

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

ERNST JONSSON

## Hur kan kommunernas inkomster utjämnas? En granskning av ett aktuellt förslag

*I syfte att uppnå sk fiskal rättvisa kan staten – via skatteutjämningsbidrag – kompensera kommunen för opåverkbara faktorer, som gör att skattekraften är lägre eller kostnaden per invånare högre än normalt. Från såväl fiskal rättvise- som incitamentssynpunkt synes nuvarande 95-procentiga skattekraftsutjämnning vara alltför långtgående. För att uppnå fiskal rättvisa måste skillnaderna i skattekraft dessutom genomgående utjämnas relativt sett lika mycket i de olika kommunerna. Av de tre modeller, som förs fram i en aktuell rapport från Finansdepartementet är det enbart en som uppfyller det kravet, skriver Ernst Jonsson.*

Genom sin lagstiftande makt bestämmer staten de gränser, inom vilka bl a kommunerna kan handla. Kommunerna tilldelas arbetsuppgifter och befogenheter av staten.

Kommunerna kan ha olika förutsätt-

ningar att erbjuda service av likvärdig omfattning och standard till samma pris (skatt). En individ, som bor i en viss kommun mottar kanske sämre kommunal service än en individ med samma inkomst och värderingar, som råkar bo i en annan kommun. Detta kan inträffa om t ex den ena kommunens skattekraft (=skatteunderlag per invånare) är mindre än den andra kommunens. Invånarna i en kommun kan också ställas inför sämre service eller högre skatteuttag än i en annan kommun på grund av att utgiftsbehoven eller kostnaderna för att tillgodose ett givet utgiftsbehov är särskilt höga. Som exempel kan det vara en hög koncentration av skolbarn och pensionärer i kommunen, dvs befolkningsgrupper med särskilt stor efterfrågan på kommunal service. En hög lokal löne- eller prisnivå kan likaså göra det dyrare att producera kommunal service (Foster, Jackman & Perlman [1980]).

För att skapa likartade förutsättningar kan kommuner med låg skattekraft, stort utgiftsbehov eller hög kostnadsnivå få ett generellt statsbidrag (sk skatteutjämningsbidrag). Ett sådant bidrag är avsett att utjämna de skillnader i kostnader och skatteinkomster, som beror på faktorer utanför kommunernas kontroll. Därigenom ska sk fiskal rättvisa uppnås, dvs varje kommun ska ges möjlighet att till-

*ERNST JONSSON är professor i företagsekonomi särskilt förvaltningsekonomi och chef för Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet.*

handahålla en given kvantitet och kvalitet av service till samma skattesats. I enlighet med principen om lokalt ansvar, är det sedan kommunens sak om den vill utnyttja denna möjlighet eller ej. Som exempel kan kommunen kanske föredra att använda skatteutjämningsbidraget för att finansiera en högre servicenivå eller standard snarare än för att sänka skattesatsen. I konsekvens härmed finns det från fiskal rättvisesynpunkt inte några skäl att utjämna den del av skillnaderna i kommunal skattesats som beror på skillnader i servicenivå, servicestandard, avgiftsnivå, effektivitet eller skattefinansiering av investeringar. Denna del beror nämligen på faktorer, som kommunerna kan påverka (Foster, Jackman & Perlman [1980], Bennett [1982]).

Hur långt inkomst- och kostnadsutjämningen skall drivas kan emellertid inte enbart bedömas från fiskal rättvisesynpunkt. Man måste även fråga sig om en rättvis inkomst- och kostnadsutjämning är förenlig med önskemålet att främja ett effektivt resursutnyttjande i samhället. Så är inte fallet om ett föreslaget system för skatteutjämning snedvrider kommunens val på ett bestämt sätt. En alltför långtgående inkomstutjämning kan exempelvis tänkas minska kommunernas incitament att främja sysselsättning och tillväxt (jfr Foster, Jackman & Perlman [1980]).

