

Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?

RIR 2020:11



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-560-2

RIR 2020:11

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: T. DALLAS

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2020



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-03-30

DNR: : 3.1.1-2018-0365

RIR 2020:11

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningsen?

Riksrevisionen har granskat tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningsen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Heléne Berg har varit föredragande. Revisionsdirektör Ann-Christin Johnreden och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Heléne Berg

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Sveriges Kommuner och Regioner

TILLVÄXTHÄMMANDE INCITAMENT I DEN KOMMUNALA INKOMSTUTJÄMNINGEN?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendation	5
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Bedömningsgrunder och utgångspunkter	9
1.4 Metod och genomförande	11
1.5 Rapportens disposition	13
2 Systemet för kommunal inkomstutjämning	14
2.1 Inkomstutjämnings syfte och utformning	14
2.2 Inkomstutjämnings påverkan på tillväxten enligt ekonomisk teori	17
2.3 Förändringar i inkomstutjämnings	19
2.4 Tidigare studier av inkomstutjämnings effekter	21
3 Kommuners arbete med lokal tillväxt	23
3.1 Lokal tillväxt enligt kommunforskningen	23
3.2 Riksrevisionens enkätundersökning om kommuners arbete med lokal tillväxt	25
3.3 Huvudsakliga iakttagelser	29
4 Vilken effekt har inkomstutjämnings på kommunernas skattekraft?	30
4.1 Metod för att fånga utjämnings effekt	30
4.2 Effekten på kommunernas skattekraft	33
4.3 Effekten på kommunernas skattesats	38
4.4 Huvudsakliga iakttagelser	38
5 Slutsatser och rekommendation	39
5.1 Det saknas evidens för om graden av utjämnings dämpar skattekraftstillväxten	40
5.2 Kommunerna arbetar brett med tillväxt	40
5.3 Det behövs en djupare förståelse av tillväxtincitamenten	40
5.4 Rekommendation	41
Referenslista	43

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Systemet för kommunal inkomstutjämning

Bilaga 2. Enkät till kommuner

Bilaga 3. Effektstudie

TILLVÄXTHÄMMANDE INCITAMENT I DEN KOMMUNALA INKOMSTUTJÄMNINGEN?

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendation

Riksrevisionen har granskat om den kommunala inkomstutjämningen har negativa effekter på kommunernas tillväxt. Syftet har varit att bidra med underlag för att utforma inkomstutjämningen i enlighet med statens mål för de allmänna bidragen till kommuner. Granskningens slutsats är att det saknas evidens för huruvida graden av utjämning i den kommunala inkomstutjämningen påverkar tillväxten i skattekraften negativt. De reformer och regelförändringar som gjorts har visat sig inte gå att utvärdera med gängse kvantitativa metoder. Det är känt sedan tidigare att det är metodologiskt svårt att studera kommunernas tillväxtincitament. Den lokala tillväxten är ett komplext fenomen, och att isolera inkomstutjämningens roll är en stor utmaning. Riksrevisionen anser därför att det finns ett fortsatt behov av välunderbyggda underlag för att utforma en effektiv kommunal inkomstutjämning. En möjlig väg framåt är att fördjupa sig i hur det lokala tillväxtarbetet fungerar och i vilka mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten.

Inkomstutjämningen är en viktig del i det kommunala utjämningsystemet för att uppfylla målet om likvärdiga förutsättningar för kommunerna. Men det har länge funnits en oro för att inkomstutjämningen påverkar kommunernas incitament för tillväxt negativt. Baserat på internationell ekonomisk forskning är oron befogad. Den ekonomiska teorin är tydlig med att det finns en risk för sådana negativa bieffekter. Men att undersöka detta empiriskt är förknippat med metodologiska svårigheter, och Riksrevisionen har bedömt att det saknas välunderbyggda underlag för hur inkomstutjämningen bäst bör utformas.

Regeringen ansvarar för utformningen av inkomstutjämningen och har således varit föremål för granskning.

Granskningen har utgått från följande revisionsfråga:

Vilken effekt har den kommunala inkomstutjämningen på kommunernas skattekraft?

Frågan har besvarats med hjälp av kvantitativa metoder för effektutvärdering. Specifikt har effekten av tre regelförändringar som minskade omfattningen av utjämningen för ett antal kommuner studerats.

För att få en bredare förståelse av om incitamenten i inkomstutjämningen kan tänkas påverka kommunernas tillväxt har vi också undersökt deras lokala tillväxtarbete, bland annat genom en enkät.

Granskningens resultat

Utifrån granskningen drar vi slutsatsen att det saknas evidens för huruvida graden av utjämning i den kommunala inkomstutjämningen påverkar tillväxten i skattekraften negativt. Visserligen visar den kvantitativa analysen att skattekraften ökade i kommuner där graden av utjämning sänktes, men det går inte att säga att ökningen var en effekt av regelförändringen. Samtidigt visar granskningen att kommunernas syn på lokal tillväxt omfattar mer än just skattekraftstillväxt, och att de samarbetar sinsemellan. En möjlig tolkning från den delen av granskningen är att inkomstutjämningen i första hand inte verkar hämmande på tillväxten.

Riksrevisionen anser att det krävs välunderbyggda avvägningar mellan likvärdighet och effektivitet vid förändringar av inkomstutjämningens utformning. I de regelförändringar som hittills gjorts har det saknats. Granskningen bidrar tyvärr inte med någon avgörande evidens utan understryker snarare att frågan är förknippad med betydande metodologiska svårigheter. Kombinerat med inkomstutjämningens komplexitet innebär det att det finns ett fortsatt behov av välunderbyggda underlag för att utforma en effektiv kommunal inkomstutjämning.

Rekommendation

Både Riksrevisionen och Kommunutredningen har tidigare påpekat vikten av att det kommunala utjämningssystemet som helhet förvaltas löpande. Utifrån denna granskning vill Riksrevisionen betona att ett sådant förvaltningsuppdrag bör innefatta att allsidigt studera hur incitamenten i inkomstutjämningen påverkar kommunerna och hur inkomstutjämningen bäst bör utformas. Vår granskning har visat att det inte går att studera effekten av tidigare förändringar med gängse kvantitativa metoder. I stället är en möjlig väg framåt att fördjupa sig i de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten. Dessutom bör regeringen se till att förutsättningarna är goda för att följa upp och mäta effekter av kommande förändringar i inkomstutjämningen. Man bör utforma och implementera regelförändringar på ett sätt så att de metodologiska problemen som identifierats i denna granskning undviks. De förändringar som görs bör vara tydliga och påverka tillräckligt många kommuner, och man bör se till att det finns förutsättningar för relevanta jämförelser med övriga kommuner.

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- *allsidigt och löpande analysera hur den kommunala inkomstutjämningen påverkar kommunernas tillväxt.* Genom att bättre förstå de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten kan analysen av tillväxtincitamenten i inkomstutjämningen förhoppningsvis komma längre. Regeringen bör också se till att förutsättningarna är goda för att utvärdera framtida regelförändringar i inkomstutjämningen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Det råder en bred enighet om att kommuner ska ges likvärdiga förutsättningar att kunna erbjuda sina invånare likvärdig service.¹ För att detta ska vara möjligt – de vitt skilda förutsättningarna till trots – finns det kommunalekonomiska utjämningsystemet.² Systemet består av flera delar,³ men enligt riksdagen är det inkomstutjämnningen som är viktigast för att uppfylla målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna.⁴ Något förenklat sker detta genom utjämnning av skattekraften, det vill säga kommuninvånarnas sammanlagda beskattningsbara inkomst, så att alla kommuner garanteras i stort sett lika stora skatteinkomster per invånare.

Det finns samtidigt en oro för att inkomstutjämnningen kan medföra bieffekter som påverkar tillväxten negativt. Riksdagen har påpekat vikten av att inkomstutjämnningen inte verkar hämmande på tillväxten och att negativa margineffekter så långt det är möjligt undviks.⁵ Incitamenten i skatteutjämnningen ses som en av utmaningarna för statsbidragssystemet och det finns behov av att utvärdera dess effekter.⁶ Detta har visserligen gjorts i ett antal utredningar (se avsnitt 2.4), men frågan är komplicerad och förknippad med metodologiska svårigheter.

Oron för negativa bieffekter grundar sig i att inkomstutjämnningen enligt ekonomisk teori minskar kommunernas incitament att stimulera ekonomisk tillväxt. En ökning i den egna skattekraften medför nämligen samtidigt ett mindre bidrag/en högre avgift i utjämnningen, så att inkomstökningen nästintill uteblir sett till nettot. Dessutom gör utjämnningen av skattekraften att den snedvridande resursallokering som inkomstskatten ger upphov till inte drabbar den enskilda kommunen. Skatterna riskerar därför bli för höga och tillväxten därmed lägre på grund av undanträngningseffekter.⁷

¹ Se bland annat prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25, bet. 2013/14:FiU3, s. 8, rskr. 2013/14:69.

² I granskningen genomgående benämnt kommunala utjämningsystemet.

³ Utöver inkomstutjämnningen består det kommunala utjämningsystemet av kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost.

⁴ Prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, s. 19–21, rskr. 2004/05:13. Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 25, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150. Likaså bedömer Kommunutredningen att regeringen bör överväga om den breda översynen av utjämningsystemet som utredningen föreslår särskilt ska undersöka tillväxthämmande incitament (SOU 2020:8, s. 644).

⁵ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25, bet. 2013/14:FiU3, s. 18, rskr. 2013/14:69. Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 25, bet. 2015/16:FiU3, s. 18, rskr. 2015/16:105.

⁶ Dahlberg och Rattsø, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, 2010.

⁷ Dahlby, "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants", 2002.

Inkomstutjämningen utgör det beloppsmässigt absolut största statliga åtagandet i det kommunala utjämningsystemet och hanteras genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner. År 2018 uppgick anslaget till 100 miljarder kronor, där statens utgifter för inkomstutjämningen avsåg 68 miljarder till kommunerna och 32 miljarder till regionerna.⁸ Inkomstutjämningsens betydelse för enskilda kommuner och deras möjligheter att uppfylla sitt välfärdsåtagande är också väsentlig. I förhållande till den egna skattekraften utgjorde den 2019 upp till 12 procent för kommuner som fick bidrag. Bland de betalande kommunerna utgjorde avgifterna till systemet upp till 6 procent av den egna skattebasen.⁹

Inkomstutjämningsens storlek och därmed betydelse skiljer sig åt mellan kommunerna, vilket är en direkt följd av skilda ekonomiska förutsättningar. År 2019 låg skattekraften i det lägre spannet på cirka 160 000 kronor per invånare, och på det drygt dubbla (över 300 000 kronor) i de rikaste kommunerna, med ett kommungenomsnitt på 200 000 kronor.¹⁰ Givet målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner är det därför uppenbart att någon form av utjämning är nödvändig. Men detta behöver göras utan alltför stora negativa effekter på tillväxten. Riksrevisionen bedömer att sådana bieffekter inte analyserats tillräckligt. Det saknas därmed välunderbyggda underlag för att utforma inkomstutjämningen så att den inte verkar hämmande på tillväxten. Detta har motiverat denna granskning.

1.2 Syfte och frågeställning

Granskningsens syfte har varit att utröna om den kommunala inkomstutjämningen¹¹ har negativa effekter på kommunernas tillväxt, och därigenom bidra med underlag för att utforma inkomstutjämningen i enlighet med statens mål för de allmänna bidragen till kommuner.

Regeringen ansvarar för utformningen av inkomstutjämningen¹² och är således föremål för granskning.

⁸ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 25, s. 19. Negativa poster i anslaget gör att summan av utgifterna till kommunerna och regionerna kan överstiga det totala anslaget.

⁹ Statistiska centralbyrån, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2020", hämtad 2020-01-29; Statistiska centralbyrån, "Kommunalekonomisk utjämning efter region. År 2005–2019" hämtad 2020-01-29. På grund av den utjämnande karaktären är dess betydelse för olika kommuner väldigt olika.

¹⁰ Statistiska centralbyrån, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2020", hämtad: 2020-01-29.

¹¹ Med kommunal inkomstutjämning avses i denna granskning enbart inkomstutjämningen mellan kommuner, det vill säga inte mellan regioner. Se även avgränsningar sist i detta avsnitt.

¹² Regeringen lämnar förslag till riksdagen om anslag till den kommunalekonomiska inkomstutjämningen i budgetpropositionen, och förslag om förändringar i systemet, däribland inkomstutjämningen, i propositioner.

Granskningen utgår från följande revisionsfråga:

Vilken effekt har den kommunala inkomstutjämningen på kommunernas skattekraft?

Fokus på effekten på kommunernas skattekraft motiveras av att skattekraften är just det som inkomstutjämningen utjämnar. Om inkomstutjämningen har negativa effekter på kommunernas tillväxt är skattekraften därför det mest relevanta utfallsmåttet för att kvantifiera sådana effekter. Dessutom motiveras skattekraft som utfallsmått av den ekonomiska forskningen på området (se avsnitt 2.2).

Utifrån granskningens syfte har skattekraftstillväxt behövt kopplas till kommunernas tillväxt i bredare bemärkelse. Vi har därför undersökt hur kommuner ser på och arbetar med lokal tillväxt, bland annat genom en enkät. Enkäten har gett information om vad det är kommuner gör (eller inte gör) som kan tänkas påverka skattekraftstillväxten.

