

# Bilaga 1.

## Systemet för kommunal inkomstutjämnning



RiR 2020:11

Tillväxthämmande  
incitament i den  
kommunala  
inkomstutjämnningen?

## Inkomstutjämnings utformning

En kommuns bidrag från/avgift till den kommunala inkomstutjämnings beräknas enligt följande:

$$\begin{aligned} & \text{utjämningsbidrag}^{\text{kommun}} \text{ eller utjämningsavgift}^{\text{kommun}} \\ & = \text{kompensationsgrad} \times \text{länsvisskattesats} \\ & \times (\text{referensnivå} \times \text{medelskattekraft} - \text{skattekraft}^{\text{kommun}}) \end{aligned}$$

I formeln indikerar "kommun" att det är en kommunspecifik term, medan övriga termer definieras för systemet som helhet (förutom *den länsvissa skattesatsen* som definieras på länsnivå). Bidraget eller avgiften fastställs slutligen genom att multiplicera formeln ovan med en så kallad *uppräkningsfaktor*. Se faktarutan för definitioner.

### Definitioner

- *Utjämningsbidrag/utjämningsavgift*: Kommunens bidrag alternativt avgift i systemet i kronor per invånare.
- *Skattekraft*: Kommunens beskattningsbara inkomst i kronor per invånare.
- *Medelskattekraft*: Rikets beskattningsbara inkomst i kronor per invånare.
- *Referensnivå*: Andel av medelskattekraften som utjämnings utgår från. För närvarande 115 procent.
- *Skatteutjämningsunderlag*: Det belopp som kommunens skattekraft jämförs med, eller referensnivå  $\times$  medelskattekraft. För närvarande alltså  $1,15 \times$  medelskattekraft.
- *Kompensationsgrad*: Andelen av skillnaden mellan kommunens skattekraft och skatteutjämningsunderlaget som utjämnas. För närvarande 95 procent för kommuner som får bidrag och 85 procent för kommuner som betalar avgift.
- *Länsvisskattesats (även kallad referensskattesats)*: En på förhand fastställd skattesats baserad på historisk genomsnittlig kommunalskatt i riket samt på skatteväxling mellan kommun och region. Definieras på länsnivå.
- *Uppräkningsfaktor*. Beräkningen av kommunens bidrag eller avgift baseras på två år gamla uppgifter. För att skatteunderlagen ska motsvara utjämningsårets nivå justeras de slutliga beloppen därför upp med en faktor som är fastställd av regeringen.

## Inkomstutjämnings påverkan på skatter och tillväxt enligt nationalekonomisk teori

Inom nationalekonomin finns ett relativt väletablerat forskningsfält som studerar vilka effekter inkomstutjämnning mellan regioner, likt det svenska systemet, har på ekonomin. Fokus i den teoretiska litteraturen ligger på studier av effektiva lokala skattesatser, och hur dessa påverkas av inkomstutjämnning inom ett land. "Effektiv eller optimal skattesats" definieras här som nivån där kostnaden för beskattning i form av undanträngningseffekter precis vägs upp av den nytta som skatteintäkterna ger. Forskningen framhåller att inkomstutjämnning gör att enskilda regioner (kommuner) inte tar full hänsyn till kostnaderna vid beskattning. Detta gör att skatterna inte sätts på en effektiv nivå, vilket huvudsakligen antas kunna ske via tre mekanismer:<sup>1</sup>

1. Höjda skatter innebär samhällsekonomiska kostnader i form av minskad skattekraft på grund av undanträngningseffekter. Utjämningsystemet ger dock kommuner med minskad skattekraft högre bidrag. Via denna mekanism tenderar utjämnningen därmed att leda till för höga skatter.
2. Storleken på bidragen respektive avgifterna i systemet relateras till skatteutjämningsunderlaget (se faktaruta). Skatteutjämningsunderlaget baseras vanligen på medelskattekräften, och i Sverige är referensnivån 115 procent av medelskattekräften. I den mån skattehöjningar minskar en kommuns skattekraft påverkas därför även skatteutjämningsunderlaget, vilket framför allt gäller stora kommuner. Via denna mekanism tenderar utjämnningen att leda till för höga skatter i avgiftskommuner; en högre skatt ger lägre skattekraft, som ger lägre skatteutjämningsunderlag, vilket innebär lägre avgift. För bidragskommuner gäller det motsatta; en lägre skatt ger högre bidrag från utjämnningen.
3. I vissa länder baseras referensskattesatsen (se faktaruta) på ett genomsnitt av regionala skattesatser. Detta tenderar att påverka skattenivån på motsvarande sätt som i punkt 2, fast åt motsatt håll för bidrags- respektive avgiftskommuner. I det svenska systemet där referensskattesatsen fastställs på förhand, baserat på historisk genomsnittlig kommunalskatt och på skatteväxling mellan kommun och region, uppkommer dock inte denna mekanism.

