttrycka det som att genom inkomstutjämningsen får alla kommuner i stort sett samma skattepris, d.v.s. kan erbjuda en likvärdig kommunal verksamhet till samma pris.

I Tabell 7 visas exemplifieras inkomstutjämningsen genom två extremfall.⁴⁴

⁴² Olika former av inkomstutjämning förekommer också i andra länder. Systemen varierar kraftigt i utformning.

⁴³ Ca 70 procent av kommunernas och landstingens kostnader finansieras av den kommunala inkomsts-katten. Kommunalekonomisk utjämning [2006]. En informationsskrift om 2005 års utjämnings-system för kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet. 2006. s. 8.

⁴⁴ SOU 2003:88 Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn s. 53 ff. Exempler är uppdaterade till 2005 års utjämnings-system och 2007 års utjämningsdata. Se www.scb.se Kommunalekonomisk utjämning.

Tabell 7 Utjämningsstanken

	skatte- kraft	relativ skatte- kraft	skatte- sats	skatte- intäkter per/inv.	inkomst- utjämnings- per/inv.	totalt per/inv.	kompensations- grad	utjämnings- grad
<i>utan utjämnings</i>								
Riket	164 190	100,0	20,78	34 119	0	34 119	-	-
Danderyd	289 059	176,1	17,46	50 470	0	50 470	-	-
Årjäng	130 458	79,5	21,95	28 635	0	28 635	-	-
<i>med den skattesats som krävs för att generera genomsnittliga skatteintäkter per invånare</i>								
Riket	164 190	100,0	20,78	34 119	0	34 119	-	-
Danderyd	289 059	176,1	11,80	34 109	0	34 109	-	-
Årjäng	130 458	79,5	26,15	34 115	0	34 115	-	-
<i>med samma skattesats som i Riket och efter inkomstutjämnings</i>								
Riket	164 190	100,0	20,78	34 119	-	-	-	-
Danderyd	289 059	176,1	20,78	60 066	-17 001	43 065	0,85	124,2
Årjäng	130 458	79,5	20,78	27 109	11 935	39 044	0,95	113,2

Anm. Kursiverade siffror är fiktiva.

Den genomsnittliga skattekraften uppgår till 164 190 kronor per invånare. I den kommun som har den högsta skattekraften, Danderyd, uppgår skattekraften till 289 059 kronor per invånare, medan den uppgår till 130 458 kronor per invånare i den kommun som har den lägsta skattekraften, Årjäng. Skattekraften kan också uttryckas i procent som relativ skattekraft.⁴⁵ Danderyd har då en skattekraft om 176,1 procent av rikets skattekraft, medan Årjäng har 79,5 procent av rikets skattekraft.

Utan inkomstutjämnings finns betydande skillnader i skatteintäkter per invånare. Som ett tankeexperiment skulle Danderyd kunna sänka sin skattesats från 17,46 till 11,80 procent och Årjäng skulle behöva vara tvungen att höja sin skattesats från 21,95 till 26,15 för att generera samma skatteintäkter per invånare som i landet som helhet. Utan inkomstutjämnings och med faktiska skattesatser är skillnaden mellan kommunerna över 21 835 kronor per invånare. Efter inkomstutjämnings och med samma skattesats som i Riket har skillnaden mellan kommunerna minskat till 4 021 kronor per invånare.⁴⁶

Utjämnings påverkas av kompensationsgraden, d.v.s. hur stor del av skillnaden i skattekraft som ska kompenseras.⁴⁷ Utjämningsgraden⁴⁸ beskriver kommunens egna skatteintäkter och utjämnings satt i relation till genomsnittet i landet. Den faktiska utjämnings blir dock annorlunda än i exemplet ovan, eftersom kommunerna har tagit över verksamheter från landstingen (och därmed skatteväxlat) i olika utsträckning och har olika skattesatser.

4.2 Inkomstutjämningsssystemet 1996-2004

1996 års inkomstutjämningsssystem ersatte inkomstutjämningsssystemet från 1993.⁴⁹ Det har funnits två varianter av inkomstutjämnings under perioden 1996-2004: rak inkomstutjämnings under perioden 1996-2000 och justerad inkomstutjämnings under perioden 2001-2004.

4.2.1.1 Principer för inkomstutjämningsssystemet 1996-2000

De kommuner och landsting som hade en skattekraft under medelskattekraften fick ett bidrag med 95 procent av skillnaden mellan egen skattekraft och medelskattekraften. De kommuner och landsting som hade en skattekraft över medelskattekraften fick betala en avgift med 95 procent av skillnaden

⁴⁵ Relativ skattekraft = (egen skattekraft/genomsnittlig skattekraft) * 100.

⁴⁶ Vid analyser av utjämnings antas kommunen ha samma skattesats som i Riket och att uppgiftsfördelningen mellan landsting och kommun är densamma (samma skatteväxling som i Riket).

⁴⁷ Den är i nuvarande system 85 procent för de kommuner som har en egen skattekraft över den garanterade skattekraften och 95 procent för de kommuner som har en egen skattekraft under den garanterade skattekraften.

⁴⁸ Utjämningsgrad = egen relativ skattekraft + (garanterad relativ skattekraft - egen relativ skattekraft) * kompensationsgrad. Utjämningsgraden varierar år 2007 mellan 113-115 procent för bidragskommuner och mellan 115-124 procent för avgiftskommuner. Intervallskillnaderna förklaras av de skilda kompensationsgraderna.

⁴⁹ I utjämningsssystemet 1993-1995 garanterades kommunerna en skattekraft upp till en generell garantinivå, 127 procent av medelskattekraften. De kommuner som hade en skattekraft över denna nivå (Lidingö, Täby och Danderyd) fick behålla de överskjutande skatteinkomsterna. Kritik riktades mot att systemet inte skapade likvärdiga förutsättningar för alla kommuner. De kommuner som fick behålla de överskjutande skatteinkomsterna kunde, enligt kritikerna, hålla nere sitt eget skatteuttag jämfört med de kommuner som omfattades av systemet. Lidingö, Täby och Danderyd höll sin kommunala skattesats (exkl. församlingsskatt) oförändrad under åren 1993-1995.

mellan egen skattekraft och medelskattekräften. Därutöver utgick ett generellt statsbidrag. Nedan beskrivs utjämningen för primärkommuner.

4.2.1.2 Beräkning av inkomstutjämning

I Tabell 8 beskrivs 1996 års inkomstutjämningsystem med 2007 års utjämningsdata. Först fastställs det uppräknade skatteunderlaget i kommunen (A). Det bygger på skatteunderlaget enligt 2006 års taxering (inkomståret 2005) och fastställda uppräkningsfaktorer.⁵⁰ Sedan fastställs folkmängden i kommunen (B). Därefter räknas skatteunderlaget per invånare, C (skattekräften) fram genom att A divideras med B. Den relativa skattekräften fastställs därefter som genom att C divideras med D (medelskattekräften i riket). F anger procentsatsen vid beräkningen av skatteutjämningsunderlag. Skatteutjämningsunderlaget räknas ut som folkmängden multiplicerat med medelskattekräften multiplicerat med procentsatsen, d.v.s. (B* D* F). I nästa steg subtraheras skatteutjämningsunderlaget och det egna uppräknade skatteunderlaget, vilket utgör underlaget för utjämningsbidrag eller -avgift. För att räkna ut bidraget/avgiften används en länsvis skattesats.⁵¹ Kommuner som hade ett positivt utjämningsunderlag (eget skatteunderlag < garanterat skatteunderlag) fick ett bidrag, medan kommuner som har ett negativt utjämningsunderlag (eget skatteunderlag > garanterat skatteunderlag) fick betala en avgift.

Tabell 8 Utjämningsystemet 1996-2000 med 2007 års data

Exemplet Botkyrka		Exemplet Stockholm	
A Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr	11 321 102 934	A Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr	155 272 396 618
B Kommunens folkmängd 1.11 2006	77 432	B Kommunens folkmängd 1.11 2006	782 344
C Uppräknat skatteunderlag, kr per inv. A/B	146 207	C Uppräknat skatteunderlag, kr per inv. A/B	198 471
D Uppräknad medelskattekräft, kr per inv. i landet	164 190	D Uppräknad medelskattekräft, kr per inv. i landet	164 190
E Kommunens skattekräft, andel av riksmedelvärdet, %, C/D	89,0	E Kommunens skattekräft, andel av riksmedelvärdet, %, C/D	120,9
F Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	100,0%	F Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	100,0%
G Kommunens skatteutjämningsunderlag, kr, B*D*F	12 713 560 080	G Kommunens skatteutjämningsunderlag, kr, B*D*F	128 453 061 360
H Underlag för utjämningsbidrag, kr. G-A	1 392 457 146	H Underlag för utjämningsavgift, kr. G-A	-26 819 335 258
I Länsvis skattesats, SFS 1995:1646	18,93	I Länsvis skattesats, SFS 1995:1646	18,93
J Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr/inv. H*I/B/100	3 404	J Kommunens inkomstutjämningsavgift, kr/inv. H*I/B/100	-6 489
K Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr, J*B	263 578 528	K Kommunens inkomstutjämningsavgift, kr, J*B	-5 076 630 216

Källa. Egna beräkningar.

Systemet kritiserades bl.a. för att negativa marginaeffekter kunde uppstå och 2001 infördes s.k. justerad inkomstutjämning.⁵²

4.2.1.3 Principer för inkomstutjämningsystemet 2001-2004

De kommuner och landsting som hade en skattekräft under medelskattekräften fick ett bidrag med 95 procent av skillnaden mellan egen skattekräft och medelskattekräften. De kommuner och landsting som hade en skattekräft över medelskattekräften fick betala en avgift med 95 procent av skillnaden mellan egen skattekräft och medelskattekräften. Om den länsvisa skattesatsen är högre än 95 procent av den egna skattesatsen året före bidragsåret ska inkomstutjämningen beräknas i ytterligare steg. I annat fall ska inkomstutjämningen beräknas på samma sätt som under åren 1996-2000.

⁵⁰ 2006 = 1,041 och 2007 = 1,042. Det uppräknade skatteunderlaget (A) räknas ut som: skatteunderlaget enligt 2006 års taxering * 1,041 * 1,042. www.scb.se Kommunalekonomisk utjämning.

⁵¹ De skillnader som finns i de länsvisa skattesatserna beror på i vilken utsträckning kommuner tagit över verksamhet från landstingen (eller vice versa) och inte på den genomsnittliga skattesatsen för kommunerna i länet. I exemplet används äldre skattesatser som gällde fram till år 2005, eftersom det är dessa skattesatser som hänger samman med systemet.

⁵² Se avsnitt 4.5 för en mer utförlig beskrivning av negativa marginaeffekter.

4.2.1.4 Beräkning av inkomstutjämning

Beräkningarna är identiska med dem i avsnitt 4.2.1.2 om den länsvisa skattesatsen inte är högre än 95 procent av den egna skattesatsen året före bidragsåret. Om så inte är fallet ska kommunen omfattas av justerad inkomstutjämning.⁵³ Med den justerade inkomstutjämningsystem (justerad inkomstutjämning) med 2007 års utjämningsdata.

Tabell 9 Utjämningsystemet 2001-2004 (justerad inkomstutjämning) med 2007 års data

Exemplet Botkyrka		Exemplet Stockholm	
A Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr	11 321 102 934	A Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr	155 272 396 618
B Kommunens folkmängd 1.11 2006	77 432	B Kommunens folkmängd 1.11 2006	782 344
C Uppräknat skatteunderlag, kr per inv. A/B	146 207	C Uppräknat skatteunderlag, kr per inv. A/B	198 471
D Uppräknad medelskattekraft, kr per inv. i landet	164 190	D Uppräknad medelskattekraft, kr per inv. i landet	164 190
E Kommunens skattekraft, andel av riksmedelvärdet, %, C/D	89,0	E Kommunens skattekraft, andel av riksmedelvärdet, %, C/D	120,9
F Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	100,0%	F Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	100,0%
G Kommunens skatteutjämningsunderlag, kr, B*D*F	12 713 560 080	G Kommunens skatteutjämningsunderlag, kr, B*D*F	128 453 061 360
H Underlag för utjämningsbidrag, kr. G–A	1 392 457 146	H Underlag för utjämningsavgift, kr. G–A	-26 819 335 258
I Länsvis skattesats, SFS 1995:1646	18,93	I Länsvis skattesats, SFS 1995:1646	18,93
J Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr/inv. H*I/B/100	3 404	J Kommunens inkomstutjämningsavgift, kr/inv. H*I/B/100	-6 489
K Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr, J*B	263 578 528	K Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr, J*B	-5 076 630 216
		AA Riksgenomsnittligt skatteunderlag/inv. 2006	158 392
		BB Riksgenomsnittligt skatteunderlag/inv. 2007	164 190
		CC Tillväxt i skattekraft i riket (BB/AA)	1,037
		DD Genomsnittligt skatteunderlag/inv. i kommunen 2006	191 986
		EE Genomsnittligt skatteunderlag/inv. i kommunen 2007	198 471
		FF Tillväxt i skattekraft i kommunen (EE/DD)	1,034
		GG Skattesats i kommunen 2006	18,08
		HH Inkomstutjämningsavgift 2006	-6 319
		II Riket och kommun ihopvägt (CC*0,95+ FF*0,05)	1,036
		JJ Justerad i-avgift (II*(HH+GG/100*DD)- GG/100*EE)	-6 456
		JK Ojusterad inkomstutjämningsavgift	-6 489
		KK Folkmängd	782 344
		LL Justerad inkomstutjämning (KK*JJ)	-5 050 812 864
		Skillnad JJ-JK	33
		Skillnad K-LL	-25 817 352

Källa. Egna beräkningar.

I den justerade inkomstutjämningsystem definieras skattekraften i riket och kommunen för inkomstären 2006 och 2007 (AA, BB respektive DD, EE). Därefter beräknas tillväxttakten i skattekraft för riket respektive kommunen (CC respektive FF). Sedan vägs de två tillväxttakterna ihop (II). Denna nya faktor multipliceras sedan med en formel⁵⁵.

⁵³ Botkyrka och Stockholm hade inkomståret 2006 skattesatserna 20,13 respektive 18,08. Botkyrka uppfyller inte villkoret $(0,95 * 20,13) = 19,13 < 18,93$ och omfattas därmed inte av justerad inkomstutjämning, medan Stockholm uppfyller villkoret $(0,95 * 18,08) = 17,18 < 18,93$ och omfattas av justerad inkomstutjämning.

⁵⁴ Mellan åren 2001-2004 omfattades 86, 86, 82 respektive 72 kommuner av justerad inkomstutjämning.

⁵⁵ $(HH+GG/100*DD)-GG/100*EE$ d.v.s. inkomstutjämningsbidraget/-avgiften 2006 adderat med skattesatsen 2006 multiplicerat med skatteunderlaget per invånare i kommunen 2006 minus skattesatsen 2006 multiplicerat med skatteunderlaget per invånare i kommunen 2007.

4.3 Inkomstutjämningsystemet 2005-

2005 infördes ett nytt inkomstutjämningsystem. I allt väsentligt byggde det på principerna i tidigare system. Förändringarna bestod i att de generella statsbidragen avskaffades och inkorporerades i inkomstutjämnings⁵⁶, vilket betydde att färre kommuner och landsting skulle betala någon avgift till systemet.⁵⁷ Den justerade inkomstutjämnings slopades och ersattes av asymmetrisk inkomstutjämnings (olika kompensationsgrad för bidrag respektive avgift). De länsvisa skattesatserna (för beräkningen av bidrag/avgift) uppdaterades till 2003 års nivå.

4.3.1.1 Principer för inkomstutjämningsystemet 2005-

De kommuner som har en skattekraft under 115 procent av medelskattekraften får ett bidrag med 95 procent av skillnaden mellan egen skattekraft och 115 procent av medelskattekraften. De kommuner som har en skattekraft över 115 procent av medelskattekraften får betala en avgift med 85 procent på skillnaden mellan egen skattekraft och 115 procent av medelskattekraften. För landsting tillämpas en procentsats om 110 procent och kompensationsgraden uppgår till 90 (bidrag) respektive 85 procent (avgift). Nedan beskrivs utjämnings för primärkommuner.

4.3.1.2 Beräkning av inkomstutjämnings

I Tabell 10 beskrivs 2005 års inkomstutjämningsssystem utjämningsåret 2007. Först fastställs det uppräknade skatteunderlaget i kommunen (A). Sedan fastställs folkmängden i kommunen (B). Därefter räknas skatteunderlaget per invånare, C (skattekraften) fram genom att A divideras med B. Den relativa skattekraften fastställs därefter som genom att C divideras med D (medelskattekraften i riket). F anger procentsatsen vid beräkningen av skatteutjämningsunderlag. Procentsatsen är inte som tidigare 100 procent, utan 115 procent (motsvarande inkorporerat generellt statsbidrag). Skatteutjämningsunderlaget räknas ut som folkmängden multiplicerat med medelskattekraften multiplicerat med procentsatsen, d.v.s. $(B * D * F)$. I nästa steg subtraheras skatteutjämningsunderlaget och det egna uppräknade skatteunderlaget, vilket utgör underlaget för utjämningsbidrag eller -avgift. För att räkna ut bidraget/avgiften används en asymmetrisk skattesats.⁵⁸ Kommuner som har ett positivt utjämningsunderlag (eget skatteunderlag < garanterat skatteunderlag) får ett bidrag, medan kommuner som har ett negativt utjämningsunderlag (eget skatteunderlag > garanterat skatteunderlag) får betala en avgift.