Avgränsningar

Riksrevisionen har analyserat effekter av inkomstutjämningen på skattekraften och på olika typer av inkomstmått som ingår däri (exempelvis löneinkomster). Någon analys av effekter på andra utfallsmått på kommuners tillväxt (exempelvis företagande) har inte gjorts. Utöver vad som framkommit i enkäten har vi inte heller analyserat inkomstutjämnings effekter på konkreta tillväxtinsatser (exempelvis byggande). Avgränsningen har motiverats av ovan nämnda skäl, det vill säga att skattekraften är det i sammanhanget mest relevanta måttet.

Fokus har varit att granska om graden av utjämning har negativa effekter på kommunernas tillväxt. Granskningen har därmed inte avsett att bedöma inkomstutjämningen som system i sin helhet.

Det finns ett system för inkomstutjämning för kommuner och ett för regioner. Granskningen omfattar dock enbart inkomstutjämningen för kommuner. Denna avgränsning har gjorts eftersom analysen bygger på kvantitativa metoder som kräver en relativt stor datamängd.

1.3 Bedömningsgrunder och utgångspunkter

Riksrevisionens bedömningsgrunder ges av de uttalanden som riksdag och regering har gjort, dels om målet för de allmänna bidragen till kommuner, dels om inkomstutjämnings tillväxthämmande effekter. Hur dessa bedömningsgrunder vägs samman till granskningens övergripande utgångspunkter anges sist i avsnittet.

1.3.1 Målet för de allmänna bidragen

Målet för de allmänna bidragen till kommuner (och för utgiftsområde 25 som helhet) ska ses mot bakgrund av att den kommunala sektorn utgör en betydande del av den offentliga ekonomin och ansvarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänster som produceras. I samband med 2009 års budgetproposition ställde sig finansutskottet bakom målet: att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting (numera regioner) som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.¹³

Vid införandet av målet bedömde regeringen att kraven på de kommunala verksamheterna ökar. Detta motiverade att särskilt lyfta behovet av effektivisering. Det kommunala självstyret innebär samtidigt att det direkta ansvaret ligger på de enskilda kommunerna. Därför är det viktigt att samtliga kommuner ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

I likhet med riksdagens uttalanden bedömer Riksrevisionen att det kommunala utjämningsystemet, där inkomstutjämnningen utgör en beloppsmässigt och principiellt väsentlig del, är ett viktigt statligt styrmedel för att uppnå målet för de allmänna bidragen till kommuner.

1.3.2 Tillväxthämmande effekter i inkomstutjämnningen

Utifrån finansutskottets uttalanden i samband med förändringar i inkomstutjämnningen är det tydligt att det finns en principiell enighet i riksdagen om att det är viktigt att det kommunala utjämningsystemet inte verkar hämmande på tillväxten, och att negativa marginaleffekter av systemet så långt det är möjligt undviks.¹⁴ Tillväxthämmande bieffekter står också i strid med målet om en effektiv kommunal verksamhet.

Däremot råder viss politisk oenighet om huruvida inkomstutjämnningen faktiskt lever upp till effektivitetsmålet och huruvida den motverkar tillväxt. Exempelvis genomförde regeringen i samband med budgetpropositionen för 2014 vissa justeringar av systemet för att stärka kommunernas incitament till tillväxt. Enligt finansutskottet var det av stor vikt att utjämningsystemet inte motverkar tillväxt och ökad sysselsättning, varför utskottet ansåg att regeringens föreslagna förändringar i inkomstutjämnningen är centrala och skapar bättre förutsättningar för att människor ska få tillgång till välfärdstjänster av hög kvalitet oberoende var i landet de bor.¹⁵

¹³ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 25, avsnitt 2.3, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.

¹⁴ Prop. 1999/2000:115, bet 2000/01:FiU9, s. 1, rskr. 2000/01:26. Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25, bet. 2013/14:FiU3, s. 18, rskr. 2013/14:69. Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 25, bet. 2015/16:FiU3, s. 18, rskr. 2015/16:105.

¹⁵ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25, avsnitt 3.6.3, bet. 2013/14:FiU3, s. 18, rskr. 2013/14:69.

Justeringarna från 2014 återställdes i budgetpropositionen för 2016 av den efterföljande regeringen som inte ansåg dem vara nödvändiga för att säkra tillväxten. Finansutskottet hade dock samma principiella utgångspunkt som vid justeringen två år tidigare – att det är viktigt att utjämningsystemet inte motverkar tillväxt och sysselsättning.¹⁶

1.3.3 Granskningens övergripande utgångspunkter

Enligt Riksrevisionen är det centralt att regeringen beaktar hur inkomstutjämnningen kan bidra till målet om likvärdig service för kommunerna oberoende av deras skilda förutsättningar, och specifikt hur detta kan göras utan att ge avkall på effektiviteten i den kommunala sektorn. Om inkomstutjämnningen gör att kommunernas tillväxt dämpas minskar det grundförutsättningarna för att upprätthålla effektiviteten i kommunsektorn.

Den långtgående inkomstutjämnningen gör att alla kommuner i princip garanteras skatteinkomster motsvarande en fastställd andel av genomsnittet. Vi utgår därför ifrån att utjämnningen genom sin konstruktion gör att målet om likvärdighet uppnås vad gäller inkomster.¹⁷ Enligt Riksrevisionen behövs välunderbyggda avvägningar mellan likvärdighet och effektivitet vid förändringar av inkomstutjämnningens utformning. Detta förutsätter korrekt information om eventuella bieffekter. Givet att det finns ett tillförlitligt faktaunderlag är dock avvägningen i slutändan en politisk prioriteringsfråga som Riksrevisionen inte tar ställning till.

1.4 Metod och genomförande

Granskningsfrågan om effekter av inkomstutjämnningen på kommunernas skattekraft har besvarats med hjälp av kvantitativa metoder för effektutvärdering.¹⁸ Specifikt har metoden som kallas "difference-in-differences" (DiD) tillämpats. Metoden bygger på att det skett en reform eller regelförändring som omfattat några men inte alla som man vill studera – i detta fall kommuner. Tanken är att skillnader i hur skattekraften utvecklats för de kommuner som omfattats respektive inte omfattats av en förändring i inkomstutjämnningen, kan hänföras till själva reformen – det vill säga vara en "effekt" av reformen.

¹⁶ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 25, avsnitt 3.6.3, bet. 2015/16:FiU3, s. 18, rskr. 2015/16:105.

¹⁷ Inkomstutjämnningen är långtgående men inte fullständig. Om utjämnningen var fullständig skulle spridningen i skattesatser kunna minska med cirka en halv procentenhet, allt annat lika. Se Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, 2019.

¹⁸ Se kapitel 4 och bilaga 3 för en fullständig metodbeskrivning. Samtliga bilagor är elektroniska och kan laddas ned från Riksrevisionens webbplats: <http://www.riksrevisionen.se>.

I granskningen har följande tre regelförändringar som minskade omfattningen av utjämningen för ett antal kommuner studerats:

- 2001 års justering av bidragen respektive avgiften för de kommuner där marginaleffekterna var negativa. Med negativa marginaleffekter menas att en *ökning* i den egna skattekraften ledde till *minskade* intäkter.
- 2005 års sänkning av den så kallade kompensationsgraden för de kommuner som betalar in en avgift till inkomstutjämningsystemet. Sänkningen innebar en minskad utjämning för dessa kommuner genom att de fick behålla 15 i stället för 5 procent av ökningarna i den egna skattekraften (resterande 85 respektive 95 procent tillförs inkomstutjämnningen).
- 2014 års ytterligare sänkning av kompensationsgraden för en grupp avgiftskommuner som därmed fick behålla 40 i stället för 15 procent av ökningarna i den egna skattekraften. För avgiftskommunerna med allra högst skattekraft innebar sänkningen ingen skillnad på marginalen, utan endast en fast avgiftssänkning.

I teorin innebar förändringarna att incitamenten att stimulera den egna skattekraften ökade.¹⁹ Huruvida inkomstutjämnningen har negativa bieffekter har därför analyserats genom att skatta effekten av regelförändringen på skattekraften i de kommuner som omfattades. Olika metodologiska svårigheter har emellertid gjort att resultaten är svårtolkade.

För att få en ytterligare, bredare förståelse av om incitamenten i inkomstutjämnningen kan tänkas påverka kommunernas tillväxt har vi undersökt deras lokala tillväxtarbete. Vi har dels sammanställt befintlig forskningslitteratur på området, dels genomfört en enkätundersökning om kommuners arbete med lokal tillväxt och vilka insatser som kan ses som drivande för lokal tillväxt. Enkäten riktade sig till 86 kommuner²⁰ där urvalet täcker både kommuner som omfattades och kommuner som inte omfattades av de regelförändringar som har studerats i den kvantitativa analysen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Heléne Berg (projektledare) och Ann-Christin Johnredén. Tore Melin, senior konsult med bred kunskap om kommunal ekonomi, och Eva Mörk, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, har som referenspersoner gett synpunkter på utkast till granskningsrapporten. Tjänstepersoner vid Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till granskningsrapporten.

¹⁹ Se kapitel 2 för en utförligare beskrivning av de studerade regelförändringarna.

²⁰ 60 kommuner svarade på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 70 procent.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en bakgrundsbeskrivning av inkomstutjämnings syfte och utformning. Kapitlet redogör också för de förändringar som gjorts genom åren och som ligger till grund för den kvantitativa analysen. Kapitel 3 redogör för kommuners arbete med lokal tillväxt och kapitel 4 avser besvara granskningsfrågan om inkomstutjämnings effekter på kommuners skattekraft. I kapitel 5 följer Riksrevisionens slutsatser och rekommendation.

2 Systemet för kommunal inkomstutjämning

Detta bakgrundskapitel redogör inledningsvis för den kommunala inkomstutjämningsens syfte och övergripande utformning.²¹ Därefter beskrivs hur inkomstutjämningsen antas påverka lokal tillväxt utifrån ekonomisk teori. Sedan följer en genomgång av de regelförändringar som ligger till grund för den kvantitativa analysen för att besvara granskningsfrågan. Avslutningsvis ges en översikt över de utvärderingar som gjorts av inkomstutjämningsens effekter.

2.1 Inkomstutjämningsens syfte och utformning

Inkomstutjämningsen är den del av det kommunala utjämningsystemet²² som jämnar ut inkomster. Syftet är att jämna ut skattekraften (den beskattningsbara inkomsten per invånare) i kommunerna så att samtliga kommuner (och regioner) garanteras i stort sett lika stora skatteinkomster per invånare. Det sker genom att kommunerna garanteras en viss skattekraft (beskattningsbar inkomst), medan avvikelser i den egna skattekraften därifrån jämnas ut mellan kommunerna genom bidrag från dem med högre skattekraft respektive avgifter till dem med lägre skattekraft. Bidraget/avgiften bestäms genom att tillämpa en så kallad *länsvis skattesats* (se faktaruta s. 16) på den utjämnade skattekraften. Denna skattesats är fastställd på förhand baserat på bland annat historiska kommunala skattesatser.²³

Sedan 2005 är den garanterade skattekraften satt till 115 procent av medelskattekraften i riket. Det innebär att utjämningsen sker vid 115 procent av genomsnittsinkomsten (se nedan). År 2019 var medelskattekraften i riket cirka 215 000 kronor.²⁴

Som namnet antyder har systemet en starkt utjämnande karaktär. Förändringar i enskilda kommuners skattekraft fördelas över hela kommunkollektivet enligt den så kallade *kompensationsgraden* (se faktaruta). Kompensationsgraden avgör hur stor del av förändringar i den egna skattekraften som går till inkomstutjämningsen. För närvarande är kompensationsgraden 95 procent för kommuner med en skattekraft under 115 procent av rikets medelskattekraft (*bidragskommuner*). För kommuner med en skattekraft över 115 procent av rikets medelskattekraft

²¹ Det nuvarande utjämningsystemet infördes den 1 januari 2005 och regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Se även förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. Vissa förändringar har därefter gjorts, de senaste ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2016 (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU3, rskr. 2015/16:46).

²² Se Riksrevisionen (2019) för en beskrivning av det kommunala utjämningsystemet som helhet.

²³ En teknisk beskrivning av hur bidraget från/avgiften till inkomstutjämningsen beräknas ges i bilaga 1.

²⁴ Statistiska centralbyrån, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2020", hämtad 2020-01-29. Beloppet för ett givet år baseras på inkomsterna enligt taxeringen året innan, som i sin tur avser inkomster året dessförinnan. För att beloppet ska återspegla det aktuella årets inkomster justeras det upp med så kallade uppräkningsfaktorer som årligen fastställs av regeringen.

(avgiftskommuner) är kompensationsgraden 85 procent. Kompensationsgraden på 95 respektive 85 procent innebär alltså att bidragskommuner får behålla cirka 5 procent och avgiftskommuner cirka 15 procent av ökningarna i den egna skattekraften.

2.1.1 Finansiering och storlek

Trots att *skillnader* mellan kommuner i hög grad utjämnas inom kommunsektorn har staten ett stort finansieringsåtagande. För 2018 uppgick statens utgifter för inkomstutjämnningen till 68 miljarder kronor enligt anslaget för kommunalekonomisk utjämnning inom utgiftsområde 25.²⁵ Det statliga åtagandet följer främst av att inkomstutjämningsunderlaget är satt till 15 procent över medelskattekraften. Därutöver kräver den asymmetriska kompensationsgraden (att den är lägre för avgiftskommuner) statlig finansiering.