*Kompensationsgraden* (se faktaruta) avgör hur starka ovanstående mekanismer är. Däremot spelar det ingen större roll i vilken utsträckning systemet finansieras mellan regionerna eller via statliga medel (förutom att antalet avgiftskommuner påverkas – se punkt 2). Utifrån teoretiska argument riskerar således utjämningsystem likt det svenska sammantaget att leda till ineffektivt höga skatter. Visserligen finns en viss motverkande effekt för bidragskommuner. Denna är dock av sekundär betydelse, eftersom den sker indirekt via skatteutjämningsunderlagen och dessutom framför allt gäller stora kommuner.

Samtidigt finns relaterad litteratur som tar upp hur skattekonkurrens mellan regioner i ett federalt system likt det svenska tenderar att leda till ineffektivt låga skatter. Detta så kallade "race-to-the-bottom" uppkommer då enskilda regioner vill locka till sig

<sup>1</sup> Se exempelvis Dahlby, "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants", 2002.

individens och företags skatteunderlag. Vidare ger ett federalt system även upphov till skattekonkurrens mellan de olika nivåerna, dvs. mellan staten och regionerna/kommunerna, vilket tenderar att leda till för höga skatter. Huruvida skattesatsen i slutändan sätts högre eller lägre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt (enligt definitionen ovan), bestäms därför av kombinationen av dessa mekanismer.<sup>2</sup>

Som framgått fokuserar den vetenskapliga litteraturen på hur inkomstutjämnningen påverkar skattenivån. Fokus i Riksrevisionens granskning är i stället på hur inkomstutjämnningen påverkar skattekraften (skattebasen). Även denna aspekt analyseras i forskningen, som framhåller att för höga skatter leder till för låg skattekraft, i enlighet med punkt 1. Dessutom framhåller forskningen att utjämnningen gör att incitamenten till att öka skattekraften via tillväxtfrämjande åtgärder är små.<sup>3</sup> Denna negativa bieffekt uppstår eftersom en ökning i den egna skattekraften innebär mindre bidrag från/högre avgift till inkomstutjämnningen, så att nettoförändringen i egna skatteintäkter plus bidrag/avgift nästintill utblir (beroende på kompensationsgrad).

Utöver de negativa samhällsekonomiska effekterna av utjämningsystemet påverkas även kommunens inkomst av de bidrag eller avgifter som systemet genererar. Detta är dock en ren inkomsteffekt och antas inte hämma den ekonomiska effektiviteten.<sup>4</sup>

## Internationell empirisk evidens

Empiriska studier på effekter av inkomstutjämnning mellan regioner har främst gjorts i Kanada och Tyskland. Den övergripande slutsatsen är att skattesatserna påverkas positivt av utjämnning, det vill säga i enlighet med vad teorin gör gällande.<sup>5</sup> Det saknas dock entydig evidens för huruvida denna press uppåt på skatterna leder till ineffektivt höga skatter, eller om den snarare korrigerar för tendensen att sätta för låga skatter på grund av skattekonkurrens mellan regioner.<sup>6</sup> När det gäller effekten på skattebasen som inte går via skattesatsen är den empiriska evidensen begränsad, men den pekar mot att regioner i lägre utsträckning vidtar tillväxtfrämjande åtgärder till följd av utjämnningen.<sup>7</sup>

Resultaten från dessa studier om tillväxthämmande incitament i andra länder är inte nödvändigtvis överförbara till Sverige. Förutom allmänna skillnader mellan länderna råder vissa specifika skillnader i utjämningsystemen. Exempelvis utjämnar både det kanadensiska och tyska systemet för skillnader i andra skattebaser utöver arbetsinkomster.

<sup>2</sup> Esteller-Moré och Solé-Ollé, "Tax Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada", 2002.

<sup>3</sup> Dahlby, "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants", 2002.

<sup>4</sup> Se till exempel Varian, *Microeconomic Analysis*, 1992.

<sup>5</sup> Buettner, "The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy", 2006; Smart, "Raising Taxes Through Equalization", 2007.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Baretta, Huber och Lichtblau, "Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalization Transfers: Evidence from Germany", 2002; Dahlby och Warren, "Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System", 2003.