⁵⁶ Omvandlingen av statsbidrag skedde dock inte i ett ett-till-ett-förhållande. Det generella statsbidraget bestod av ett lika stort belopp per invånare. När statsbidraget lades in i inkomstutjämnings gjordes fördelningen utifrån de länsvisa skattesatserna. Kommuner i län med höga länsvisa skattesatser (genomfört större skatteväxlingar) och kommuner i län med låga länsvisa skattesatser (genomfört mindre skatteväxlingar) kom därmed att behandlas olika i förhållande till tidigare statsbidragsgivning. Det gällde såväl kommuner som hade lika som olika skattekraft.

⁵⁷ Motivet till denna förändring var att det generella statsbidraget sällan betraktades i samma sammanhang som utjämningsssystemet. Genom att sammanföra dem skulle statens roll tydliggöras och kunna riktas till kommuner och landsting på tydligare sätt. I tidigare system kunde en kommun betala en utjämningsavgift, men samtidigt få ett generellt statsbidrag som var större än avgiften. Detta förhållande beskrevs ibland som en rundgång av bidrag och avgifter. Bara ett mindre antal kommuner och landsting fick ett sammanlagt negativt utfall efter avgifter och generellt statsbidrag.

⁵⁸ Vid bidrag beräknas den länsvisa skattesatsen som 95 procent av rikets skattesats 2003 (20,64) + (länets skatteväxlingar - den genomsnittliga skatteväxling som skett i riket). Vid avgift beräknas den länsvisa skattesatsen som 85 procent av rikets skattesats 2003 (20,64) + (länets skatteväxlingar - den genomsnittliga skatteväxling som skett i riket). För landsting beräknas vid bidrag den länsvisa skattesatsen som 90 procent av rikets skattesats 2003 (10,53) - (landstingets skatteväxlingar - den genomsnittliga skatteväxlingen som skett i riket). Vid avgift beräknas den länsvisa skattesatsen som 85 procent av rikets skattesats 2003 (10,53) - (landstingets skatteväxlingar - den genomsnittliga skatteväxlingen som skett i riket).

Tabell 10 Utjämningsystemet 2005 - med 2007 års data

Exemplet Botkyrka			Exemplet Stockholm		
A Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr	11 321 102 934		A Uppräknat skatteunderlag i kommunen, kr	155 272 396 618	
B Kommunens folkmängd 1.11 2006	77 432		B Kommunens folkmängd 1.11 2006	782 344	
C Uppräknat skatteunderlag, kr per inv. A/B	146 207		C Uppräknat skatteunderlag, kr per inv. A/B	198 471	
D Uppräknad medelskattekraft, kr per inv. i landet	164 190		D Uppräknad medelskattekraft, kr per inv. i landet	164 190	
E Kommunens skattekraft, andel av riksmedelvärdet, %, C/D	89,0		E Kommunens skattekraft, andel av riksmedelvärdet, %, C/D	120,9	
F Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	115,0%		F Procentsats för skatteutjämningsunderlag, hela landet, %	115,0%	
G Kommunens skatteutjämningsunderlag, kr, B*D*F	14 620 594 092		G Kommunens skatteutjämningsunderlag, kr, B*D*F	147 721 020 564	
H Underlag för utjämningsbidrag, kr. G–A	3 299 491 158		H Underlag för utjämningsavgift, kr. G–A	-7 551 376 054	
I Länsvis skattesats, 95%	19,03		I Länsvis skattesats, 85%	16,96	
J Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr/inv. H*I/B/100	8 109		J Kommunens inkomstutjämningsavgift, kr/inv. H*I/B/100	-1 637	
K Kommunens inkomstutjämningsbidrag, kr, J*B	627 893 167		K Kommunens inkomstutjämningsavgift, kr, J*B	-1 280 713 379	

Källa. www.scb.se Kommunalekonomisk utjämning.

4.4 Är systemen skattedrivande?

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning inkomstutjämningsystemet fungerar skattedrivande. Med skattedrivande menas att bidragskommuner istället för att sänka sin skattesats väljer att behålla en hög skattesats,⁵⁹ samtidigt som avgiftskommuner tvingas höja sin skattesats oftare och/eller mer än i frånvaro av utjämningsavgifter. Det är givetvis svårt att bedöma i vilken utsträckning inkomstutjämningsystemet fungerar skattedrivande, eftersom det bygger på vad som hade hänt i alternativfallet, d.v.s. i avsaknad av inkomstutjämning. Genom att studera om det finns skillnader i skattesänkningar- respektive skattehöjningsmönster mellan bidrags- och avgiftskommuner ges dock vissa indikationer.⁶⁰ I Tabell 11 visas resultatet. Den period som undersökts är åren 1996-2007. Under denna period har tre delvis olika inkomstutjämningsystem tillämpats: rak utjämning 1996-2000, justerad inkomstutjämning 2001-2004 och asymmetrisk utjämning från år 2005 och framåt. Antalet avgiftskommuner har minskat betydligt i det senare systemet. Under samma period har det skett omfattande skatteväxlingar⁶¹ mellan landsting och kommuner. I undersökningen har de skatteförändringar som beror på skatteväxlingar och att kommuner gått upp i landsting räknats av. Resultatet blir delvis olika beroende på vilken tidsperiod och vilket utjämningsystem som tillämpats.

Tabell 11 Skattesatshöjningar och skattesatssänkningar i bidrags- respektive avgiftskommuner under perioden 1997-2007

BIDRAGSKOMMUNER								
	Antal			Höjning (vägt)	Antal			Sänkning (vägt)
	tillfällen	höjningar	%		sänkningar	%		
1997-2000	904	82	9,1	0,31	11	1,2	-0,21	
2000-2004	938	126	13,4	0,48	20	2,1	-0,25	
1997-2004	1 842	208	11,3	0,42	31	1,7	-0,24	
2005-	790	30	3,8	0,48	35	4,4	-0,16	
Totalt	2 632	238	9,0	0,42	66	2,5	-0,19	
AVGIFTSKOMMUNER								
1997-2000	249	22	8,8	0,46	5	2,0	-0,26	
2000-2004	219	50	22,8	0,56	12	5,5	-0,21	
1997-2004	468	72	15,4	0,54	17	3,6	-0,23	
2005-	80	7	8,8	0,51	16	20,0	-0,28	
Totalt	548	79	14,4	0,54	33	6,0	-0,24	

Källa. Egna beräkningar.

⁵⁹ Å andra sidan kan bidragskommuner vara mer återhållsamma med höjningar av skattesatsen än vad de annars skulle kunna vara i frånvaro av utjämningsbidrag. Inkomstutjämningsystemet skulle därmed fungera *skatteåterhållande*. Det finns ett antal kommuner som både har en låg skattesats och en låg skattekraft, och p.g.a. det senare tar emot bidrag från inkomstutjämningsystemet. En låg skattesats skulle knappast kunna vara möjlig, utan en långtgående inkomstutjämningsystem.

⁶⁰ Skattesänkningar respektive höjningar studeras år t+1 för kommuner som var en bidrags- respektive avgiftskommun år t under perioden 1996-2007.

⁶¹ Se Fotnot 4.

Undersökningen visar att under perioden 1996-2007 har avgiftskommuner höjt sin skattesats oftare och mer än bidragskommuner. Samtidigt har avgiftskommuner sänkt sin skattesats oftare och något mer än bidragskommuner. Resultatet motsäger inte hypotesen om att utjämningsystemet är skattedrivande. En kommun med hög skattekraft och högre skattekraftstillväxt har, allt annat lika, ett mindre behov av att höja sin skattesats än en kommun med låg skattekraft och lägre skattekraftstillväxt. Avgiftskommuner skulle därmed höja sin skattesats i lägre utsträckning än bidragskommuner. En kommun med hög skattekraft och högre skattekraftstillväxt har, allt annat lika, bättre förutsättningar att sänka sin skattesats än en kommun med låg skattekraft och lägre skattekraftstillväxt. Avgiftskommuner skulle därmed kunna sänka sin skattesats i högre utsträckning än bidragskommuner. Det behövs dock mer sofistikerade analyser än vad som presenterats ovan för att uttala sig om huruvida inkomstutjämnigen fungerar skattedrivande. En sådan analys ligger dock utanför denna rapport.

4.5 Negativa marginaeffekter

I både nuvarande och föregående inkomstutjämningsystem tillämpas länsvisa skattesatser. Ett skäl är att inkomstutjämnigen ska ta hänsyn till skatteväxlingar. Det främsta skälet är dock att kommuner och landsting inte ska kunna påverka storleken på sina bidrag och avgifter genom att höja eller sänka sin skattesats. Om inkomstutjämnigen skulle beräknas utifrån egna skattesatser skulle en kommun med en skattekraft under den garanterade nivån genom att ha en hög skattesats eller genom att höja sin skattesats få ut mer i inkomstutjämningsbidrag. Vid en höjning skulle de samtidigt få högre skatteintäkter. Omvänt, en kommun med en skattekraft över den garanterade nivån skulle genom att ha en låg skattesats eller genom att sänka sin skattesats betala mindre i inkomstutjämningsavgift. Vid en sänkning skulle de dock samtidigt få lägre skatteintäkter. Med länsvisa skattesatser så resulterar höjningar respektive sänkningar av den egna skattesatsen enbart i högre eller lägre skatteintäkter. Det finns således starka skäl till att inte den egna skattesatsen eller åtminstone inte den egna *nuvarande* skattesatsen ska tillämpas vid utjämnigen.

Att tillämpa länsvisa skattesatser innebär ett problem. Det kan leda till negativa marginaeffekter. Med negativ marginaeffekt avses att den sammanlagda inkomsten av skatter och inkomstutjämnning ökar långsammare än medelskattekräften när den egna relativa skattekräften ökar. Negativa marginaeffekter uppstår som en effekt av att två olika skattesatser multipliceras med ett och samma skatteunderlag. Den egna skattesatsen bestämmer skatteintäkterna. Den länsvisa skattesatsen och skattekräften bestämmer bidraget eller avgiften i inkomstutjämnigen. Marginaeffekter uppstår om den egna kommunala skattesatsen är lägre eller högre än den länsvisa skattesatsen och om den relativa skattekräften ökat eller minskat. Både negativa och positiva marginaeffekter kan uppstå. Negativa marginaeffekter kan bara uppstå i det fall den egna skattesatsen är lägre än den länsvisa skattesatsen, men kan uppstå både i kommuner som tar emot bidrag och i kommuner som betalar en avgift till systemet. Inkomståret 2007 är det fyra kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesats som ska användas.⁶²

Tabell 12 Marginaeffekter vid förändrad relativ skattekraft

Skattesats i förhållande till länsvis skattesats	Skattekraftstillväxt i förhållande till genomsnittet		
		ökande	minskade
	lägre	A <i>negativ effekt</i>	B <i>positiv effekt</i>
högre	C <i>positiv effekt</i>	D <i>negativ effekt</i>	

⁶² Staffanstorps, Örskelljunga, Kävlinge och Ängelholm. De är alla f.n. bidragskommuner.

I Tabell 12 framgår att om den egna skattesatsen är lägre än den länsvisa skattesatsen och den relativa skattekraften ökar så uppstår en negativ margineffekt (A). Om den egna skattesatsen däremot är lägre än den länsvisa skattesatsen och den relativa skattekraften minskar, uppstår en positiv margineffekt (B). Om den egna skattesatsen är högre än den länsvisa skattesatsen och den relativa skattekraften ökar, uppstår en positiv margineffekt (C). Om den egna skattesatsen däremot är högre än den länsvisa skattesatsen och den relativa skattekraften minskar, uppstår en negativ margineffekt (D). År 2007 hamnar tre kommuner i kategori A, en kommun i kategori B, 152 kommuner i kategori C och 134 kommuner i kategori D. Alla kombinationer av skattesatser och skattekraftstillväxt kan inte leda till positiva nettoeffekter. Mest problematiskt är kombinationen där den egna skattesatsen är lägre än den länsvisa skattesatsen och den relativa skattekraften har ökat. Den sammanlagda inkomsten av skatter och bidrag/avgift ökar långsammare än medelskattekraften.⁶³ Det är också denna systemegenskap som dragit till sig ett stort intresse och som lett till omfattande diskussioner om utjämningsystemets effekter för incitament till ökad skattekraft.⁶⁴

Både den tidigare justerade inkomstutjämningen och nuvarande asymmetriska inkomstutjämning syftar till att minska negativa margineffekter. Med nuvarande egna och länsvisa skattesatser kan negativa margineffekter enbart inträffa i de fyra kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen. De är alla bidragskommuner. För att helt eliminera risken för negativa margineffekter skulle kompensationsgraden för de kommuner som har en lägre skattekraft än den garanterade skattekraften behöva sänkas från 95 procent till 89 procent.⁶⁵ Vid denna nivå skulle det inte längre finnas någon kommun som hade en egen lägre skattesats än den länsvisa. En sådan generell sänkning av kompensationsgraden skulle dock få konsekvenser för utjämningen i allmänhet och för enskilda kommuner i synnerhet.

4.6 Incitament till ökad skattekraft

Negativa margineffekter ger inte en kommun incitament till att öka sitt skatteunderlag. Men inte bara negativa margineffekter, utan även en hög kompensationsgrad kan ha betydelse för detta incitament. Incitament till ökad skattekraft är lika relevant för avgiftsbetalande som bidragsmottagande kommuner och landsting. Den kommun som har en lägre skattekraft än den garanterade kompenseras för 95 procent av skillnaden mellan egen och garanterad skattekraft. Den kommun som har en högre skattekraft än den garanterade ska erlägga en avgift på 85 procent på den del som ligger ovanför den garanterade skattekraften. Kompensationsgraden kan i det senare fallet uttryckas som marginalsikten på egna skattekraftsökningar. Om en bidragskommun blir kompenserad för nästan hela skillnaden i skattekraft och en avgiftskommun får behålla en mycket liten del av en egen ökning i skattekraft är inte incitamenten att öka sitt skatteunderlag särskilt starka.

Vilket handlingsutrymme har en kommun och spelar det någon roll vilka insatser och åtgärder en kommun vidtar för att påverka sitt skatteunderlag? Det är en central fråga vars svar avgör hur viktig frågan om incitament till ökad skattekraft är. Om en kommuns olika insatser har en obefintlig eller marginell betydelse för det kommunala skatteunderlaget har det ingen eller liten betydelse att incitamenten till ökad skattekraft är negativa eller svaga. Om en kommuns olika insatser däremot har någon betydelse för skatteunderlaget har frågan om incitament till ökad skattekraft en helt annan relevans.

Det saknas empiri vad gäller skatteunderlagets bestämningsfaktorer. I diskussionen om vilka möjligheter en kommun har att påverka skatteunderlaget brukar två teorier brytas mot varandra. Enligt den första teorin har en kommun ingen eller mycket liten påverkan på skatteunderlaget. Enligt den

⁶³ Den asymmetriska utjämningen har inneburit att alla avgiftskommuner med nuvarande skattesatser har en egen skattesats som är högre än den länsvisa skattesats som ska tillämpas. Om symmetrisk utjämning (95 procent) skulle ha tillämpats under 2007 skulle sju kommuner hamna i kategori A, sju kommuner i kategori B, 148 kommuner i kategori C och 128 kommuner i kategori D. Förändringen har således minskat inslaget av negativa margineffekter i utjämningsystemet. Det är viktigt att understryka att detta gäller under nuvarande egna och länsvisa skattesatser. Skulle däremot de egna eller länsvisa skattesatserna förändras kan fler kommuner komma att hamna i kategori A.

⁶⁴ Analysen kompliceras ytterligare av skattesatsförändringar. En förändring av skattesatsen påverkar skatteintäkterna, men inte bidragen eller avgifterna till utjämningsystemet. Den sammanlagda inkomsten av skatter och bidrag och avgifter till utjämningsystemet påverkas däremot av skattesatsförändringar. Den sammanlagda effekten kan därmed både förstärkas eller mildras genom skattesatsförändringar. Om skattesatsen höjs eller sänks när den relativa skattekraften ökar eller minskar påverkas den sammanlagda effekten. Utjämningsystemet ska dock inte kompensera för olika val av skattesats, utan enbart för skillnader i skattekraft. Skattesatsförändringar ska istället slå igenom på kommunens eller landstingets skatteintäkter.

⁶⁵ Se avsnitt 5.1.1.

andra teorin kan en kommun påverka på skatteunderlaget. Den första teorin utgår ifrån att inkomsttagarna har ett direkt intresse av att de egna inkomsterna ökar. Ett ökat skatteunderlag genereras därmed i huvudsak av inkomsttagarna själva (genom utbildning, egna arbetsinsatser, genom att ta på sig mera ansvar i arbetslivet m.m.). Inkomsttagarnas incitament att öka skatteunderlaget styrs av den egna marginalskatten (där den kommunala skattesatsen ingår) och inte av kompensationsgraden i inkomstutjämningen. Hur stark inkomstutjämningen än är mellan olika kommuner kommer en inkomsttagare alltid ha ett incitament att öka sin egen inkomst (förutsatt att marginalskatten inte motverkar en sådan strävan) och därmed också öka det samlade skatteunderlaget i kommunen.