Inkomstutjämnningens storlek, och därmed betydelse för att bidra till likvärdiga förutsättningar för kommuner, kan illustreras med siffror från 2019 års utjämnning. Antalet avgiftskommuner var då 11. Tillsammans bidrog de med 7,6 miljarder kronor till inkomstutjämnningen.²⁶ Den genomsnittliga avgiften var cirka 7 100 kronor per invånare. Danderyd var den kommun som hade allra högst skattekraft, 380 000 kronor, och som alltså betalade den högsta avgiften, 24 000 kronor per invånare. Avgiften kan jämföras med de egna skatteintäkterna (innan utjämnning) som för Danderyd samma år uppgick till 71 000 kronor per invånare. I den andra ändan av inkomstfördelningen återfinns Årjäng med en skattekraft på 160 000 kronor per invånare. Årjäng fick ett bidrag på 19 000 kronor per invånare, medan de egna skatteintäkterna uppgick till 37 000 kronor per invånare.^{27 28}

²⁵ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 25, s. 19.

²⁶ Ibid. År 2018 omsatte inkomstutjämnningen således drygt 75 (7,4 + 68) miljarder kronor.

²⁷ Statistiska centralbyrån, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2020", hämtad 2020-01-29; "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2019", hämtad 2020-03-19.

²⁸ De egna skatteintäkterna ges av den kommunala beskattningen på den egna skattekraften, medan avgiften till/bidraget från inkomstutjämnningen beräknas så som beskrivet i faktarutan på s. 16. Att nettointäkterna från den egna beskattningen och inkomstutjämnningen är högre i Årjäng än i Danderyd förklaras av att Årjängs skattesats är högre.

Den kommunala inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen mellan kommuner sker genom att varje kommuns skattekraft sätts i relation till det så kallade *skatteutjämningsunderlaget*, som för närvarande är satt till 115 procent av *medelskattekräften* i riket (se definitioner nedan). Bidraget/avgiften beräknas genom att en så kallad *länsvis skattesats* tillämpas på avvikelsen mellan den egna skattekraften och skatteutjämningsunderlaget. Något förenklat får kommuner vars skattekraft är lägre än skatteutjämningsunderlaget ett bidrag på 95 procent av skillnaden. Kommuner vars skattekraft är högre betalar i stället en avgift på 85 procent av skillnaden.

Procentsatserna 85 respektive 95 anger den så kallade *kompensationsgraden*. Kompensationsgraden avgör hur stor del av förändringar i den egna skattekraften som går till inkomstutjämningen. Endast den resterande delen, 15 respektive 5 procent, ger förändrade skatteintäkter till den egna kommunen (via den kommunala beskattningen).

Kommuner som får bidrag från inkomstutjämningen benämns *bidragskommuner*. Kommuner som betalar avgift till inkomstutjämningen benämns *avgiftskommuner*. Fram till 2005 var kommuner med en skattekraft över medelskattekraften avgiftskommuner. Sedan 2005 är endast kommuner med en skattekraft på minst 15 procent över medelskattekraften avgiftskommuner. Se vidare avsnitt 2.3 som redogör för förändringar i systemet.

Definitioner:

- *Skattekraft*: Kommunens beskattningsbara inkomst i kronor per invånare.
- *Medelskattekraft*: Rikets beskattningsbara inkomst i kronor per invånare.
- *Skatteutjämningsunderlag*: Det belopp som kommunens skattekraft jämförs med. För närvarande 115 procent av medelskattekraften.
- *Länsvis skattesats*: En på förhand fastställd skattesats baserad på historisk genomsnittlig kommunalskatt i riket liksom på skatteväxling mellan kommun och region. Definieras på länsnivå.
- *Kompensationsgrad*: Den del av förändringar i den egna skattekraften som går till inkomstutjämningen. För närvarande 95 procent för kommuner som får bidrag och 85 procent för kommuner som betalar avgift.
- *Bidragskommun*: Kommun som får bidrag från inkomstutjämningen. Sedan 2005 samtliga kommuner med en skattekraft under 115 procent av medelskattekraften.
- *Avgiftskommun*: Kommun som betalar avgift till inkomstutjämningen. Sedan 2005 samtliga kommuner med en skattekraft över 115 procent av medelskattekraften.

2.1.2 Styrning och ansvarsfördelning

Regeringen har ansvaret för att ta fram förslag på finansiering och förändringar i det kommunala utjämningsystemet. Det är Finansdepartementet som ansvarar för beredning av förslag på förändringar. Förslag om anslag till den kommunala utjämningen lämnas till riksdagen i budgetpropositionen, och förslag om förändringar i systemets utformning lämnas i propositioner. Sedan utjämningsystemet infördes på 1990-talet har ett antal statliga utredningar tillsatts för att lägga förslag på förändringar (se avsnitt 2.3). Inför stora förändringar av utjämningsystemet har utredningarna varit parlamentariskt tillsatta. Utredningsarbetet och efterföljande förändringar har oftast rört kostnadsutjämningen, och endast till viss del inkomstutjämningen.

Regeringen beslutar genom förordning om de länsvisa skattesatser och om de uppräkningsfaktorer som tillämpas vid beräkning av bidrag och avgifter i inkomstutjämnningen. Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar enligt förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning för själva beräkningarna och lämnar uppgifter om utfallen till kommuner, regioner och Skatteverket. Utifrån SCB:s beräkningar beslutar sedan Skatteverket enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning om bidrag respektive avgift till varje kommun och region.

Sedan den 1 maj 2018 har Statskontoret enligt sin myndighetsinstruktion i uppdrag att ”redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner”.²⁹ Detta uppdrag ersatte det tidigare uppdraget att explicit följa upp det kommunala utjämningsystemet.

2.2 Inkomstutjämnings påverkan på tillväxten enligt ekonomisk teori

Inom nationalekonomin finns ett relativt väletablerat forskningsfält som studerar hur inkomstutjämning mellan kommuner/regioner påverkar ekonomin.³⁰ Detta avsnitt redogör för de huvudsakliga mekanismer som enligt den teoretiska forskningen gör att inkomstutjämnningen förväntas påverka tillväxten.³¹

2.2.1 Kompensationsgraden avgör hur inkomstutjämnningen påverkar skattekraftstillväxten

Enligt ekonomisk teori är det kompensationsgraden som avgör hur stora bieffekter som kan förväntas av inkomstutjämnningen på en kommuns tillväxt. Specifikt avses tillväxten i det som utjämnas, vilket är skattekraften i det svenska systemet. Teorin går ut på att en högre kompensationsgrad innebär att en mindre andel av den egna skattekraftstillväxten tillfaller kommunen, vilket försvagar incitamenten att öka skattekraften via tillväxtfrämjande åtgärder.³² Vad sådana åtgärder skulle kunna vara lämnas däremot öppet i den ekonomiska forskningen.

Däremot spelar det i teorin ingen större roll för bieffekterna om systemet finansieras mellan kommuner eller i huvudsak via statliga medel (som i det svenska systemet sedan 2005). Själva bidragen/avgifterna som fördelas inom systemet (alternativt som tillförs av staten) påverkar visserligen kommunernas inkomst, men det är en ren inkomsteffekt som enligt grundläggande ekonomisk teori inte har några snedvridande effekter.³³

²⁹ Se 1 b § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

³⁰ Se exempelvis Borge och Rattsø ”Tax Financing and Tax Equalization: Incentives and Distribution in the Welfare State”, 2015; Esteller-Moré och Solé-Ollé, ”Tax Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada”, 2002; Smart, ”Raising Taxes Through Equalization”, 2007.

³¹ En utförligare redogörelse ges i bilaga 1. Där sammanfattas också den internationella empiriska evidensen.

³² Dahlby, ”The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants”, 2002.

³³ Se exempelvis Varian, *Microeconomic Analysis*, 1992.

Skillnader mellan avgifts- och bidragskommuner

Det kan tyckas råda en principiell skillnad mellan att vara avgiftskommun och bidragskommun i ett system för inkomstutjämning. Men enligt ekonomisk teori är det alltså kompensationsgraden som är avgörande för de bieffekter som kan förväntas. I det nuvarande svenska systemet är kompensationsgraden tio procentenheter högre för bidragskommuner. Det innebär att de tillväxthämmande effekterna potentiellt är som störst bland dessa kommuner.

Samtidigt är det möjligt att det finns en ”psykologisk” effekt bland kommuner som är nettobetalandare till systemet. De kan anse att det är fel att de ska dela med sig av sin relativt höga skattekraft. Systemets legitimitet riskerar därmed att undergrävas om vissa kommuner betalar relativt stora avgifter. Denna risk var en av anledningarna till att det huvudsakliga statliga anslaget i de allmänna bidragen till kommuner 2005 slogs ihop med inkomstutjämningen³⁴ – se avsnitt 2.3.2.

2.2.2 Inkomstutjämnings påverkan på skatterna

Förutom att inkomstutjämnings innebär svaga incitament för kommunerna att stimulera den egna skattekraften kan den enligt ekonomisk teori också göra att den kommunala skattesatsen sätts *för högt*.³⁵ Utjämnings av skattekraften gör nämligen att den snedvridande resursallokering som inkomstskatten ger upphov till inte drabbar den enskilda kommunen. Enligt forskningen antas för höga skatter i sin tur påverka skattekraftens tillväxt negativt.³⁶ En komplicerande faktor är att det samtidigt kan råda så kallad skattekonkurrens, där kommuner konkurrerar om medborgarna genom *för låga skatter*. En inkomstutjämning mellan kommuner kan då korrigera för de samhällsekonomiska kostnader som en sådan skattekonkurrens ger upphov till.³⁷ Specifikt för svenska kommuner är att även jobbskatteavdraget som infördes den 1 januari 2007³⁸ kan spela roll för hur skatterna sätts. Jobbskatteavdraget för kommuninvånarna är högre ju högre skattesatsen är, vilket kan leda till *för höga skatter*.³⁹

³⁴ Statskontoret, *Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017*, s. 16.

³⁵ Enligt ekonomisk teori bör skattesatsen sättas så att kostnaden för beskattning i form av undanträngningseffekter precis vägs upp av den nytta som skatteintäkterna ger.

³⁶ Dahlby, “The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants”, 2002.

³⁷ Esteller-Moré och Solé-Ollé, “Tax Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada”, 2002. Genom att väljarna kan jämföra den egna skatten med grannkommunens, och därigenom hålla politikerna till svars, kan skattekonkurrens även vara positivt (se Besley och Case, “Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition”, 1995).

³⁸ Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

³⁹ Lundberg, *Kommunernas incitament för skattehöjningar*, 2017.

2.3 Förändringar i inkomstutjämningen

Det kommunala utjämningsystemet i dess nuvarande, övergripande form sjösattes 1996.⁴⁰ Genom åren har tre regelförändringar av inkomstutjämningen genomförts, varav en större reform. Dessa tre förändringar studeras i den kvantitativa analysen i kapitel 4, och beskrivs nedan.

2.3.1 2001 års förändring för ”Pomperipossakommunerna”

Efter förslag från Utjämningsdelegationen⁴¹ infördes 2001 en justering av bidraget respektive avgiften för de kommuner där marginaleffekterna var negativa, genom att en *ökning* i den egna skattekraften ledde till *minskade* intäkter. Justeringen berörde ett 80-tal lågskattekommuner och varade till och med 2004. Före justeringen innebar en ökning i dessa kommuners skattekraft att de egna skatteintäkterna plus bidrag från/avgift till utjämningen minskade – det vill säga en negativ intäktsförändring netto.⁴² De kom därför att benämnas ”Pomperipossakommuner”.⁴³ Såväl avgifts- som bidragskommuner återfanns bland dessa. Gemensamt för Pomperipossakommunerna var att de innan justeringen var nettobetalarare på marginalen – det vill säga mer än hela *ökningen i skatteintäkter* till följd av ökningar i skattekraften gick till inkomstutjämningen.

Utformningen av justeringen var relativt komplicerad. Specifikt gjordes justeringen för Pomperipossakommunerna så att nettoförändringen i kronor per invånare skulle motsvara 95 procent av förändringen i medelskattekraften plus 5 procent av förändringen i den egna skattekraften.⁴⁴ Komplexiteten gör att det, teoretiskt sett, inte är tydligt hur tillväxtincitamenten i de berörda kommunerna påverkades. Det är därför inte uppenbart vilken effekt regelförändringen kan förväntas ha haft.

2.3.2 2005 års sänkning av kompensationsgraden

Efter förslag från Utjämningskommittén⁴⁵ reformerades det kommunala utjämningsystemet 2005. Två förändringar berörde inkomstutjämningen.⁴⁶ För det första sänktes kompensationsgraden från 95 till nuvarande 85 procent för avgiftskommunerna. I teorin förändrades således dessa kommuners incitament

⁴⁰ Prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116.

⁴¹ SOU 2000:127.

⁴² Detta scenario uppkommer på grund av att bidraget/avgiften till inkomstutjämningen beräknas utifrån en på förhand fastställd skattesats, som för vissa kommuner är avsevärt högre än den egna skattesatsen.

⁴³ Benämningen syftar på Astrid Lindgrens debattinlägg i Expressen 1976 om ”Pomperipossa i Monismanien” som betalade mer än 100 procent i skatt.

⁴⁴ Prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU9, s. 11, rskr. 2000/01:26.

⁴⁵ SOU 2003:88. Kommittén tillsattes november 2001 och överlämnade slutbetänkandet november 2003.

⁴⁶ Prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, s. 15–21, rskr. 2004/05:13. Propositionen lades maj 2004 och överensstämde i huvudsak med förslagen i slutbetänkandet från Utjämningskommittén.

att stimulera skattekraften väsentligt via minskad grad av utjämning. För bidragskommunerna förblev kompensationsgraden däremot 95 procent.