I en rapport från Finansdepartementet i oktober 1993 föreslås ett nytt system för inkomstutjämning (i form av tre alternativa modeller) (Ds 1993:68). Kan detta förslag förväntas skapa en högre grad av fiskal rättvisa än det system för inkomstutjämning, som för närvarande tillämpas? I det följande belyses den frågan.

### Nuvarande system för inkomstutjämning

Den 1 januari 1993 avskaffades flertalet specifika statsbidrag till kommunerna, dvs till speciella ändamål (tex grundskola, barnomsorg). Dessa bidrag har er-

satts av ett allmänt bidrag, som kommunerna har full frihet att använda som de önskar. Detta allmänna bidrag har bakats in i det nuvarande systemet för inkomstutjämning. På så sätt garanterar staten varje kommun en skattekraft, som är betydligt högre än medelskattekraften.

Den relativa egna skattekraften varierar mellan 71 och 163 i de 286 kommunerna, där 100 är lika med medelskattekraften (vägt genomsnitt). I nuläget tilldelas varje kommun ett inkomstutjämningsbidrag motsvarande 95 procent av skillnaden mellan 127 procent av medelskattekraften och kommunens egen skattekraft. Tre kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby), som har en egen skattekraft uppgående till 163, 151 respektive 138 procent av medelskattekraften, får inget bidrag alls. I motsats till vad som tidigare var fallet behöver de inte heller betala något till skatteutjämningsystemet.

För närvarande tillförsäkras varje kommun alltså en skattekraft, som är närapå lika hög från kommun till kommun (exklusive de tre kommunerna utanför systemet). Samtidigt varierar primärkommunernas skattesats mellan 13,20 och 21,93 kr. Exkluderas ovannämnda tre kommuner (med en skattesats på 13,45, 15,22 respektive 13,20) varierar skattesatsen mellan 14,60 och 21,93 kr.

### De tre alternativa förslagen till ny inkomstutjämning

I Finansdepartementets rapport presenteras tre alternativa modeller för inkomstutjämning mellan kommuner eller landsting. Det bakomliggande syftet sägs vara att via statsbidrag få en bättre utjämning av kommunernas ekonomiska förutsättningar. De främsta målen för de tre alternativa modellerna framhålls bl a vara:

- att alla kommuner och landsting ska omfattas av utjämningsystemet,
- att öka förutsättningarna för en mins-

kad spännvidd mellan högsta och lägsta skattesats,

- att möjliggöra en avvägning mellan behovet av en långtgående utjämning å ena sidan och behovet av samhällsekonomiskt korrekta incitament å den andra.

I *modell nr 1* begränsas det kommunala skatteunderlaget till inkomster upp till den sk brytpunkten (ca 200 000 kr). Inkomster däröver skall enbart beskattas statligt med totalt 50 procent. Efter denna begränsning varierar den egna relativa skattekraften mellan 76 och 120. Det 10-procentiga skattebortfallet för den kommunala sektorn ersätts med en motsvarande ökning av det generella statsbidraget. Varje kommun får sedan ett inkomstutjämningsbidrag som uppgår till 80 procent av skillnaden mellan 138 procent av medelskatte kraften och den egna skatte kraften.

I *modell nr 2* bibehålls nuvarande skatteunderlag. Kommunerna får först dela på ett generellt bidrag på nära 29 miljarder kr. Detta bidrag fördelas efter generella kriterier (tex antalet invånare). Kommuner och landsting garanteras sedan en skatte kraft, som motsvarar 100 procent av medelskatte kraften för riket. Kommuner eller landsting med en egen skatte kraft, som är högre än medelskatte kraften får avstå 80 procent av mellan skillnaden till de kommuner eller landsting, som har skatte kraft lägre än medelskatte kraften. Dessa får i stället ett bidrag på 80 procent av skillnaden mellan medelskatte kraften och den egna skatte kraften. Avdragen och bidragen, som dras ifrån respektive läggs till det generella bidraget, skall i princip ta ut varandra. Utjämnings systemet skall alltså i denna del vara självfinansierande.