Den andra teorin utgår ifrån att en kommun har vissa handlingsmöjligheter och direkt eller indirekt kan påverka skatteunderlaget. Skatteunderlaget kan växa genom att personer med högre inkomster flyttar till kommunen, vilket ökar skattekraften. Den kommunala skattesatsen kan ha en betydelse för flyttbeslutet. Denna parameter disponeras av kommunen. En viktig faktor som påverkar skatteunderlaget är andelen som är i arbete och antalet arbetade timmar. I den utsträckning en kommun kan få fler invånare i arbete och få invånare som redan har arbete att arbeta fler timmar så ökar skatteunderlaget. Skatteunderlaget kan också växa genom egna insatser och förd kommunalpolitik i form av lokal näringspolitik, infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande.

I förhållande till sin betydelse är frågan om incitament till ökad skattekraft en märkligt ouppmärksam fråga.⁶⁶ I den senaste större översynen av utjämningsystemet "Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn" (SOU 2003:88) avhandlades frågan mycket översiktligt. I betänkandet hänvisades till en tidigare utredning (SOU 1994:144)⁶⁷ där man utifrån teoretiska utgångspunkter låtit analysera frågan. En av slutsatserna från denna analys var att utformningen av utjämningsystemet sannolikt har en mycket marginell betydelse för den ekonomiska tillväxten. Inkomstutjämningsystemet har dock rönt internationellt intresse. Internationella Valutafonden (IMF) har pekat på att inkomstutjämningsystemet ger förvridna incitament och en snedvridning mot högre skatter samt att systemet minskar kopplingen mellan utgifter och egna intäkter.⁶⁸

Frågan ovan kan också formuleras som: omfördelar inkomstutjämningsystemet till en låg eller till en hög samhällsekonomisk kostnad? Det finns starka skäl att intressera sig för hur incitamenten till att öka sin egen skattekraft påverkas av utjämningsystemet. Utjämningsystemet har i flera avseenden förändrats sedan 1994 och det är inte säkert att tidigare teoretiska synpunkter, i den mån de var giltiga, har relevans även i dag. Det är också en fråga som rimligen bör avgöras empiriskt och inte teoretiskt. Denna empiriska fråga ligger dock utanför denna rapport.

4.7 Rättsliga aspekter på inkomstutjämningen

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning inkomstutjämningsystem är förenliga med regeringsformens bestämmelser om kommunalt självstyre och beskattningsrätt.⁶⁹ Det kan synas märkligt att denna fråga inte dykt upp tidigare mot bakgrund av att olika former av inkomstutjämning funnits i över 40 år. Lagrådet prövade både lagen om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting år 2005, och lagen om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen om utjämningsavgift för kommuner och landsting samma år.⁷⁰

⁶⁶ Till undantagen hör rapporten I otakt med tiden. Analys av bristerna i det kommunala utjämningsystemet. Rapport Juni 2003. Svenskt Näringsliv.

⁶⁷ SOU 1994:144. Bilaga 8. Utjämning och kommunala incitament. Samma analys och resonemang återkommer i Hotet mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7).

⁶⁸ IMF Country Report No. 03/231. Kritiken avsåg dåvarande inkomstutjämningsystem 2001-2004, men är relevant även för nuvarande inkomstutjämningsystem.

⁶⁹ För en intressant rättslig analys se Fast, Katarina & Gull, Johan, Det kommunala utjämningsystemet. Rapport 2003:5. Skattebetalarna.

⁷⁰ Det finns ett intressant rättsfall i denna fråga. Det handlar om ett överklagande 1996 av kommunfullmäktiges beslut om utdebitering av skatt för finansiering av verksamhet i andra kommuner än Vellinge. Av kommunfullmäktiges beslut framgick att utdebiteringen för att finansiera kommunens egen verksamhet uppgick till 16,78 kr samt att 1,20 kr uttas för verksamhet i andra kommuner. Beslutet överklagades till länsrätten som avsåg överklagandet (dom 1996-06-07 i mål Ö 47-96). Beslutet överklagades också till kammarrätten (dom 1999-05-10 i mål 4700-1996). Även i denna instans avsågs överklagandet. Se <http://www.juridik.org/vellinge.html> för en intressant juridisk genomgång av Lagrådets argument och ställningstaganden.

4.7.1 Utjämning av skatteinkomster

Lagrådet yttrade sig över lagförslaget i proposition 1994/95:150 om lag om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting.⁷¹ Enligt förslaget skulle de kommuner och landsting som hade en skattekraft över genomsnittet få ett *avdrag* från skatteinkomsterna, medan de kommuner och landsting som hade en skattekraft under genomsnittet skulle få ett *tillägg* till skatteinkomsterna. Det Lagrådet hade att pröva var i första hand om förslaget var förenligt med bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala beskattningsrätten. Lagrådet utgick i sin analys från regeringsformens bestämmelse att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter och att denna bestämmelse var begränsad till att en kommun endast får ta ut skatt som behövs för skötseln av uppgifter som på olika grunder åvilar kommunen. Lagrådet hade att ta ställning till om förslaget utgör en sådan skatt som kan anses uttagen för skötseln av kommunens eller landstingets uppgifter. Lagrådet kom till den slutsatsen att förslaget inte kunde anses stå i överensstämmelse med ordalagen i bestämmelsen. Lagrådet ansåg därmed att lagen inte var förenlig med bestämmelserna i regeringsformen. Lagrådet ansåg ”det som helt främmande att betrakta skatt, som av en kommun eller ett landsting tas ut för att tillföras andra kommuner eller landsting, som uttagen för skötseln av vederbörande kommuns eller landstings uppgifter. Den ordning beträffande utjämning av skatteinkomster som har tillämpats under senare år kan inte föranleda någon annan bedömning.” Lagrådet lade dock till att syftet med den föreslagna lagen möjligen kunde, åtminstone delvis, tillgodoses med någon annan teknik avseende avgifter och bidrag, vilken inte skulle strida mot regeringsformens bestämmelser.

4.7.2 Utjämningsbidrag och utjämningsavgift

Ovanstående lagförslag arbetades om till två lagförslag, lag om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lag om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Lagrådets yttrade sig över båda lagförslagen.⁷² I det ena lagförslaget skulle de kommuner och landsting som hade sämre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft erhålla ett statligt *bidrag* som syftade till att utjämna skillnaderna. Den andra lagen innebar att de kommuner och landsting som hade bättre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft skulle erlägga en *avgift* till staten. Den huvudsakliga förändringen i förhållande till det lagförslag som presenterades i kompletteringspropositionen var, enligt Lagrådet, att det inte längre föreskrevs att en kommun eller ett landsting skulle få ett tillägg till eller vidkännas ett avdrag från sina skatteinkomster, utan att kommunerna och landstingen skulle ha rätt till ett statligt bidrag eller vara skyldiga att erlägga en avgift till staten. Lagrådet menade också att denna förändring knappast hade någon praktisk betydelse för de enskilda kommunerna och landstingen. Det ekonomiska utfallet avsågs också bli detsamma som enligt det tidigare förslaget, liksom sättet att betala ut bidrag och ta in avgifter. Ur materiell synvinkel innebar detta inga förändringar. Ändå ansåg Lagrådet att den tekniska lösningen inte kan fränkännas betydelse när det gäller att bedöma förslagets förenlighet med regeringsformen. I detta avseende framhöll Lagrådet att även ”om de avgifter som en kommun eller ett landsting åläggs att betala ytterst syftar till att åstadkomma en förstärkning av andra kommuners och landstings ekonomi, innebär ett avgiftssystem inte att det sker någon direktfinansiering genom skattemedel av andra kommuners och landstings verksamhet.” Lagrådet menade också att ett system med avgiftsuttag anknyter till tidigare lagstiftning om kommunal skatteutjämning och att tidigare skatteutjämningsavgifter hade tagits ut på samma sätt som i lagförslaget. Lagrådet hänvisade också till konstitutionell praxis som har utvecklats som utfyllnad av grundlagsregleringen. Mot bakgrund av ovanstående ville Lagrådet inte motsätta sig att de föreliggande lagförslagen lades till grund för lagstiftning. Lagrådet lade dock till att det får anses tillfredställande att en särskild kommitté hade tillsatts med uppgift att närmare analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommittén hade, enligt Lagrådet, möjlighet att föreslå sådana grundlagsändringar som kunde visa sig behövliga.⁷³

⁷¹ Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-05-12.

⁷² Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-10-13.

⁷³ Lagrådet avsåg direktiven: dir. 1995:11. Kommittén avlämnade 1996 betänkandet ”Den kommunala självstyrelsen och grundlagen” (SOU 1996:129).

4.8 Några slutsatser

Syftet med nuvarande inkomstutjämning är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Det är uppenbart att det behövs ett utjämningsystem, men en öppen fråga är hur långtgående utjämnningen ska vara och hur utjämningsystemet i övrigt ska vara utformat.

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning inkomstutjämnningen fungerar skattedrivande, d.v.s. att bidragskommuner istället för att sänka sin skattesats väljer att behålla en hög skattesats, samtidigt som avgiftskommuner tvingas höja sin skattesats oftare och/eller mer än i frånvaro av avgifter. Inom ramen för denna rapport har skillnader i skattesänkings- respektive skattehöjningsmönster mellan bidrags- och avgiftskommuner studerats. Undersökningen visar att under perioden 1996-2007 har avgiftskommuner höjt sin skattesats oftare och mer än bidragskommuner. Samtidigt har avgiftskommuner sänkt sin skattesats oftare och något mer än bidragskommuner. Resultatet motsäger inte hypotesen om att utjämningsystemet är skattedrivande. Det behövs dock mer sofistikerade analyser än denna för att uttala sig om huruvida inkomstutjämnningen fungerar skattedrivande.

Kritiken mot inkomstutjämningsystemet har minskat sedan det nya systemet infördes år 2005. Antalet avgiftskommuner och avgifterna till systemet har minskat kraftigt i och med att de generella statsbidragen inkorporerats i utjämnningen. Det förefaller vidare som att fler kommuner upplever att de är vinnare i ett system där de får *ett* nettobidrag från staten, än i ett tidigare system där de erlade en avgift till utjämningsystemet och samtidigt erhöll ett generellt statsbidrag (oavsett nettoeffekten). Det förefaller också som om det är enklare att skapa legitimitet och åstadkomma förändringar i ett indirekt system som i huvudsak är statligt finansierat (även om det sker med de medel som kommunerna tidigare erhållit i form av generellt statsbidrag) än i ett direkt inomkommunalt system och ett generellt statsbidrag vid sidan om.

Det finns inslag i utjämningsystemet som inte är tillfredsställande. Ett sådant inslag är att omfördelningen i inkomstutjämnningen har blivit dold. I tidigare system hölls utjämnningen och den allmänna förstärkningen av kommunernas ekonomi tydligt åtskilda. Å ena sidan är det positivt att den tidigare rundgången mellan bidrag och avgifter har minskat, å andra sidan blir inkomstutjämningsbidragets syfte oklart. Inkomstutjämnningen syftar till att utjämna skattekraft. Statsbidraget syftade till att ge en allmän förstärkning - lika för alla kommuner - till kommuners och landstings möjligheter att bedriva sin verksamhet. Dagens inkomstutjämningsbidrag är således en blandning av utjämning och allmän förstärkning. Omfördelningen är kärnan i inkomstutjämningsystemet. Det finns starka skäl, bland annat av effektivitets- och legitimitetsskäl för att inkomstutjämnningen ska vara synlig och tydlig för alla.

Ett annat inslag är att negativa marginaleffekter kan uppstå. Med negativ marginaleffekt avses att den sammanlagda inkomsten av skatter och inkomstutjämning ökar långsammare än medelskattekraften när den egna relativa skattekraften ökar. Med nuvarande egna och länsvisa skattesatser kan negativa marginaleffekter enbart inträffa i de fyra kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen. För att helt eliminera risken för negativa marginaleffekter skulle kompensationsgraden för de kommuner som har en lägre skattekraft än den garanterade skattekraften behöva sänkas från 95 procent till 89 procent. En sådan generell sänkning av kompensationsgraden skulle dock få konsekvenser för utjämnningen i allmänhet och för enskilda kommuner i synnerhet. Negativa marginaleffekter bör inte förekomma.

Ett tredje inslag är svaga incitament till att öka sin egen skattekraft. I förhållande till sin betydelse är frågan om incitament till ökad skattekraft en märkligt ouppmärksam fråga. Incitament till ökad skattekraft är lika relevant för avgiftsbetalande som bidragsmottagande kommuner och landsting. Det saknas empiri vad gäller skatteunderlagets bestämningsfaktorer. I diskussionen om vilka möjligheter en kommun har att påverka skatteunderlaget brukar två teorier brytas mot varandra. Enligt den första teorin har en kommun ingen eller mycket liten påverkan på skatteunderlaget. Enligt den andra teorin kan en kommun påverka på skatteunderlaget. Det finns starka skäl att intressera sig för frågan om incitament till att öka sin egen skattekraft, eftersom det samtidigt ger svar på frågan: omfördelar inkomstutjämningsystemet till en låg eller till en hög samhällsekonomisk kostnad?

Under 1990-talet har frågan om i vilken utsträckning inkomstutjämningsystem är förenliga med regeringsformens bestämmelser om kommunalt självstyre och beskattningsrätt analyserats.

Domstolspraxis i form av underrättsdomar ger sammantaget med förarbetsuttalanden i form av Lagrådsyttrande vid handen att rättsläget är tämligen klart. Beroende på teknisk utformning är inkomstutjämning förenlig med kommunalt självstyre och beskattningsrätt. Frågan får därmed anses vara utredd. Frågan var också betydligt mer laddad i ett inomkommunalt system än i dagens system där de generella statsbidragen inkorporerats och staten i huvudsak finansierar utjämningen. Antalet avgiftskommuner har minskat betydligt, liksom avgifterna. År 2007 var det 12 av 290 kommuner och ett av 21 landsting som betalade en inkomstutjämningsavgift. För de kommuner och landsting som i nuvarande system betalar avgift till systemet har dock frågan om inkomstutjämningsystemets förenlighet med bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala beskattningsrätten dock fortfarande en viss relevans.

Även om kritiken mot inkomstutjämningsystemet har minskat sedan det nya systemet trädde i kraft 2005 ser det ut som att nuvarande system inte blir särskilt långvarigt. I vårpropositionen för 2007 aviserade regeringen att man kommer att tillsätta en parlamentarisk utredning under 2008 som ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Det är för närvarande oklart vad denna utredning kommer att få för direktiv. Det finns starka skäl att ställa upp krav på att systemet ska omfördela till en låg samhällshällsekonomisk kostnad och uppfylla krav på enkelhet, effektivitet och transparens. Därutöver ska systemet vara rättvist. Rättvisa bygger i hög grad på politiska värderingar. Det skulle vara värdefullt om rättvisebegreppet i inkomstutjämningen utvecklades mer än vad som blivit fallet vid de senaste översynerna.

5 Alternativ till nuvarande inkomstutjämning

I detta kapitel analyseras olika alternativ till nuvarande inkomstutjämningsystem. Det finns givetvis flera olika alternativ att välja mellan. Alternativen i detta kapitel har valts för att de är principiellt intressanta. I avsnitt 5.1 analyseras förändringar av parametrar i nuvarande inkomstutjämningsystem. Syftet är att åskådliggöra inkomstutjämningsystemets egenskaper och visa på olika konsekvenser om utjämningsystemet skulle förändras i vissa avseenden. I avsnitt 5.2 analyseras ett system där skattesatsförändringar kopplas samman med nuvarande inkomstutjämningsystem. Syftet är att åskådliggöra hur skattehöjningar kan motverkas och skattesatssänkningar kan premieras. I avsnitt 5.3 analyseras ett alternativ där inkomstutjämningsgraden i huvudsak tas över av skattesystemet. Syftet är att åskådliggöra en helt annan princip för hur utjämningsgraden kan gå till. I avsnitt 5.4 görs en jämförelse av systemegenskaper. I avsnitt 5.5 redovisas slutsatser.

5.1 Förändrade parametrar i inkomstutjämningsgraden

5.1.1 Kompensationsgrad, skattesats och procentsats - simulering 2007

Simuleringarna utgår från förändringar i tre parametrar: kompensationsgrad, skattesats och procentsats för skatteutjämningsunderlag. Med *kompensationsgrad* avses hur stor del av skillnaden i skattekraft som ska kompenseras. Alternativa kompensationsgrader simuleras.⁷⁴ Med *skattesats* avses den skattesats som ska användas vid beräkningen av inkomstutjämningsbidrag eller -avgift. Egen eller riksgenomsnittlig skattesats, utan hänsyn till skatteväxlingar används i simuleringarna istället för länsvisa skattesatser. I simuleringen bortses från olika aspekter och komplikationer som är förknippade med att inte använda den länsvisa skattesatsen i utjämningsgraden. Med *procentsats för skatteutjämningsunderlag* avses den andel av medelskattekräften som ska användas vid beräkningen av inkomstutjämningsbidrag eller -avgift. Alternativa procentsatser används för att tydliggöra vad som är inkomstutjämningsgrad respektive allmän förstärkning.