Den andra förändringen gällde inkomstnivån på utjämningen. Tidigare utjämnades kommunernas skattekraft vid rikets genomsnittliga skattekraft. Sedan 2005 utjämnas den i stället vid 115 procent av rikets genomsnittliga skattekraft.⁴⁷ De extra 15 procenten finansieras av staten. Tidigare hade den statliga finansieringen i stället betalats ut som ett generellt invånarbidrag, men det avskaffades med reformen. Som nämnts i teoriavsnittet 2.2 var anledningen till denna förändring att det ansågs vara ett problem för systemets transparens och legitimitet att många kommuner bidrog till inkomstutjämningen med höga belopp, även om de fick det generella bidraget från staten.⁴⁸

De kommuner som omfattades av den sänkta kompensationsgraden var de med en skattekraft på minst 15 procent över snittet och som alltså var avgiftskommuner enligt det nya systemet. Mellan 2005 och 2019 varierade antalet mellan 11 och 15. I det gamla systemet var avgiftskommunerna betydligt fler; 2004 var det 54 kommuner (som alltså hade en skattekraft över genomsnittet).⁴⁹

2.3.3 2014 års sänkning av kompensationsgraden

År 2014 sänktes kompensationsgraden ytterligare för avgiftsbetalande kommuner. Den sattes då till 60 procent av den egna skattekraften i intervallet 115–125 procent av rikets genomsnittliga skattekraft, medan den fortsatt var 85 procent av den egna skattekraften över 125 procent av rikets genomsnittliga skattekraft.⁵⁰

Regelförändringen innebar att incitamenten för att stimulera tillväxten främst stärktes för de sex kommuner med en skattekraft i intervallet 115–125 procent av genomsnittet 2014. I och med att endast 60 i stället för 85 procent av ökningarna i den egna skattekraften kom att tillfalla inkomstutjämningen fick de alltså behålla 25 procentenheter mer på marginalen. Även kommunerna med allra högst skattekraft (över 125 procent av snittet) omfattades av förändringen. I intervallet 115–125 procent tillämpades även för dessa kommuner den 60-procentiga kompensationsgraden. Detta innebar att deras bidrag till utjämningen minskade. Däremot innebar förändringen inte stärkta incitament för dessa kommuner på samma sätt, eftersom 85 procent av *ytterligare* ökningarna av den egna skattekraften fortfarande gick till inkomstutjämningen. För denna grupp blev den sänkta kompensationsgraden i det specifika intervallet i stället en ren inkomstökning i form av en fast avgiftssänkning.

⁴⁷ Specifikt höjdes det så kallade skatteutjämningsunderlaget (se faktaruta på s. 16) från 100 till 115 procent av medelskattekraften.

⁴⁸ Statskontoret, *Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993-2017*, s. 16.

⁴⁹ Riksrevisionens bearbetning av data från Statistiska centralbyrån.

⁵⁰ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25, avsnitt 3.6.3, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14:69. Regelförändringen bereddes internt inom Regeringskansliet (Departementspromemoria Fi2012/4726, *Förslag till ändringar i inkomstutjämningen för kommuner och landsting*).

Förutom att den sänkta kompensationsgraden 2014 främst kan tänkas ha påverkat skattekraften i endast sex kommuner blev den dessutom tillfällig. År 2016 återställde den nya regeringen kompensationsgraden till 85 procent för samtliga avgiftskommuner.⁵¹

2.4 Tidigare studier av inkomstutjämnings effekter

Kunskapen om inkomstutjämnings effekter baserad på svenska förhållanden är relativt begränsad. De studier som finns har främst utförts inom ramen för de utredningar som har haft i uppgift att se över inkomstutjämnings.

I en bilaga till ett betänkande från 1994 finns en analys av utjämningsystemet från teoretiska utgångspunkter.⁵² En slutsats är att utformningen av utjämningsystemet sannolikt har en marginell betydelse för den ekonomiska tillväxten och begränsad effekt på enskilda kommuners ambitioner att öka skatteunderlaget. Utifrån analysen dras också slutsatsen att kommuner ofta ägnar sig åt tillväxtfrämjande åtgärder oavsett grad av utjämnings eftersom åtgärderna kan generera andra värden oberoende om skatteunderlaget eller skatteinkomsterna ökar.

Inför den större förändringen i inkomstutjämnings 2005 hade den parlamentariska Utjämningskommittén i uppgift att analysera inkomstutjämningsystemet. Slutbetänkandet⁵³ tar upp de negativa marginaeffekter som systemet ger upphov till, specifikt för Pomperipossakommunerna. Utredningen konstaterar att denna effekt är eliminerad i och med den justering som infördes 2001 (se ovan). Därutöver noteras att vissa anser att den långtgående utjämnings gör att det saknas incitament att öka den egna skattekraften. Det saknas dock en egen empirisk analys av vad utredningen baserade sin slutsats på.

Den efterföljande parlamentariska Utjämningskommittén⁵⁴ konstaterade i sitt slutbetänkande⁵⁵ att det finns få studier av inkomstutjämnings tillväxthämmande incitament, och gav i uppdrag åt Institutet för näringslivsanalys vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping att studera detta. I studien⁵⁵ kunde man inte finna belägg för en tillväxthämmande effekt. Enligt rapporten bestäms den ekonomiska tillväxten inte av "var man bor utan av var man arbetar". Eftersom attraktiviteten i boendemiljön avgör var invånare med höga inkomster bor har kommunerna små möjligheter att påverka tillväxten. I rapporten dras i stället slutsatsen att det framför allt är storleken på den lokala

⁵¹ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 25, avsnitt 3.6.3, bet. 2015/16:FiU3, rskr. 2015/16:105. Regelförändringen bereddes internt inom Regeringskansliet (Departementspromemoria Fi2015/379, *Ändrad inkomstutjämnings för kommuner och landsting*).

⁵² SOU 1994:144, bilaga 8.

⁵³ SOU 2003:88, s. 62–63.

⁵⁴ SOU 2011:39.

⁵⁵ SOU 2011:39, bilaga 6.

arbetsmarknadsregionen (LA-regionen) som är avgörande för tillväxten. Utjämningsystemet ansågs därvid ha en förhållandevis positiv inverkan på utvecklingen i de mindre LA-regionerna. Kommitténs egna slutsatser överensstämde i allt väsentligt med rapportens.⁵⁶

Riksrevisionen konstaterar att det visserligen kan vara rimligt att utgå från LA-regioner snarare än kommuner i en generell tillväxtanalys. En invändning mot rapporten är däremot att ett sådant angreppssätt gör att det är svårt att analysera incitamenten som just kommunerna möter. Det är just över kommuner som inkomstutjämnningen utjämnar. Genom att utgå ifrån att tillväxten i stället bestäms på regionnivå riskerar därför eventuella negativa bieffekter av systemet att redan på förhand förbises.

Genom att analysera 2001 års justering av systemet för Pomperipossakommunerna utvärderas inkomstutjämnningens kommunalekonomiska incitament i en rapport från 2005 av Siverbo. Där konstaterar Siverbo att negativa incitament visserligen föreligger, men från den statistiska analysen drar han slutsatsen att de inte tycks påverka tillväxten.⁵⁷ Samtidigt konstateras i rapporten att de tillväxtfrämjande *satsningarna procentuellt sett ökar mest* bland de kommuner vars incitament stärktes, även om *andelen kommuner* som ökade sina satsningar var något lägre. Resultaten i rapporten är därmed inte helt entydiga.

De två rapporterna är de enda studier som direkt berör den svenska inkomstutjämnningens tillväxthämmande incitament. Indirekt kommer även Edmark och Ågren (2008) in på detta. Fokus i deras analys är graden av skattekonkurrens mellan svenska kommuner, vilket kan motverka effekter av utjämnning (se avsnitt 2.2.2). De finner bland annat att skattekonkurrensen var lägre efter 1996 års statsbidragsreform, som var grunden till det nuvarande utjämningsystemet. En möjlig tolkning av detta är att kommunerna upplevde att reformen innebar ökad utjämnning.⁵⁸

⁵⁶ SOU 2011:39, s. 58–61.

⁵⁷ Siverbo, *Inkomstutjämnning och kommunalekonomiska incitament*, 2005.

⁵⁸ Edmark och Ågren, "Identifying Strategic Interactions in Swedish Local Tax Policies", 2008.

3 Kommuners arbete med lokal tillväxt

I kapitlet redovisas övergripande slutsatser från forskningslitteraturen om lokal tillväxt som begrepp och om förutsättningarna för kommuners tillväxtarbete. Därefter följer resultat och iakttagelser från Riksrevisionens enkät till kommuner om deras arbete med lokal tillväxt. Kapitlet är deskriptivt och syftar till att ge ett bredare perspektiv på lokal tillväxt än tillväxt i just skattekraft.

3.1 Lokal tillväxt enligt kommunforskningen

Forskningslitteraturen om lokal tillväxt diskuterar ett stort antal aspekter av tillväxt, främst rörande ekonomisk tillväxt. Vanligt förekommande mått på lokal tillväxt är inkomst per invånare,⁵⁹ antalet arbetstillfällen⁶⁰ och befolkningstillväxt.⁶¹ Enligt en litteraturgenomgång i en studie från 2012⁶² har dessa mått och dimensioner också betydelse i praktiken för den lokala tillväxten, om än i varierande omfattning. En central slutsats är att det inte är entydigt vad kommunal tillväxt är eller hur det ska hanteras. Med andra ord är tillväxtfrågan i kommunerna komplex. Hur en kommun väljer att definiera kommunal tillväxt avgörs av vad som är relevant för just den att fokusera på, till exempel befolkningstillväxt eller antalet sysselsatta i kommunen.

⁵⁹ Se till exempel Wolman och Spitzley, "The Politics of Local Economic Development", 1996; Bartik, "Solving the Problems of Economic Development Incentives", 2005; Sands och Reese, "Cultivating the Creative Class: And What About Nanaimo?", 2008; Ott och Soretz, "Growth Strategies: Fiscal versus Institutional Policies", 2008.

⁶⁰ Se till exempel Wolman och Spitzley, "The Politics of Local Economic Development", 1996; Bartik, "Solving the Problems of Economic Development Incentives", 2005; Heldt Cassel, "Trying to be Attractive: Image Building and Identity Formation in Small Industrial Municipalities in Sweden", 2008; Sands och Reese, "Cultivating the Creative Class: And What About Nanaimo?", 2008; Trendle, "The Determinants of Population and Employment Growth in Small Queensland Regions", 2009; Robichau, "The Effects of Economic Development Strategies in Local Municipalities", 2010.

⁶¹ Se till exempel Westholm m.fl., *Att leva med befolkningsförändringar: Demografiska utmaningar och kommunernas handlingsutrymme*, 2004; Heldt Cassel, "Trying to be Attractive: Image Building and Identity Formation in Small Industrial Municipalities in Sweden", 2008; Sands och Reese, "Cultivating the Creative Class: And What About Nanaimo?", 2008; Bjørnå och Aarsæther, "Combating Depopulation in the Northern Periphery: Local Leadership Strategies in two Norwegian Municipalities", 2009; Trendle, "The Determinants of Population and Employment Growth in Small Queensland Regions", 2009.

⁶² Fjertorp, Larsson och Mattisson, *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*, 2012, s. 7.

Vilken faktor som är relevant att fokusera på eller mäta beror i sin tur på historik och strukturella förutsättningar, såsom kommunens näringslivsstruktur och demografi. Exempelvis är tillväxtutmaningen för kommuner med en snabbt ökande folkmängd att anpassa strukturen och öka servicekapaciteten.⁶³

I kommuner med krympande befolkning och utebliven tillväxt i traditionell mening är förutsättningarna annorlunda. Där behövs snarare ”tillväxtpolitisk moteld” och ”anpassningspolitik” i stället för tillväxtpolitik, såtillvida att verksamheten behöver anpassas efter rådande och framtida begränsade förutsättningar.⁶⁴ En mer pessimistisk slutsats är att det är enklare att säga vilka tillväxtsatsningar som *inte* fungerar.⁶⁵

Även kommunens ekonomiska geografi spelar roll. I en studie från 2018⁶⁶, baserad på en enkät till kommuner, konstateras att städer och landsbygdskommuner som i högre grad är beroende av den lokala arbetsmarknaden arbetar mer aktivt med lokal tillväxt jämfört med utpendlingskommuner.⁶⁷ Tillväxtarbetet riskerar dock att bli ett nollsummespel där kommunerna konkurrerar med varandra om invånare, arbetstagare med mera.⁶⁸

Det finns alltså en mängd olika faktorer som påverkar hur kommuner ser på tillväxt och vad de därmed väljer att arbeta aktivt med. Vad som däremot är gemensamt för kommunerna, oavsett förutsättningar, är att de i hög grad är beroende av andra aktörer: Kommunen kan genom egna aktiviteter initiera och underlätta olika aktiviteter, men kraften och hastigheten i utvecklingen kommer utifrån, genom till exempel investeringar eller aktiviteter hos andra aktörer.⁶⁹ Olika kontaktytor och nätverk är därför centrala för kommunernas näringslivsfunktioner. Det faktum att kommuners tillväxtarbete har breddats ställer också krav på samverkan inom de kommunala organisationerna.⁷⁰

⁶³ Fjertorp, Larsson och Mattisson, *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*, 2012, s. 15. Att kommunerna har olika förutsättningar och ambitioner för tillväxtarbete är en vanlig slutsats hos till exempel Sands och Reese, 2008, och Robichau, 2010. Enligt Sands och Reese, 2008, går det inte heller att säga att en viss tillväxtstrategi skulle vara bättre än andra.

⁶⁴ Syssner, *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*, 2018.