I *modell nr 3* breddas det kommunala skatteunderlaget till att omfatta inkomster före avdrag (dvs bruttoinkomst eller taxerad inkomst). Efter breddningen av skatteunderlaget varierar den egna skat-

te kraften mellan 78 och 153. Den 20-procentiga ökning av skatteinkomsterna, som denna breddning för med sig för den kommunala sektorn, dras ifrån det generella bidraget. Det generella bidrag, som återstår, fördelas sedan efter tex antalet invånare. Liksom i modell nr 2 utjämnas dessutom 80 procent av skillnaderna mellan den egna skatte kraften och medelskatte kraften.

Rapporten från Finansdepartementet tar inte uttryckligen ställning för någon av de tre alternativa modellerna. Den jämförelse som görs mellan dem synes dock peka i en viss bestämd riktning. Enbart modell nr 1 (med begränsat kommunalt skatteunderlag) sägs helt uppfylla de uppsatta målen. I motsats till modell nr 1 och nr 3 (med breddat skatteunderlag) framhålls modell nr 2 (med oförändrat skatteunderlag och inomkommunal utjämning) däremot kunna leda till en ökad spännvidd i skattesats mellan kommunerna.

#### Motsägelsefulla utgångspunkter

Såsom framhålls i Finansdepartementets rapport tillämpas för närvarande en långtgående inkomstutjämning mellan kommunerna. Uppnås fiskal rättvisa genom den nuvarande inkomstutjämnningen? För att kunna ta ställning till den frågan bör följande två frågor besvaras:

- Hur stort är behovet av inkomstutjämning?
- Tillgodoser den nuvarande inkomstutjämnningen detta behov?

I Finansdepartementets rapport ställs överhuvudtaget inte dessa två frågor. I stället tycks man mer eller mindre ta för givet att den nuvarande inkomstutjämnningen måste ändras. I vilken riktning den i så fall behöver ändras framgår inte heller uttryckligen. På denna punkt ger de uppställda målen i stället motsägelsefulla besked:

Tabell 1 Samband mellan skattesats och skattekraft i de 286 primärkommunerna år 1993

Skattekraft	Skattesats		Summa
	13,20–19,20	19,25–21,93	
71–90	64 (44%)	82 (56%)	146
91–163	81 (58%)	59 (42%)	140
	145	141	286

- Ett nytt system för inkomstutjämning bör – framhålls det – öka förutsättningarna för en minskad spännvidd i de kommunala skattesatserna. Av kommunerna med en skattekraft högre än medianvärdet har 42 procent en högre utdebitering än medianvärdet (19,20). För de kommuner, som har en skattekraft lägre än medianvärdet, är motsvarande siffra 56 procent. Hög utdebitering är följaktligen mer vanligt förekommande i kommuner med låg än i de med hög skattekraft (Tabell 1). Nyss nämnda mål talar därför för en mer långtgående inkomstutjämning än för närvarande.
- Behovet av en långtgående utjämning måste – betonar man – även vägas mot behovet av samhällsekonomiskt korrekta incitament att öka sysselsättning och tillväxt. Vid nuvarande inkomstutjämning får kommunerna enbart behålla 5 procent av en ökning av den relativa skattekraften. Eftersom utredaren betecknar denna inkomstutjämning såsom långtgående, ger detta mål intryck av att en mindre långtgående utjämning än för närvarande förespråkas. Den sänkning av kompensationsgraden från 95 till 80 procent som görs i rapporten, ligger för övrigt i linje med en sådan tolkning.