Simuleringarna görs på kommun- och landstingsnivå. Simuleringarna visar hur förslagen slår i det enskilda fallet, men resultatet redovisas aggregerat för primärkommuner och landstingskommuner. Genomgående redovisas hur den samlade kostnaden för utjämningsystemet påverkas och hur utjämningsgraden⁷⁵ förändras beroende på de olika antaganden som görs. Nedan lämnas en teknisk beskrivning av de antaganden som görs i respektive simulering.

⁷⁴ Frågan om hur långt inkomstutjämningsgraden ska drivas är en omdiskuterad fråga. En utgångspunkt är i vilken grad kommunerna kan påverka skillnaderna i skattekraft. Kommuner i tillväxtområden torde ha bättre förutsättningar än kommuner i stagnerande områden. Det skulle därför vara befogat att differentiera kompensationsgraden efter olika typer av kommuner. Kommuner i regioner med permanenta stagnationsproblem skulle kunna kompenseras fullt ut för sin lägre skattekraft, medan övriga kommuner med en låg skattekraft skulle kompenseras med 95 procent av skillnaden mellan genomsnittlig och egen skattekraft. Kommuner med hög skattekraft skulle "kompenseras" med 80 eller 90 procent av skillnaden mellan egen och genomsnittlig skattekraft, d.v.s. betala en avgift. Se Förenklad kommunal utjämningsgrad (SOU 2000:120) och Jonsson, Ernst. Skatteutjämningskommitténs förslag till förbättrad inkomstutjämningsgrad mellan kommuner - bidrar det till fiskal rättvisa? IKE 2003:118 samt Jonsson, Ernst. Skatteutjämningsgrad mellan kommuner - hur kan den göras mer rättvis? IKE 2002:116. En differentierad kompensationsgrad, enligt ovan, kan dock leda till vissa gränsdragningsproblem. En annan fråga är hur incitament till ökad skattekraft påverkas, se avsnitt 4.6. Det finns såväl ekonomiska som principiella motiv för att alla kommuner ska ha samma incitament till öka sin skattekraft. Det är värt att notera att nuvarande inkomstutjämningsgrad inte uppfyller detta krav.

⁷⁵ Utjämningsgrad = egen relativ skattekraft + (garanterad relativ skattekraft - egen relativ skattekraft) * kompensationsgrad. Utjämningsgraden varierar i nuvarande system mellan 113-115 procent för bidragskommuner och mellan 115-124 procent för avgiftskommuner. Intervallskillnaderna förklaras av de skilda kompensationsgraderna.

Teknisk beskrivning:

Kompensationsgrad

- 1.1. Kompensationsgraden sätts så att den länsvisa skattesatsen alltid är lägre än den egna skattesatsen,
 1.2. Kompensationsgrad: Bidrag 90, 85, 80, 75, 70, 65, 60 procent respektive avgift 80, 75, 70, 65, 60, 55 och 50 procent (asymmetrisk utjämning).
 1. 3. Kompensationsgrad: Bidrag 95 procent respektive avgift 50 procent (asymmetrisk utjämning).

Skattesats

- 2.1. den egna skattesatsen 2003 används istället för den länsvisa skattesatsen vid beräkningen av bidrag respektive avgift.,
 2.2. den riksgenomsnittliga skattesatsen 2003 (20,64) används istället för den länsvisa skattesatsen vid beräkningen av bidrag respektive avgift,
 2.3. en vägd skattesats används (egna skattesatsen*0,5)+(20,64*0,5) istället för den länsvisa skattesatsen vid beräkningen av bidrag respektive avgift.

Procentsats för skatteutjämningsunderlag

1. 100 procent används istället för 115 procent. Ett fiktivt statsbidrag införs. 2003 års länsvisa skattesatser och asymmetrisk utjämning,
 2. 100 procent används istället för 115 procent. Ett fiktivt statsbidrag införs. 1996 års länsvisa skattesatser (1996 års system), rak utjämning,
 3. 100 procent används istället för 115 procent. Ett fiktivt statsbidrag införs. 1996 års länsvisa skattesatser och symmetrisk utjämning (2001 års system), justerad inkomstutjämning.

5.1.1.1 Effekter för primärkommuner

Kompensationsgrad

I Tabell 13 återfinns resultatet från simuleringarna rörande kompensationsgrader. År 2007 är det fyra kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen. De är alla bidragskommuner. För att ingen kommun ska ha en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen måste kompensationsgraden sänkas från 95 till 89 procent (alternativ 1.1). Kompensationsgraden sänks för alla bidragskommuner (även för de bidragskommuner som har en egen skattesats som är högre än den länsvisa skattesatsen). Kostnaden för utjämningsystemet sjunker med ca 3,0 miljarder kronor. Den genomsnittliga utjämningsgraden sjunker i och med att bidragskommunerna inte blir kompenserade i samma utsträckning som tidigare. Det påverkar enbart utjämningsgraden under den fastställda procentsatsen (115). Spridningen, uttryckt i variationsvidd, ökar också under den fastställda procentsatsen (115). Utjämningsgraden över den fastställda procentsatsen (115) påverkas inte.

Tabell 13 Kompensationsgrader. Jämförelse mellan referensalternativet och simuleringalternativ 1.1, 1.2 och 1.3 inkomståret 2007

	Makrotal	Tot Uj	<115 Uj	>115 Uj	<115 Uj min	<115 Uj max	Vv <115	>115 Uj min	>115 Uj max	Vv >115
Referensalternativet	44 850 729 487	114,5	114,1	116,6	113,2	115,0	1,8	115,1	124,2	9,1
Alternativ 1.1	41 828 802 304	113,6	113,0	116,6	111,1	114,9	3,8	115,1	124,2	9,1
Alternativ 1.2 (90/80)	42 540 032 295	113,8	113,2	117,1	111,5	114,9	3,4	115,1	127,2	12,1
Alternativ 1.2 (85/75)	40 205 464 271	113,2	112,2	117,6	109,7	114,9	5,2	115,1	130,3	15,2
Alternativ 1.2 (80/70)	37 894 709 833	112,5	111,3	118,1	107,9	114,9	7,0	115,1	133,3	18,2
Alternativ 1.2 (75/65)	35 584 876 382	111,8	110,4	118,6	106,1	114,8	8,7	115,1	136,4	21,3
Alternativ 1.2 (70/60)	33 276 086 183	111,1	109,5	119,1	104,4	114,8	10,4	115,2	139,4	24,2
Alternativ 1.2 (65/55)	30 965 210 710	110,5	108,5	119,7	102,6	114,8	12,2	115,2	142,5	27,3
Alternativ 1.2 (60/50)	28 630 582 989	109,8	107,6	120,2	100,8	114,7	13,9	115,2	145,6	30,4
Alternativ 1.3	46 249 670 532	115,1	114,1	120,2	113,2	115,0	1,8	115,2	145,6	30,4

Anm. Uj=utjämningsgrad, Vv=variationsvidd d.v.s max-min.

I alternativ 1.2 minskar kostnaderna för utjämningsystemet när kompensationsgraderna sänks. En viss motverkande effekt uppstår i och med att avgiftsintäkterna samtidigt minskar från de kommuner som betalar en avgift till systemet. Den genomsnittliga utjämningsgraden sjunker när bidragskommunerna inte blir kompenserade i samma utsträckning som tidigare. För bidrags- respektive avgiftskommuner uppstår effekter i olika riktningar. Utjämningsgraden minskar för bidragskommuner, medan den ökar för avgiftskommuner. Spridningen, uttryckt i variationsvidd, ökar för både bidrags- respektive avgiftskommuner. I simuleringen tillåts skillnader i skattekraft att slå igenom i högre grad än i nuvarande inkomstutjämningsystem (referensalternativet). Utjämningsgraden blir inte lika långtgående.

Alternativ 1.3 bygger på en tidigare synpunkt från Svenskt Näringsliv att kommuner med en skattekraft under den garanterade nivån borde kompenseras med nuvarande 95 procent, medan kommuner med en skattekraft över den garanterade nivån borde "kompenseras" med 50 procent.⁷⁶ Kostnaderna för utjämningsystemet ökar med ca 1,4 miljarder kronor när kompensationsgraden för avgiftskommunerna sänks. Avgiftsintäkterna till systemet minskar. Den genomsnittliga utjämningsgraden ökar, men det beror helt och hållet på att utjämningsgraden ökar för de kommuner som har en skattekraft över den fastställda procentsatsen (115) av medelskattekraften. Spridningen, uttryckt i variationsvidd, ökar för avgiftskommunerna.

Skattesats

I Tabell 14 återfinns resultatet från simuleringarna rörande skattesatser. I alternativ 2.1 används den egna skattesatsen 2003 istället för den länsvisa skattesatsen 2003 vid beräkningen av bidrag respektive avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet ökar med ca 1,6 miljarder kronor när de egna skattesatserna används. Skälet är att de egna skattesatserna i snitt blir högre än den länsvisa skattesatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen.

Tabell 14 Skattesatser. Jämförelse mellan referensalternativet och simuleringsalternativ 2.1, 2.2 och 2.3 inkomståret 2007

	Makrotal	Tot	<115	>115	<115	<115	Vv	>115	>115	Vv
		Uj	Uj	Uj	Uj min	Uj max	<115	Uj min	Uj max	>115
Referensalternativet	44 850 729 487	114,5	114,1	116,6	113,2	115,0	1,8	115,1	124,2	9,1
Alternativ 2.1	46 419 520 242	114,5	114,1	116,6	113,2	115,0	1,8	115,1	124,2	9,1
Alternativ 2.2	44 384 471 880	114,5	114,1	116,6	113,2	115,0	1,8	115,1	124,2	9,1
Alternativ 2.3	45 402 300 667	114,5	114,1	116,6	113,2	115,0	1,8	115,1	124,2	9,1

Anm. Uj=utjämningsgrad, Vv=variationsvidd d.v.s max-min.

I alternativ 2.2 används den riksgenomsnittliga skattesatsen istället för den länsvisa skattesatsen 2003 vid beräkningen av bidrag respektive avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet minskar med ca 0,5 miljarder kronor när den riksgenomsnittliga skattesatsen används. Skälet är att den riksgenomsnittliga skattesatsen i snitt blir lägre än den länsvisa skattesatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen.

I alternativ 2.3 används en vägd skattesats (egen och rikets skattesats) istället för den länsvisa skattesatsen 2003 vid beräkningen av bidrag respektive avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet ökar med ca 0,6 miljarder kronor när en vägd skattesats används. Skälet är att den vägda skattesatsen i snitt blir högre än den länsvisa skattesatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen.

Procentsats för skatteutjämningsunderlag

I Tabell 15 återfinns resultatet från simuleringarna rörande procentsatser för skatteutjämningsunderlag. I samtliga simuleringar används procentsatsen 100 procent, d.v.s. den procentsats som gällde under föregående inkomstutjämningsystem 1996-2000 (rak inkomstutjämnings) och under 2001-2004 (justerad inkomstutjämnings).⁷⁷ Vid sidan om själva inkomstutjämningsystemet lämnades ett generellt statsbidrag.

I alternativ 3.1 sätts procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget till 100 procent. 2003 års länsvisa skattesatser används och asymmetrisk utjämnings tillämpas vid beräkningen av bidrag och avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet minskar kraftigt, när kostnaderna motsvarande ett generellt statsbidrag lyfts ur själva inkomstutjämnings. Men medlen försvinner inte från systemet, utan lämnas istället i form av ett generellt statsbidrag vid sidan av inkomstutjämnings. Statsbidraget beräknas uppgå till 43,1 miljarder kronor eller till 4 729 kronor per invånare. Den genomsnittliga utjämningsgraden minskar kraftigt, vilket beror på att procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget har sänkts till 100 procent. Den asymmetriska utjämnings leder till att utjämningsgraden blir högre

⁷⁶ Se organisationens remissvar över betänkandet Gemensamt finansierad utjämnings i kommunsektorn (SOU 2003:88), Svenskt Näringsliv diarienummer 269/2003 och rapporten Utjämningsystemet slår ut jobb i växande kommuner. Johan Fall & Anders Morin. Rapport. Mars 2004. Svenskt Näringsliv.

⁷⁷ Se avsnitt 4.2.

för avgiftskommuner än för bidragskommuner. Spridningen, uttryckt i variationsvidd, minskar för bidragskommunerna, men är oförändrad för avgiftskommunerna. Utjämningsgraden blir långtgående.

Tabell 15 Procentsatser för skatteutjämningsunderlag. Jämförelse mellan referensalternativet och simuleringsalternativ 3.1, 3.2 och 3.3 inkomståret 2007

	Makrotal	Tot Uj	<115 Uj	>115 Uj	<115 Uj_min	<115 Uj_max	Vv <115	>115 Uj_min	>115 Uj_max	Vv >115
Referensalternativet	44 850 729 487	114,5	114,1	116,6	113,2	115,0	1,8	115,1	124,2	9,1
Alternativ 3.1	1 776 303 538	100,6	100,0	103,8	99,0	102,1	3,1	102,3	111,4	9,1
Alternativ 3.2	379 166 578	100,1	99,8	101,2	99,0	100,7	1,7	100,8	103,8	3,0
Alternativ 3.3	415 003 675	100,1	99,8	101,2	99,0	100,7	1,7	100,8	103,8	3,0

Anm. Uj=utjämningsgrad, Vv=variationsvidd d.v.s max-min.

I alternativ 3.2 sätts procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget till 100 procent. 1996 års länsvisa skattesatser används och symmetrisk utjämningsgrad tillämpas vid beräkningen av bidrag och avgift. Även i detta fall minskar kostnaderna för utjämningsystemet kraftigt, när kostnaderna motsvarande ett generellt statsbidrag lyfts ur själva inkomstutjämningsgraden. Vid sidan om inkomstutjämningsystemet lämnas ett generellt statsbidrag som beräknas uppgå till 44,5 miljarder kronor eller till 4 883 kronor per invånare. Den genomsnittliga utjämningsgraden minskar kraftigt, vilket även i detta fall beror på att procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget har sänkts till 100 procent. Den symmetriska utjämningsgraden leder till att utjämningsgraden är lägre än i alternativ 3.1, särskilt för avgiftskommuner. Spridningen, uttryckt i variationsvidd, är också mindre än i alternativ 3.1 för både bidragskommuner och avgiftskommuner. Utjämningsgraden blir långtgående.

I alternativ 3.3 sätts procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget till 100 procent. 1996 års länsvisa skattesatser används och symmetrisk utjämningsgrad tillämpas vid beräkningen av bidrag och avgift. Därutöver tillämpas tekniken med justerad inkomstutjämningsgrad. Även i fallet med justerad inkomstutjämningsgrad minskar kostnaderna för utjämningsystemet kraftigt. Vid sidan om inkomstutjämningsystemet lämnas ett generellt statsbidrag som beräknas uppgå till 44,4 miljarder kronor eller till 4 879 kronor per invånare. Utjämningsgraden blir densamma som i alternativ 3.2 liksom spridningen, uttryckt i variationsvidd. Utjämningsgraden blir långtgående.

5.1.1.2 Effekter för landstingskommuner

Kompensationsgrad

I Tabell 16 återfinns resultatet från simuleringarna rörande kompensationsgrader. År 2007 är det inget landsting som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen. I alternativ 1.1 blir därför resultatet identiskt med referensalternativet.

Tabell 16 Kompensationsgrader. Jämförelse mellan referensalternativet och simuleringsalternativ 1.1, 1.2 och 1.3 inkomståret 2007

	Makrotal	Tot Uj	<110 Uj	>110 Uj	<110 Uj_min	<110 Uj_max	Vv <110	>110 Uj_min	>110 Uj_max	Vv >110
Referensalternativet	13 828 248 562	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0
Alternativ 1.1	13 828 248 562	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0
Alternativ 1.2 (85/80)	13 037 636 031	108,7	107,9	111,3	106,3	108,4	2,1	111,3	111,3	0,0
Alternativ 1.2 (80/75)	12 241 208 313	108,2	107,1	111,6	105,0	107,9	2,9	111,6	111,6	0,0
Alternativ 1.2 (75/70)	11 465 799 780	107,8	106,4	112,0	103,8	107,3	3,5	112,0	112,0	0,0
Alternativ 1.2 (70/65)	10 674 071 686	107,3	105,7	112,3	102,5	106,8	4,3	112,3	112,3	0,0
Alternativ 1.2 (65/60)	9 878 401 256	106,9	105,0	112,6	101,3	106,3	5,0	112,6	112,6	0,0
Alternativ 1.2 (60/55)	9 102 768 413	106,4	104,3	112,9	100,0	105,7	5,7	112,9	112,9	0,0
Alternativ 1.2 (55/50)	8 309 549 771	106,0	103,6	113,3	98,8	105,2	6,4	113,3	113,3	0,0
Alternativ 1.3	14 582 842 484	109,7	108,6	113,3	107,5	108,9	1,4	113,3	113,3	0,0

Anm. Uj=utjämningsgrad, Vv=variationsvidd d.v.s max-min.

I alternativ 1.2 uppstår i stort sett samma effekter som i fallet med primärkommunerna. Kostnaderna för utjämningsystemet minskar när kompensationsgraderna sänks. Den genomsnittliga utjämningsgraden sjunker när bidragslandstingen inte blir kompenserade i samma utsträckning som tidigare. Utjämningsgraden minskar för bidragslandstingen, medan den är oförändrad för avgiftslandstinget. Spridningen, uttryckt i variationsvidd, ökar också för bidragslandstingen. I simu-

leringen tillåts skillnader i skattekraft att slå igenom i högre grad än i nuvarande inkomstutjämningsystem (referensalternativet). Utjämninngen blir därmed inte lika långtgående som i referensalternativet.

I alternativ 1.3 kompenseras landsting med en skattekraft under den garanterade nivån med nuvarande 90 procent, medan landsting med en skattekraft över den garanterade nivån "kompenseras" med 50 procent. Kostnaderna för utjämningsystemet ökar med ca 0,7 miljarder kronor när kompensationsgraden för avgiftslandstinget sänks. Avgiftsintäkterna till systemet minskar. Den genomsnittliga utjämningsgraden ökar något, vilket beror på att utjämningsgraden för avgiftslandstinget ökar relativt mycket.

Skattesats

I Tabell 17 återfinns resultatet från simuleringarna rörande skattesatser. I alternativ 2.1 används den egna skattessatsen 2003 istället för den länsvisa skattessatsen 2003 vid beräkningen av bidrag respektive avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet minskar med ca 0,3 miljarder kronor när de egna skattessatserna används. Skälet är att de egna skattessatserna i snitt blir lägre än den länsvisa skattessatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen.

Tabell 17 Skattesatser. Jämförelse mellan referensalternativet och simuleringsalternativ 2.1, 2.2 och 2.3 inkomståret 2007

	Makrotal	Tot	<110	>110	<110	<110	Vv	>110	>110	Vv
		Uj	Uj	Uj	Uj min	Uj max	<110	Uj min	Uj max	>110
Referensalternativet	13 828 248 562	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0
Alternativ 2.1	13 511 922 253	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0
Alternativ 2.2	14 280 116 713	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0
Alternativ 2.3	13 896 547 134	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0

Anm. Uj=utjämningsgrad, Vv=variationsvidd d.v.s max-min.

I alternativ 2.2 används den riksgenomsnittliga skattessatsen istället för den länsvisa skattessatsen 2003 vid beräkningen av bidrag respektive avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet ökar med ca 0,5 miljarder kronor när den riksgenomsnittliga skattessatsen används. Skälet är att den samlade effekten av den riksgenomsnittliga skattessatsen i snitt är högre än den länsvisa skattessatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen.

I alternativ 2.3 används en vägd skattessats (egen och rikets skattessats) istället för den länsvisa skattessatsen 2003 vid beräkningen av bidrag respektive avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet ökar med ca 0,1 miljarder kronor när en vägd skattessats används. Skälet är att den vägda skattessatsen i snitt blir högre än den länsvisa skattessatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen.

Procentsats för skatteutjämningsunderlag

I Tabell 18 återfinns resultatet från simuleringarna rörande procentsatser för skatteutjämningsunderlag. I samtliga simuleringar används procentsatsen 100 procent, d.v.s. den procentsats som gällde under föregående inkomstutjämningsystem 1996-2004. Vid sidan av själva inkomstutjämningsystemet fanns ett generellt statsbidrag.

I alternativ 3.1 sätts procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget till 100 procent. 2003 års länsvisa skattessatser används och asymmetrisk utjämninngen tillämpas vid beräkningen av bidrag och avgift. Kostnaderna för utjämningsystemet minskar kraftigt, när kostnaderna motsvarande ett generellt statsbidrag lyfts ur själva inkomstutjämninngen. Men medlen försvinner inte från systemet, utan lämnas istället i form av ett generellt statsbidrag vid sidan av inkomstutjämninngen. Statsbidraget beräknas uppgå till 13,9 miljarder kronor eller till 1 532 kronor per invånare. Den genomsnittliga utjämningsgraden minskar kraftigt, av samma skäl som för kommunerna. Den asymmetriska utjämninngen leder till att utjämningsgraden blir högre för avgiftslandstinget än för bidragslandsting. Utjämninngen blir långtgående.

Tabell 18 Procentsatser för skatteutjämningsunderlag. Jämförelse mellan referensalternativet och simuleringsalternativ 3.1, 3.2 och 3.3 inkomståret 2007

	Makrotal	Tot	<110	>110	<110	<110	Vv	>110	>110	Vv
		Uj	Uj	Uj	Uj min	Uj max	<110	Uj min	Uj max	>110
Referensalternativet	13 828 248 562	109,2	108,6	111,0	107,5	108,9	1,4	111,0	111,0	0,0
Alternativ 3.1	-124 702 445	100,3	99,6	102,5	98,5	99,9	1,4	102,5	102,5	0,0
Alternativ 3.2	-398 419 571	100,1	99,6	101,7	98,5	99,9	1,4	101,7	101,7	0,0

Anm. Uj=utjämningsgrad, Vv=variationsvidd d.v.s max-min.

I alternativ 3.2 sätts procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget till 100 procent. 1996 års länsvisa skattesatser används och symmetrisk utjämning tillämpas vid beräkningen av bidrag och avgift. Även i detta fall minskar kostnaderna för utjämningsystemet kraftigt, när kostnaderna motsvarande ett generellt statsbidrag lyfts ur själva inkomstutjämningsystemet. Vid sidan av inkomstutjämningsystemet lämnas ett generellt statsbidrag som beräknas uppgå till 14,2 miljarder kronor eller till 1 562 kronor per invånare. Den genomsnittliga utjämningsgraden minskar kraftigt, även i detta fall beroende på att procentsatsen för skatteutjämningsunderlaget har sänkts till 100 procent. Den symmetriska utjämningsgraden leder till att utjämningsgraden är något lägre än i alternativ 3.1, särskilt för avgiftskommuner. Utjämningsgraden blir långtgående.

5.1.1.3 Principiella aspekter på simuleringarna

Simuleringarna utgår från nuvarande inkomstutjämningsystem och bygger på redan etablerade principer. Effekterna som uppnås i simuleringarna åskådliggör inkomstutjämningsystemets egenskaper och visar på olika konsekvenser om systemet skulle förändras i vissa avseenden.

5.2 Skattesatsförändringar beaktas i inkomstutjämningsgraden

5.2.1 Utjämning och symmetrisk avräkning/kompensation - simulering 2007

År 2005 lanserade Gunnar Wetterberg ett förslag till hur inkomstutjämningsgraden kunde reformeras.⁷⁸ Förslaget syftade till att motverka kommunala skattehöjningar och premiera skattesänkningar. Förslaget bygger på principen om begränsning om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget som gällde år 1997-1999, men till skillnad från detta system finns ett incitament att sänka skattesatsen.

Wetterberg föreslog att:

1. staten skulle bestämma en normalskattesats för kommunal utdebitering (kanske med en införendetid på några år),
2. den kommun som därefter höjde skatten över normalskattesatsen skulle få behålla motsvarande hälften av de ökade skatteintäkterna, och omvänt, för den kommun som sänkte skattesatsen skulle staten i gengäld halvera kostnaden för en sänkning.

Förslaget har rönt viss uppmärksamhet i skattedebatten. Uppmärksamheten har dock främst gällt förhållandet till den kommunala självstyrelsen och kommunal beskattningsrätt, medan knappt någon uppmärksamhet har riktats mot förslaget när det gäller syftet: att motverka kommunala skattehöjningar och premiera skattesänkningar.

Ambitionen i denna rapport är att simulera förslaget och dess konsekvenser. I simuleringen fastställs inte någon normalskattesats. I simuleringen tillämpas en symmetrisk avräkning/kompensation för den

⁷⁸ "Den svenska kommunalskatten är apart", debattartikel av Gunnar Wetterberg i Axess nr 9/2005. Principerna finns också beskrivna i Wetterberg, Gunnar. Arbetet – välfärdens grundval, SNS Förlag 2004 och i rapporten "Brant skatt – skatten på arbete" SACO (2005).

kommun som höjer/sänker sin skattesats från ett år till ett annat (nedan kallad avräkning/kompensation).

Teknisk beskrivning:

1. $z=x-y$, där x är skattesats år 1 och y är skattesats år 1-1.

2. om $z>0$ så ska faktorn 0,5 multipliceras med den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen. Summan ska räknas av det bidrag eller läggas till det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämning.

3. om $z<0$ så ska faktorn 0,5 multipliceras med den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen. Summan ska läggas till det bidrag eller räknas av det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämning.

Modellen:

1. Inkomstutjämningsystemet 2005-. I detta alternativ läggs avräkning/kompensation ovanpå nuvarande inkomstutjämningsystem med *asymmetrisk utjämning* baserat på skillnaden mellan egen och 115 procent av medelskattekraften. I varianten simuleras verkliga skattesatsförändringar mellan år 2006 och år 2007 (primärkommuner).
2. Inkomstutjämningsystemet 2005-. I detta alternativ läggs avräkning/kompensation ovanpå nuvarande inkomstutjämningsystem med *asymmetrisk utjämning* baserat på skillnaden mellan egen och 110 procent av medelskattekraften. I varianten simuleras verkliga skattesatsförändringar mellan år 2006 och år 2007 (landstingskommuner).

Nedan redovisas kommunalekonomiska effekter av förslaget för inkomståret 2007.

5.2.1.1 Kommunalekonomiska effekter

Resultatet av simuleringarna för primärkommunerna återfinns i Tabell 19. Mellan år 2006 och 2007 höjde sju kommuner sin skattesats. De var alla bidragskommuner. Dessa kommuner får sina bidrag sänkta med hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen. Summan räknas av det bidrag som kommunen ska få i inkomstutjämning. Mellan år 2006 och 2007 sänkte 24 kommuner sin skattesats. De var både avgiftskommuner och bidragskommuner. Dessa kommuner blir kompenserade med hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen. Summan läggs till det bidrag eller räknas av det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämning.

Tabell 19 Nuvarande inkomstutjämningsystem och inkomstutjämningsystem med hänsyn till skatteförändringar, primärkommuner

Nuvarande inkomstutjämningsystem					Inkomstutjämningsystem m.h.t. skatteförändringar					
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
kommun	folkm	skkr	ij kr	ij kr/inv (E/C)	Δ	storl. Δ	avräkn./ komp.	ij kr (D+H)	ij kr/inv (I/C)	diff. (J-E)
Heby	13 556	84,7	132 537 012	9 777	H	1,00	-9 422 360	123 114 652	9 082	-695
Katrineholm	32 050	90,2	257 425 600	8 032	H	0,45	-10 680 628	246 744 972	7 699	-333
Åtvidaberg	11 770	89,5	94 077 610	7 993	H	0,50	-4 324 655	89 752 955	7 626	-367
Mullsjö	7 076	90,7	54 442 744	7 694	H	0,80	-4 214 816	50 227 928	7 098	-596
Lessebo	8 066	90,4	65 552 382	8 127	H	0,50	-2 994 648	62 557 734	7 756	-371
Nybro	19 648	89,3	170 190 976	8 662	H	0,50	-7 200 194	162 990 782	8 296	-366
Orsa	7 021	82,5	74 022 403	10 543	H	0,30	-1 426 641	72 595 762	10 340	-203
Österåker	37 713	111,8	37 335 870	990	S	-0,10	3 462 331	40 798 201	1 082	92
Järfälla	62 146	115,4	-6 960 352	-112	S	-0,15	8 831 538	1 871 186	30	142
Huddinge	89 899	104,9	282 642 456	3 144	S	-0,13	10 068 179	292 710 635	3 256	112
Danderyd	30 503	176,1	-518 581 503	-17 001	S	-0,40	17 634 305	-500 947 198	-16 423	578
Sollentuna	60 441	125,6	-178 663 596	-2 956	S	-0,25	15 582 346	-163 081 250	-2 698	258
Stockholm	782 344	120,9	-1 280 697 128	-1 637	S	-0,30	232 908 595	-1 047 788 533	-1 339	298
Nacka	82 196	125,4	-237 628 636	-2 891	S	-0,25	21 151 470	-216 477 166	-2 634	257
Solna	61 738	118,0	-50 933 850	-825	S	-0,20	11 957 434	-38 976 416	-631	194
Lidingö	42 262	152,0	-435 678 958	-10 309	S	-0,21	11 076 117	-424 602 841	-10 047	262
Uppsala	185 218	101,6	800 141 760	4 320	S	-0,10	15 448 397	815 590 157	4 403	83
Uppvidinge	9 499	89,9	78 908 193	8 307	S	-0,20	1 402 197	80 310 390	8 455	148
Högsby	6 022	82,0	66 904 420	11 110	S	-0,10	405 432	67 309 852	11 177	67
Gotland	57 317	85,0	552 879 782	9 646	S	-0,15	6 001 236	558 881 018	9 751	105
Staffanstorp	20 832	105,0	67 412 352	3 236	S	-0,60	10 773 699	78 186 051	3 753	517
Osby	12 625	88,8	106 984 250	8 474	S	-0,25	2 300 982	109 285 232	8 656	182
Lund	103 407	101,1	464 090 616	4 488	S	-0,25	21 461 976	485 552 592	4 696	208
Ystad	27 297	94,5	180 624 249	6 617	S	-0,25	5 296 689	185 920 938	6 811	194
Härryda	32 342	108,9	64 619 316	1 998	S	-0,15	4 335 761	68 955 077	2 132	134
Lerum	37 070	106,0	109 208 220	2 946	S	-0,10	3 224 522	112 432 742	3 033	87
Mölnådal	58 803	109,1	112 490 139	1 913	S	-0,20	10 536 004	123 026 143	2 092	179
Kungälv	38 898	104,7	130 230 504	3 348	S	-0,10	3 344 121	133 574 625	3 434	86
Uddevalla	50 539	93,1	361 151 694	7 146	S	-0,15	5 791 757	366 943 451	7 261	115
Kristinehamn	23 883	93,2	175 086 273	7 331	S	-0,05	913 338	175 999 611	7 369	38
Västerås	132 886	101,7	583 236 654	4 389	S	-0,05	5 546 278	588 782 932	4 431	42

Källa. SCB, www.scb.se Offentlig ekonomi, Kommunalekonomisk utjämnings och egna beräkningar. Förklaring. A=kommun, B=folkmängd den 1 nov. 2006, C=relativ skattekraft, D=inkomstutjämnings 2007 i kr, E=inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare, F=skatten höjts (H) eller skatten sänkts (S) mellan 2006 och 2007, G=storleken på skatteförändringen, H=avräkning eller kompensation i kr, I=reviderad inkomstutjämnings 2007 i kr, J=reviderad inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare och K=Differens mellan inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare och reviderad inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare.

Resultatet av simuleringarna för landstingen återfinns i Tabell 20. Mellan år 2006 och 2007 höjde endast ett landsting sin skattesats. Landstinget tog emot bidrag. Landstinget får sitt bidrag sänkt med hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen. Summan räknas av det bidrag som landstinget ska få i inkomstutjämnings. Mellan år 2006 och 2007 sänkte inget landsting sin skattesats. De omfattas därmed inte av någon avräkning eller kompensation.

Tabell 20 Nuvarande inkomstutjämningsystem och inkomstutjämningsystem med hänsyn till skatteförändringar, landstingskommuner

Nuvarande inkomstutjämningsystem					Inkomstutjämningsystem m.h.t. skatteförändringar					
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
landsting	folkm	skkr	ij kr	ij kr/inv (E/C)	Δ	storl. Δ	avräkn./ komp.	ij kr (D+H)	ij kr/inv (I/C)	diff. (J-E)
Västmanlands	248 446	98,4	427 078 674	1 719	H	0,52	-105 192 018	321 886 656	1 296	-423

Källa. SCB, www.scb.se Offentlig ekonomi, Kommunalekonomisk utjämnings och egna beräkningar. Förklaring. A=kommun, B=folkmängd den 1 nov. 2006, C=relativ skattekraft, D=inkomstutjämnings 2007 i kr, E=inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare, F=skatten höjts (H) eller skatten sänkts (S) mellan 2006 och 2007, G=storleken på skatteförändringen, H=avräkning eller kompensation i kr, I=reviderad inkomstutjämnings 2007 i kr, J=reviderad inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare och K=Differens mellan inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare och reviderad inkomstutjämnings 2007 i kr/invånare.

I Tabell 21 ges en översikt av de kommunalekonomiska effekterna. Den sammanlagda avräkningen uppgår till 145,5 miljoner kronor. Den sammanlagda kompensationen uppgår till 429,9 miljoner kronor. Netto efter avräkningar och kompensation uppgår statens kostnad till 283,9 miljoner kronor.