⁶⁵ Mörk, Erlingsson och Persson, *Kommunernas framtid*, 2019, s. 146.

⁶⁶ Hermelin och Trygg, *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete - En studie av kommunernas näringslivsfunktioner*, 2018, s. 49 f.

⁶⁷ Slutsatsen att varje kommun definierar lokal tillväxt utifrån sin historik och sina lokala förutsättningar dras även i en studie av Fjertorp, Mattisson och Thomasson, 2013. Syftet var att fånga den samlade synen på tillväxt och hur kommuner arbetar strategiskt med tillväxtfrågor, vilket vanligen sker genom tillväxtstrategier. Strategierna bygger på att anpassa kommunens egna resurser och insatser för att involvera och engagera andra aktörer i arbetet med att förverkliga kommunens vision.

⁶⁸ Mörk, Erlingsson och Persson, *Kommunernas framtid*, 2019, s. 147.

⁶⁹ Fjertorp, Larsson och Mattisson, *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*, 2012, s. 7.

⁷⁰ Hermelin och Trygg, *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete - En studie av kommunernas näringslivsfunktioner*, 2018, s. 49 f.

Sammanfattningsvis handlar lokal tillväxt enligt forskningen till stor del om befolkningstillväxt, sysselsättningstillväxt och i viss mån ökade inkomster för kommunens företag och invånare. Därutöver kan tillväxt också ses i ett bredare välfärdsperspektiv, till exempel att skapa delaktighet och trygga livsmiljöer. Begreppet hållbar tillväxt har också fått ett allt större utrymme i kommunernas tillväxtvisioner och innebär en balans mellan bland annat ekonomisk och social tillväxt. En gemensam nämnare för alla tillväxtvisioner är att de ska bidra till att göra kommunen attraktiv.⁷¹

3.2 Riksrevisionens enkätundersökning om kommuners arbete med lokal tillväxt

För att få en uppfattning om hur kommuner ser på lokal tillväxt som begrepp och hur de arbetar med lokal tillväxt har vi genomfört en webbaserad enkätundersökning som riktade sig till ett urval bestående av 86 kommuner. Av dessa svarade 60 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 70 procent.⁷²

3.2.1 Lokal tillväxt som begrepp

När det gäller frågan om hur kommuner ser på lokal tillväxt handlar det framför allt om fler invånare och fler arbetstillfällen, men också om fler företag. En ökad skattekraft kan ses som en konsekvens av dessa tre alternativ, och att bedöma det som viktigt i sig är inte lika vanligt. Detta framkommer av kommunernas rangordning av de fem alternativa tillväxtbegrepp som var angivna i enkäten.

Drygt en tredjedel av de svarande har också lämnat fristående kommentarer om hur de ser på lokal tillväxt som begrepp. En återkommande synpunkt är att samtliga tillväxtbegrepp hänger samman och att det därför är svårt att rangordna alternativen. Några kommuner menar att det mest avgörande för tillväxt i ekonomiska termer är antalet arbetade timmar, och för det behövs bland annat fler invånare, särskilt i kommuner med låg arbetslöshet.

3.2.2 Kommuners tillväxtarbete

Kommuner samarbetar och ingår i nätverk

En övervägande del av de svarande (87 procent) uppger att kommunala åtgärder och satsningar har stor eller mycket stor betydelse för tillväxten i den egna kommunen. Den vanligaste formen för arbete med tillväxtfrågor är genom samarbete och nätverk med andra kommuner (samtliga svarande) och med

⁷¹ Fjertorp, Mattisson och Thomasson, *Kommunala tillväxtstrategier. Mobilisering av aktörer och resurser*, 2013.

⁷² Urvalet gjordes strategiskt för att täcka både kommuner som omfattats och kommuner som inte omfattats av de regelförändringar i inkomstutjämnningen som studeras i granskningen. Någon jämförelse mellan grupperna har dock inte gjorts då kommunerna i varje grupp är relativt få. För en närmare redovisning av enkätundersökningens urval, genomförande och svar, se bilaga 2.

företag. Samarbete sker även med statliga företrädare/myndigheter, regionala företrädare och/eller företrädare med EU-anknytning. Många kommuner har en särskild funktion som arbetar med tillväxtfrågor. Samtidigt är det vanligt att tillväxtfrågor ingår i budgetarbetet för en kommuns alla nämnder och förvaltningar.

Insatser görs för att öka byggandet och förbättra den kommunala servicen

De två enskilt viktigaste insatsområdena i kommunernas arbete med att främja den lokala tillväxten är att underlätta för/öka byggande och att förbättra den kommunala servicen för företag och invånare. Att förbättra pendlingsmöjligheterna och ge stöd till nyanlända och unga för att komma i arbete ses också som betydelsefulla insatser. Att stimulera småföretagande och underlätta för företagsexpansion och/eller företagsetableringar rankas högt av de svarande kommunerna men inte lika högt som andra insatsområden. Det anses heller inte vara särskilt viktigt att attrahera/behålla statliga jobb.

Konkreta satsningar på tillväxt

I enkäten har kommunerna fått möjlighet att uppge vilka konkreta åtgärder och satsningar de inlett eller genomfört under de senaste tre åren för att stimulera kommunens tillväxt. Kommunernas frisvar varierar och har därför kategoriserats i tabell 1.

Som framkommer i tabellen har olika byggsatsningar varit frekventa. Många kommuner har genomfört insatser för att förbättra förutsättningarna för ett ökat byggande, till exempel genom att effektivisera plan- och byggprocesserna och upplåta mark. I detta kan ingå att vara en attraktiv part för byggaktörer genom att erbjuda tydliga krav, effektiva processer och attraktiva projekt. Man har även arbetat aktivt för att öka antalet aktiva byggaktörer i kommunen. Kommuner har byggt bostäder och skolor, men också genomfört större projekt inom samhällsbyggnad och stadsutveckling, till exempel ny stadsdelsbebyggelse.

Av svaren framkommer också att rådgivning och service till företag är grundläggande för arbetet med lokal tillväxt. Detsamma gäller samverkan med andra kommuner, med näringslivet och inom övriga nätverk. Det är också vanligt med insatser för att förbättra matchningen på den lokala arbetsmarknaden. Exempel är olika typer av utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, eller projekt med företag och skolor för att underlätta rekrytering och därmed få fler invånare i arbete.

Tabell 1 Områden där kommunerna inlett satsningar för att stimulera tillväxten

	Andel (%)
Byggande	73
– Förbättra plan- och byggprocesser	28
– Avsätta/köpa mark	22
– Stimulera till ökat byggande/ökad samhällsbyggnation	50
Infrastruktur	37
– Kollektivtrafik, vägar, VA-nät, fiberutbyggnad med mera	30
– Övrigt (digitalisering med mera)	18
Företagande	60
– Företagskontakter, rådgivning och etablering	47
– Förbättrad service, handläggning och tillsyn	13
– Innovation, hållbarhet med mera	7
Samverkan	55
– Näringsliv	23
– Kommuner	12
– Övrigt (till exempel statliga myndigheter, regioner, kommunalförbund, lärosäten, byggherrar och fastighetsägare)	30
Utbildning och arbete	33
Turism och besöksnäring	8

Anm.: Riksrevisionens kategorisering av kommunernas frisvar på frågan om vilka konkreta åtgärder/satsningar kommunen inlett/genomfört under de senaste tre åren, andel kommuner som angett satsningar inom respektive område. Andelen per område (till exempel byggande) avser andel kommuner som uppgett minst en satsning inom området.

Brist på lediga bostäder och byggbar mark hindrar tillväxten

Kommunerna har ombetts att i enkäten bedöma nio påståenden om olika hinder i sitt tillväxtarbete. Där framkommer att de två enskilt vanligaste hindren är bristen på lediga bostäder och byggbar mark. Tillväxtarbetet försvåras också av brist på utbildad arbetskraft på den lokala arbetsmarknaden och brister i infrastruktur och kommunikationer, följt av att regelverken uppfattas vara komplicerade eller inte ändamålsenliga. Regelverken kan till exempel gälla konkurrenslagstiftning, statsstödsregler, plan- och byggnadsprocesser och upphandlingsregler. En kommun kommenterar: "Hindren för tillväxt består för närvarande till stor del av växtvärksrelaterade utmaningar".

Enligt kommunforskningen (se avsnitt 3.1) beror den lokala tillväxten i hög grad av vad andra aktörer gör, vilket den enskilda kommunen kan ha svårt att påverka. Detta är också i linje med slutsatsen i rapporten från Handelshögskolan i Jönköping (se avsnitt 2.4). Men enligt enkätsvaren bedöms, som nämnts, olika kommunala åtgärder och satsningar snarare ha stor betydelse för tillväxten i den egna kommunen. Det ses exempelvis inte som något betydande hinder för den egna tillväxten att invånarna i vissa kommuner tenderar att arbeta i grannkommunen.

Ett annat påstående som bedöms ha inga eller endast måttligt försvärande effekter för tillväxtarbetet är avsaknad av tydliga politiska mål och prioriteringar. Nästan alla kommuner ser aktuella politiska mål och prioriteringar som problemfria. I sammanhanget kan noteras att i stort sett samtliga kommuner i enkäturvalet har en dokumenterad näringslivspolicy eller ett näringslivsprogram innehållande allt från långsiktiga strategier/visioner till konkreta åtgärder och handlingsplaner.⁷³

Näringslivsfrämjande åtgärder i Räkenskapssammandraget

I Räkenskapssammandraget finns en post för så kallade näringslivsfrämjande åtgärder.⁷⁴ I denna post ryms genomförda, riktade åtgärder för att främja näringslivsstrukturen i en kommun, till exempel bidrag till näringslivsbolag, informationsinsatser och marknadsföring.

I enkäten ställde vi frågan vilka utgifter som har rymts inom denna post för kommunerna under de senaste tre åren. Svaren visar på en stor spännvidd. I huvudsak redovisas personalkostnader för anställda som arbetar med näringslivsutveckling och information/kommunikation. En mindre del avser avgifter och ersättningar till organisationer och företag som arbetar med näringslivsfrågor och stadsutveckling. Kostnader för marknadsföringsinsatser och rådgivning till nystartade företag förekommer också. I några kommuner ingår planarbete och strategiska markinköp.⁷⁵

⁷³ Detta framgår av en genomgång av kommunernas externa webbplatser som gjordes inför utskicket av enkäten, i syfte att få en övergripande bild av deras arbete med lokal tillväxt. På webbplatserna redovisas tillväxtarbetet typiskt ur ett brett perspektiv snarare än efter renodlade näringslivsfrågor. Att alla kommuner avsätter resurser för lokalt tillväxtarbete, och att detta arbete har breddats över tid, understöds även i enkätstudien i Hermelin och Trygg, 2018, om lokalt utvecklings- och tillväxtarbete.

⁷⁴ Räkenskapssammandraget är ett dataunderlag från kommuner och regioner med uppgifter om årets intäkter och kostnader, i syfte att ge tillförlitlig information om kommunsektorns ekonomi, nuläge och utveckling. Underlaget skickas varje år till Statistiska centralbyrån.

⁷⁵ Kommunerna ombads också uppge huruvida posten i Räkenskapssammandraget ger en rättvisande bild av kommunens näringslivsfrämjande åtgärder. Runt hälften av kommunerna bedömer att posten till stor eller mycket stor del ger en rättvisande bild, och ytterligare en fjärdedel anser att bilden är rättvisande i viss omfattning.

3.3 Huvudsakliga iakttagelser

De huvudsakliga iakttagelserna från kapitlet är:

- Lokal tillväxt är ett mångbottnat begrepp. Enligt forskningen om lokal tillväxt skiljer det sig mellan kommuner vilka faktorer och insatser som är mest relevanta, och det beror bland annat på kommunens strukturella förutsättningar. En risk med kommunernas tillväxtarbete är att det blir ett nollsummespel där kommunerna tävlar med varandra om invånare och arbetstagare.
- Också enligt Riksrevisionens kommunenkät är det svårt att bedöma vilken faktor som är den enskilt viktigaste för den lokala tillväxten. Till stor del handlar det om att skapa fler arbetstillfällen och locka fler invånare till kommunen, men också fler företag. En ökad skattekraft kan ses som en konsekvens av dessa tre faktorer, men att uttalat ange det som ett mål i sig är inte lika vanligt.
- Kommunala åtgärder och satsningar bedöms ha stor eller mycket stor betydelse för tillväxten i den egna kommunen, och den vanligaste formen för tillväxtarbetet är samarbete och nätverk med andra kommuner och med företag.
- Kommunerna arbetar brett med tillväxtfrågor, och de viktigaste insatsområdena för kommuners arbete med att främja den lokala tillväxten är dels att underlätta för/öka byggande, dels att förbättra den kommunala servicen för företag och invånare. Därutöver ses insatser för att förbättra pendlingsmöjligheterna och stödja nyanlända och unga för att komma i arbete som betydelsefulla insatser. Dessa bedömningar återspeglas i kommunernas konkreta tillväxtarbete.

4 Vilken effekt har inkomstutjämnings på kommunernas skattekraft?

Detta kapitel redovisar resultatet av Riksrevisionens analys av granskningsfrågan: Vilken effekt har den kommunala inkomstutjämnings på kommunernas skattekraft?

Kapitlet inleds med en beskrivning av den metod som använts för att skatta inkomstutjämnings effekt (en mer detaljerad metodbeskrivning återfinns i bilaga 3). Därefter följer en redovisning av de huvudsakliga resultaten från analysen. Kapitlet summeras med de huvudsakliga iakttagelserna.