Dessa båda oförenliga utgångspunkter synes sammanhånga med att utredarens val av mål inte gjorts på ett helt förutsättningslöst sätt. Underförstått utgår han nämligen från att skillnaderna i skattesats till väsentlig del beror på de kvarstående,

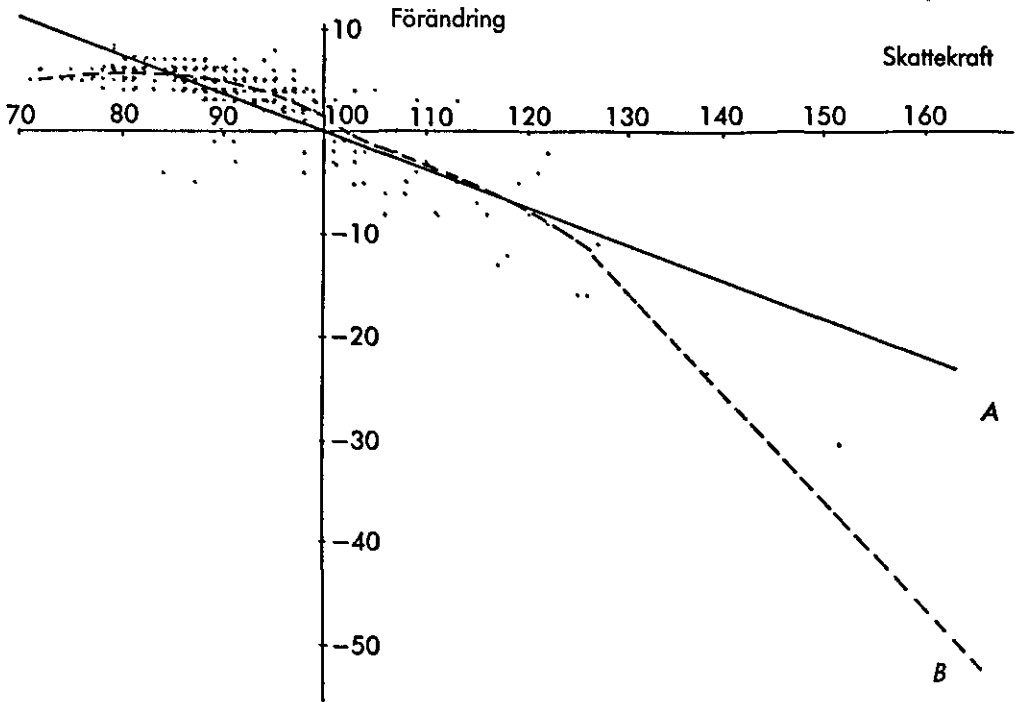
förhållandevis små skillnader i skattekraft, som inte kompenseras vid den nuvarande inkomstutjämningen. I själva verket kan dessa skillnader förklara enbart en förhållandevis liten del av variationerna i skattesats. Om skillnaderna i skattekraft utjämnas till 100 procent i stället för 95 procent, skulle det möjliggöra bara en 7-procentig minskning av dessa variationer (exklusive de tre kommunerna utanför systemet). Skillnaderna i skattesats förefaller snarare till stor del sammanhånga med att servicenivån, standarden, avgiftsnivån, effektiviteten eller skattefinansieringen av investeringar varierar mellan kommunerna. Sådana påverkbara skillnader i skattesats har – såsom tidigare nämnts – inget med fiskal orättvisa att göra.

#### Ej rättvisande jämförelse mellan de tre modellerna

Utredaren har alltså inte tagit ställning till om det föreligger ett behov av en – i förhållande till nuläget – ändrad inkomstutjämning. I konsekvens härmed kan de tre modellerna inte heller ses som tre alternativa metoder för att tillgodose ett givet, definierat behov av en ändrad inkomstutjämning. Såsom framgår i det följande drivs inkomstutjämningen i stället olika långt i de tre modeller som förs fram.

I modell nr 2 utjämnas skillnaderna i skattekraft till 80 procent. I modell nr 1 och 3 utjämnas skillnaderna i två steg. Först begränsas (modell nr 1) respektive breddas (nr 3) skatteunderlaget. Därigenom minskas skillnaderna (med den sk

Figur 1 Förändring av egen skattekraft för primärkommunerna enligt modell nr 1 i rapporten.