Tabell 21 Översikt, primär- och landstingskommuner

Kommuner	Antal berörda	Antal höjt	Antal sänkt	Avräkning	Kompensation	Netto
Primärkommuner	31	7	24	-40 263 942	429 454 704	389 190 762
Landstingskommuner	1	1	0	-105 192 018	0	-105 192 018
Totalt	32	8	24	-145 455 960	429 454 704	283 998 744

5.2.1.2 Känslighetsanalys

Som framgår ovan blir statens kostnad beroende av om kommunerna och landstingen höjer eller sänker sin skattesats. Om de flesta kommuner och landsting höjer sin skattesats minskar statens kostnad i förhållande till kostnaden för utjämningsystemet i dag. Om de flesta kommuner och landsting däremot sänker sin skattesats kan statens kostnad i förhållande till kostnaden för utjämningsystemet i dag bli betydande. Inom ramen för simuleringarna har det genomförts känslighetsanalyser för att pröva robustheten i förslaget. Olika antaganden har gjorts angående hur många kommuner som kommer att höja, ha oförändrad eller sänka sin skattesats från ett år till ett annat. Skatteförändringarna har sedan slumpats mellan kommunerna. Skatteförändringarna har baserats på de genomsnittliga skatteförändringarna de senaste fem åren.

Med känslighetsanalysen som grund har en samlad bedömning gjorts av sannolikheten att det ena eller andra alternativet ska inträffa. I denna bedömning har ingått historiskt mönster, bedömning av tillväxten av skattekraft på kort, medellång och lång sikt, samt en bedömning av framtida finansieringsbehov. Den samlade bedömningen har lett fram till slutsatsen att förslaget inte kan sägas utgöra ett hot mot den statsfinansiella stabiliteten.

5.2.1.3 Principiella aspekter på förslaget

I avsnitt 4.1 framgick att inkomstutjämningen ska utjämna för skillnader i skattekraft. Skillnader i skattesatser ses, ur ett strikt utjämningsperspektiv, som en spegling av skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå. Ett viktigt skäl till att inte egna skattesatser används är att kommuner inte ska kunna påverka sina bidrag eller avgifter genom att förändra sin skattesats. Wetterbergs förslag innebär att en kommuns bidrag eller avgifter ska påverkas om skattesatsen förändras. Förslaget kan ses som en principiell brytning med nuvarande utjämningsprinciper, men vid en närmare granskning framgår att förslaget är en kombination av nuvarande utjämningsprinciper och principen för beräkningen av kommunalskatt. I ett första steg fastställs utjämningen beräknat efter skatteunderlag per invånare (skattekraft) och länsvisa skattesatser. I ett andra steg avräknas/eller ges kompensation med hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen. Enbart om kommunen eller landstinget förändrat sin skattesats ska det andra steget beräknas. Tyngdpunkten ligger således fortfarande på utjämning beräknat efter skatteunderlag per invånare (skattekraft) och länsvisa skattesatser, även om det införts ett inslag i utjämningen där skattesatsförändringar ska påverka det slutliga utfallet. Som förslaget simulerats ovan växlas alla skattesatsförändringar in i utjämningen. Om detta är lämpligt är en öppen fråga som kan diskuteras. I avsnitt 4.6 diskuteras incitament till ökad skattekraft. Från teoretiska synpunkter finns inte skäl att anta att förslaget stimulerar till ökad skattekraft. Det är dock en fråga som måste prövas empiriskt.

5.3 Inkomstutjämningen tas över av skattesystemet

5.3.1 Utjämning via statlig inkomstskatt - simulering 2007

År 2003 lanserade Daniel Tarschys ett förslag till hur inkomstutjämningen kunde reformeras.⁷⁹ I en artikel föreslogs att inkomstutjämningen i huvudsak ska tas över av skattesystemet.

Tarschys föreslog att:

1. de statliga skattesatserna höjs med 10 procentenheter,
2. hela den statliga inkomstskatten på förvärvsinkomster görs avdragsgill vid beräkningen av beskattningsbar inkomst för kommunal inkomstskatt.

Teknisk beskrivning:

1. xsats1 höjs från 20 till 30 procent. xsats2 höjs från 25 till 35 procent (1:a resp. 2:a skalsteget i den statliga inkomstskatten).
2. beskattningsbar inkomst för kommunal inkomstskatt: CBEFVI-SSFVI (beskattningsbar inkomst - statlig inkomstskatt).

⁷⁹ "Så kan vi avveckla Robin Hood-skatten", debattartikel av Daniel Tarschys i Expressen 2003-11-19.

De individer som inte betalar statlig inkomstskatt berörs inte av förslaget. Tanken med förslaget är att de individer som betalar statlig inkomstskatt ska betala in mer i statlig inkomstskatt, men i gengäld betala in mindre i kommunal inkomstskatt. Staten får in nya skatteintäkter, medan kommunerna tappar ungefär lika mycket när deras beskattningsbara inkomst minskar. Störst minus förväntas uppstå i rika kommuner, eftersom en hög andel betalar statlig inkomstskatt i dessa kommuner. Klyftorna i skatteunderlag förväntas minska. Återstående utjämningsbehov bör enligt förslaget kunna täckas med de nya statliga skatteintäkterna tillsammans med statsbidrag.⁸⁰ Förslaget ska varken ge vinster eller förluster för den enskilde, men med förslaget undviks - enligt förslagsställaren - omvägar och skatteintäkterna hamnar där de ska från början. Den kommunala inkomstskatten stannar i den kommun där den tas ut och den statliga inkomstskatten används för inkomstutjämning. Av någon anledning har detta förslag inte fått något genomslag i skattedebatten. Ambitionen i denna rapport är att simulera förslaget och dess konsekvenser.

Nedan redovisas makrotals-, skattebetalnings- och inkomstfördelningseffekter för referensalternativet respektive alternativfallet för inkomståret 2007.

5.3.1.1 Makrotalseffekter

Den slutliga skatten uppgår i referensalternativet till ca 553,9 miljarder kronor. I simuleringen höjs de statliga skattesatserna med 10 procentenheter, samtidigt som hela den statliga inkomstskatten görs avdragsgill vid beräkningen av beskattningsbar inkomst för kommunalskatt. Den beskattningsbara inkomsten för kommunal och statlig inkomstskatt skiljer sig därmed åt.⁸¹ Den slutliga skatten uppgår i det simulerade fallet till 553,7, d.v.s. motsvarar i stort sett referensalternativet. Jämfört med referensalternativet minskar den kommunala inkomstskatten med 20,1 miljarder kronor, medan den statliga inkomstskatten ökar med 19,9 miljarder kronor. Övriga makrotal påverkas inte i simuleringen.

Tabell 22 Makrotalseffekter (i miljoner kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A (Tarschys) inkomståret 2007

Alternativ	Taxerad inkomst	Grund-avdrag	Bskbar inkomst	Bskbar inkomst*)	Slutlig skatt	Komm. skatt	Statl. skatt
Referensalternativet	1 654 844	141 936	1 512 677	1 512 677	553 862	477 149	44 320
A. Tarschys	1 654 844	141 936	1 512 677	1 448 411	553 726	457 067	64 266
Förändring jämfört med referensalternativet							
A. Tarschys	0	0	0	-64 266	-136	-20 082	19 946
Procentuell förändring jämfört med referensalternativet							
A. Tarschys	0,00	0,00	0,00	-4,25	-0,02	-4,21	45,00

5.3.1.2 Skattebetalningseffekter

Alternativfallet genererar marginella skattebetalningseffekter på individnivå jämfört med referensalternativet. I Tabell 23 beskrivs effekterna för samtliga inkomsttagare genom indelning i deciler.⁸²

Tabell 23 Skattebetalningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A (Tarschys) inkomståret 2007. Deciler och genomsnitt

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Tarschys	0	0	0	0	0	0	0	2	87	-237	-15
Procentuell förändring jämfört med referensalternativet											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Tarschys	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0

⁸⁰ Det som tidigare hette generella statsbidrag, men som sedan år 2005 är införlivade i inkomstutjämningen.

⁸¹ Den beskattningsbara inkomsten för statlig inkomstskatt är densamma i referens- och alternativfallet, *Bskbar inkomst*. Den beskattningsbara inkomsten för kommunal inkomstskatt återfinns i kolumnen *Bskbar inkomst *)* i alternativfallet.

⁸² Decilindelningen innebär att alla inkomsttagare delas in i tio lika stora grupper. I decil 1 återfinns de individer med den lägsta slutliga skatten, medan decil 10 innehåller de individer som har den högsta slutliga skatten.

Den genomsnittliga marginaleffekten uppgår inkomståret 2007 till 35,7 procent.⁸³ Marginaleffekten påverkas inte i simuleringen, utan den uppgår även här till 35,7 procent. Förklaringen är att den statliga skatthöjningen räknas av det kommunala beskattningsunderlaget. Om denna avräkning inte gjordes skulle den genomsnittliga marginaleffekten öka med 2,2 procentenheter (och den rena skattekompenten i marginaleffekten skulle öka med 10 procentenheter för de inkomstagare som betalar statlig inkomstskatt).

5.3.1.3 Inkomstfördelningseffekter

När det gäller inkomstfördelningseffekter belyses aspekterna ekonomisk standard och inkomstjämlighet. Ekonomisk standard mäts som disponibel inkomst per konsumtionsenhet för kosthushåll.⁸⁴ Inkomstjämlighet mäts som Gini-koefficient.⁸⁵ De olika alternativfallen genererar marginella inkomstfördelningseffekter på hushållsnivå. I Tabell 24 beskrivs fördelningseffekterna för samtliga hushåll genom indelning i deciler.

Tabell 24 Inkomstfördelningseffekter (i kronor). Jämförelse mellan referensalternativet och alternativ A (Tarschys) inkomståret 2007. Deciler och genomsnitt

Alternativ	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Genomsnitt
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Tarschys	0	-1	-1	-3	-8	-15	-20	-21	-64	194	6
Procentuell förändring jämfört med referensalternativet											
Referensalternativet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A. Tarschys	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

De marginella inkomstfördelningseffekterna påverkar inte Gini-koefficienten. De uppgår i både referensalternativet och i alternativfallet till 0,311 inkomståret 2007.

5.3.1.4 Kommunalekonomiska effekter

Skatteintäkterna per invånare jämnas ut när den statliga inkomstskatten höjs och görs avdragsgill mot det kommunala skatteunderlaget. Största skatteförlusterna uppstår i kommuner med hög skattekraft, eftersom en hög andel betalar statlig inkomstskatt i dessa kommuner. Det återstående utjämningsbehovet ska enligt förslaget lämnas i form av ett statsbidrag. Statsbidraget ska finansieras av de nya statliga skatteintäkterna och de generella statsbidrag som tidigare lämnats. En central fråga är hur det återstående utjämningsbehovet ska definieras. Med återstående utjämningsbehov avses i detta sammanhang de skatteintäkter per invånare som krävs för att kommunen totalt sett (egna skatteintäkter per invånare plus eventuellt tillkommande skatteintäkter per invånare) ska ha samma skatteintäkter per invånare som efter inkomstutjämning med respektive system.⁸⁶ Det generella statsbidraget har antagits vara lika stort för kommuner och landsting som under 2003, då förslaget lanserades. I Tabell 25 visas det återstående utjämningsbehovet för kommuner och landsting som ska täckas med statsbidrag uppdelat på de två finansieringskomponenterna.

⁸³ I marginaleffekten ingår komponenterna marginalskaft, bostadsstöd, underhållsstöd, försörjningsstöd, barnomsorg och hemtjänst.

⁸⁴ Med *kosthushåll* menas det hushåll som utgörs av alla personer som vid årsskiftet bodde i samma bostad och hade gemensam hushållning. Begreppet per *konsumtionsenhet* innebär att hushållet vägs beroende på storlek och sammansättning.

⁸⁵ Gini-koefficienten varierar mellan 0 och 1, där 0 betyder att alla individer har lika stor del av inkomsterna och 1 betyder att en individ har alla inkomster.

⁸⁶ Både 1996 och 2005 års utjämningsystem har simulerats på 2007 års data. För 1996 års system motsvarar detta inkomstutjämning och generellt statsbidrag. I 2005 års system har de generella statsbidragen integrerats i inkomstutjämningen.

Tabell 25 Översikt återstående utjämningsbehov (i miljoner kronor) och dess komponenter. 1996 och 2005 års system inkomståret 2007

	Kommuner			Landsting			Totalt			
	statliga skatte- intäkter	utjäm- nings- behov	varav g. stats- bidrag	varav statlig skatt	utjäm- nings- behov	varav g. stats- bidrag	varav statlig skatt	utjäm- nings- behov	varav g. stats- bidrag	varav statlig skatt
1996 års system	64 266	49 674	35 135	14 439	15 360	8 332	7 028	65 035	43 467	21 568
2005 års system	64 266	58 967	44 851	14 116	21 140	13 828	7 311	80 106	58 678	21 427

Källa. Egna beräkningar.

5.3.1.5 1996 års system

Effekter för kommuner

283 kommuner skulle få ett statsbidrag per invånare motsvarande det återstående utjämningsbehovet, vilket beräknas uppgå till 49,7 miljarder kronor. Statsbidraget per invånare blir olika stort beroende hur höga de egna skatteintäkterna per invånarna är. Sju kommuner skulle inte få något statsbidrag.⁸⁷ De har nämligen så höga skatteintäkter per invånare att de inte har något återstående utjämningsbehov. De får genom omläggningen av inkomstutjämningshögre skatteintäkter per invånare med enbart egna skatteintäkter.

Effekter för landsting

20 landsting skulle få ett statsbidrag per invånare motsvarande det återstående utjämningsbehovet, vilket beräknas uppgå till 15,4 miljarder kronor. Statsbidraget per invånare blir olika stort beroende på hur höga de egna skatteintäkterna per invånarna är. Ett landsting skulle inte få något statsbidrag.⁸⁸ Landstinget har så höga skatteintäkter per invånare att det inte har något återstående utjämningsbehov. De får genom omläggningen av inkomstutjämningshögre skatteintäkter per invånare med enbart egna skatteintäkter. Det är dock fråga om en marginell ökning.

5.3.1.6 2005 års system

Effekter för kommuner

285 kommuner skulle få ett statsbidrag per invånare motsvarande det återstående utjämningsbehovet, vilket beräknas uppgå till 58,9 miljarder kronor. Statsbidraget per invånare blir olika stort beroende hur höga de egna skatteintäkterna per invånarna är. Fem kommuner skulle inte få något statsbidrag.⁸⁹ Kommunerna har så höga skatteintäkter per invånare att de inte har något återstående utjämningsbehov. De får genom omläggningen av inkomstutjämningshögre skatteintäkter per invånare med enbart egna skatteintäkter.

Effekter för landsting

Alla landsting skulle få ett statsbidrag per invånare motsvarande det återstående utjämningsbehovet, vilket beräknas uppgå till 21,1 miljarder kronor. Statsbidraget per invånare blir olika stort beroende hur höga de egna skatteintäkterna per invånarna är.

5.3.1.7 Offentligfinansiella effekter

Förslaget kom 2003 och avsåg dåvarande inkomstutjämningsssystem från 1996. Ovan har även 2005 års system simulerats. I båda fallen garanteras kommuner och landsting samma skatteintäkter per invånare som de skulle ha fått inkomståret 2007 med respektive utjämningsssystem. Som framgått tidigare finns inga kommuner och landsting som förlorar på förslaget, däremot ett fåtal kommuner och

⁸⁷ Täby, Danderyd, Sollentuna, Nacka, Lidingö, Vellinge och Lomma.

⁸⁸ Stockholms läns landsting.

⁸⁹ Täby, Danderyd, Sollentuna, Nacka och Lidingö.

landsting som vinner på förslaget. De får genom omläggningen av inkomstutjämningen högre skatteintäkter per invånare med enbart egna skatteintäkter.

Omläggningen av inkomstutjämningen till att i huvudsak ersättas med utjämning via skattesystemet är inte offentligfinansiell neutral. Som framgick i avsnitt 5.3.1.1 ökar den statliga inkomstskatten med 19,9 miljarder kronor. I Tabell 25 framgår att den statliga inkomstskatten skulle behöva uppgå till 21,6 respektive 21,4 miljarder kronor för att täcka det återstående utjämningsbehovet (utöver generella statsbidrag i 1996 års system och de integrerade bidragen i 2005 års system). I simuleringen för 1996 års system respektive 2005 års system uppstår ett totalt underskott på 1,7 respektive 1,5 miljarder kronor. Underskotten får i detta sammanhang dock anses vara marginella.

5.3.1.8 Principiella aspekter på förslaget

Både 1996 och 2005 års inkomstutjämningsystem kan sägas utgöra en del i en tvåstegsbeskattning: först beskattas kommuninvånarnas inkomster med den kommunala skattesatsen, sedan beskattas kommunerna i ett andra steg efter sin skattekraft i inkomstutjämningen. Tvåstegsbeskattningen ersätts med en beskattning i ett steg. Därmed blir inkomstutjämningen mer transparent. Förslaget är inte artfrämmande, eftersom staten stod för de generella statsbidragen i det tidigare systemet och i allt väsentligt finansierar nuvarande inkomstutjämningsystem där statsbidragen är integrerade. Staten är dessutom garanten för att det skapas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.

I avsnitt 4.5 behandlades principen att kommuner och landsting inte ska kunna påverka storleken på sina bidrag och avgifter genom att höja eller sänka sin skattesats. I förslaget är avgifterna till inkomstutjämningsystemet avskaffade. I förslaget såsom det simulerats ovan skulle en kommun kunna påverka sina statsbidrag genom att sänka eller höja sin egen skattesats. Vid en sänkning av skattesatsen skulle de egna skatteintäkterna per invånare minska och därmed öka statsbidraget, medan en höjning av skattesatsen skulle öka de egna skatteintäkterna per invånare och därmed minska statsbidraget.