4.1 Metod för att fånga utjämnings effekt

För att mäta hur den kommunala inkomstutjämnings påverkar kommunernas skattekraft tillämpas kvantitativa metoder för effektutvärdering. De förändringar som över tid gjorts i systemets utformning gör att metoden som kallas ”difference-in-differences” (DiD) kan tillämpas. Metoden bygger på att det har skett en ”behandling” vars effekt man vill mäta, och att denna behandling påverkar några men inte alla av de observationer man vill studera. Den effekt man på så sätt mäter är hur utfallet utvecklas över tid – före och efter behandlingen – och specifikt hur denna utveckling sett ut bland de som påverkats av en förändring (”behandlingsgruppen”) jämfört med övriga (”kontrollgruppen”).

I granskningen utgörs behandlingen av de tre förändringar som gjorts i inkomstutjämnings och som redogjorts för i kapitel 2. De observationer som studeras är kommunerna, och utfallet av intresse är kommunernas skattekraft. Behandlingsgruppen är de kommuner som påverkats av en viss förändring, medan övriga jämförbara kommuner utgör kontrollgrupp.

All analys görs på kommunnivå (eller på grupper av kommuner).⁷⁶ Analysperioden för de tre regelförändringar som studeras är följande:

- 2001 års regelförändring studeras över perioden 1998–2004. Det inledande året har valts med hänsyn tagen till att en viss tid gått sedan utjämnings systemet som helhet infördes 1996. Det avslutande året har bestämts utifrån att nästa regelförändring infördes året därpå.
- 2005 års regelförändring studeras över perioden 1998–2013 eller 2003–2013 (det har visat sig vara svårt att hitta jämförbara kommuner med den längre perioden). Även här har det avslutande året bestämts utifrån att nästa regelförändring infördes året därpå.

⁷⁶ Följande kommuner undantas från analysen: Gotland (där kommunen även ansvarar för de uppgifter som i andra län åligger regioner), Nykvarn och Södertälje (som blev två kommuner så sent som 1999) samt Knivsta och Uppsala (som blev två kommuner 2003).

- 2014 års regelförändring studeras över perioden 2005–2015. Det inledande året har bestämts utifrån att urvalet begränsas till de kommuner som påverkades av regelförändringen 2005. Det avslutande året har bestämts utifrån att regelförändringen återställdes redan 2016.

Skattekraften är definierad enligt taxeringen år $t - 1$ avseende inkomster år $t - 2$. För att kunna fånga en eventuell effekt mäts därför skattekraften år $t + 2$. Då den ekonomiska forskningen inte specificerar några tänkbara tillväxtfrämjande åtgärder är det svårt att anta något närmare om timingen. Hur långt efter år $t + 2$ en effekt kan ta vid är därför en empirisk fråga.

Data kommer i huvudsak från befintliga kommunregister från SCB samt databasen Kolada. Därutöver har individdata från LISA-databasen använts för att skapa ett antal kommunvariabler som inte funnits att tillgå på annat sätt.

DiD är en väletablerad metod inom effektutvärdering. Den bygger på att det så kallade parallella trend-antagandet håller, vilket måste bedömas och testas i varje enskilt fall. Antagandet om parallella trender innebär att det visserligen får finnas nivåskillnader mellan behandlings- och kontrollgruppen, men nivåskillnader som inte orsakas av den förändring som studeras måste vara konstanta över tid.

För vår analys innebär antagandet att skattekraften i de kommuner som påverkades respektive inte påverkades av förändringarna skulle ha utvecklats parallellt, om det inte hade varit för förändringarna i utjämningsystemet. Med andra ord antas att kontrollgruppen fångar behandlingsgruppens ”kontrafaktiska utveckling” – så som skattekraftens utveckling hade sett ut om det inte vore för den förändring som studeras.

Ett vanligt sätt att bedöma om behandlings- och kontrollgruppen skulle ha utvecklats på samma sätt om det inte hade varit för behandlingen är att analysera om utvecklingen var parallell *innan* behandlingen trädde i kraft. Tanken är att om utvecklingen var parallell innan är det också troligt att den fortsatta utvecklingen (den kontrafaktiska utvecklingen) skulle ha varit det. Eventuella skillnader som uppstår efter att behandlingen trädde i kraft kan då hänföras till själva behandlingen, det vill säga vara en effekt av regelförändringen. Och tvärtom, om utvecklingen innan inte är parallell går det inte att med säkerhet säga att skillnader efteråt verkligen är en effekt av regelförändringen.

För att undersöka om antagandet om parallella trender håller jämförs därför skattekraftens utveckling fram till respektive regelförändring bland de kommuner som påverkades respektive inte påverkades.⁷⁷ Dessutom testar vi om resultaten förändras om vi kontrollerar för att skattekraften av någon anledning skulle ha ökat mer i vissa kommuner, generellt över hela analysperioden. Genom att kontrollera för att den generella trenden i skattekraft kan se olika ut i olika

⁷⁷ Jämförelsen görs dels med en grafisk analys, dels med statistiska test.

kommuner säkerställs att en uppmätt effekt på skattekraften inte drivs av en generell skillnad i utveckling mellan behandlings- och kontrollgruppen.⁷⁸

Kontrollgruppen behöver utgöras av kommuner som på förhand kan anses vara jämförbara med behandlingsgruppen. Därför definierar vi grupperna för respektive regelförändring kronologiskt. Med det menas att vår studie av regelförändringen 2005 endast inkluderar kommuner som påverkades av regelförändringen 2001 på ett liknande sätt. När vi sedan studerar regelförändringen 2014 inkluderar vi endast de som också påverkades av 2005 års förändring.

Den effekt som skattas med DiD-metoden gäller tekniskt sett de kommuner som direkt berörs av den aktuella förändringen. Huruvida de skattade effekterna kan generaliseras till övriga kommuner beror på hur behandlingsgrupperna skiljer sig åt i övrigt. Förutom att skattekraften är högre och skattesatsen generellt sett lägre i dessa kommuner visar deskriptiv statistik att de har större befolkning, fler som pendlar och högre utbildningsnivå än övriga kommuner.⁷⁹ Generaliseringar av resultaten bör därför göras med viss försiktighet.

Förutom att resultaten bör generaliseras restriktivt är de tre förändringarna där DiD-metoden tillämpas förknippade med olika metodologiska svårigheter:

- 2001 års justering var komplext utformad, vilket gör att det inte är uppenbart vilken effekt regelförändringen kan förväntas ha haft. Det försvårar i sin tur tolkningen av resultaten. Ett annat problem är att det endast är bland bidragskommunerna som behandlings- och kontrollgruppen har visat sig vara jämförbara.
- 2005 års sänkning av kompensationsgraden är den förändring som i *teorin* tydligast påverkade kommunernas incitament att stimulera skattekraften i behandlingsgruppen. Däremot har det även här visat sig vara svårt att hitta en jämförbar kontrollgrupp, vilket gör att det inte går att tolka de skattade förändringarna i skattekraft som effekter av regelförändringen.
- 2014 års sänkning av kompensationsgraden påverkade endast sex kommuner på marginalen. Dessutom återställdes kompensationsgraden redan 2016. Att sänkningen påverkade få kommuner och att den varade i endast två år gör att det kan vara svårt att fånga en eventuell effekt av regelförändringen.

⁷⁸ Tekniskt görs detta i regressionerna genom att inkludera separata linjära trender för varje kommun. Lutningen på de kommunspecifika trenderna skattas med data fram till respektive regelförändring; se till exempel Bhuller et al. (2013).

⁷⁹ Detta gäller framför allt 2005 och 2014 års regelförändringar. Se tabell C1–C3, bilaga 3.

4.2 Effekten på kommunernas skattekraft

I avsnittet redogörs för resultaten av Riksrevisionens analys av hur de tre olika regelförändringarna påverkat skattekraften. I avsnittet illustreras den kvantitativa analysen med ett antal figurer, men analysen omfattar även ett antal regressioner som återfinns i bilaga 3. Figurerna ger en övergripande bild av de effekter som skattas. Regressionernas syfte är att i) kvantifiera dessa effekter, ii) beräkna de skattade effekternas statistiska signifikans och iii) testa antagandet om parallella trender som ligger till grund för den statistiska modellen.

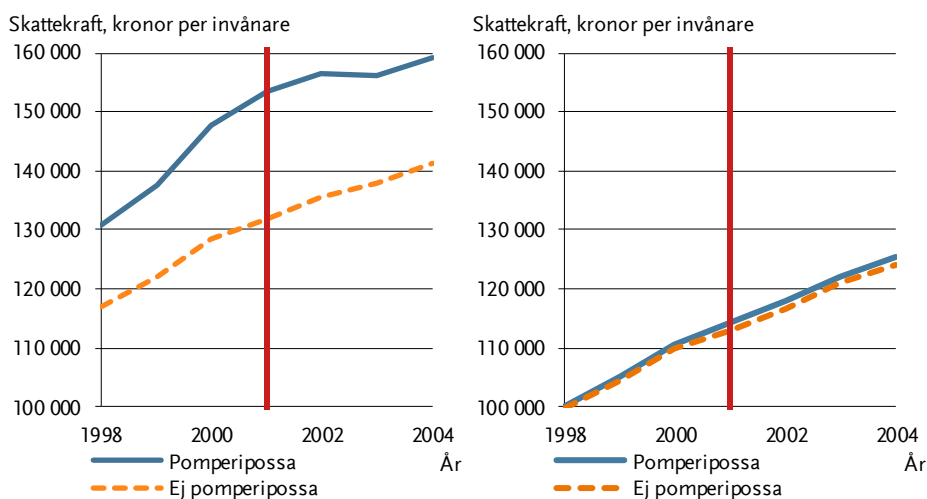
4.2.1 2001 års förändring för ”Pomperipossakommunerna”

I analysen av 2001 års regelförändring jämförs skattekraftens utveckling i de kommuner som påverkades (Pomperipossakommunerna) med utvecklingen i övriga kommuner. Två separata jämförelser görs beroende på om kommunerna också var avgiftskommuner eller inte 2001. Detta görs för att öka jämförbarheten innan regelförändringen, men också för att det är möjligt att själva effekten skiljer sig åt mellan avgifts- respektive bidragskommuner.

De två graferna i figur 1 illustrerar skattekraftens utveckling bland Pomperipossakommunerna och övriga, med avgiftskommunerna i den vänstra grafen och bidragskommunerna i den högra. En eventuell positiv effekt av justeringen motsvaras grafiskt av att skattekraften efter införandet ökar mer bland Pomperipossakommunerna än bland övriga. För att en sådan ökning ska kunna tolkas som en effekt behöver utvecklingen dessutom vara parallell innan införandet. Följande iakttagelser kan göras från figuren:

- För avgiftskommunerna (graf till vänster) utvecklas skattekraften visserligen annorlunda bland Pomperipossakommuner efter att regelförändringen trädde i kraft, men utvecklingen var inte parallell innan 2001.
- För bidragskommunerna (graf till höger) syns en något större ökning av skattekraften bland Pomperipossakommunerna än bland övriga efter att justeringen trädde i kraft. Här var utvecklingen parallell innan 2001.

Figur 1 Skattekraftens utveckling i grupper av kommuner uppdelade efter påverkan av regelförändringen 2001



Anm.: Skattekraft justerad för inflation, uttryckt i 2000 års penningvärde. Grafen till vänster inkluderar endast kommuner som var avgiftskommuner 2001 (32 i behandlingsgruppen och 22 i kontrollgruppen). Grafen till höger inkluderar endast kommuner som var bidragskommuner 2001 (51 i behandlingsgruppen och 180 i kontrollgruppen).

Källa: Riksrevisionens analys av data från Statistiska centralbyrån.

Regressionerna sätter siffror på dessa iakttagelser.⁸⁰ Specifikt visar de att Pomperipossakommunerna som också var avgiftskommuner hade en signifikant högre skattekraft efter reformen jämfört med basåret 1998, men att så var fallet även 1999 och 2000. För bidragskommunerna skattar vi inga signifikanta skillnader innan justeringen, men kort efter att justeringen trädde i kraft en i sammanhanget liten ökning på cirka 800 kronor per invånare.⁸¹ 800 kronor motsvarar runt en halv procent av den genomsnittliga skattekraften i behandlingsgruppen.

Sammantaget tyder dessa resultat på att justeringen 2001 inte påverkade skattekraftens utveckling särskilt mycket. Som nämnts var utformningen av justeringen relativt komplex, vilket innebär att det är oklart hur kommunernas incitament för tillväxt förändrades. Att skattekraften inte ökade mer påtagligt i de kommuner som omfattades kan därför inte tolkas som att incitamenten inte spelar någon roll.

Det är också tydligt att uppdelningen mellan avgifts- och bidragskommuner spelar roll för resultaten. Specifikt är det svårt att hitta en jämförbar kontrollgrupp till Pomperipossakommunerna bland avgiftskommunerna.

⁸⁰ Se tabell C4, bilaga 3.