Källa: Råmaterial Ds 1993:68.

variationskoefficienten som måttstock) i skattekraft med 38 respektive 22 procent. I steg nr 2 utjämnas de kvarstående skillnaderna sedan med 80 procent. Sammantaget utjämnas skillnaderna i den egna skattekraften därmed med 88 procent ( $=38+0,80 \times 62$ ) i modell nr 1 och 84 procent ( $=22+0,80 \times 78$ ) i nr 3. För landstingen är motsvarande siffror 87 procent respektive 84 procent.

De tre modellerna är alltså sinsemellan inte jämförbara vad gäller ambitionsnivån för inkomstutjämnningen. Det är därför missvisande att påstå att modell nr 2 kan leda till en något större spännvidd i skattesats (13,00 – 22,74) än i modell nr 1 (13,75 – 22,10). Den skillnaden beror nämligen uteslutande på att utredaren valt att inte driva inkomstutjämnningen lika långt i modell nr 2 som i modell nr 1.

Om skillnaderna i skattekraft även utjämnas till 88 procent i modell nr 2, blir den möjliga effekten på skattesatsens spännvidd i stort sett densamma i modell nr 2 som i modell nr 1.

#### Träffsäkerheten i inkomstutjämnningen

För att kunna göra en rättvisande jämförelse bör ambitionsnivån för inkomstutjämnningen sålunda vara en och samma i de tre modellerna. Den ambitionsnivå, som lyfts fram i Finansdepartementets rapport, är en 80-procentig inkomstutjämnning. För att sammantaget uppnå en sådan utjämnning bör kvarstående skattekraftsskillnader i steg 2 utjämnas till 68 procent i modell nr 1 och till 74 procent i nr 3. För landstingen blir motsvarande siffror 71 respektive 75 procent.

Valet mellan de tre modellerna får sedan avgöras främst utifrån hur träffsäkra de är att nå den uppsatta ambitionsnivån för inkomstutjämning. I sin jämförelse mellan de tre modellerna går utredaren överhuvudtaget inte in på denna fråga.

Av de tre modellerna har nr 2 genom sin konstruktion en 100-procentig träffsäkerhet. Kommuner med låg skattekraft får genomgående bidrag, som motsvarar 80 procent av skillnaden mellan medel-skattekraften och den egna skattekraften. De med hög skattekraft får i stället vidkännas ett avdrag, som uppgår till 80 procent av skillnaden mellan den egna skattekraften och medel-skattekraften. Den relativa inkomstutjämningen är med andra ord densamma från kommun till kommun.

Av de två andra modellerna är nr 1 den minst träffsäkra. Den inkomstutjämning, som genomförs i steg nr 1 åskådliggörs i *Figur 1*. Den vågräta axeln visar den egna relativa skattekraften i nuläget, varierande mellan 71 och 163. Den lodräta axeln visar hur denna skattekraft förändras i steg nr 1. Genom att skatteunderlaget begränsas minskas skillnaden mellan den egna skattekraften och medel-skattekraften med i genomsnitt 38 procent. Vid en likformig, relativ inkomstutjämning skulle alla kommuner ligga på linjen *A* i figuren. En kommun med 125 i skattekraft får en minskning till 115,5 dvs med 0,38 (125-100). På motsvarande sätt skulle en kommun med 75 i skattekraft få en ökning till 84,5 dvs med 0,38 (100-75). Modell nr 1 leder emellertid inte på långt när till en sådan likformig inkomstutjämning. Prickarna i figuren, en för varje kommun, visar på spridningen och kurva *B* tendensen:

- att de sex kommunerna med skattekraft på 125 eller högre får en minskning som är större än genomsnittligt,
- att kommunerna med en skattekraft under 85 får en ökning som är mindre än genomsnittligt,

- att kommunerna med en skattekraft mellan 85 och 100 får en förändring som är bättre än genomsnittligt.

Skillnaderna i utfall sammanhänger med att modell nr 1 enbart tar hänsyn till en av förklaringsfaktorerna till att skattekraften varierar mellan kommunerna, nämligen andelen inkomster över 200 000 kr. Eftersom förslaget bortser från andra förklaringsfaktorer, exempelvis andelen invånare utan inkomst, andelen låg- respektive medelinkomsttagare och deras respektive medelinkomst, blir inkomstutjämningen långtifrån träffsäker. Som framgår av spridningen vertikalt kring kurva *B* varierar utfallen även högst avsevärt mellan kommuner med en och samma skattekraft, vilket är särskilt markant i kommuner med hög skattekraft. För exempelvis de två kommuner som har 122 i skattekraft, minskar den till 120 för den ena och till 113 för den andra. Den bristande träffsäkerheten antyds även indirekt i Finansdepartementets rapport. Som följd av att inkomster över 200 000 kr exkluderas, sjunker – framhåller man – det kommunala skatteunderlaget nämligen med mellan 5 och 37 procent i de olika kommunerna.

Som följd av den olikformiga utjämningen i steg nr 1 blir den slutliga inkomstutjämningen i steg nr 2 (med en 80-procentig reducering av kvarstående skattekraftsskillnader) inte heller genomförd på ett likformigt sätt. Den relativa utjämningen skiljer sig därmed inte bara mellan kommuner med olika skattekraft utan också mellan de, som har samma skattekraft.

Den breddning av skatteunderlaget, som modell nr 3 baseras på i steg 1, har inte heller likformiga effekter. Såsom framgår av Finansdepartementets rapport ökar skatteunderlaget nämligen med mellan 12 och 32 procent i de olika kommunerna. Som följd av detta varierande utfall utjämnas skattekraften inte på ett träffsäkert sätt i steg nr 1.

För att kunna utjämna kommunernas skattekraft på ett träffsäkert sätt är modell nr 2 alltså att föredra framför de båda andra. Mot modell nr 1 och 3 kan också andra invändningar resas. Vad gäller höginkomsttagare bryter modell nr 1 mot principen om lokalt ansvar. Eftersom den kommunala marginalskatten föreslås bli lika med noll på inkomster över 200 000 kr blir de finansiella konsekvenserna av att kräva mer kommunal service inte så långtgående för höginkomsttagare som det är idag. En höjd kommunalskatt kommer nämligen endast drabba inkomster upp till 200 000 kr. Skattehöjningen blir därmed också större än om den även skulle tas ut på inkomster över 200 000 kr. På grund av det brutna sambandet mellan utgifter och skatter blir det alltså i princip möjligt för höginkomsttagare att kräva mer service och övervältra en del av de finansiella konsekvenserna på låg- och medelinkomsttagare.

Som utredaren själv betonar för den breddning av skatteunderlaget, som modell nr 3 baseras på, med sig en rad principiella och tekniska komplikationer. Bl a strider en beskattning av bruttoinkomsten mot den grundläggande principen att nettoinkomsten avspeglar individens skatteförmåga.

### Finns det behov av ändrad inkomstutjämning?

Jämfört med vad som gäller i nuläget innebär de tre alternativa modellerna:

- att alla kommuner innefattas i utjämningsystemet,
- att inkomstutjämningen inte drivs så långt som för närvarande (dvs till 95 procent)

Hur kan skattesatsens storlek och variationer förväntas påverkas av det, förutsatt att ingen som helst anpassning sker på budgetens utgiftssida? Genomsnittligt sett stiger skattesatsen med 15 öre i mo-

dell nr 1 och 3 jämfört med 32 öre i modell nr 2 (med den minst långtgående inkomstutjämningen). I modell 1 och 2 höjs vidare skattesatsen i genomsnitt dubbelt så mycket hos de med låg (dvs lägre än medianvärdet) än hos de med hög skattekraft. I modell nr 3 är tendensen den rakt motsatta (*Tabell 2*). Som följd därav minskar de kommunvisa skillnaderna i skattesats med 2 procent i modell nr 3. I modell nr 1 och 2 ökar de i stället med 4 respektive 15 procent (*Tabell 3*).

Hos landstingen sjunker den genomsnittliga skattesatsen med 10–15 öre i de tre modellerna. Skillnaderna i skattesats mellan landstingen (9,97 – 12,55 kr) ökar samtidigt genomgående, vilket sammanhänger med att skattesatsen måste höjas kraftigt i landstinget med den näst högsta skattesatsen (och den högsta skattekraften).

Enligt modell nr 1 och 2 går det alltså inte att sänka ambitionsnivån för inkomstutjämningen utan att skillnaderna i skattesats ökar något mellan kommunerna. Även om så skulle vara fallet, kan det ändå finnas behov av att ändra inkomstutjämningen i denna riktning? Svaret på den frågan bestäms bl a av vilken grad kommunerna bedöms kunna på sikt påverka skattekraftens utveckling.

För att uppnå fiskal rättvisa ska inkomstutjämningen nämligen omfatta enbart den del av skillnaderna i skattekraft, som ligger utanför kommunernas kontroll. Hos kommunerna varierar andelen inkomsttagare mellan 71 och 88 procent. Samtidigt varierar medelinkomsten per inkomsttagare år 1990 mellan 235 700 och 103 900 kr. Som även betonas i Finansdepartementets rapport förklaras skillnaderna i relativ skattekraft med andra ord i högre grad av att medelinkomsten än andelen inkomsttagare varierar mellan kommunerna.

Andelen inkomsttagare bestäms av bl a andel i förvärvsarbetande ålder (dvs 20–64 år, varierande mellan 50 och 64 procent). Medelinkomsten påverkas av

**Tabell 2** Procentuell fördelning av primärkommunerna efter möjliga effekter på skattesatsen i modell nr 1, 2 respektive 3.

*A. Modell nr 1*

Skattesats i utgångsläget	Höjd skattesats	Sänkt skattesats	Summa	Medianförändring i kr
Lägre än medianvärdet	33	17	50	+ 0,08
Högre än medianvärdet	43	7	50	+ 0,20
	76	24	100	+ 0,15

*B. Modell nr 2*

Skattesats i utgångsläget	Höjd skattesats	Sänkt skattesats	Summa	Medianförändring i kr
Lägre än medianvärdet	36	14	50	+ 0,19
Högre än medianvärdet	47	3	50	+ 0,49
	83	17	100	+ 0,32

*C. Modell nr 3*

Skattesats i utgångsläget	Höjd skattesats	Sänkt skattesats	Summa	Medianförändring i kr
Lägre än medianvärdet	38	12	50	+ 0,18
Högre än medianvärdet	29	21	50	+ 0,06
	67	33	100	+ 0,14

**Tabell 3** Variationerna i skattesats hos primärkommunerna och landstingen i modell 1, 2 och 3 jämfört med nuläget.

*Primärkommuner*

	Modell nr 1	nr 2	nr 3	Nuläget
Variationsvidd	8,38	9,47	8,14	8,50
Variationskoefficient	0,075	0,083	0,071	0,073

*Landsting*

	Modell nr 1	nr 2	nr 3	Nuläget
Variationsvidd	3,44	3,23	2,99	2,53
Variationskoefficient	0,071	0,071	0,061	0,059

blå antalet arbetade timmar per inkomsttagare och lönenivån per timme.

De faktorer, som är av betydelse för skattekraftens utveckling, påverkas blå av hur näringslivet, nettoflyttningen och förvärvsfrekvensen utvecklas i kommunen. Genom olika åtgärder (avseende tex

bostadsbyggande, barnomsorg, taxor) har kommunen möjlighet att på sikt påverka dessa faktorer. Skattekraften är följaktligen långtifrån opåverkbar från kommunens sida. Hur påverkbar är den? Enligt den nuvarande, 95-procentiga inkomstutjämnningen är underförstått bara 5



procent av skattekraften påverkbar. Kommunens möjligheter att påverka skattekraftens utveckling förefaller dock var större än så. Dessutom synes dessa möjligheter var väsentligt större i regioner med gynnsamma förutsättningar för ekonomisk tillväxt än i regioner med permanenta stagnationsproblem.

Från fiskal rättvisesynpunkt synes det med andra ord vara befogat att inte driva inkomstutjämnningen så långt som för närvarande görs. Eftersom grad av påverkbarhet uppenbarligen skiljer sig mellan olika kommuntyper, kan det dessutom vara motiverat att tillämpa differentierad inkomstutjämnning. För kommuner inom det inre stödområdet kan det finnas skäl att utjämna skattekraftsskillnaderna till förslagsvis 90 procent medan de i övriga kommuner utjämnas till 80 procent (dvs den procentsats som även förs fram i Finansdepartementets rapport). Genom en sådan sänkning av kompensationsgraden får kommunerna behålla 10 respektive 20 procent av en skattekraftsökning jämfört med 5 procent i nuläget. I kombination med det nya förslaget om kostnadsutjämnning blir risken för negativa incitament därmed också betydligt mindre än vad som för närvarande är fallet. Inte minst i ett läge där ökad sysselsättning och tillväxt är högt prioriterat, är det särskilt betydelsefullt att motverka sådana incitament. Om en mindre långtgående inkomstutjämnning genomförs på ett differentierat sätt, behöver den inte heller föra med sig nämnvärt ökade skillnader i skattesats mellan kommunerna.

#### Sammanfattande kommentar

Sk fiskal rättvisa uppnås när varje kommun har möjlighet att tillhandahålla en given kvantitet och kvalitet av service till samma skattesats. I det syftet kan staten via skatteutjämningsbidrag kompensera kommunen för opåverkbara faktorer, som gör att skatteunderlaget per invånare (skattekraften) blir lägre eller kostnaderna per invånare högre än normalt.

De kommunvisa skillnaderna i skattekraft utjämnas för närvarande till 95 procent. Från fiskal rättvisesynpunkt synes en sådan långtgående inkomstutjämnning inte vara befogat. Behovet av samhälls-ekonomiskt korrekta incitament talar även för det. Eftersom möjligheterna att påverka skattekraftens utveckling skiljer sig mellan olika kommuntyper, kan det dessutom vara motiverat att genomföra en minskad inkomstutjämnning på ett differentierat sätt. Variationerna i skattekraft kan förslagsvis utjämnas till 90 procent för kommunerna inom det inre stödområdet och till 80 procent för övriga kommuner. Vid en sådan differentierad utjämnning behöver skillnaderna i skattesats mellan kommunerna inte heller öka nämnvärt.

För att uppnå fiskal rättvisa måste skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna dessutom genomgående utjämnas relativt sett lika mycket (dvs till 90 respektive 80 procent). Av de tre alternativa modeller, som förs fram i en aktuell rapport från Finansdepartementet, är det bara en (nr 2) som utjämnar skattekraften mellan kommunerna på ett sådant träffsäkert sätt. Den modell (nr 1) som underförstått förordas i denna rapport, är den minst träffsäkra.

#### Referenser

- Bennett, R J, [1982], *Central Grants to Local Governments*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Finansdepartementet, [1993], *Kommunal inkomstutjämnning – alternativa modeller*. Ds 1993:68.
- Foster, C D, Jackman, R & Perlman, M, [1980], *Local Government Finance in a Unitary State*. George Allen & Unwin, London.
- Statistiska centralbyrån, [1993], *Årsbok för Sveriges kommuner*, 1993. Örebro.