I förslaget blir kommunen kompenserad för det återstående utjämningsbehovet. I simuleringen definieras det återstående utjämningsbehovet som skillnaden mellan egna skatteintäkter per invånare och de samlade intäkterna per invånare som 1996 eller 2005 års system ger. Som förslaget simulerats finns en risk för att alla skattesats- och skattekraftförändringar växlas in i den återstående utjämnningen. Om detta är lämpligt är en öppen fråga som kan diskuteras. Det krävs sannolikt en mer sofistikerad definition av det återstående utjämningsbehovet samt en utarbetad och tydlig princip för hur det återstående utjämningsbehovet ska utjämnas.

I avsnitt 4.6 diskuteras incitament till ökad skattekraft. Det finns teoretiska skäl till att anta att förslaget stimulerar till ökad skattekraft. Det är dock en fråga som måste prövas empiriskt.

5.4 Jämförelse av systemegenskaper

De alternativ till nuvarande inkomstutjämning som behandlats i detta kapitel kan bedömas utifrån hur väl de uppfyller allmänna krav som enkelhet, effektivitet och transparens. Systemet ska också vara rättvist. Det är svårt att bedöma rättvisa, eftersom denna egenskap i hög grad bygger på politiska värderingar. Någon rättvisebedömning görs därför inte. Med enkelhet avses att systemet är lätt att förstå. Med effektivitet avses att det i systemet är enkelt och billigt att utföra de beräkningar som krävs. Med transparens avses att det i systemet är möjligt att överblicka konsekvenser och funktionalitet. I Tabell 26 görs en samlad bedömning av i vilken utsträckning alternativen bedöms uppfylla krav på enkelhet, effektivitet och transparens. Därutöver görs en bedömning av i vilken utsträckning alternativen ger incitament till ökad skattekraft och till att motverka skattehöjningar.

I avsnitt 5.1, 5.2 och 5.3 analyserades alternativ som innebar;

- förändrade parametrar i inkomstutjämningen,
- skattesatsförändringar beaktas i inkomstutjämningen,
- inkomstutjämningen tas över av skattesystemet.

Tabell 26 Översikt av systemegenskaper

Alternativ	allmänna krav på systemet			incitament till	motverka
	enkelhet	effektivitet	transparens	ökad skattekraft	skattehöjningar
Referensalternativet	nej	ja	nej	nej	nej
Förändrade parametrar i inkomstutjämnningen	nej	ja	nej	nej/ja	nej
Skattesatsförändringar beaktas i inkomstutjämnningen	nej	ja	nej	nej	ja
Inkomstutjämnningen tas över av skattesystemet	ja	ja	ja	ja	nej

Nuvarande inkomstutjämningsystem (referensalternativet) får anses vara effektivt, men inte enkelt eller transparent. Det ger inget tydligt incitament till att öka sin skattekraft (låt vara att det är osäkert om detta har någon större betydelse, se avsnitt 4.6) eller att motverka skattehöjningar. För alternativet där parametrar förändras i inkomstutjämnningen görs samma bedömning, utom vad gäller incitament till ökad skattekraft i de fall där kompensationsgraden sänks. Alternativet där skattesatsförändringar beaktas i inkomstutjämnningen kan anses vara effektivt, men inte enkelt eller transparent. Det kan inte antas ge något incitament till ökad skattekraft, men däremot ge ett tydligt incitament till att motverka skattehöjningar. Alternativet där inkomstutjämnningen tas över av skattesystemet kan anses vara enkelt, effektivt och transparent. Det kan antas ge incitament till ökad skattekraft, men däremot inte ge något incitament till att motverka skattehöjningar. Det är dock frågor som bör prövas empiriskt.

5.5 Några slutsatser

Det finns alternativ till nuvarande inkomstutjämningsystem. Inom ramen för denna rapport har tre alternativ valts ut och simulerats för att de är principiellt intressanta. I avsnitt 5.1 har förändringar av parametrar i nuvarande inkomstutjämningsystem analyserats. I avsnitt 5.2 har ett system där skattesatsförändringar kopplas samman med nuvarande inkomstutjämningsystem analyserats. I avsnitt 5.3 har ett alternativ där inkomstutjämnningen i huvudsak tas över av skattesystemet analyserats. Alternativen avviker i olika utsträckning från nuvarande inkomstutjämningsystem när det gäller enkelhet, effektivitet och transparens, men också när det gäller i vilken utsträckning de ger incitament till ökad skattekraft och till att motverka skattehöjningar.

I det *första alternativet* har förändringar i tre parametrar analyserats: kompensationsgrad, skattesats och procentsats för skatteutjämningsunderlag. Detta alternativ avviker minst från nuvarande inkomstutjämningsystem. När kompensationsgraden sänks minskar både statens kostnad för systemet och utjämningsgraden. Kommuner och landsting blir inte kompenserade i samma utsträckning och utjämnningen blir därmed inte lika långtgående som med dagens system. När andra skattesatser än den länsvisa skattesatsen används vid beräkningen av bidrag och avgifter blir statens kostnad för systemet både lägre eller högre beroende på om skattesatserna i snitt är lägre eller högre än den länsvisa skattesatsen. Utjämningsgraden påverkas inte i simuleringen. När en annan procentsats för skatteutjämningsunderlag används minskar statens kostnader för systemet kraftigt, samtidigt som utjämningsgraden minskar påtagligt. Vid sidan om utjämnningen lämnas dock ett generellt statsbidrag.

I det *andra alternativet* skapas incitament till att motverka kommunala skattehöjningar och premiera skattesänkningar. Detta alternativ avviker något från nuvarande inkomstutjämningsystem. För den kommun som *höjer* skatten ska hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen räknas av det bidrag eller läggas till det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämnning. För den kommun som *sänker* skatten ska hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen läggas till det bidrag eller räknas av det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämnning. I simuleringen har verkliga skatteförändringar simulerats. I netto efter avräkningar och kompensation skulle statens kostnad uppgå till 283,9 miljoner kronor inkomståret 2007. Inom ramen för simuleringarna har det genomförts känslighetsanalyser för att pröva robustheten i förslaget. En samlad bedömning är att förslaget inte leder till statsfinansiell instabilitet.

Inkomstutjämningen ska utjämna för skillnader i skattekraft och inte för skillnader i skattesatser. Skillnader i skattesatser ses, ur ett strikt utjämningsperspektiv, som en spegling av skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå. I det andra alternativet ska en kommuns bidrag eller avgifter påverkas om skattesatsen förändras. Alternativet kan ses som en principiell brytning med nuvarande utjämningsprinciper, men vid en närmare granskning framgår att förslaget är en kombination av nuvarande utjämningsprinciper och principen för beräkningen av kommunalskatt. I ett första steg fastställs utjämningen beräknat efter skatteunderlag per invånare (skattekraft) och länsvisa skattesatser. I ett andra steg avräknas/eller ges kompensation beroende på skattesatsförändringen. Enbart om kommunen eller landstinget förändrat sin skattesats ska det andra steget beräknas. Tyngdpunkten ligger således fortfarande på utjämning beräknat efter skatteunderlag per invånare (skattekraft) och länsvisa skattesatser, även om det införts ett inslag i utjämningen där skattesatsförändringar ska påverka det slutliga utfallet. Det kommer att skapas ett starkare incitament att begränsa kommunala skattehöjningar med förslaget än vad som är fallet i dag, och omvänt, det kommer att skapas ett starkare incitament att sänka skattesatsen med förslaget än vad som är fallet i dag. Vilka beteendeförändringar som detta kan leda till är dock ytterst en empiriskt fråga. Som förslaget simulerats ovan växlas alla skattesatsförändringar in i utjämningen. Om detta är lämpligt är en öppen fråga som kan diskuteras.

I det *tredje alternativet* tas inkomstutjämningen i huvudsak över av skattesystemet. Detta alternativ avviker allra mest från nuvarande inkomstutjämningsystem. De statliga skattesatserna höjs, samtidigt som hela den statliga inkomstskatten görs avdragsgill vid beräkningen av beskattningsbar inkomst för kommunal inkomstskatt. Staten får in högre skatteintäkter, medan kommunerna tappar ungefär lika mycket. Störst minus förväntas uppstå i kommuner med hög skattekraft, eftersom en hög andel betalar statlig inkomstskatt i dessa kommuner. Klyftorna i skatteunderlag förväntas därmed minska. Återstående utjämningsbehov i form av statsbidrag förutsätts kunna finansieras av de nya statliga skatteintäkterna tillsammans med det som tidigare lämnades som generellt statsbidrag. Med återstående utjämningsbehov avses i simuleringarna de skatteintäkter per invånare som krävs för att kommunen totalt sett (egna skatteintäkter per invånare plus eventuellt tillkommande skatteintäkter per invånare) ska ha samma skatteintäkter per invånare som efter inkomstutjämning i referensfallet. Förslaget ska varken ge vinster eller förluster för den enskilde. Av simuleringarna framgår att den statliga inkomstskatten ökar med 19,9 miljarder kronor, medan den kommunala inkomstskatten minskar med 20,1 miljarder kronor. Simuleringarna genererar marginella skattebetalningseffekter på individnivå. Med de antaganden som gjorts påverkas inte disponibel inkomst. Därmed påverkas inte heller inkomstjämligheten. Förslaget är i det närmaste offentligfinansiellt neutralt. Det finns inga kommuner och landsting som förlorar på förslaget, men däremot finns det ett fåtal kommuner och landsting som vinner på förslaget. De får genom omläggningen av inkomstutjämningen högre skatteintäkter per invånare med enbart egna skatteintäkter.

Nuvarande inkomstutjämningsystem är en del i en tvåstegsbeskattning: först beskattas kommuninvånarnas inkomster med den kommunala skattesatsen, sedan beskattas kommunerna i ett andra steg efter sin skattekraft i inkomstutjämningen. Tvåstegsbeskattningen ersätts med beskattning i ett steg. Den kommunala inkomstskatten stannar i den kommun där den tas ut och den statliga inkomstskatten används för inkomstutjämning. Därmed blir inkomstutjämningen mer transparent. Alternativet är inte artfrämmande, eftersom staten stod för de generella statsbidragen i tidigare system och i allt väsentligt finansierar nuvarande inkomstutjämningsystem där statsbidragen är integrerade. Staten är dessutom garanten för att det skapas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.

I alternativet blir kommunen kompenserad för det återstående utjämningsbehovet. I simuleringen definieras det återstående utjämningsbehovet som skillnaden mellan egna skatteintäkter per invånare och de samlade intäkterna per invånare som 1996 eller 2005 års system ger. Som förslaget simulerats finns en risk för att alla skattesats- och skattekraftsförändringar växlas in i den återstående utjämningen. Om detta är lämpligt är en öppen fråga som kan diskuteras. Det krävs sannolikt en mer sofistikerad definition av det återstående utjämningsbehovet samt en utarbetad och tydlig princip för hur det återstående utjämningsbehovet ska utjämnas.

Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?

6 Sammanfattande slutsatser och förslag

Syftet med rapporten är i) att utveckla den analys av den kommunala inkomstskatten som gjorts i rapporten "Brant skatt – skatten på arbete", ii) att analysera inkomstutjämningsystemet, iii) att analysera om och hur åtgärder för att begränsa kommunala skattehöjningar kan kopplas ihop med inkomstutjämningsystemet samt iv) dra slutsatser om och lämna förslag på åtgärder i syfte att begränsa kommunala skattehöjningar. I detta kapitel redovisas slutsatser och förslag disponerade efter ovanstående fyra syften.

i) den kommunala inkomstskatten

Kommunal beskattningsrätt

Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Till skillnad från andra skattebeslut är beslutet om den egna skattesatsen en fråga som kommuner och landsting helt och hållet förfogar över. Under vissa perioder har denna rätt på olika sätt varit begränsad.

Skattesatsförändringar 1991-2007

Kommuner och landsting har använt sig av rätten att förändra sin skattesats i hög utsträckning. Under perioden 1991-2007 har det funnits sammanlagt 4900 tillfällen (antal primärkommuner och år) att förändra skattesatsen för primärkommunerna. Skatteförändringarna har renats för skatteväxlingar och vissa mindre teknikaliteter i samband med att kommuner bytt länsstillhörighet, kommuner gått upp i landsting m.m. Skattesatsen har förändrats vid 580 tillfällen, d.v.s. i 12 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 456 tillfällen (79 procent av alla skatteförändringar) och sänkts vid 124 tillfällen (21 procent av alla skatteförändringar). För landstingen har det under perioden 1991-2007 funnits sammanlagt 4869 tillfällen att förändra skattesatsen. Skattesatsen har förändrats vid 656 tillfällen, d.v.s. i 13 procent av fallen. Skattesatsen har höjts vid 508 tillfällen (77 procent av alla skatteförändringar) och sänkts vid 148 tillfällen (23 procent av alla skatteförändringar).

Lättrörliga uppåt, trögrörliga nedåt

Kommunala skatteförändringar förefaller vara känsliga för minskningar i skatteunderlaget och är därmed lättrörliga uppåt, men förefaller vara mindre känsliga för ökning i skatteunderlaget och är därmed trögrörliga nedåt.

Riktningen på skattesatsförändringar 1991-2007

De kommunala skattesatserna har ökat, samtidigt som spridningen mellan dem har minskat. Den sammanlagda kommunala skattesatsen (exklusive församlingsskatt) har ökat från i genomsnitt 30 procent 1991 till 31,55 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 1,55 procentenheter. Den primärkommunala skattesatsen har ökat från 17,32 procent 1991 till 20,78 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 3,46 procentenheter, medan den landstingskommunala skattesatsen har minskat från 12,68 procent 1991 till 10,78 procent inkomståret 2007, d.v.s. med 1,9 procentenheter. Den sammanlagda genomsnittliga skattesatsen har legat still eller minskat under de år då begränsningar att förändra sin skattesats varit i kraft. Om hänsyn tas till de skatteväxlingar som ägt rum mellan landsting och kommuner framkommer att det framförallt är de landstingskommunala skattesatserna som drivit upp den sammanlagda kommunala skattesatsen. I en nära framtid är det i första hand dessa skattesatser som kommer att utsättas för ett starkt tryck uppåt. En viss tendens finns till att de primärkommunala skattesatserna ökat de senaste fem åren. Spridningen i skattesatser mellan olika kommuner har minskat under perioden 1991-2007. Det har tidigare varit uttalat att inkomstutjämningsystemet ska bidra till en minskad spridning i skattesatser. Det är oklart vilken betydelse inkomstutjämningsystemet har haft för denna utveckling.

Skattekraftsförändringar 1991-2007

Skattekraften, d.v.s. skatteunderlaget per invånare, har ökat i kommunerna under perioden 1991-2007. Spridningen i skattekraft är något olika beroende på vilket spridningsmått som används. En samlad bedömning är att spridningen ökat. Det är framförallt förändringar i skattekraft mellan kommuner kring medianen som förklarar ökningen. Spridningen har ökat under år med stark inkomstillväxt. Kommunerna och landstingen har samma skatteunderlag. Skattekraften har därmed ökat även för landstingen under perioden. Spridningen i skattekraft mellan landstingen är dock betydligt mindre än för kommunerna.

Konsekvenser för skatteuttag och marginalskatt 1991-2007

Den kommunala inkomstkatten utgör merparten av inkomstkatten och utgör den största komponenten i marginalskatten. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen har ökat med 1,55 procentenheter under perioden 1991-2007. Det kan förefalla som en liten ökning, men det betyder att skatteuttaget inkomståret 2007 är ca 21,4 miljarder kronor högre än de intäkter som skulle genereras av en genomsnittlig skattesats om ca 30 procent (den nivå som förutsågs vid skattereformen 1990/91). Sammantaget har skatteförändringarna lett till en överbeskattning om ca 126 miljarder kronor under perioden 1991-2007 eller med 7,4 miljarder kronor per år under perioden. Över fem sjättedelar av överbeskattningen under denna period är hänförbar till åren 2002-2007. Ökningen av skattesatserna har ökat marginalskatten i alla inkomstskikt.

ii) inkomstutjämningsystemet

Inkomstutjämningsystemet är långtgående

Syftet med nuvarande inkomstutjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningsystemet är långtgående. En kommun som har en lägre skattekraft än den garanterade (115 procent av medelskattekraften) kompenseras för 95 procent av skillnaden mellan egen och garanterad skattekraft. Den kommun som har en högre skattekraft än den garanterade ska erlägga en avgift på 85 procent på den del som ligger ovanför den garanterade skattekraften.

Är inkomstutjämningsystemet skattedrivande?