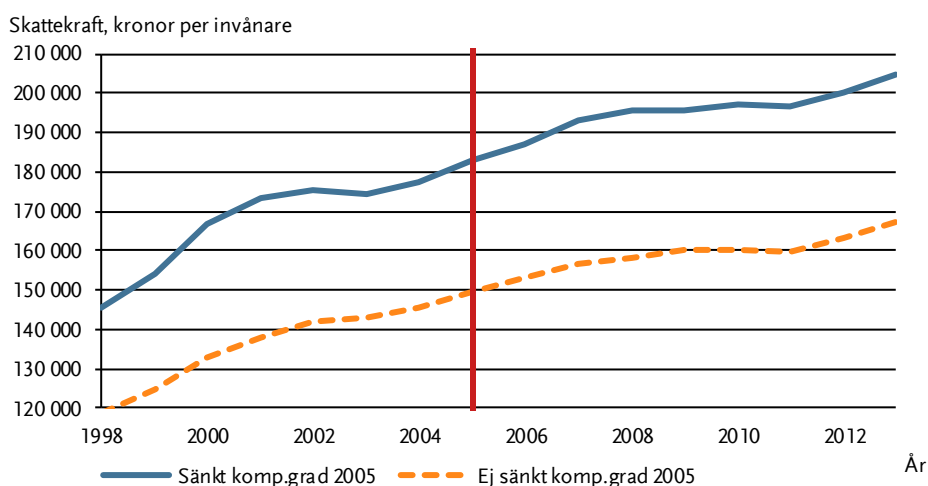
⁸¹ Med kontroller för kommunspezifika trender minskar detta belopp till cirka 600 kronor per invånare; se kolumn 3–4, tabell C4, bilaga 3.

4.2.2 2005 års sänkning av kompensationsgraden

Samtliga kommuner som påverkades av den sänkta kompensationsgraden 2005 (det vill säga behandlingsgruppen) var såväl avgiftskommuner som Pomperipossakommuner under ”pomperipossaperioden” 2001–2004. För att inte 2001 års justering ska orsaka skillnader mellan behandlings- och kontrollgruppen i 2005 års regelförändring, begränsas därför kontrollgruppen här till sådana kommuner. Med andra ord jämförs de som påverkades av sänkningen 2005 med en kontrollgrupp bestående av kommuner som också var avgiftskommuner och Pomperipossakommuner under 2001–2004.

Figur 2 illustrerar skattekraftens utveckling bland dessa två grupper under 1998–2013. Figuren visar tydligt att skattekraften genomgående var högre i behandlingsgruppen. Detta följer automatiskt av hur regelförändringen var konstruerad. Det som emellertid är intressant är att skillnaden mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen ökar över tid, delvis efter 2005 då kompensationsgraden för kommunerna i behandlingsgruppen sänktes.

Figur 2 Skattekraftens utveckling i grupper av kommuner uppdelade efter påverkan av regelförändringen 2005



Anm.: Skattekraft justerad för inflation, uttryckt i 2000 års penningvärde. Samtliga kommuner var såväl Pomperipossakommuner som avgiftskommuner under 2001–2004 (13 i behandlingsgruppen och 24 i kontrollgruppen).

Källa: Riksrevisionens analys av data från Statistiska centralbyrån.

Med en lägre kompensationsgrad minskar utjämningen genom att kommunerna får behålla en större del av tillväxten i den egna skattekraften, vilket kan antas öka incitamenten att stimulera skattekraften. Att skattekraften stiger mer efter 2005 bland de kommuner som därefter haft en lägre kompensationsgrad är därför en indikation på att inkomstutjämningen skulle kunna spela roll för skattekraftens

tillväxt. En sådan tolkning kräver att antagandet som ligger till grund för den empiriska modellen – att behandlings- och kontrollgrupperna annars skulle ha utvecklats parallellt – är uppfyllt. Detta är mer troligt om utvecklingen innan regelförändringen var parallell, vilket enligt figur 2 inte är fallet. Även regressionerna visar, med 1998 som basår, att skillnaderna mellan behandlings- och kontrollgruppen var statistiskt signifikanta samtliga år i perioden 1999–2004.⁸²

Endast om vi i stället för 1998 startar analysen 2003 är utvecklingen fram till regelförändringen parallell – så att den skattade skillnaden i skattekraft 2004 inte är statistiskt skild från skillnaden basåret 2003. Enligt regressioner på denna kortare tidsperiod är skattekraften i behandlingsgruppen därefter cirka 4 000 kronor högre per invånare och år, motsvarande cirka 2 procent av den genomsnittliga skattekraften i behandlingsgruppen.⁸³ Men eftersom behandlings- och kontrollkommunerna inte tycks vara jämförbara längre tillbaka i tiden kan inte den skattade ökningen tolkas som en effekt av den sänkta kompensationsgraden.

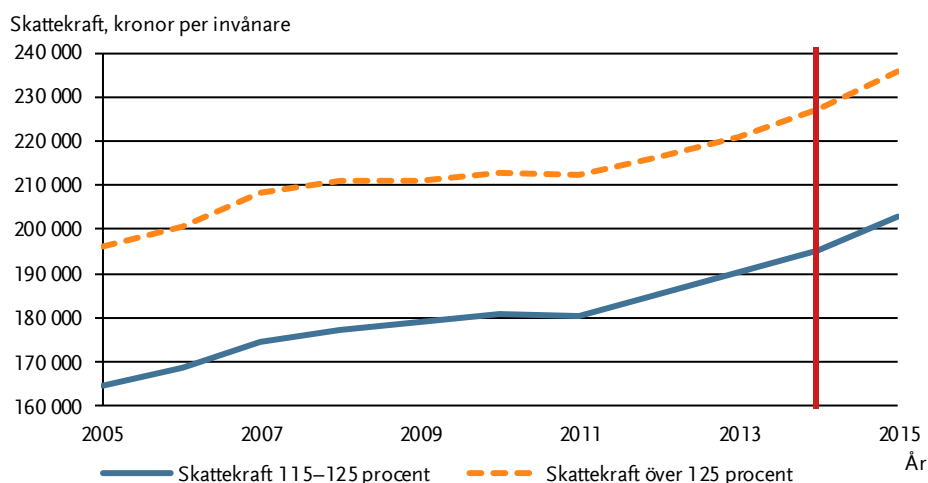
4.2.3 2014 års sänkning av kompensationsgraden

2014 års regelförändring omfattade alla kommuner med en skattekraft över 115 procent av rikets genomsnitt. Som beskrivits i avsnitt 2.3.3 stärktes incitamenten till att öka tillväxten dock främst för kommunerna med en skattekraft i intervallet 115–125 procent av rikets genomsnitt 2014. I analysen av 2014 års sänkning av kompensationsgraden jämförs därför dessa sex kommuner (behandlingsgruppen) framför allt med en kontrollgrupp bestående av de sju kommuner som hade en skattekraft över 125 procent av rikets; se figur 3. Samtliga dessa 13 kommuner hade tidigare omfattats av 2005 års regelförändring.⁸⁴

⁸² Se kolumn 1–2, tabell C6, bilaga 3.

⁸³ Se kolumn 3–4, tabell C6, bilaga 3.

⁸⁴ Ytterligare en kommun hade en skattekraft i intervallet 115–125 procent av genomsnittet 2014. I motsats till övriga kommuner här omfattades däremot inte denna kommun av 2005 års regelförändring perioden innan (2005–2013), och utesluts därför ur analysen.

Figur 3 Skattekraftens utveckling i grupper av kommuner uppdelade efter påverkan av regelförändringen 2014

Anm.: Skattekraft justerad för inflation, uttryckt i 2000 års penningvärde. Samtliga kommuner omfattades av 2005 års regelförändring någon gång under perioden 2005–2013 (sex i behandlingsgruppen och sju i kontrollgruppen).

Källa: Riksrevisionens analys av data från Statistiska centralbyrån.

Analysen i figur 3 replikerar resultaten från avsnittet ovan, att de kommuner som omfattades av 2005 års sänkning av kompensationsgraden (det vill säga samtliga kommuner i figuren) därefter hade en positiv skattekraftsutveckling. Däremot tycks inte 2014 års sänkning haft någon ytterligare effekt på tillväxten i skattekraften, varken det första eller det andra året då sänkningen gällde. Denna slutsats kan dras från såväl den grafiska analysen som regressionerna.⁸⁵ Slutsatsen stärks av att behandlings- och kontrollgrupperna i detta fall är jämförbara, i bemärkelsen att deras skattekraft utvecklades parallellt innan 2014.

Notera dock att regelförändringen omfattade få kommuner och varade i endast två år, vilket gör att det kan vara svårt att fånga en eventuell effekt.

⁸⁵ Se tabell C8, bilaga 3.

4.3 Effekten på kommunernas skattesats

Motiverat av ekonomisk teori har vi även skattat effekten av de tre regelförändringarna på kommunernas skattesatser. Analysen visar följande:

- De kommuner som omfattades av 2001 års justering hade därefter en signifikant högre skattesats än kontrollgruppen. Åter igen gör komplexiteten i utformningen av justeringen att resultatet är svårtolkat. Om justeringen hade stärkt incitamenten för tillväxt skulle effekten enligt teorin gå åt motsatt håll.⁸⁶
- Vi ser inga tydliga tendenser i skattesatsens utveckling bland de kommuner som omfattades av 2005 års sänkning av kompensationsgraden. En analys av den kortare perioden, 2003–2013, tyder på att skattesatserna minskade något, vilket är i enlighet med teorin. Men resultatet står sig inte i en analys av den längre perioden 1998–2013, och är alltså inte robust.⁸⁷

2014 års sänkning av kompensationsgraden tycks inte ha påverkat skattesatsen. Problemen med att reformen omfattade få kommuner och var kortvarig gäller, liksom i analysen av skattekraften, även i analysen av skattesatsen.⁸⁸

4.4 Huvudsakliga iakttagelser

De huvudsakliga iakttagelserna från kapitlet är:

- Justeringen 2001 som skulle minska de negativa marginaleffekterna av inkomstutjämnningen för lågskattekommuner hade troligen ingen eller endast en svag positiv påverkan på skattekraften.
- Skattekraften ökade bland de kommuner som påverkades av den sänkta kompensationsgraden 2005. Men ökningen kan inte tolkas som en effekt av regelförändringen.
- 2014 års förändring som innebar ytterligare sänkning av kompensationsgraden påverkade inte skattekraftens tillväxt.
- Analysen kan inte fastställa att en lägre grad av utjämnning gör att skattesatsen, i enlighet med den teoretiska prediktionen, sätts lägre.
- De tre regelförändringarna är förknippade med olika metodologiska problem som försvårar tolkningen av resultaten. Analysen ger därför ingen entydig evidens när det gäller om graden av utjämnning påverkar skattekraften.

⁸⁶ Se figur C1 och tabell C5, bilaga 3.

⁸⁷ Se figur C2 och tabell C7, bilaga 3.

⁸⁸ Se figur C3 och tabell C9, bilaga 3.

5 Slutsatser och rekommendation

Utifrån granskningen drar vi slutsatsen att det saknas evidens för huruvida graden av utjämning i den kommunala inkomstutjämningen påverkar tillväxten i skattekraften negativt. Visserligen visar den kvantitativa analysen att skattekraften ökade i kommuner där graden av utjämning sänktes, men det går inte att säga att ökningen var en effekt av regelförändringen. Samtidigt visar granskningen att kommunernas syn på lokal tillväxt omfattar mer än just skattekraftstillväxt, och att de samarbetar sinsemellan. En möjlig väg framåt är att fördjupa sig ytterligare i hur det lokala tillväxtarbetet fungerar och vilka mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten.

Riksrevisionens utgångspunkt är att någon form av inkomstutjämning är nödvändig, men att utformningen inte får undergräva effektiviteten i kommunsektorn. Enligt riksdagen är inkomstutjämningen den viktigaste delen i det kommunala utjämningsystemet för att uppfylla målet för de allmänna bidragen – att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner att kunna erbjuda sina invånare likvärdig service. När målet antogs betonades vikten av effektivisering för att möta de ökade kraven på de kommunala verksamheterna. Enligt bland andra Kommunutredningen kommer kommunerna behöva betydligt mer pengar och personal. Utmaningarna ökar för det stora flertalet kommuner samtidigt som skillnaderna mellan olika typer av kommuner blir större.⁸⁹

Det finns en oro för att inkomstutjämningen har bieffekter som påverkar kommunernas tillväxt, och därmed effektiviteten i kommunsektorn, negativt. Oron kan hänföras till ekonomisk teori som säger att inkomstutjämningen minskar kommunernas incitament att stimulera ekonomisk tillväxt. En inkomstökning bland kommuninvånarna medför nämligen samtidigt mindre bidrag respektive högre avgift i utjämningen, så att inkomstökningen för kommunen nästintill uteblir sett till nettot. Risken för tillväxthämmande incitament är välbelagd i den ekonomiska forskningen. Där framhålls att incitamenten i utjämningen kan leda till att tillväxten i framför allt kommunernas skattekraft (den beskattningsbara inkomsten per invånare) påverkas negativt. Detta följer av att skattekraften är just det som inkomstutjämningen utjämnar.

Granskningens syfte har varit att utröna om den kommunala inkomstutjämningen har negativa effekter på kommuners tillväxt, och därigenom bidra med underlag för att utforma inkomstutjämningen i enlighet med statens mål för de allmänna bidragen till kommuner.

⁸⁹ SOU 2020:8, s. 24.

5.1 Det saknas evidens för om graden av utjämning dämpar skattekraftstillväxten

Det är känt från tidigare studier att det är metodologiskt svårt att studera huruvida inkomstutjämningen påverkar skattekraften och den lokala tillväxten. Den lokala tillväxten är ett komplext fenomen, och att isolera inkomstutjämnings roll är en stor utmaning. Vi har analyserat hur skattekraften påverkats av tre regelförändringar som i olika utsträckning minskat utjämningen för vissa kommuner. På förhand innebar regelförändringarna att kvantitativa metoder för effektutvärdering tycktes väl lämpade. Men också vår analys har visat sig vara förknippad med metodologiska svårigheter, vilket innebär att det fortfarande saknas evidens för huruvida graden av utjämning påverkar skattekraftens tillväxt negativt. Det är svårt att hitta jämförbara kontrollgrupper, och valet av tidsperiod spelar roll för resultaten. Likaså tyder analysen på att det spelar roll vilka kommuner som studeras, till exempel genom att en analys av avgiftskommuner respektive bidragskommuner kan ge olika resultat.