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning inkomstutjämningsystemet fungerar skattedrivande, d.v.s. att bidragskommuner istället för att sänka sin skattesats väljer att behålla en hög skattesats, samtidigt som avgiftskommuner tvingas höja sin skattesats oftare och/eller mer än i frånvaro av avgifter. Inom ramen för denna rapport har skillnader i skattesänkings- respektive skattehöjningsmönster mellan bidrags- och avgiftskommuner studerats. Undersökningen visar att under perioden 1996-2007 har avgiftskommuner höjt sin skattesats oftare och mer än bidragskommuner. Samtidigt har avgiftskommuner sänkt sin skattesats oftare och något mer än bidragskommuner. Resultatet motsäger inte hypotesen om att utjämningsystemet är skattedrivande. Det behövs dock mer sofistikerade analyser än denna för att uttala sig om huruvida inkomstutjämningsystemet fungerar skattedrivande.

Dold omfördelning har minskat kritiken mot inkomstutjämningsystemet

Kritiken mot inkomstutjämningsystemet har minskat sedan det nya systemet infördes år 2005. Antalet avgiftskommuner och avgifterna till systemet har minskat kraftigt i och med att de generella statsbidragen inkommerats i utjämningsystemet. Det förefaller som att fler kommuner upplever att de är vinnare i ett system där de får ett nettobidrag från staten, än i ett tidigare system där de erlade en avgift till utjämningsystemet och samtidigt erhöll ett generellt statsbidrag (oavsett nettoeffekten). Det förefaller också som om det är enklare att skapa legitimitet och åstadkomma förändringar i ett indirekt system som i huvudsak är statligt finansierat, även om det sker med de medel som kommunerna tidigare erhållit i form av generellt statsbidrag, än i ett direkt inomkommunalt system och ett generellt statsbidrag vid sidan om.

Omfördelningen i inkomstutjämningsystemet har blivit dold. I tidigare system hölls utjämningsystemet och den allmänna förstärkningen av kommunernas ekonomi tydligt åtskilda. Å ena sidan är det positivt att den tidigare rundgången mellan bidrag och avgifter har minskat, å andra sidan blir inkomstutjämningsbidragets syfte oklart. Inkomstutjämningsystemet syftar till att utjämna skattekraft. Statsbidraget syftade till att ge en allmän förstärkning - lika för alla kommuner - till kommuners och landstings möjligheter att bedriva sin verksamhet. Dagens inkomstutjämningsbidrag är således en blandning av utjämnings- och allmän förstärkning. Omfördelningen är kärnan i inkomstutjämningsystemet. Det finns starka skäl, bland annat av effektivitets- och legitimitetsskäl, för att inkomstutjämningsystemet ska vara synlig och tydlig för alla.

Förekomsten av negativa marginaleffekter

Negativa marginaleffekter kan uppstå i inkomstutjämningsystemet. Med negativ marginaleffekt avses att den sammanlagda inkomsten av skatter och inkomstutjämningsbidrag ökar långsammare än medelskattekraften när den egna relativa skattekraften ökar. Med nuvarande egna och länsvisa skattesatser kan negativa marginaleffekter enbart inträffa i de fyra kommuner som har en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen. De är alla bidragskommuner. För att helt eliminera risken för negativa

marginaleffekter skulle kompensationsgraden för de kommuner som har en lägre skattekraft än den garanterade skattekraften behöva sänkas från 95 procent till 89 procent. En sådan generell sänkning av kompensationsgraden skulle dock få konsekvenser för utjämningen i allmänhet och för enskilda kommuner i synnerhet.

Incitament till att öka sin egen skattekraft

Vilket incitament finns att öka sin egen skattekraft i ett system med långtgående utjämning där nästan alla skillnader i skattekraft jämnas ut? Incitament till ökad skattekraft är lika relevant för avgiftsbetalande som bidragsmottagande kommuner och landsting. I förhållande till sin betydelse är frågan om incitament till ökad skattekraft en märkligt ouppmärksam fråga. Det saknas empiri vad gäller skatteunderlagets bestämningsfaktorer. I diskussionen om vilka möjligheter en kommun har att påverka skatteunderlaget brukar två teorier brytas mot varandra. Enligt den första teorin har en kommun ingen eller mycket liten påverkan på skatteunderlaget. Enligt den andra teorin kan en kommun påverka på skatteunderlaget. Det finns starka skäl att intressera sig för frågan om incitament till att öka sin egen skattekraft, eftersom det samtidigt ger svar på frågan: omfördelar inkomstutjämningsystemet till en låg eller till en hög samhällsekonomisk kostnad?

Rättsliga aspekter på inkomstutjämningen

Under 1990-talet har frågan om i vilken utsträckning inkomstutjämningsystem är förenliga med regeringsformens bestämmelser om kommunalt självstyre och beskattningsrätt analyserats. Domstolspraxis i form av underrättsdomar ger sammantaget med förarbetsuttalanden i form av Lagrådsyttrande vid handen att rättsläget är tämligen klart. Beroende på teknisk utformning är inkomstutjämning förenlig med kommunalt självstyre och beskattningsrätt.

iii) åtgärder för att begränsa kommunala skattehöjningar

Incitament till att avstå från att höja skatten

Det finns ett tryck uppåt på skattesatserna genom fördyring av tjänsteverksamhet, men en kommun har också ett icke försumbart friutrymme att välja skattesats. Incitamenten till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen är svaga. Utgångspunkterna för de kommunalekonomiska och samhällsekonomiska övervägandena sammanfaller inte. Kommunen får den kommunalekonomiska intäkten vid en skattehöjning, men bär inte den fulla samhällsekonomiska kostnaden för höjningen. Skattehöjningen kan inte begränsas till den egna kommunen. Skattehöjningen i en kommun påverkar både andra kommuner och staten genom att arbetsutbudet påverkas negativt, vilket leder till att skatteunderlaget minskar, samtidigt som inkomstutjämningsystemet kompenserar för skillnader i skattekraft. Utformningen av skattesystemet och inkomstutjämningsystemet riskerar att ge ineffektiva kommunalskatter. Det finns risk för att en kommun inte tillräckligt bryr sig om eller underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av sin skattehöjning. Sammantaget innebär det svaga drivkrafter till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen.

Begränsningar i syfte att motverka skattehöjningar 1991-1999

Statsmakterna har under 1990-talet använt sig av olika typer av begränsningar i syfte att motverka kommunala skattehöjningar: lagstadgat skattestopp under åren 1991-1993, särskild ekonomisk kompensation för kommuner som inte höjde skatten under år 1994 och minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-1999. En samlad bedömning är att begränsningarna har varit effektiva i förhållande till sitt syfte.

Rättsliga aspekter på begränsningar i syfte att motverka skattehöjningar

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning olika typer av begränsningar är förenliga med kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt. De rättsliga bedömningar som genomförts har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

Skattesatsförändringar beaktas i inkomstutjämningen

Inom ramen för denna rapport har ett system simulerats där skattesatsförändringar kopplas samman med nuvarande inkomstutjämningsystem. I detta system skapas incitament till att motverka kommunala skattehöjningar och premiera skattesänkningar. För den kommun som *höjer* skatten ska hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen räknas av det bidrag eller läggas till det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämning. För den kommun som *sänker* skatten ska hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till

skattesatsförändringen läggs till det bidrag eller räknas av det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämning. I simuleringen har verkliga skatteförändringar simulerats. Netto efter avräkningar och kompensation skulle statens kostnad uppgå till 283,9 miljoner kronor inkomståret 2007. Inom ramen för simuleringarna har det genomförts känslighetsanalyser för att pröva robustheten i systemet. En samlad bedömning är att systemet inte leder till statsfinansiell instabilitet.

Inkomstutjämningen ska utjämna för skillnader i skattekraft. Skillnader i skattesatser ses, ur ett strikt utjämningsperspektiv, som en spegling av skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå. I systemet ovan ska en kommuns bidrag eller avgifter påverkas om skattesatsen förändras. Alternativet kan ses som en principiell brytning med nuvarande utjämningsprinciper, men vid en närmare granskning framgår att förslaget är en kombination av nuvarande utjämningsprinciper och principen för beräkningen av kommunalskatt. I ett första steg fastställs utjämningen beräknat efter skatteunderlag per invånare (skattekraft) och länsvisa skattesatser. I ett andra steg avräknas/eller ges kompensation beroende på skattesatsförändringen. Enbart om kommunen eller landstinget förändrat sin skattesats ska det andra steget beräknas. Tyngdpunkten ligger således fortfarande på utjämning beräknat efter skatteunderlag per invånare (skattekraft) och länsvisa skattesatser, även om det införts ett inslag i utjämningen där skattesatser ska påverka det slutliga utfallet. Det kommer att vara betydligt mer intressant att begränsa kommunala skattehöjningar med förslaget än vad det är i dag, och omvänt, det kommer att vara betydligt mer intressant att sänka skattesatsen med förslaget än vad det är i dag. Vilka beteendeförändringar som systemet kan leda till är dock ytterst en empiriskt fråga. Som förslaget simulerats växlas alla skattesatsförändringar in i utjämningen. Om detta är lämpligt är en öppen fråga som kan diskuteras.

iv) slutsatser och förslag

Nedan presenteras slutsatser och tre förslag på hur inkomstutjämningen kan förändras i syfte att motverka kommunala skattehöjningar. Förslagen har olika tidsperspektiv. Det första förslaget är att ett system bör övervägas som uppfyller krav på enkelhet, effektivitet och transparens. Detta förslag kan genomföras på kort sikt. Det andra förslaget är att ett system bör övervägas där kommunala skattehöjningar motverkas och skattesänkningar premieras. Detta förslag kan genomföras på medellång sikt. Det tredje förslaget är att ett system bör övervägas där inkomstutjämningen i huvudsak tas över av skattesystemet. Detta förslag kan genomföras på lång sikt.

1. Överväg ett system som uppfyller krav på enkelhet, effektivitet och transparens

Inkomstutjämningsystem förefaller vara system som kännetecknas av ständig förändring. I vårpropositionen för 2007 aviserade regeringen att man kommer att tillsätta en parlamentarisk utredning under 2008 som ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Det är för närvarande oklart vad denna utredning kommer att få för direktiv. Det finns ett antal områden som bör uppmärksammas i samband med en sådan översyn.

Systemet ska uppfylla krav på enkelhet, effektivitet och transparens. Med enkelhet avses att systemet är lätt att förstå. Med effektivitet avses att det i systemet är enkelt och billigt att utföra de beräkningar som krävs. Med transparens avses att det i systemet är möjligt att överblicka konsekvenser och funktionalitet. Därutöver ska systemet vara rättvist. Rättvisa bygger i hög grad på politiska värderingar. Det skulle vara värdefullt om rättvisebegreppet i inkomstutjämningen utvecklades mer än vad som blivit fallet i de senaste översynerna. Det är uppenbart att det behövs ett utjämningsssystem, men det är en öppen fråga hur långtgående utjämningen ska vara. I ett system där nästan alla skillnader i skattekraft jämnas ut måste utjämningsaspekten vägas av mot incitamentet till att öka sin egen skattekraft. I förhållande till sin betydelse är frågan om incitament till ökad skattekraft en märkligt uppmärksammas fråga. Det saknas empiri vad gäller skatteunderlagets bestämningsfaktorer. I diskussionen om vilka möjligheter en kommun har att påverka skatteunderlaget brukar två teorier brytas mot varandra. Enligt den första teorin har en kommun ingen eller mycket liten påverkan på skatteunderlaget. Enligt den andra teorin kan en kommun påverka på skatteunderlaget. Det är en fråga som bör prövas empiriskt i en översyn. Negativa marginaleffekter bör inte förekomma i ett utjämningsssystem. I översynen bör incitament till att motverka skattehöjningar uppmärksammas.

2. Överväg ett system där kommunala skatthöjningar motverkas och skattesänkningar premieras

De rättsliga bedömningar som genomförts har lett fram till slutsatsen att permanenta begränsningar av den kommunala beskattningsrätten inte kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter. Det finns, trots denna slutsats, anledning att överväga andra alternativ som kan godtas utifrån konstitutionella synpunkter.

Incitamenten till att avstå från att höja den kommunala skattesatsen är svaga. Utgångspunkterna för de kommunalekonomiska och samhällsekonomiska övervägandena sammanfaller inte. Frågan är hur en kommun ska förmås att ta samhällsekonomiska hänsyn. Ett sätt är att försöka internalisera den samhällsekonomiska kostnaden för en skatthöjning i det kommunalekonomiska beslutet. Incitament bör verka i båda riktningarna: skattesatshöjningar bör motverkas och skattesatssänkningar bör premieras. För den kommun som *höjer* skatten ska hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen räknas av det bidrag eller läggs till det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämnning. För den kommun som *sänker* skatten ska hälften av den del av skatteintäkterna som är hänförlig till skattesatsförändringen läggas till det bidrag eller räknas av det avdrag som en kommun ska få eller betala i inkomstutjämnning. I ett sådant system är en kommun fri att sätta vilken skattesats som helst. Staten, som i allt väsentligt finansierar inkomstutjämnningssystemet, kan vid beräkningen av de bidrag som betalas ut från systemet respektive de avgifter som betalas till systemet korrigera för skattesatsförändringarna. I systemet behöver incitament till ökad skattekraft byggas in.

3. Överväg ett system där inkomstutjämnningen i huvudsak tas över av skattesystemet

Ovanstående två förslag utgår i allt väsentligt från principerna i nuvarande inkomstutjämnningssystem som kan sägas vara en del i en tvåstegsbeskattning: först beskattas kommuninvånarnas inkomster med den kommunala skattesatsen, sedan beskattas kommunerna i ett andra steg efter sin skattekraft i inkomstutjämnningen. Om utjämnningen däremot i huvudsak skulle tas över av skattesystemet skulle beskattningen kunna ske i ett steg.

I ett sådant system höjs de statliga skattesatserna, samtidigt som hela den statliga inkomstskatten görs avdragsgill vid beräkningen av beskattningsbar inkomst för kommunal inkomstskatt. Staten får in högre skatteintäkter, medan kommunerna tappar ungefär lika mycket. Störst minus förväntas uppstå i kommuner med hög skattekraft, eftersom en hög andel inkomsttagare betalar statlig inkomstskatt i dessa kommuner. Skillnaderna i skatteunderlag förväntas minska. Återstående utjämningsbehov i form av statsbidrag förutsätts kunna finansieras av de nya statliga skatteintäkterna tillsammans med det som tidigare lämnades som generellt statsbidrag. Några avgifter till systemet tas inte ut. Den kommunala inkomstskatten stannar i den kommun där den tas ut och den statliga inkomstskatten används för inkomstutjämnning. Därmed blir inkomstutjämnningen mer transparent. Alternativet är inte artfrämmande, eftersom staten stod för de generella statsbidragen i tidigare system och i allt väsentligt finansierar nuvarande inkomstutjämnningssystem där de generella statsbidragen är integrerade. Staten är dessutom garanten för att det skapas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. I systemet behöver incitament till att motverka skatthöjningar byggas in.

Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?

LITTERATURFÖRTECKNING

Skattestatistisk årsbok

Skattestatistisk årsbok 1999-2007, Riksskatteverket respektive Skatteverket

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1989:33 Reformerad inkomstbeskattning

SOU 1994:144 Bilaga 8. Utjämning och kommunala incitament

SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

SOU 2000:120 Förenklad kommunal utjämning

SOU 2001:52 Valfärdstjänster i omvandling

SOU 2003:88 Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn

SOU 2004:19 Långtidsutredningen 2003/2004

Departementsserien (Ds)

Hotet mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)

Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18)

Övrigt

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi. Maj 2007. Sveriges Kommuner och Landsting.

Fall, Johan & Morin, Anders. Utjämningsystemet slår ut jobb i växande kommuner. Rapport Mars 2004. Svenskt Näringsliv.

Fast, Katarina & Gull, Johan. Det kommunala utjämningsystemet. Rapport 2003:5. Skattebetalarna.

Halåpi, Mikael, Brant skatt – skatten på arbete, SACO (2005).

I otakt med tiden. Analys av bristerna i det kommunala utjämningsystemet. Rapport Juni 2003. Svenskt Näringsliv.

International Monetary Fund (IMF) Country Report No. 03/231.

Jonsson, Ernst. Inkomstutjämnings pomperipossaeffekter – myt eller verklighet? IKE 2000:96.

Jonsson, Ernst. Skatteutjämning mellan kommuner – hur kan den göras mer rättvis? IKE 2002:116.

Jonsson, Ernst. Skatteutjämningskommitténs förslag till förbättrad inkomstutjämning mellan kommuner – bidrar det till fiskal rättvisa? IKE 2003:118.

Jonsson, Ernst. Den kommunala inkomstutjämnings – kejsarens nya kläder. KEF Tidning nr 1 2004.

Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050. Svenska Kommunförbundet. November 2002.

Kommunalekonomisk utjämning [2006]. En informationsskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet. 2006.

Lundgren, Stefan (red.). Tid för en ny skattereform! Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag 2005

Nytt inkomstutjämningsystem - en skrift om utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (1996). Svenska Kommunförbundet, Inrikesdepartementet och Landstingsförbundet.

Tarschys, Daniel. Så kan vi avveckla Robin Hood-skatten, Expressen 2003-11-19.

Wetterberg, Gunnar. Arbetet – välfärdens grundval, SNS Förlag 2004.

Wetterberg, Gunnar. Den kommunala självstyrelsen, SNS Förlag 2004.

Wetterberg, Gunnar. "Den svenska kommunalskatten är apart", Axxess nr 9/2005.