5.2 Kommunerna arbetar brett med tillväxt

För att förstå hur incitamenten påverkar kommuners tillväxt ur ett bredare perspektiv än just skattekraftstillväxt har vi undersökt hur kommuner arbetar med lokal tillväxt. Från såväl befintlig forskning som Riksrevisionens enkät är det tydligt att kommunerna har ett aktivt tillväxtarbete, och att de arbetar brett. Just skattekraftstillväxt ses inte som ett mål i sig, utan som en konsekvens av exempelvis fler invånare och arbetstillfällen.

Kommunerna bedömer att de kan påverka tillväxten i den egna kommunen. Vad som är relevant att satsa på varierar beroende på de strukturella förutsättningarna. Gemensamt för alla kommuner i enkäten är att de samverkar med andra kommuner. En möjlig tolkning är därför att inkomstutjämningen minskar konkurrensen mellan kommuner; eftersom en stor del av en kommuns skattekraftsökning går till utjämningsystemet kommer grannkommunens tillväxt alla till del. Möjligen kan inkomstutjämningen på så sätt minska risken för att det lokala tillväxtarbetet blir ett nollsummespel ur ett nationellt perspektiv.

5.3 Det behövs en djupare förståelse av tillväxtincitamenten

Den ekonomiska teorin är relativt tydlig med att incitamenten i inkomstutjämningen riskerar att påverka skattekraften negativt. Vår granskning kan däremot inte fastslå att så är fallet, då det visat sig att det inte går att utvärdera de reformer och regelförändringar som gjorts med gängse kvantitativa metoder. Vi understryker därmed att det är förknippat med metodologiska svårigheter att studera kommunernas tillväxtincitament.

Det är också värt att poängtera att vår kvantitativa metod sätter fokus på de kommuner som påverkats av de olika regelförändringarna. Det rör sig om ganska få lågskattekommuner och/eller avgiftskommuner som mer eller mindre skiljer sig från övriga. Med den valda metoden har vi inte kunnat analysera huruvida inkomstutjämnningen har tillväxthämmande incitament i dessa övriga kommuner.

Vår enkät har gett en uppfattning om hur kommuner ser på och arbetar med lokal tillväxt. Riksrevisionen bedömer att en möjlig väg framåt är att fördjupa sig i hur det lokala tillväxtarbetet fungerar. Specifikt skulle det vara av värde att bättre förstå de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten. Det skulle då också vara möjligt att närmare analysera även bidragskommuner. Med ett sådant angreppssätt kan analysen av hur inkomstutjämnningen påverkar den lokala tillväxten – och i slutändan den nationella tillväxten – förhoppningsvis komma längre.

En aspekt som inte omfattats av granskningen är att en lägre grad av utjämning skulle innebära ökade inkomstskillnader mellan kommunerna. Sådana skillnader kan i sig ha betydelse för tillväxten.

5.4 Rekommendation

Slutsatsen i de få tidigare studier som har gjorts på inkomstutjämnings effekter är att tillväxten inte påverkas. Riksrevisionens kvantitativa analys visar att det inte går att säga huruvida graden av utjämning påverkar skattekraftens tillväxt negativt. Metodologiska svårigheter kombinerat med inkomstutjämnings komplexitet innebär att det finns ett fortsatt behov av välunderbyggda underlag för att utforma en effektiv kommunal inkomstutjämning. Både Riksrevisionen och Kommunutredningen har tidigare påpekat vikten av att det kommunala utjämnningssystemet som helhet förvaltas löpande.⁹⁰ Utifrån denna granskning vill Riksrevisionen betona att ett sådant förvaltningsuppdrag bör innefatta att allsidigt studera hur incitamenten i inkomstutjämnningen påverkar kommunerna och hur inkomstutjämnningen bäst bör utformas. Vår granskning har visat att det inte går att studera effekten av tidigare förändringar med gängse kvantitativa metoder. I stället är en möjlig väg framåt att fördjupa sig i de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten. Dessutom bör regeringen se till att förutsättningarna är goda för att följa upp och mäta effekter av kommande förändringar i inkomstutjämnningen. Man bör utforma och implementera regelförändringar på ett sätt så att de metodologiska problemen som identifierats i denna granskning undviks. De förändringar som görs bör vara tydliga och påverka tillräckligt många kommuner, och man bör se till att det finns förutsättningar för relevanta jämförelser med övriga kommuner.

⁹⁰ Riksrevisionen, *Det kommunala utjämnningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, 2019; SOU 2020:8, s. 650–654.

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- *allsidigt och löpande analysera hur den kommunala inkomstutjämnningen påverkar kommunernas tillväxt.* Genom att bättre förstå de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten kan analysen av tillväxtincitamenten i inkomstutjämnningen förhoppningsvis komma längre. Regeringen bör också se till att förutsättningarna är goda för att utvärdera framtida regelförändringar i inkomstutjämnningen.

Referenslista

Författningar

Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Riksdagstryck

Prop. 1995/96:64, *Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m.*, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116.

Prop. 1999/2000:115, *Vissa kommunalekonomiska frågor*, bet 2000/01:FiU9, rskr. 2000/01:26.

Prop. 2003/04:155, *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet*, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13.

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007. Förslag till statsbudget för 2007, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m m*, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

Prop. 2008/09:1, *Budgetproposition 2009 Utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner*, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.

Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition 2014 Utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner*, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14:69.

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition 2016 Utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner*, bet. 2015/16:FiU3, rskr. 2015/16:105.

Prop. 2019/20:1, *Budgetproposition 2020 Utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner*, bet. 2019/20:FiU3, rskr. 2019/20:131.

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Departementspromemoria Fi2012/4726, *Förslag till ändringar i inkomstutjämnningen för kommuner och landsting*.

Departementspromemoria Fi2015/379, *Ändrad inkomstutjämning för kommuner och landsting*.

Dir. 1999:57, Kommittédirektiv, *Delegation för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting*.

Dir. 2016:91, Kommittédirektiv, *Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.

Dir. 2018:43, Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (Fi 2016:12)*.

Böcker och forskningslitteratur

Baretti, C., Huber, B. och Lichtblau, K., "A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalization Transfers: Evidence from Germany", *International Tax and Public Finance*, vol. 9, nr 6, 2002.

Bartik, T.J., "Solving the Problems of Economic Development Incentives", *Growth and Change*, vol. 36, nr 2, 2005.

Besley, T. och Case, A., "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review*, vol. 85, nr 1, 1995.

Bhuller, M., Havnes, T., Leuven, E. och Mogstad, M., "Broadband Internet: An Information Superhighway to Sex Crime?", *Review of Economic Studies*, vol. 80, nr 4, 2013.

Borge, L. och Rattsø, J., "Tax Financing and Tax Equalization: Incentives and Distribution in the Welfare State", i: Junghun K., Lotz, J. och Jørgen Mau, N. (red.), *Interaction Between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Policy*, The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, 2015.

Bjørnå, H. och Aarsæther, N., "Combating Depopulation in the Northern Periphery: Local Leadership Strategies in two Norwegian Municipalities", *Local Government Studies*, vol. 35, nr 2, 2009.

Buettner, T., "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy", *Journal of Public Economics*, vol. 90, nr 3, 2006.

Dahlby, B., "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants", i: *Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?*, Atlantic Institute for Market Studies, 2002.

Dahlby, B. och Warren, N., "Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System", *The Economic Record*, vol. 79, nr 247, 2003.

Edmark, K. och Ågren, H., "Identifying Strategic Interactions in Swedish Local Tax Policies", *Journal of Urban Economics*, vol. 63, nr 3, 2008.

Esteller-Moré, A. och Solé-Ollé, A., "Tax Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada", *International Tax and Public Finance*, vol. 9, nr 3, 2002.

Heldt Cassel, S., "Trying to be Attractive: Image Building and Identity Formation in Small Industrial Municipalities in Sweden", *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. 4, nr 2, 2008.

Ott, I. och Soretz, S., "Growth Strategies: Fiscal versus Institutional Policies", *Economic Modelling*, vol. 25, nr 4, 2008.

Robichau, R.W., "The Effects of Economic Development Strategies in Local Municipalities", *Perspectives in Public Affairs*, vol. 7, 2010.

Sands, G. och Reese, L.A., "Cultivating the Creative Class: And What About Nanaimo?", *Economic Development Quarterly*, vol. 22, nr 1, 2008.

Smart, M., "Raising Taxes Through Equalization", *Canadian Journal of Economics*, vol. 40, nr 4, 2007.

Trendle, B., "The Determinants of Population and Employment Growth in Small Queensland Regions", *Economic Analysis and Policy*, vol. 39, nr 2, 2009.

Varian, H., *Microeconomic Analysis*, 3 uppl., Norton, 1992.

Wolman, H. och Spitzley, D., "The Politics of Local Economic Development", *Economic Development Quarterly*, vol. 10, nr 2, 1996.

Rapporter och utredningar

Dahlberg, M. och Rattsø, J., *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, Rapport 2010:5 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2010.

Fjertorp, J., Larsson, R.G. och Mattisson, O., *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*, Rapport nr 7, Det nationella kommunforskningsprogrammet, Kommunforskning i Västsverige, 2012.

Fjertorp, J., Mattisson, O. och Thomasson, A., *Kommunala tillväxtstrategier. Mobilisering av aktörer och resurser*, Rapport nr 24, Det nationella kommunforskningsprogrammet, Kommunforskning i Västsverige, 2013.

Hermelin, B. och Trygg, K., *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete - En studie av kommunernas näringslivsfunktioner*, Rapport 2018:11, Centrum för kommunstrategiska studier, 2018.

Lundberg, J., *Kommunernas incitament för skattehöjningar*, Timbro, 2017.

Mörk, E., Erlingsson, G. och Persson, L., *Kommunernas framtid*, Konjunkturrådets rapport 2019, SNS, 2019.

Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29, 2019.

Siverbo, S., *Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament*, Rapport nr 70, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2005.

SOU 1994:144, Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting, bilaga 8.

SOU 2000:127, *Rättvis kommunal utjämning*, Delegationen för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting (Utjämningsdelegationen), slutbetänkande.

SOU 2000:127, *Förslag om omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt om vissa förändringar i inkomstutjämnningen i vissa kommuner*, Delegationen för fortsatt utveckling av utjämningsystemet för kommuner och landsting (Utjämningsdelegationen), delrapport.

SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, Utjämningskommittén, slutbetänkande.

SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen*, Utjämningskommittén.08, slutbetänkande.

SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen*, Utjämningskommittén.08, bilaga 6.

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, Kommunutredningen, slutbetänkande.

Statskontoret, *Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017*, Dnr 2017/60-5, 2017.

Syssner, J., *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*, Projekt nr 2014–708, Centrum för kommunstrategiska frågor (CKS), Linköpings universitet och forskningsrådet Formas, 2018.

Westholm, E., Amcoff, J., Gossas, M. och Korpi, M., *Att leva med befolkningsförändringar: Demografiska utmaningar och kommunernas handlingsutrymme*, Svenska Kommunförbundet, 2004.

Internet

Statistiska centralbyrån, "Lokala arbetsmarknaden (LA)", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/>, hämtad 2018-09-27.

Statistiska centralbyrån, "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2019", https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107A/ResultKn/?rxid=3c11f100-d9f4-43f9-bbaa-f9fba22f2fb7, hämtad 2020-03-19.

Statistiska centralbyrån, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2020", http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0101/SkatteKraft/, hämtad 2020-01-29.

Statistiska centralbyrån, "Kommunalekonomisk utjämning efter region, År 2005–2019", http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0115/KomEkUtj/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299, hämtad 2020-01-29.

Övrigt material

Statistiska centralbyrån, *Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA) 1990–2013*. Bakgrundsfakta 2016:1, Arbetsmarknad och utbildning, 2016.

Inkomstutjämningen är en viktig del i det kommunala utjämningsystemet, som skapats för att alla kommuner ska ha likvärdiga förutsättningar. Baserat på nationalekonomisk teori och internationell forskning har det framförts att inkomstutjämningen riskerar att leda till lägre tillväxt, eftersom ökade inkomster hos kommuninvånarna leder till sänkta bidrag från utjämningsystemet.

Riksrevisionen analyserar i granskningen hur skattekraften (kommunernas beskattningsbara inkomst) har påverkats av tre regelförändringar som sänkte utjämningsgraden för vissa kommuner.

Vi drar slutsatsen att det saknas evidens för huruvida graden av utjämning i inkomstutjämningen påverkar tillväxten i skattekraften negativt. Regelförändringarna har visat sig inte gå att utvärdera med gängse kvantitativa metoder. Det är känt sedan tidigare att det är metodologiskt svårt att studera kommunernas tillväxtincitament. Den lokala tillväxten är ett komplext fenomen, och att isolera inkomstutjämningsens roll är en stor utmaning.

Mot bakgrund av det oklara kunskapsläget, rekommenderar Riksrevisionen regeringen att allsidigt och löpande analysera hur den kommunala inkomstutjämningen påverkar kommunernas tillväxt. Genom att bättre förstå de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten kan analysen förhoppningsvis komma längre. Regeringen bör också se till att förutsättningarna är goda för att utvärdera framtida regelförändringar i inkomstutjämningen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-560-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE