



# Utjämnning av kommunalskatterna



KOMMUNINVEST

---

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

Förord	3	Kapitel 4 Demografin och den kommunala ekonomin	15
Sammanfattning	4	Kapitel 5 Förklaringar till varför kommunalskatterna skiljer sig åt	20
Kapitel 1 Kommunalskatten under diskussion	6	Kapitel 6 Alternativa modeller för att begränsa spridningen av kommunalskatterna	27
Kapitel 2 Grundlagen och den kommunala beskattningsrätten	7	Kapitel 7 Rekommendationer	33
Kapitel 3 Kommunalskatternas utveckling och skillnader i kommuner och regioner	8	Källor	35

## Om rapporten

Denna rapport är framtagen som en del av kommuninvests rapportserie som syftar till en bärkraftig kommunstruktur. *Författare av denna rapport är de tidigare statssekreterarna med ansvar för kommunala frågor Sören Häggroth (S) och Dan Ericsson (KD) samt forsknings- och utbildningsansvarige på Kommuninvest, Emelie Värja.*

Analysen och slutsatserna bär rapportförfattarna själva ansvar för. Rapporten ska ses som ett inlägg om hur svensk välfärd på kort och lång sikt kan säkras i de kommuner som idag ekonomiskt sett har de största utmaningarna.



### Frågor på rapportinnehållet kan ställas till:

Emelie Värja  
Forsknings- och utbildningsansvarig  
Kommuninvest  
Tel: 010-470 87 38  
E-post: [emelie.varja@kommuninvest.se](mailto:emelie.varja@kommuninvest.se)

# Större fokus på skatterna

Den globala corona-pandemi som präglat samhället under ett antal månader nu har redan fått och kommer att få fortsatta effekter för svensk ekonomi. Den pågående pandemin gör det ytterst svårt att prognosticera hur kommunernas och regionernas ekonomi kommer att utvecklas i närtid.

Den 29 april presenterade Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en skatteunderlagsprognos i vilken man beskrev den rådande situationen som följer ”vi är inne i en global konjunktur kollaps, med exceptionella ras för produktion, inkomster och sysselsättning i de flesta regioner/länder världen över. Betydande ovisshet råder kring vad som väntar framöver. Osäkerheten är hög även på kort sikt, och är kopplad till en rad osäkerhetsfaktorer: kring smittspridning och vårdbehov, kring de smittbegränsande åtgärderna, kring ekonomisk-politiska krisinsatser för att stötta konjunktureren samt kring hur stora de negativa effekterna blir på samhällsekonomin som följd av den initiala chocken. Givet exceptionellt hög osäkerhet, är det inte rimligt att göra sedvanliga konjunkturprognoser i nuläget.”

Under denna period har det varit svårt att ta fram och diskutera sakfrågor eftersom fokus legat på att möta effekterna av Covid-19. I början på året, innan coronaviruset hunnit ta ett grepp om samhällslivet, tillsatte Kommuninvest en särskild skattepolitisk arbetsgrupp med uppgift att se närmare på frågan om varför skillnaden i kommunalskatter är så stor mellan olika kommuner och visa på möjliga vägar för att minska detta gap. Arbetsgruppen har bestått av två tidigare statssekreterare<sup>1</sup> som i Regeringskansliet bland annat hade ansvar för kommunfrågor, samt Kommuninvest egen forsknings- och utbildningsansvarige.

Ett antal utredningar och förändringar avseende det kommunala skatteutjämningsystemet har genomförts under de senaste decennierna. Syftet med dessa utredningar och riksdagsbeslut har varit att än mer jämna ut konsekvenserna av att olika kommuner och regioner har olika förutsättningar för beskattning. Trots detta är det ändå en skillnad som

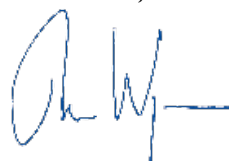
mest på 6 kronor mellan kommunen med den högsta och lägsta kommunalskatten, vilket för ett hushåll med en total bruttoinkomst på 500 000 kronor, innebär ca 30 000 kronor mer i skatt per år. Det visar att staten och kommunerna inte lyckats få till lika grundläggande ekonomiska förutsättningar för våra enskilda medborgare, oavsett i vilken kommun man bor.

Den nyligen avslutade Kommunutredningen (SOU2020:8) pekar på strukturella problem i kommunerna och för resonemang och lägger förslag om möjliga lösningar på problemet. Incitament för kommunsammanslagningar ses som en del av lösningen på de strukturproblemen som råder. Kommunutredningen är nu under fortsatt beredning.

Denna rapport beskriver kommunalskatternas utveckling över tid samt ger en bakgrundsbeskrivning till kommunernas konstitutionella beskattningsrätt. Rapporten söker vidare svar på frågan om hur det kommunala skatteläget ser ut idag och varför det skiljer sig så mycket på kommunalskattenivå. Slutligen söker rapporten peka på möjliga lösningar på ojämligheterna och en slutlig rekommendation om hur man på kort sikt delvis skulle kunna komma till rätta med rådande obalanser mellan kommunerna avseende kommunalskatten. En rekommendation om införandet av ett småkommunstillägg som skulle minska skillnaden i kommunalskatter högst avsevärt.

Analysen och slutsatserna bär rapportförfattarna själva ansvar för. Rapporten ska ses som ett inlägg om hur svensk välfärd på kort och lång sikt kan säkras i de kommuner som idag ekonomiskt sett har de största utmaningarna.

Örebro i maj 2020



**Tomas Werngren**

VD för Kommuninvest i Sverige

<sup>1)</sup> Författare av denna rapport är de tidigare statssekreterarna med ansvar för kommunala frågor Sören Häggroth (S) och Dan Ericsson (KD) samt forsknings- och utbildningsansvarige på Kommuninvest, Emelie Värja.

# Utgjämningen räcker inte till

Kommunalskatternas nivå har stor betydelse för det enskilda hushållets ekonomi. I den kommun som har den högsta kommunalskatten betalar ett hushåll med en halv miljon kronor i bruttoinkomst cirka 30 000 kronor om året mer i skatt än ett hushåll som bor i den kommun som har den lägsta kommunalskatten. Det kan ifrågasättas om detta ger förutsättningar för att medborgarna behandlas likvärdigt oavsett var de bor i landet.

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen år 2020 är 33,17 procent, detta är en ökning från år 1995 då den genomsnittliga skattesatsen var 30,34 procent. Totalt sett har alltså skatten ökat med 2,85 kronor på 25 år. Skillnaden i skattesats är idag 5,97 kr, för 10 år sedan var denna skillnad 5,28 kr. Orsakerna till dessa skillnader är flera vilka analyseras i denna rapport.

Förändringarna i det demografiska landskapet påverkar förutsättningarna för kommunalpolitiken i de olika kommunerna på ett avgörande sätt. Starkt växande kommuner ställs inför stora investeringsbehov i förskolor, skolor, bostäder och infrastruktur samtidigt som nya invånare bidrar till att öka intäkterna. Kommuner med minskande befolkning står inför att anpassa den kommunala verksamheten till ett vikande befolkningsunderlag samtidigt som viss verksamhet så som äldreomsorg kan behöva byggas ut då antalet äldre, trots minskad befolkning kan ökar. Det demografiskt drivna behovet av välfärdstjänster, mätt som utgifterna för dessa per invånare, beräknas öka med 10 procent 2018–2035 i avlägset belägna landsbygdsregioner, och med ca 6 procent i storstadsregionerna.

Det kommunala utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att alla kommuner och regioner ska kunna tillhandahålla en likvärdig service, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. De stora skillnaderna i kommunalskattenivåer mellan olika kommuner tyder på att skatteutjämnningen inte är helt träffsäker.

Värt att notera är att utjämningsystemet inte ska utjämna skillnader som beror på lokala prioriteringar eller effektivitet i den kommunala verksamheten. Vår analys tyder inte heller på att dessa faktorer förklarar hela skatteskillnaden.

Äldreomsorgen verkar vara det verksamhetsområdet som har den starkaste samvariationen med hög skatt. Det kan finnas flera orsaker till detta. En orsak kan vara att kommuner med en relativt hög andel äldre väljer en hög ambitionsnivå inom äldreomsorgen som svar på önskemål som de äldre givit uttryck för i sin röstning till fullmäktigeförsamlingarna. En annan orsak kan vara att det kommunala utjämningsystemet inte fångar upp alla relevanta strukturella skillnader, så som gleshet eller socioekonomiska faktorer, vilka berör äldreomsorgen.

Analyser i denna rapport visar att folkmängden, har trots kontroll för olika typer av faktorer så som nettokostnadsavvikelse och nivåer på referenskostnaden, en negativ och signifikant samvariation med skattesatsen. Det tyder på att det finns faktorer utanför systemet som påverkar skattesatsen.

Avståndsfaktorn inom en kommun har betydelse. Om inte det kommunala utjäm-

ningssystemet fullt ut kompenserar för alla strukturella skillnader mellan kommuner leder detta till att vissa kommuner behöver ha en högre skattesats än de som fullt ut kompenseras. En glest befolkad kommun tenderar att öka behovet av hög skatt. Ett exempel är att en del kommuner med glest bosatt befolkning har behov av små skolor utanför de tätbefolkade kommundelarna. I utjämningsystemet finns kompensation för dessa gleshetsfaktorer, men viljan att ha fler skolor än modellen tilldelar leder till högre kostnader.

Skillnader i effektivitet i den löpande verksamheten har en viss men ändå relativt liten betydelse som förklaring till skillnader i kommunalskattesatser.

Möjliga och påtalade brister i det kommunala skatteutjämningsystemet, tillsammans med växande skillnader mellan kommunerna, kan leda till att skillnaderna i kommunalskatt kommer att öka ytterligare framöver. En förklaring till detta kan vara att behoven av äldreomsorg kommer att öka successivt i kommuner med minskande befolkning och krympande skattebas.

I de verksamheter som inte ingår i det kommunala utjämningsystemet, exempelvis kultur- och fritidsverksamhet, finns en förklaring till skillnaderna i kommunalskatt på cirka en krona mellan kommunerna.

Fem alternativa metoder för att minska kommunalskatteskillnaderna beskrivs och analyseras:

- Frivilliga överenskommelser om minskning av kommunalskatten
- Lagstadgat tak för kommunalskatterna
- Lagstadgad enhetlig kommunalskatt

- Ökad utjämning eller alternativa intäktskällor
- Småkommunstillägg

Efter att vi har gjort en avvägning av de olika ovan listade alternativen för att minska skatteskillnaderna, så rekommenderar vi att regeringen tar initiativ till att inrätta ett särskilt småkommunstillägg som utgår till kommuner med ringa folkmängd, dvs gles- och landsbygdskommuner.

En större översyn av det kommunala utjämningsystemet kan också vara motiverad, men en sådan bör inte avvaktas innan särskilda åtgärder sätts in för att på kort sikt säkerställa en likvärdig samhällsservice i de mest utsatta kommunerna. Vår uppfattning är att ett småkommunstillägg bör utformas så att det i vart fall leder till att kommunalskatterna inte behöver höjas i de berörda kommunerna.

Småkommunstillägget är tänkt att utformas som en ersättning på 12 miljoner kronor till var och en av de kommuner som har en befolkning på mindre än 10 000 invånare. Bedömningen är att det särskilda småkommunstillägget till vissa gles- och landsbygdskommuner kommer att omfatta 72 kommuner, spridda över hela landet.

Bedömningen är att staten bör stå före hela kostnaden som bedöms vara 864 miljoner kronor årligen. Staten bör kunna finansiera småkommunstillägget genom omfördelningar inom den statliga budgeten, exempelvis genom att minska de riktade statsbidragen till kommunerna.

# Kommunalskatten under diskussion

Kommunalskatten svarar för cirka två tredjedelar av kommunernas och regionernas samlade intäkter. Skattens relativa betydelse i enskilda kommuner och regioner varierar dock. I kommuner med hög skattekraft har kommunalskatten större betydelse som finansieringskälla än i kommuner med svag skattekraft.

Kommunalskatten (inklusive skatten i regionerna) varierar kraftigt mellan kommunerna, den högsta skattesatsen är cirka sex kronor högre i den kommun som har den högsta skattesatsen, jämfört med den kommun som har den lägsta skattesatsen. Utan det kommunala utjämningsystemet skulle skillnaderna i kommunalskatter vara betydligt större.

Kommunalskatternas nivå har stor betydelse för det enskilda hushållets ekonomi. I den kommun som har den högsta kommunalskatten betalar ett hushåll med en halv miljon kronor i inkomst cirka 30 000 kronor om året mer i skatt än ett hushåll som bor i den kommun som har den lägsta kommunalskatten. TCO har föreslagit att kommunalskatterna bör bli mer ”enhetliga”, medan LO mer pekat på behovet av ett ökat statligt finansieringsansvar och ”ett handslag” mellan stat och kommun för att förhindra ytterligare höjningar av kommunalskatterna.<sup>1</sup>

Riksdagen har uttalat att skillnaderna i kommunalskatt ska vara uttryck för olika valda servicenivåer i den kommunala verksamheten. Om det inte är på det viset blir frågan rimligtvis hur skillnaderna i kommunalskatt mellan kommuner och regioner ska kunna utjämnas.

En rad prognosinstitut och organisationer har konstaterat att de demografiska förändringarna ställer högre krav på kommunernas och regionernas finansiering under kommande år. Hur de enskilda kommunerna och regionerna påverkas av demografin är i hög grad beroende av hur den så kallade försörjningskvoten utvecklas i respektive kommun och region. För att upprätthålla dagens

välfärdsåtaganden skulle kommunalskatterna behöva öka mycket kraftigt i kommuner och regioner. Då skillnad i försörjningskvot ökar finns då en risk att också skillnaderna i kommunalskatt mellan kommuner och regioner skulle öka.

Det är uppenbart att det behövs en diskussion om de svenska kommunalskatternas roll och konstruktion. En sådan diskussion är emellertid inte utan komplikationer. Å ena sidan finns en strävan efter att ge likvärdiga förhållanden mellan kommunerna och regionerna. Å andra sidan finns den kommunala beskattningsrätten, med stöd i Regeringsformen, vilket begränsar möjligheterna för staten att påverka kommunalskattuttaget i enskilda kommuner och regioner.

Syftet med det arbete som vi har gjort på uppdrag av Kommuninvest är följande:

- Beskriva de konstitutionella förutsättningarna för den kommunala beskattningsrätten.
- Beskriva kommunalskatternas utveckling över tid och i olika typer av kommuner och regioner.
- Beskriva hur förväntade kostnadsökningar inom den kommunala sektorn påverkar den kommunala ekonomin i allmänhet och kommunalskatterna i synnerhet.
- Söka förklaringar till varför kommunalskatterna skiljer sig åt.
- Redovisa alternativa modeller för att minska spridningen i kommunalskatt mellan kommuner och regioner

I arbetet har vissa avgränsningar gjorts;

- Efter att först ha studerat kommunalskatte- respektive kommunalskatteutjämningsystem<sup>2</sup> i de nordiska länderna så har ett tydligt exempel från Norge använts och överfört till svenska förhållanden.
- De statliga skatterna har inte närmare granskats utan fokus för denna rapport är kommunalskatterna och de skillnader i kommunalskatt som råder i landet.

1) TCO: Direktiv till skattereform-  
sutredning (2019-04-09). LO:  
Program för jämlikhet 2019.

2) Statskontoret 2009 och  
Ålands Landskapsregering  
2015

# Grundlagen och den kommunala beskattningsrätten

Den kommunala beskattningsrätten fanns med redan i 1862 års kommunalförordningar, och grundlagsfästes i den nya regeringsformen år 1974. I 14 kap.4§ Regeringsformen anges att kommunerna får ta ut skatt för skötsel av sina angelägenheter. Grunderna för det kommunala skatteuttaget ska enligt 8 kap.2§ Regeringsformen bestämmas i lag; här åsyftas lagstiftning som exempelvis inkomstskattelagen. En kommun kan exempelvis inte bestämma att kommunalskatten i en kommun ska vara progressiv.

Under 1990-talet begränsades den kommunala beskattningsrätten vid två tillfällen, 1991–1993 samt 1997–1999.

Syftet med skattestoppet 1991–1993 var att förhindra att en sänkning av den statliga inkomstskatten skulle ätas upp av höjda kommunalskatter.<sup>1</sup> Innan regeringen lade fram sitt förslag hade Lagrådet yttrat sig över ett förslaget om ett ettårigt skattestopp. Lagrådet ansåg att en ettårig begränsning i kommuners rätt att ta ut skatt inte gick utöver vad som, från konstitutionell synpunkt, kunde anses möjligt att acceptera. Lagrådet anförde emellertid att ingripanden i den kommunala beskattningsrätten måste användas med stor urskillning och varsamhet.

Förslag om att kommuner och landsting som höjde skatten skulle få minskade statsbidrag lades fram i maj 1996.<sup>2</sup> Syftet var att motverka kommunala skattehöjningar samt ett sätt att förbättra kontrollen över de offentliga utgifterna. Förslaget innebar att om en kommun eller ett landsting inför 1997 och 1998 höjde skatten, skulle det generella statsbidraget till kommuner och landsting för samma år minskas med ett belopp som motsvarar hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel som följer av skattehöjningen. Effekten blev efter förslagets genomförande att ingen kommun eller landsting höjde skatten.

Förslaget granskades av Lagrådet, som i ett yttrande i maj 1996 anförde att förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt för vissa år. Lagrådet men-

ade att det nu framlagda förslaget fick godtas från konstitutionella utgångspunkter. Även Konstitutionsutskottet (KU) godkände förslaget med motiveringen att det syftade till att motverka skattehöjningar som kunde uppkomma som en konsekvens av det nya statsbidrags- och utjämningsystemet. KU pekade också på att förslaget till begränsningar i beskattningsrätten låg i linje med regeringens allmänna strävan att skapa samhällsekonomisk balans.

I den lag om minskning av det generella statsbidraget som riksdagen beslutade om 1996 gjordes det undantag från statsbidragsminskning för de kommuner vars skattekraft för 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget. Det gjordes även undantag till följd av att uppgifter fördelades om mellan kommuner och landsting.

Som denna genomgång visar kan en åtgärd som syftar till att åstadkomma en begränsning av det kommunala skatteuttaget utformas på olika sätt. Det är inte bara arten och omfattningen av en åtgärd som har betydelse för bedömningen av om lagstiftningen i något avseende strider mot Regeringsformen. Utifrån uttalanden från Lagrådet och KU har även åtgärdens varaktighet betydelse. De åtgärder som har beskrivits ovan har först beslutats gälla under två år och vid senare tillfälle förlängts ett år vardera.

Det kan noteras att åtgärderna under 1991–1993 och 1997–1999 syftade till att hindra eller motverka höjningar av kommunala skattesatser (åtgärden förlängdes ett år till 1999). Det var således inte fråga om att sänka kommunernas skattesatser. Om staten skulle vilja föreslå någon typ av skattetak eller till och med sänkning av kommunalskatterna torde detta behöva prövas utifrån konstitutionella grunder.

Det kan antas att sänkningar av kommunalskatterna som sker genom frivilliga överenskommelser mellan staten och de enskilda kommunerna är mindre problematiska från konstitutionella utgångspunkter än sänkningar som tillkommer genom tvingande lagstiftning.

1) Proposition.1989/90:150 bil.4

2) Proposition 1995/96:213

# Kommunalskatternas utveckling och skillnader i kommuner och regioner

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen år 2020 är 33,17 procent, detta är en ökning från år 1995 då den genomsnittliga skattesatsen var 30,34 procent. Totalt sett har alltså skatten ökat med 2,85 kronor på 25 år. Under dessa 25 år skedde dock halva ökningen under de 9 första åren, år 2004 var skattesatsen 31,84 procent.

I denna rapport kommer den oviktade genomsnittliga skattesatsen vara det primära objektet. Orsaken till detta är att den beskriver vad skattesatsen i genomsnitt är i de 290 kommunerna. I kontrast ger den viktade skattesatsen, då skattesatsen viktas med avseende på skatteunderlaget, en större vikt till stora kommuner, vilket gör att förändringar i dessa kommuner får en större inverkan än en förändring i en liten kommun. Då rapporten vill belysa skatteskillnader mellan kommuner redovisas fortsättningsvis den oviktade skattesatsen.

I *Diagram 1* ser man skillnaden i den totala kommunala skattesatsen när man nyttjar respektive metod. Den oviktade skattesatsen är något högre och skillnaden mellan dem ökar på grund av att det är mindre kommuner som har högre skattesats.

Vid analyser av kommunernas respektive regionernas skattesatser och utvecklingen av densamma måste hänsyn tas till de skatteväxlingar som skett under tidsperioden, där främst kommunerna tagit över verksamhet från regionerna och därmed höjt skatten samtidigt som regionerna sänkt sin. Det finns även motsatta skatteväxlingar men dessa är av mindre storlek. Då det skett ett par förändringar inom kommuner och regioner (eller landsting) utesluts dessa från analysen.<sup>1</sup>

Kommunernas skattesats har under perioden ökat 1,96 kronor, men mycket av denna ökning beror på att kommunen tagit över verksamhet från regioner, kommunerna har då höjt skatten samtidigt som regionerna sänkt skatten. Exkluderar man dessa förändringar har kommunerna i genomsnitt höjt skatten med 0,81 kronor.

Regionerna har under samma tidsperiod höjt skatten från 11,09 till 11,54 procent vil-

1) Detta innebär att Region Skåne och Region Västra Götaland fram till 1999 inte ingår i analysen. Region Gotland inkluderas inte.

Diagram 1: Utvecklingen av total kommunala skattesats 1995–2020

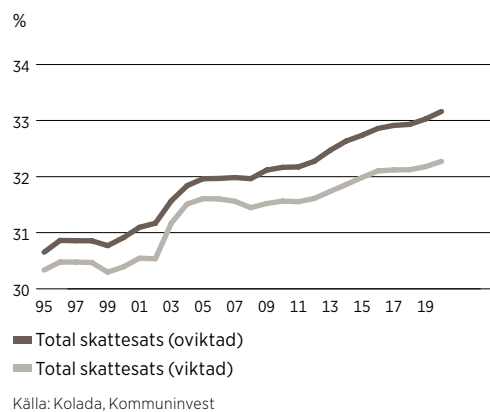


Diagram 2: Utvecklingen av skattesatsen för kommunerna 1995–2020

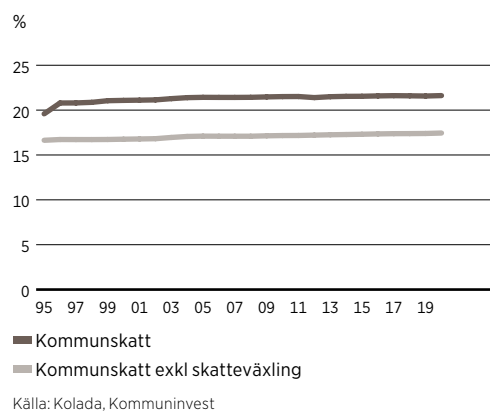
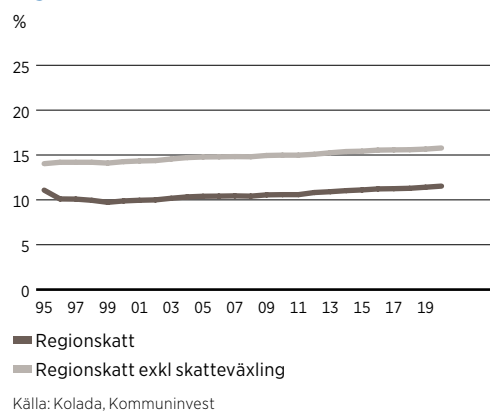


Diagram 3: Utvecklingen av skattesatsen för regionerna 1995–2020





Tabell 1: Medelskattesatsen i kronor 1995 samt 2020 och höjning, totalt och uppdelat på kommun samt region

Kronor	Medelvärde 1995	Medelvärde 2020	Höjning i %-enheter
Total skatt	30.65	33.17	+2.52
Kommunskatt	19.71	21.67	+1.96
Kommunskatt <sup>1</sup>	19.60	21.63	+2.03
Kommunskatt <sup>1</sup> exkl. skatteväxlingar	16.65	17.46	+0.81
Regionskatt <sup>1</sup>	11.09	11.54	+0.45
Regionskatt <sup>1</sup> exkl. skatteväxlingar	14.04	15.79	+1.75

<sup>1)</sup> För värden fram till 1999 exkluderas Skåne och Västra Götaland, Malmö och Göteborg. Gotland exkluderas för samtliga år.  
Källa: SCB, SKR, Kommuninvest

ket motsvarar en höjning med 0,45 kronor. Tar vi hänsyn till skatteväxlingar har ökningen varit 1,75 kronor.

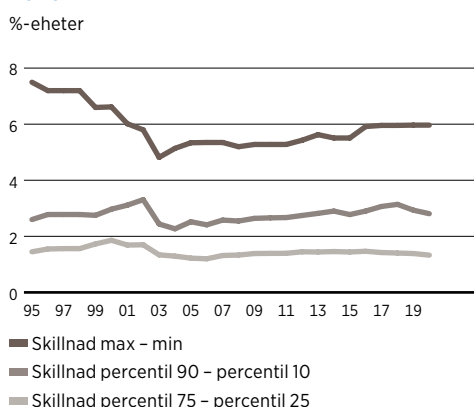
Tabell 1 ovan redovisar skatteförändringen 1995 till 2020. Då vissa utesluts ur beräkningarna summerar inte skatteökningen i regioner respektive kommuner till totalen.

Det framgår i tabellen ovan att det främst är regionerna som under perioden använt möjligheten att öka utdebiteringen, regionerna har höjt skatten med 1,75 kronor medan kommunernas höjning varit 0,81 kronor.

### Skatteskillnader i kommuner och regioner

Om vi lämnar analysen av genomsnittlig skattesats för att istället studera spridningen av skattesatsen mellan olika kommuner och regioner så kan detta göras genom att titta på skillnaden mellan den högsta och lägsta skattesatsen över tid. I en sådan analys, är det dock bara extremvärdena som fångas. För att fånga spridningen för övriga kommuner kan skillnaden mellan de olika percentilerna studeras. En percentil är ett värde för vilket en viss procentenhet av observationerna befinner sig nedanför, exempelvis percentil 25 innebär att 25 procent av kommunerna har en skattesats under detta värde. I Diagram 1 beskrivs skillnaden mellan max- och min-skattesatsen, skillnaden mellan percentil 90 (detta innebär att 90 procent har en skattesats under detta värde) och percentil 10 samt skillnaden mellan percentil 75 och percentil 25.

Diagram 4: Skillnader i total skattesats 1995-2020



Källa: Kolada, Kommuninvest

Skillnaderna mellan max- och min-värdena har minskat kraftigt fram till år 2003, vilket främst beror på att kommunen med lägst skatt höjde skatten under denna period. Därefter har det skett en ökning. År 2003 var skillnaden mellan högsta och lägsta skattesats 4:82 kronor, idag är den 5:97 kronor, en ökning på drygt en krona.

För percentil 90 och percentil 10 kan vi notera en ökning fram till 2002, därefter minskar skillnaderna kraftigt till år 2003. Detta beror på att många kommuner i det lägre spannet då höjde skatten. År 1995 var skillnaden 2:60 kronor och idag är skillnaden 2:81 kronor.

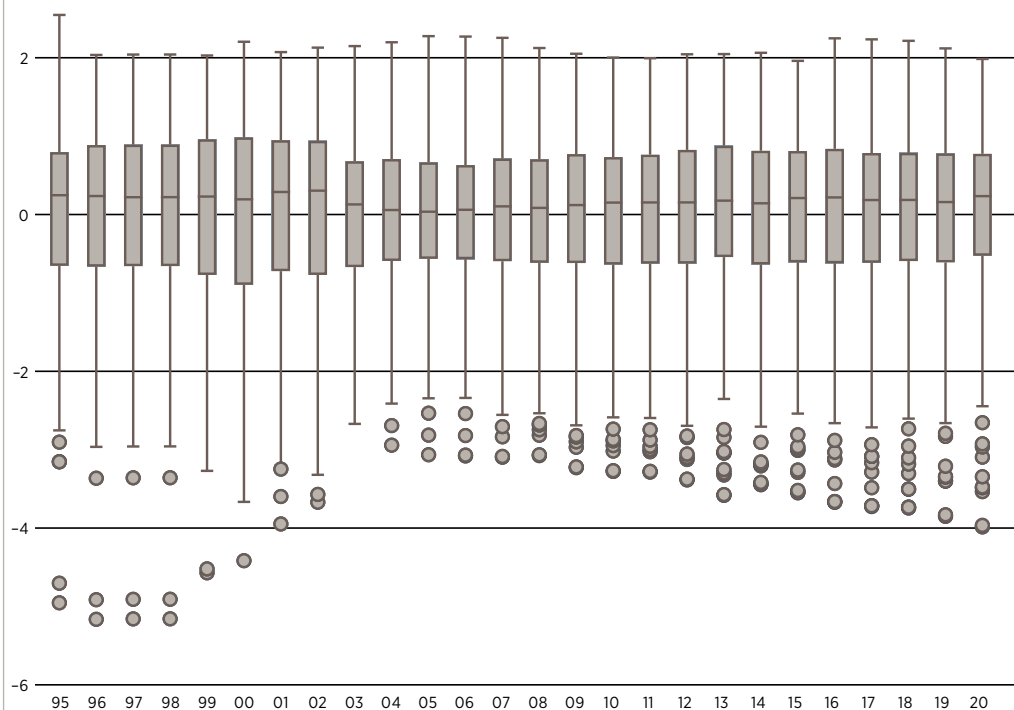
För percentil 75 och percentil 25 har skillnaderna minskat i jämförelse med 1995, skill-

naden var då 1:45 kronor, idag är den 1:33 kronor.

Skillnaden i skattesats kan också beskrivas i en boxplot. Nedan visas utvecklingen av avvikelser från medelskattesatsen för samtliga kommuner. Lådan i mitten innehåller 50 procent av datamaterialet, linjen i mitten av lådan representerar medianen och de lodräta linjerna visar på max- och minimivärden bortsett från extremvärden som är markerade med en punkt. Lådan längst till vänster representerar år 1995 och längst till höger år 2020. På den vertikala axeln har vi avvikelser från medelskattesatsen. Då det skett en ökning av skattesatsen över tidsperioden hade det varit svårt att studera spridningen om vi lagt in skattesatsen.

Figur 1: **Spridningen av avvikelser från medelvärdet för den totala skattesatsen 1995–2020**

Total skatt - medelvärdet, procentenheter

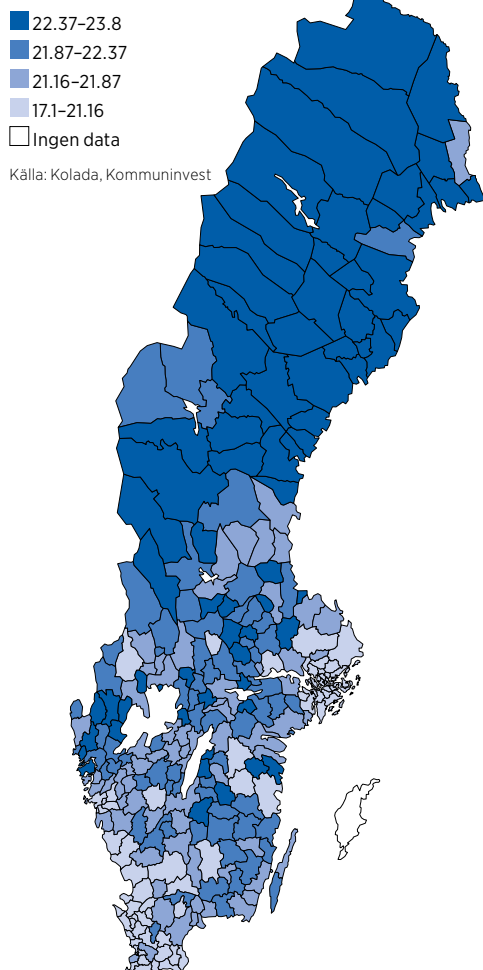


Källa: Kolada, Kommuninvest

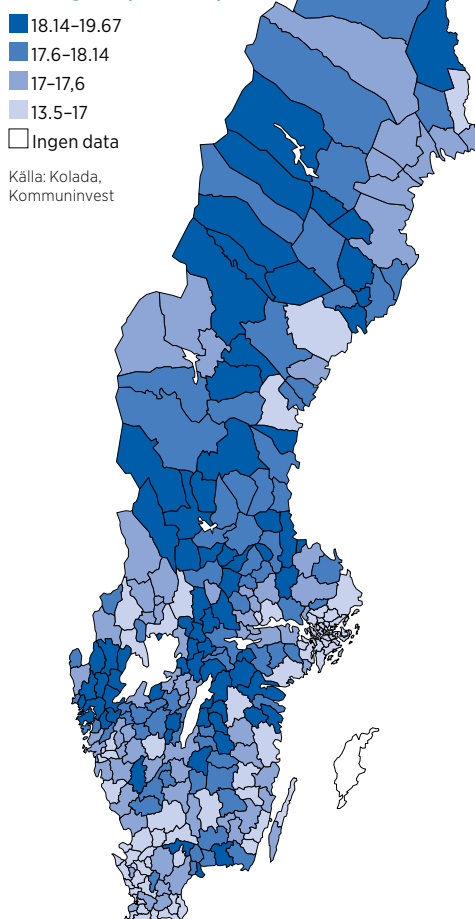
Spridningen är relativt stor över hela tidsperioden. Vi kan tydligt se att extremvärdena förändras avsevärt under perioden men att lådan snarare krympt, vilket alltså visar på mindre skillnader inom kommunerna med medelhög skatt. Spridningen av de kommunala skattesatserna är dock omfattande vilket illustreras i kartan nedan där vi ser den kommunala skattesatsen år 2020. Skatteväxlingarna varierar mellan regionerna. Därför redovisas två kartor varav den högra är korrigerad för skatteväxlingar. Mörkare färg innebär högre skattesats.

Det framkommer tydligt att de höga skattesatserna huvudsakligen finns i de norra delarna av landet, även om de finns representerade också i andra regioner, och de låga

Figur 2: Spridningen av den kommunala skattesatsen år 2020, %



Figur 3: Spridningen av den kommunala skattesatsen, justerad för de genomsnittliga skatteväxlingarna, år 2020, %



skattesatserna återfinns kring storstadsområdena, framförallt runt Malmö och Stockholm. I kartan till höger illustrerar vilka kommuner som har höjt skatten mest under perioden 1995–2020, mörkare färg innebär en högre skatteköjning.

Fördelningen är inte lika tydlig när det kommer till skatteköjningar som när vi studerar skattesatser, utan här skönjas en spridning i skatteköjningar, där de största ökningarna finns i mellersta och södra Sverige. Här har nivån en betydelse – kommunerna i norra delen av Sverige har legat på högre nivåer.

År 2020 finns en variation i den totala skattesatsen på 5:97 skattekronor. I Österåker möter invånarna en skattesats på 29:18 kronor men i Dorotea möter invånarna en skattesats på 35:15 kronor. Spridningen år 2020 illustreras i *Diagram 5*.

Om vi enbart tittar på kommunerna enskilt (utan hänsyn till regionskatten) är skillnaden mellan högsta (Dorotea) och lägsta (Österåker) skattesats 6:70 kronor om det bortses från skatteväxlingar och 6:17 kronor om det justeras för dessa. När en justering för skatteväxlingar har gjorts är det inte längre Dorotea som har den högsta kommunala skattesatsen, detta för att region Västerbotten ännu inte skatteväxlat för kollektivtrafiken. Däremot har region Västra Götaland gjort detta vilket ger Munkedal den högsta kommunala skattesatsen justerat för skatteväx-

Figur 4: Skatteköjningar för totala skattesatsen på kommunnivå 1995–2020, %

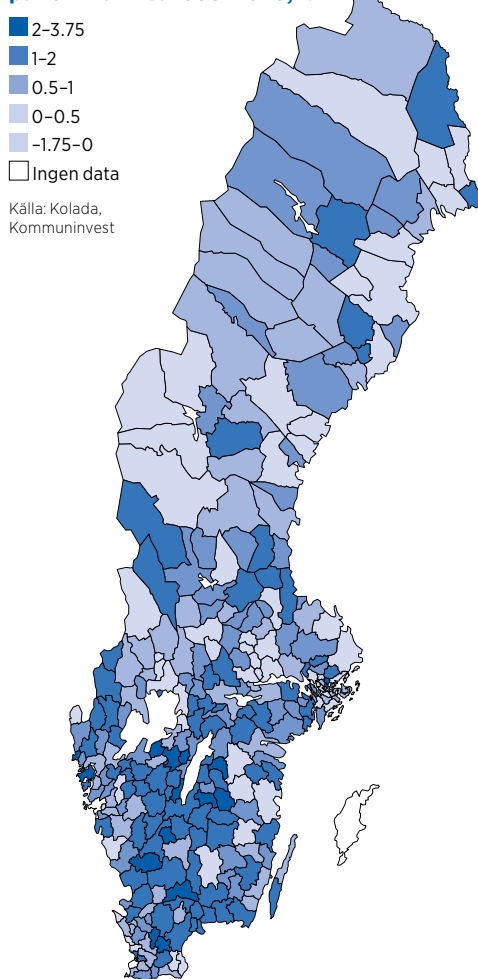
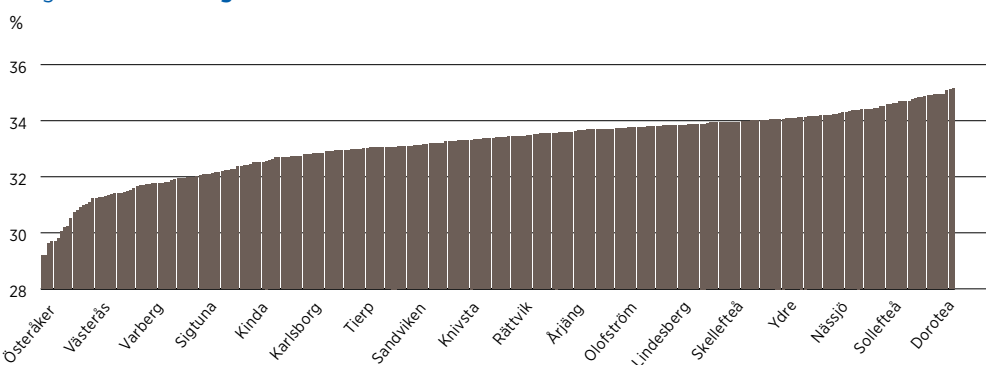


Diagram 5: Fördelningen av den totala skattesatsen 2020



Källa: SCB

lingar. Fortfarande har Österåker den lägsta kommunala skattesatsen.

Spridningen samt förändringen för regionerna beskrivs i tabellen till höger. För att göra en rättvis jämförelse vad gäller Västra Götaland och Skåne studeras skillnaden mellan 1999–2020. Regionerna är sorterade efter skattesats år 2020.

För regionernas del är inte spridningen lika stor, varken procentuellt eller i kronor. 1:25 kronor skiljer Södermanland mot Stockholm. Tittar vi på den justerade skattesatsen där vi justerat för skillnader i skatteväxlingar har Västernorrland den högsta skattesatsen och Östergötland de lägsta, skillnaden blir större och uppgår till 1:85 kronor.

### Skatteskillnader och struktur

Skillnaden i den totala skattesatsen är upp emot 6 kronor och kan bero på flera olika faktorer där ambition, effektivitet och struktur är möjliga orsaker. För att studera om strukturella faktorer kan vara orsaken kan vi dela in kommunerna efter Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) kommungruppsindelning som delar in kommuner efter olika strukturella förutsättningar. Nedan studeras spridningen över tid av den totala skattesatsen mellan dessa grupper

Man kan tydligt se att spridningen mellan Storstäder, Pendlingskommuner nära storstad och övriga kommungrupper har ökat över tid framförallt om man studerar det senaste decenniet. Att enbart härleda denna skatteskillnad till ambition och effektivitet när skillnaderna är så tydliga mellan olika grupper är svårt. Tydligt är dock att Storstäder och Pendlingskommuner nära storstad har de lägsta skatterna och ligger en bra bit under övriga grupper. Landsbygdskommuner sticker ut något i den övre sektionen. Liknande resultat som figuren ovan syns även om man enbart studerar den kommunala skattesatsen. Det är också av intresse att studera denna skillnad länsvis.

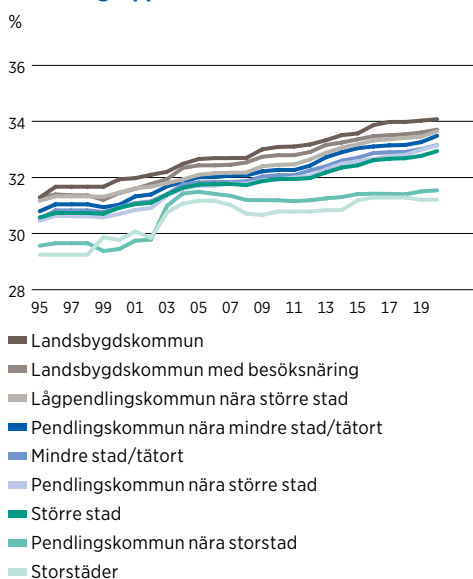
Här ser man att det framförallt är Stockholms län som sticker ut med lägst skattesats, följt av ytterligare ett storstadslän,

Tabell 2: Skattesatsen för regionerna i kronor 2020 och 1999 samt förändringen.

Kronor	Skattesats 2020	Skattesats 1999	Justerad skattesats 2020
Stockholms län	12.08	10.32	11.43
Blekinge län	12.04	10.71	11.45
Kronobergs län	12	9.79	12.07
Kalmar län	11.86	10.17	12.52
Jönköpings län	11.76	9.67	11.20
Uppsala län	11.71	9.32	11.15
Jämtlands län	11.7	9.13	12.17
Värmlands län	11.68	10	11.95
Dalarnas län	11.63	9.59	11.45
Östergötlands län	11.55	9.85	10.78
Örebro län	11.55	10.43	10.85
Gävleborgs län	11.51	9.85	11.12
Västra Götalands län	11.48	9.5	11.19
Hallands län	11.4	9.72	10.98
Västerbottens län	11.35	9.2	12.25
Norrbottnens län	11.34	9.42	12.09
Västernorrlands län	11.29	9.46	12.63
Skåne län	11.18	9.39	11.18
Västmanlands län	10.88	9.78	11.37
Södermanlands län	10.83	9.36	11.00

Källa: SCB, SKR, Kommuninvest

Diagram 6: Total skattesats över SKR:s kommungrupper



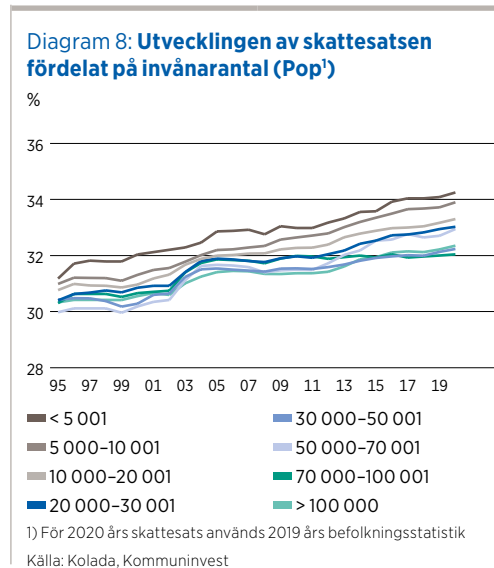
Källa: Kolada, Kommuninvest

Skåne. I toppen finns Gävleborg, Dalarna samt Västerbottens län. Här kan man fundera på om det handlar om att skattekonkurrensen är hårdare i Stockholm där de är kortare avstånd mellan kommunerna som gör att transaktionskostnaderna för en invånare att flytta är lägre. Det finns dock en långtgående inkomstutjämning i Sverige vilket bör mildra skattekonkurrensen, men för kommuner som betalar en avgift i inkomstutjämningen, där de flesta befinner sig i Stockholms län, är utjämningen 85 procent i jämförelse med utjämningen för en bidragstagare som ligger på 95 procent. Detta kan i sin tur medföra att kommunen fokuserar mer på att hålla skattesatsen låg, eller helst lägre än grannkommunen.

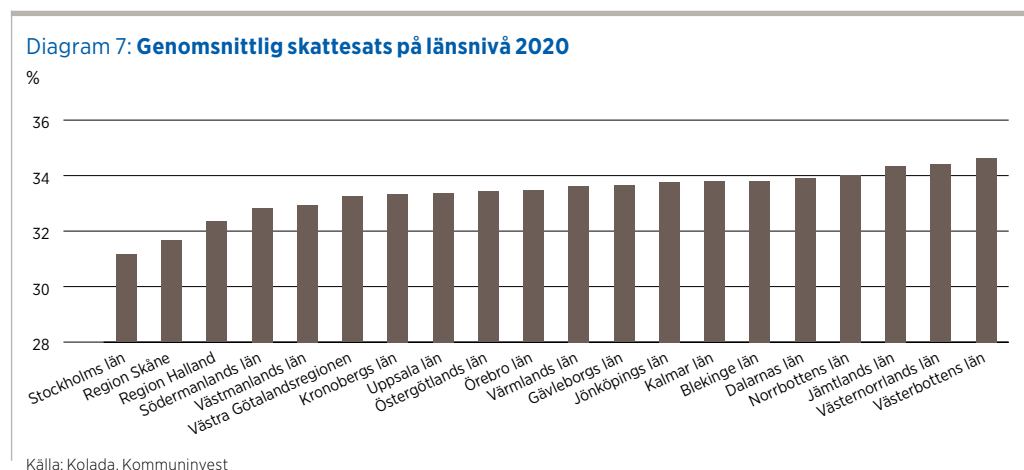
En ytterligare strukturell faktor som är av intresse att studera är invånarantal. Man ser en ökad polarisering mellan kommunerna där de små kommunerna krymper medan de stora kommunerna växer. Till höger studeras skattesatsen med indelning efter populationsstorlek.

Här framgår tydligt att det är de små kommunerna under 5 000 invånare som ligger högst i skattesats följt av kommuner med ett invånarantal mellan 5–10 000 invånare. Gruppen som sticker ut och inte följer mönstret är den med ett invånarantal mellan 30–50 000 invånare. En grupp som ungefär till hälften består av pendlingskommuner nära storstäderna.

Genomgången i detta kapitel visar på att vi har haft en skatteökning i främst regio-



ner under den studerade tidsperioden. Vi har inte haft någon ökning av skatteskillnaderna om vi inte även inkluderar strukturella faktorer så som kommungrupp eller folkmängd. Skillnaden mellan kommungruppen Landsbygdskommuner och Storstäder var 1995, 1:02 kronor. År 2019 var denna skillnad 2:50 kronor. Samma trend ser vi bland de största och minsta kommunerna vad gäller folkmängd. År 1995 var skillnaden 0:75 kronor och år 2019 var denna skillnad 1:87 kronor, en ökning med över 1 krona. Skillnaden i skatt baserat på strukturella faktorer har alltså ökat även om skatteskillnaden sett till helheten legat relativt konstant.



# Demografin och den kommunala ekonomin

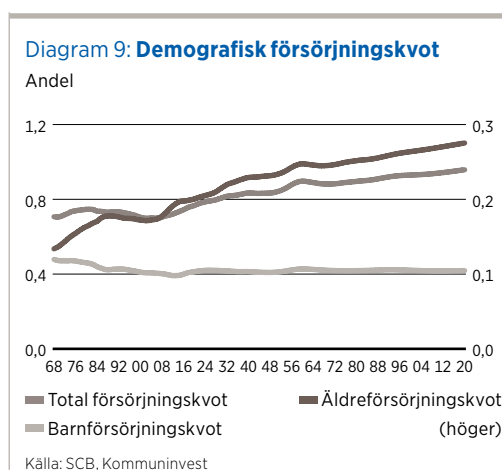
Den demografiska utvecklingen i vårt land kommer att ha stor betydelse för kommunerna och regionerna under många år framöver. Befolkningen beräknas öka från dagens cirka 10 miljoner till cirka 12 miljoner invånare år 2040. Den kraftiga befolkningsökningen under senare år beror främst på en tillfälligt hög flyktinginvandring. Under åren fram till år 2040 väntas tillväxttakten i befolkningsökningen att gå ned.

Befolkningens ålderssammansättning har större betydelse för den kommunala verksamheten än befolkningsökningen i sig. Unga och äldre konsumerar den största delen av välfärdstjänsterna. Personer i arbetsför ålder står i stället för den största delen av de skatteinkomster som finansierar en stor del av de offentliga välfärdstjänsterna. Förhållandet mellan olika åldersgrupper i befolkningen kan beskrivas i termer av en demografisk försörjningskvot. En låg kvot innebär en gynnsam befolkningssammansättning, sett ur ekonomisk synvinkel.

Den demografiska försörjningskvoten minskade från början av 1980-talet till mitten av 2000-talet, se *Diagram 9*. År 2005 var kvoten som lägst med ett värde på 0,70 vilket innebär att det fanns 70 unga och äldre per 100 individer i arbetsför ålder. Sedan dess har försörjningskvoten ökat och den kommer enligt SCB att öka fram till år 2120. År 2040 beräknas kvoten uppgå till 0,85 och år 2120 till 0,96.

Med demografisk försörjningskvot avses här kvoten mellan antalet individer utanför arbetsför ålder och antalet individer i arbetsför ålder. Arbetsför ålder avser här 20–64 år.

Andelen unga i befolkningen kommer under de kommande 10 åren att öka till drygt 24 procent av befolkningen. Därefter beräknas andelen minska kontinuerligt, till 23 procent år 2040 och knappt 22 procent år 2100. Barnförsörjningskvoten ökar från dagens 41 procent till 42 procent för att därefter ligga relativt konstant. Alltså ökar antalet barn med ungefär samma antal som de i arbetsför ålder. Detta är en relativt osäker prognos då det är svårt att prognostisera antalet födda



barn om 20 år. Äldreförsörjningskvoten har ökat och kommer att fortsätta öka. Idag ligger den på 20 procent men förväntas år 2040 ligga på 23 procent. Det är i synnerhet personer över 80 år som ökar i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder. Andelen över 80 år av den totala befolkningen kommer att växa från cirka 5 procent idag till knappt 8 procent fram till år 2040 och vidare till drygt 11 procent av befolkningen år 2100.

Spridningen i försörjningskvoten mellan kommunerna är stor. År 2019 hade kommunen med lägst kvot en försörjningskvot på 0,52, den högsta försörjningskvoten var då 1,18. Ser vi framåt enligt den befolkningsprognos som finns kommer den lägsta försörjningskvoten öka till 0,57 och den högsta försörjningskvoten till 1,31. Skillnaden ökar också från en skillnad på 0,66 till en skillnad på 0,73. Spridningen över kommunerna syns i kartorna nedan. Ju mörkare färg, ju högre försörjningskvot.

Försörjningskvoten var år 2019 lägst i storstäderna och de övriga större städerna. Försörjningskvoten var i genomsnitt högst bland landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre städer och tätorter. En framskrivning av utvecklingen till år 2040 visar att fler mindre kommuner i Norrlands inland och sydöstra Sverige kommer att hamna i ett läge där en person i arbetsför ålder

kommer att behöva försörja sig själv och ytterligare en person i övriga åldersgrupper (mot-svaras av en försörjningskvot lika med 1,0).

Långtidsutredningen 2015 visar också på tilltagande regionala demografiska obalanser och en ökad polarisering mellan stora och små (särskilt avlägsna) kommuner. Framskrivningarna indikerar relativt dramatiska regionala skillnader i hur olika åldersgrupper har utvecklats och kommer att utvecklas fram till år 2040.

Urbaniseringsprocessen påverkar förutsättningarna för den kommunala verksamheten,

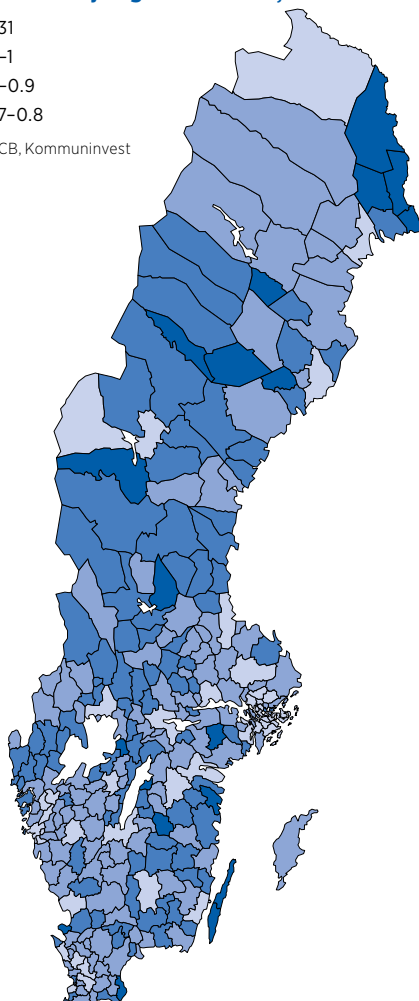
men på olika sätt beroende på om befolkningen minskar, står still eller växer.

Urbaniseringen hänger till stor del samman med de djupgående förändringar som sker i den globala ekonomin. Företagen dras till regioner där det finns kunskap, tjänster och goda kommunikationer och dessa regioner är som regel stadsregioner. Det mesta talar för att stadsregionerna i Sverige kommer att fortsätta att växa samtidigt som det sker en fortsatt avfolkning av landsbygden. Långtidsutredningen 2015 har gjort bedömningen att 86 procent av Sveriges befolk-

Figur 5: Försörjningskvoten 2019, andel

- 1-1.31
- 0.9-1
- 0.8-0.9
- 0.57-0.8

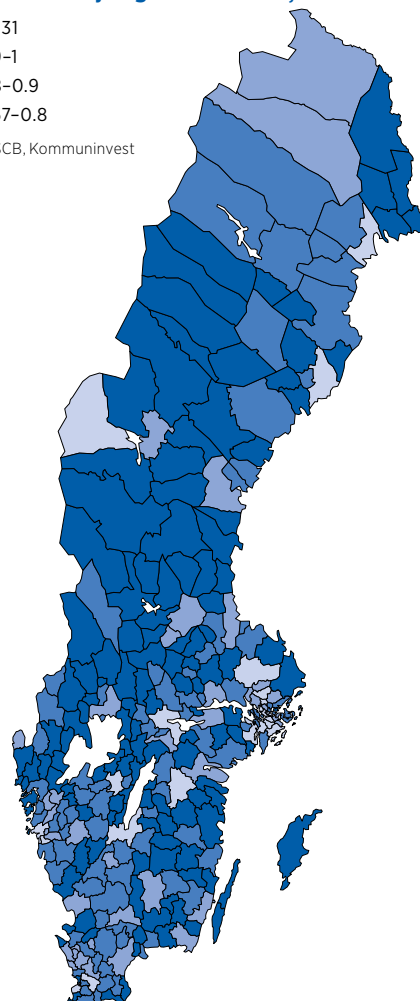
Källa: SCB, Kommuninvest



Figur 6: Försörjningskvoten 2040, andel

- 1-1.31
- 0.9-1
- 0.8-0.9
- 0.57-0.8

Källa: SCB, Kommuninvest





ning år 2040 kommer att bo i storstadsregioner eller tätare regioner nära en större stad och övriga 14 procent i övriga kommuntyper.

Den prognostiserade befolkningsutvecklingen leder till att de små kommunerna blir mindre och att de stora kommunerna blir större. Enligt Långtidsutredningens framskrivning kommer det år 2040 att finnas 23 kommuner med färre än 5 000 invånare, men lika många med mer än 100 000 invånare.

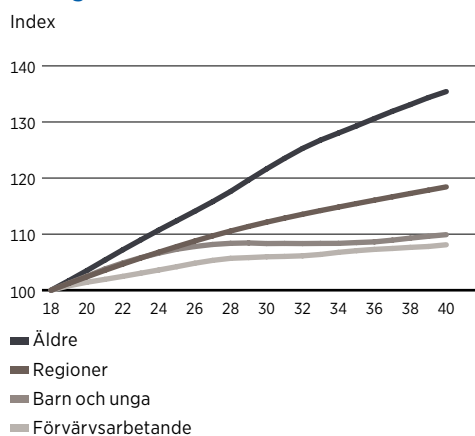
Förändringarna i det demografiska landskapet påverkar förutsättningarna för kommunalpolitiken i de olika kommuntyperna på ett avgörande sätt. Starkt växande kommuner ställs inför stora investeringsbehov i förskolor, skolor, bostäder och infrastruktur samtidigt som nya invånare bidrar till att öka skatteintäkterna. Kommuner med minskande befolkning står inför att anpassa den kommunala verksamheten till ett vikande befolkningsunderlag samtidigt som viss verksamhet så som äldreomsorg kan behöva byggas ut då antalet äldre, trots minskad befolkning, ökar. Många kommuner som under lång tid har haft en gradvis minskad befolkning har en svag ekonomi, trots att det kommunala utjämningsystemet jämnar ut strukturella skillnader mellan kommuner och regioner.

### Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna

De demografiska förändringarna som Sverige står inför innebär att kostnaden för kommunal och regional verksamhet kommer att öka om man behåller den kostnadsbild man har idag. Kostnaden för ett barn är ungefär 5 gånger så hög som för en person i arbetsför ålder och för en äldre kan kostnaden vara så mycket som 10 gånger högre. *Diagram 10* visar på kostnadsutvecklingen för de olika åldersgrupperna och för de samlade regionala kostnaden om vi behåller kostnadsbilden som var 2018.

Diagrammet visar att omsorgen om äldre ökar snabbast, med närmare 35 procent.<sup>1</sup> Kostnaden för barn och unga däremot, ökar endast med 10 procent. Övriga kommunkostnader som skrivs fram i takt med totalbe-

Diagram 10: Kommunal konsumtion för kommuner uppdelat på åldersgrupper och regioner



Källa: Kolada, SKR, Kommuninvest

folkningen, ökar med 8 procent, medan kostnaden för regionerna ökar med 18 procent. Sammantaget ökar den demografiskt betingade efterfrågan på kommunala tjänster med i genomsnitt ca 1 procent per år.

Bortser vi från ökningen som beror på befolkningstillväxt så kommer kostnaderna i kronor per invånare att öka om sektorn arbetar precis som den gör idag. Flertalet aktörer har talat om risken för höjda skatter och behovet av ökade bidrag samtidigt som trycket på sektorn att effektivisera är stort.

Den demografiskt drivna efterfrågan på välfärdstjänster ökar också inom samtliga kommungrupper. Men eftersom den demografiska utvecklingen varierar mellan de olika grupperna, kommer utgifterna för välfärdstjänster att påverka vissa grupper mer än andra. Enligt Långtidsutredningen 2019 ökar kostnaderna mest i avlögset och mycket avlögset belägna landsbygdsregioner. Dessutom sker ökningen i dessa regioner från en redan hög nivå. I de mycket avlögset belägna landsbygdsregionerna ökar utgifterna från 75 000 kronor per invånare 2020 till 82 000 kronor per invånare år 2035. Det kan jämföras med att utgifterna per invånare i landet som helhet

<sup>1</sup>) I framskrivningarna antas de åldersspecifika utgifterna vara konstanta. Det innebär att utgifterna överskattas om den äldre befolkningens hälsa förbättras och underskattas om ambitionsnivån höjs.

ökar från 70 000 kronor till drygt 75 000 kronor år 2035. Minst är ökningen i storstadsregionerna från 68 000 kronor till 72 000 kronor per invånare under samma period. Det demografiskt drivna behovet av välfärdstjänster, mätt som utgifterna för dessa per invånare, ökar således med 10 procent 2018–2035 i avlägset och mycket avlägset belägna landsbygdsregioner, och med ca 6 procent i storstadsregionerna.

Om landsbygdsregionerna ska ha möjlighet att möta den ökande efterfrågan på välfärdstjänster kommer dessa att behöva tillföras ökade resurser. Detta sker dels genom utjämningsystemet som kommer att få en ökad betydelse, vilket innebär att träffsäkerheten i systemet blir än viktigare, eller genom ökade statsbidrag. Om utjämningsystemets träffsäkerhet är bristfällig eller inga nya resurser tillförs genom ökade statsbidrag är alternativet att landsbygdsregionerna och andra regioner med stora demografiska utmaningar hanterar utmaningarna själva genom sänkt ambitionsnivå för välfärdstjänsterna eller högre skatter. Det skulle medföra att invånarna i de berörda regionerna dels skulle få betala mer för en försämrad service, dels innebära minskad tillgänglighet till offentligt finansierade välfärdstjänster med risk för ökad utflyttning och än sämre finanser.

Som exempel kan nämnas att utan utjämning skulle det innebära ca 7 000 kr/invånare mer i ökade kostnader för landsbygdsregionerna, vilket är lika med ca 3,5 procentenheter på kommunalskatten. Till skillnad från ökningen i storstäder som motsvarar 1 000 kr/invånare och 0,5 procentenheter på skatten, baserat på kostnadsnivån 2018.

Det kommunala utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner och regioner ska kunna tillhandahålla en likvärdig service i hela landet, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Däremot ska systemet inte utjämna skillnader som beror på lokala prioriteringar eller effektivitet i den kommunala verksamheten.

När skillnaderna i den demografiskt drivna efterfrågan på kommunala välfärdstjänster ökar blir utjämningen mellan kommuner och regioner mer omfattande. Det finns inget som rent principiellt hindrar systemet från att hantera en större omfördelning av ekonomiska resurser mellan kommuner och regioner. Däremot kan detta leda till att systemet i allt större utsträckning kommer att ifrågasättas av kommuner och regioner som är nettobetalandare till systemet.

#### **Kompetensförsörjningen**

För att öka omfattningen av verksamheten inom vård, skola och omsorg krävs, även vid oförändrad personaltäthet, fler sysselsatta i den kommunala sektorn. Enligt Långtidsutredningens beräkningar innebär den demografiska förändringen att närmare hälften av den totala sysselsättningsökningen fram till år 2035 behöver ske i kommunfinansierad verksamhet och att andelen av befolkningen som är sysselsatta i sektorn behöver öka. Långtidsutredningen 2019 har pekat på att personalförsörjningen är ett större problem än finansieringen när det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster framöver. Eftersom den demografiska utvecklingen varierar mellan de olika regionerna, kom-

mer vissa regioner att ha större problem än andra när det gäller personalförsörjningen, se *Tabell 3*. Ökade skillnader i skatteuttag mellan kommuner och regioner torde inte underlätta personalrekryteringen i de kommuner och regioner som riskerar att få ytterligare skatthöjningar.

Under perioden 2020–2035 behöver antalet sysselsatta inom vård, skola och omsorg i storstadsregionerna öka med 110 000 personer, vilket motsvarar en ökning med närmare 17 procent. Under samma period väntas dock det totala antalet arbetsföra i åldrarna 20–69 år i storstadsregionerna att öka med endast 12 procent, vilket skapar problem för personalförsörjningen i kommuner och regioner.

I mycket avlägset belägna landsbygdsregioner förväntas antalet kommunalt sysselsatta minska med 3 procent (ca 200 personer) mellan 2020 och 2035. Men samtidigt antas antalet sysselsatta minska med mer än 8 procent (närmare 3 000 personer). Utmaningen

är därmed att hålla kvar sysselsatta inom vård, skola och omsorg trots att den totala sysselsättningen och antalet i arbetsför ålder minskar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de demografiska förändringarna ger upphov till betydande behov av både ekonomiska resurser och personalökningar. Kommunernas och regionernas förutsättningar för att klara de framtida utmaningarna varierar mycket. Mest utsatta när det gäller ekonomin synes generellt sett vara kommuner och regioner i landsbygdsregionerna, medan storstadsregionerna och andra större stadsregioner är bättre rustade för att möta framtidens behov av välfärdstjänster, åtminstone när det gäller de ekonomiska förutsättningarna. Det finns en risk för att särskilt landsbygdsregionerna tvingas till betydande skatthöjningar samtidigt som det blir svårt att upprätthålla en likvärdig samhällsservice.

**Tabell 3: Förändring i kommunalt sysselsatta och befolkning i arbetsför ålder, Förändring 2020–2035, Långtidsutredningen 2019**

	Kommunalt sysselsatta		Befolkning i åldern 20–69 år	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Landsbygdsregioner mycket avlägset belägna	-200	-3.0	-6 600	-17.1
Landsbygdsregioner avlägset belägna	4 500	8.2	-12 400	-4.7
Landsbygdsregioner nära en stad	2 600	9.5	11 700	-1.3
Täta regioner avlägset belägna	5 600	7.6	-11 000	-3.1
Täta regioner nära en stad	57 400	12.7	61 900	-2.7
Storstadsregioner	108 900	17.7	340 900	10.1
<b>Riket</b>	<b>178 000</b>	<b>14.5</b>	<b>371 000</b>	<b>5.8</b>

Anm.: Exkluderar kommunalt finansierad sysselsättning inom näringslivet  
Källor: Statistiska Centralbyrån och Långtidsutredningen 2019

# Förklaringar till varför kommunalskatterna skiljer sig åt

En person som tjänar 45 000 kr/månaden betalar drygt 2 000 kr/månad mer i skatt i den kommun som har den högsta kommunalskatten i förhållande till den kommun som har den lägsta kommunalskatten.

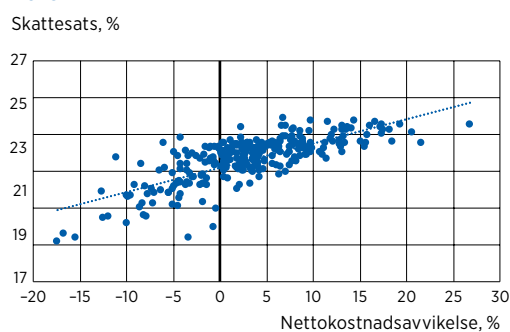
Man kan fundera på om det beror på att kvaliteten i en del av verksamheterna är högre och att ambitionsnivån därför leder till högre skatter? Eller är det så att man inte driver andra verksamheter tillräckligt effektivt? Riksrevisionen granskade nyligen systemet för kostnadsutjämning och bedömde att systemet inte gav likvärdiga förutsättningar. Finansutskottet anser att det inte behöver vidtas några åtgärder med anledning av rapporten, men menar dock att en fördjupad analys av hur faktorer som effektivitet och ambitionsnivå påverkar skatteskillnaderna, hade varit önskvärd. (2019/20:FiU39). Nedan kommer nu olika försök att bedöma faktorer som skulle kunna förklara varför skillnaderna är så stora mellan kommunerna avseende skatteuttag.

Nettokostnadsavvikelse är ett begrepp som används om avvikelserna mellan verksamhetens nettokostnader och den standardkostnad som kommunen har från utjämningssystemet, vilket baseras på de kostnader kommunen skulle ha haft om de bedrev verksamheten till en genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå. Har kommunen en högre kostnad totalt sett för dessa verksamheter än den framräknade standardkostnaden behövs en högre skattesats givet att övriga intäkter och kostnader är lika. Det innebär att om man analyserar skatteskillnader och nettokostnadsavvikelser förväntas en högre skattesats för kommuner som har en högre total nettokostnadsavvikelse.

En positiv nettokostnadsavvikelse kan bero på högre ambitionsnivå, lägre effektivitet eller att utjämningssystemet inte fångar alla strukturella orsaker till högre kostnader. I diagrammet nedan visas korrelationen mellan kommunens skattesats och kommunens totala nettokostnadsavvikelse. Förklaringsgraden på 57 procent beskriver att det är en hög samvariation mellan dessa två variabler.

För att ta detta ett steg vidare görs en regressionsanalys över de olika nettokostnadsavvikelserna och kommunens skattesats. I en sådan analys kan man isolera samva-

Diagram 11: Samvariationen mellan total nettokostnadsavvikelse och kommunal skattesats år 2018



Källa: Kolada, Kommuninvest

riationen från en viss variabel samtidigt som man håller övriga variabler konstanta. Vi kan också analysera hur stor del av variationen i skattesats som kan kopplas till respektive variabel. Som förklarande variabler inkluderas också skattekraft<sup>1</sup> för att fånga upp eventuella effekter från att inkomstutjämningen inte innebär 100 procent utjämning.

Som beroende variabel har vi kommunernas skattesatser korregerade för skatteväxlingar. I kolumn 1 står respektive variabel beskriven, i kolumn 2 ser vi koefficienten från regressionen och i kolumn 3 ser vi standardavvikelsen inom parantes. Här kan vi främst fokusera på tecknet på koefficienten som visar om variabeln i fråga har positiv eller negativ korrelation med skattesatsen och om den kan sägas vara signifikant skild från noll. Vi inkluderar också respektive verksamhetsområdes referenskostnad. Orsaken till detta är att en avvikelse på X procent från en låg referenskostnad inte behöver påverka skattesatsen lika mycket som samma procentuella avvikelse från en hög nettokostnad. Vi har också inkluderat två andra strukturella variabler nämligen kommungrupp enligt SKR:s indelning och befolkningsstorlek, för att se om vi kan hitta andra strukturella variabler som kan förklara skillnader i skattesats när vi samtidigt kontrollerar för övriga avvikelser.

Vi ser i tabellen på nästa sida att skattekraften har en negativ och signifikant koefficient vilket innebär att kommuner med hög skattekraft också har en lägre skattesats givet att de andra variablerna i modellen är kon-

<sup>1</sup> Skattekraft är både deflaterad och logaritmerad i modellen.

stanta. Grundskolan, gymnasiet, individ- och familjeomsorgen (IFO) samt äldreomsorgen är de nettokostnadsavvikelser vars avvikelse har en statistisk signifikans. Hur kraftig samvariationen är mellan en viss nettokostnadsavvikelse och skattesats har att göra med både avvikelsernas storlek och verksamhetsrådets andel av den totala budgeten.

Tittar vi på fördelningen mellan dessa verksamhetsråden utgör fritidshem 3 procent av den totala referenskostnaden, gymnasieskolan 9 procent, individ och familjeomsorg utgör 10 procent, stöd och service för funktionshindrade (LSS) utgör 12 procent, förskolan 15 procent, äldreomsorgen 24 procent och grundskolan 26 procent. Det innebär att en avvikelse med 1 procent inom grundskolan påverkar i genomsnitt mer än samma avvikelse inom fritidshem exempelvis.

Endast individ och familjeomsorgens referenskostnad har en signifikant korrelation med skattesatsen, en kommun med en tyngre struktur inom detta verksamhetsområde har i genomsnitt också en högre skattesats.

Vi ser också att folkmängd är signifikant och negativ vilket innebär att kommuner med en större folkmängd också har lägre skattesatser i genomsnitt. Denna samvariation är signifikant även om vi exkluderar våra tre storstäder från regressionen.

För att analysera hur mycket respektive variabel bidrar till förklaringen av variationen i skattesatsen kan den partiella korrelationen i kvadrat mellan respektive variabel och kommunernas skattesats användas. Den säger hur mycket av skillnaden i skattesats som i denna modell förklaras av respektive variabel.

Analysen visar bara på samvariation givet de variabler vi kontrollerar för, dvs. analysen visar inte på några kausala samband men vi gör det för att kunna analysera vilken nettokostnad som verkar ha störst samvariation med skattesatsen. Kausaliteten kan gå åt båda håll, en högre skattesats ger utrymme för en högre nettokostnadsavvikelse, men har man högre kostnader än vad standardkostnaden medger så tvingas man till en högre skattesats.

Den variabel som sticker ut och tycks bidra mest till den förklarade variationen är nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorg.

Tabell 4: Resultatet från regressionsmodell över perioden 2014–2018

Variabler	Beroende variabel Skattesatsen	Kluster robusta standardfel
Skattekraft	-1.565 <sup>3</sup>	(0.567)
<b>Nettokostnadsavvikelse</b>		
LSS	0.005	(0.005)
Förskola	0.007 <sup>1</sup>	(0.004)
Fritidshem	0.002	(0.001)
Grundskola	0.013 <sup>3</sup>	(0.005)
Gymnasieskola	0.010 <sup>3</sup>	(0.003)
IFO	0.007 <sup>3</sup>	(0.002)
Äldreomsorg	0.022 <sup>3</sup>	(0.003)
<b>Referenskostnad</b>		
LSS	0.160	(0.133)
Förskola och fritids	0.025	(0.487)
Grundskola	-0.593	(0.632)
Gymnasieskola	0.121	(0.546)
IFO	0.733 <sup>3</sup>	(0.247)
Äldreomsorg	-0.352	(0.334)
Folkmängd	-0.324 <sup>3</sup>	(0.096)
Konstant	39.338 <sup>3</sup>	(12.327)
Årsvisa kontroller	Ja	
Kommungrupp	Ja	
Observationer	1,153	
Förklaringsgrad	0.599	

1) p<0.1 2) p<0.05 3) p<0.01  
Källor: SCB, Kolada, Kommuninvest

Tabell 5: Variablernas bidrag till förklaring av variationen

Variabler	Partiell correlation <sup>2</sup>
Skattekraft	2%
<b>Nettokostnadsavvikelse</b>	
LSS	1
Förskolan	1%
Fritidshem	1%
Grundskolan	2%
Gymnasiet	3%
IFO	5%
Äldreomsorg	10%
<b>Referenskostnad</b>	
LSS	1
Förskola och fritidshem	0%
Grundskola	1
Gymnasie-skolan	1
IFO	3%
Äldreomsorg	1
Folkmängd	4%
Årsvisa kontroller	Ja
Kommungrupp kontroll	Ja

1) Ej signifikant.  
Källor: SCB, Kolada, Kommuninvest

Även folkmängd har en negativ signifikant samvariation med skattesatsen. Av variationen i skattesats förklarar folkmängd 4 procent. Då vi kontrollerar för samtliga nettokostnadsavvikelser tyder detta på att det också finns andra faktorer utanför systemet som medför att mindre kommuner i genomsnitt har högre skattesats.

Skattekraften har en signifikant samvariation med skattesatsen och förklarar 2 procent av variationen i modellen. Det faktum att inkomstutjämnningen inte utjämnar till 100 procent är en bidragande orsak. Den maximala skatteskillnaden som uppstår på grund av detta finns mellan Årjäng och Danderyd, de två ytterkanterna när det kommer till skatteunderlag. Där förklarar detta en skatteskillnad på drygt 3 kronor, detta är dock ett extremvärde. Ser vi på skillnaden mellan de kommuner som placerar sig på percentil 10 och percentil 90, Kungälv och Burlöv, minskar denna skillnad drastiskt. Skillnaden mellan Kungälv och Burlöv är enbart 30 öre så effekten av detta på skattesatsen minskar snabbt ju längre ifrån extremvärdena man kommer.

En ytterligare orsak till skatteskillnader som kan kopplas till skatteunderlaget är att den skattehöjning som krävs för att öka intäkterna med X kronor varierar beroende på vilket skatteunderlag kommunen har. Om en kommun vill öka sina intäkter med totalt 1 000 kr per invånare så innebär det exempelvis att Årjäng måste höja skatten med 0.587 kronor medan Danderyd enbart behöver höja skatten med 0.247 kronor, Kungälv med 0.406 kronor och Burlöv med 0.522 kronor. Detta kan alltså också vara en orsak till att

skatteunderlaget har en signifikant samvariation med skattesatsen.

Äldreomsorgen sticker ut som det verksamhetsområde som förklarar den största andelen av variationen i skattesatsen. Detta kan bero på flera olika faktorer. Äldreomsorgen är det näst största verksamhetsområdet vilket är en orsak till att den har större samvariation än övriga, bortsett från grundskolan. De kommuner som har högst andel äldre är kommuner med högre skattesats, de är glesare och har haft en befolkningsminskning. Det är svårt att krympa kommunens kostnader i samma takt som intäkterna försvinner.

Trots att Individ- och familjeomsorgskostnaderna (IFO) utgör en relativt liten andel av de totala kostnaderna, hittar vi en positiv samvariation mellan referenskostnaden för IFO och skattesatsen i kommunen. Referenskostnaden för IFO förklarar 3 procent av variationen och nettokostnadsavvikelsen 5 procent.

Folkmängd visar en negativ och signifikant samvariation, vilket innebär att kommuner som har en högre folkmängd också har en lägre skattesats i genomsnitt. Vad detta beror på kan inte analysen svara på. En orsak kan vara att det finns ytterligare smådriftsnackdelar i verksamheter som inte inkluderas i kostnadsutjämnningen.

Som nämndes tidigare så kan en positiv nettokostnadsavvikelse som allt annat lika ger en högre skattesats, bero på struktur, effektivitet eller ambition. Om ambitionsnivån skiljer sig i kommuner med högre skattesats kan man se om kvaliteten är högre i dessa kommuner. När vi kontrollerar för nettokostnadsavvikelser och nivån på referenskostnaden, innebär det att vi kontrollerar för skillnader i ambition

Tabell 6: Högskatte- respektive lågskattekommuner 2020

Kommun högst skatt (inkl regionen)	Kommunalskatt 2020 (inkl regionen)	Kommun lägst skatt (inkl regionen)	Kommunalskatt 2020 (inkl regionen)
Dorotea	35.15	Österåker	29.18
Munkedal	35.11	Solna	29.20
Bräcke	35.09	Täby	29.63
Vännäs	35.00	Vellinge	29.68
Sorsele	34.95	Kävlinge	29.69
Vindeln	34.95	Stockholm	29.82

Källor: SCB

och effektivitet i de verksamhetsområden som utjämnas för. Kontrollerar vi för folkmängd och skattekraft så förklarar modellen 60 procent av variationen i skattesatts, vilket innebär att 40 procent ligger utanför modellen.

Att objektivt söka förklaringen till vad skillnaderna i kommunal verksamhet är mellan den kommun som har högst kommunalskatt, Dorotea med 35.15 skattekrönor per hundralapp, och den kommun som har lägst kommunalskatt, Österåker med 29.18 skattekrönor per hundralapp, är en utmaning. I det följande ges möjliga förklaringar.

#### Skillnader i ambition eller effektivitet

Det finns flera olika jämförelseinstrument som utvecklats över tid. SKR arbetar såväl med Öppna jämförelser som jämförelseverktyget Kommunens Kvalitet i Korhet (KKiK). Det senare är ett nationellt projekt som omfattar cirka 260 kommuner. De utmanar sig själva genom att ta fram och jämföra resultat för att lära och utveckla verksamheten.

I verktyget finns totalt 42 variabler inom områdena Barn och unga, Stöd och omsorg samt Samhälle och miljö och statistik finns från 2016–2019. Exempel på variabler är kostnad för förskola och skola per elev, kostnad för individ- och familjeomsorg och för äldreomsorg per invånare samt kostnader för stöd till funktionsnedsatta och hemtjänst. En rad variabler tar också upp kvalitetsaspekter.

Detta är ett digitalt verktyg, Kolada, och vill man studera dessa jämförelser mellan kommunerna närmare kan man gå in på [www.skr.se](http://www.skr.se) och söka på KKiK.

En enkel kartläggning av de kommuner som har högst skattesatt och de med lägst

visar stora skillnader men också skillnad vad gäller inrapporterade resultat. Att enbart jämföra olika utfallsmått utan att ta hänsyn till förutsättningar är inte heller särskilt informativt. Detta är alltså ett än så länge osäkert jämförelseverktyg.

En av denna rapportens författare, Emelie Värja, redovisade 2019 i en rapport för Svenskt Näringsliv en form av effektivitetsmodell med kostnadsindex och kvalitetsindex med bäring på grundskolan och äldreomsorgen. I rapporten studeras respektive kommuns kvalitet och kostnader i förhållande till deras strukturella förutsättningar. En kommun som har bättre kvalitet än det förväntade värdet, baserat på dess struktur, får en högre ranking än en kommun som placerar sig sämre. Detsamma gäller kostnadssidan. På ett sätt ger detta en mer rättvisande bild av kommunens kvalitet då hänsyn tas till de strukturella förutsättningarna. Till exempel i kommuner där en hög andel av eleverna har föräldrar med högre utbildning har, allt annat lika, bättre förutsättningar att kunna nå ett högre meritvärde.

Det intressanta är om kommuner med högre skattesatt skiljer sig när det kommer till kvalitet (en högre ambitionsnivå) eller effektivitet. Rapporten redovisar vilken kvartil respektive kommun befinner sig i när det kommer till äldreomsorg, grundskola, kostnader, kvalitet och effektivitet.

Den genomsnittliga skattesatten i respektive grupp är sammanställd i *Tabell 7*. Kvartil 1 är de kommuner som har den högsta effektiviteten, kvaliteten eller de lägsta kostnaderna. Kvartil 4 har de högsta kostnaderna, lägsta kvaliteten eller lägsta effektiviteten baserat på deras förutsättningar.

Tabell 7: Högskatte- respektive lågskattekommuner 2020

Kvartil	1	2	3	4
<b>Äldreomsorg</b>				
Kostnader	20.87	21.89	21.74	21.99
Kvalitet	21.81	21.48	21.52	21.68
Effektivitet	21.29	21.48	21.70	22.02
<b>Grundskolan</b>				
Kostnader	21.42	21.64	21.70	21.74
Kvalitet	21.16	21.59	21.76	21.99
Effektivitet	21.30	21.47	21.73	22.01

Källor: SCB, Svenskt Näringsliv, Kommuninvest

Om vi med hjälp av detta skulle kunna härleda ambitionsnivå som ger uttryck för högre kvalitet skulle kvartil 1 i kvalitetsmodellen ha de högsta skattesatserna vilket man ser inom äldreomsorgen medan det motsatta är sant inom grundskolan.

För äldreomsorgen har genomsnittskommunen i kvartil 1 en genomsnittlig skattesats på 21.81 medan kvartil 4 ligger på 21.68. Om vi studerar effektiviteten ligger den genomsnittligt högsta skattesatsen i kvartil 4, alltså den minst effektiva gruppen.

I Rapporten från Svenskt Näringsliv görs ytterligare försök att förklara varför effektiviteten skiljer sig mellan olika kommuner. Man finner då att det finns en signifikant samvariation mellan hög skattesats och lägre effektivitet. Men det är en väldigt låg andel av variationen i effektivitet som förklaras i modellen, varav skattesatsen förklarar 1–3 procent av variationen i effektivitet. Nu fångar inte den modellen effektivitet på alla tänkbara vis men den kan ge en indikation.

### Strukturella skillnader

Riksrevisionen har som tidigare nämnts gjort en granskning av det kommunala utjämningsystemet (RiR 2019:29)<sup>1</sup>. Regeringen har yttrat sig över denna granskning till Riksdagen, varefter Finansutskottet har tagit ställning för att några åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning för närvarande inte behöver vidtas (2019/20:FiU39)<sup>2</sup>.

Den övergripande slutsatsen i Riksrevisionens analys av kostnadsutjämnningen är att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Det varnas för att de ojämliga förutsättningarna kan öka skillnaderna i utdebitering av kommunalskatt mer än vad som motiveras av skilda prioriteringar eller verksamhetens effektivitet.

Enligt Riksrevisionen tas det inom kostnadsutjämnningen inte tillräcklig hänsyn till kostnadsskillnader som följer av yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas samt de storstadnära kommunernas socioekonomi. Sedan dess har systemet gjorts om med ytterligare utjämning för

dessa faktorer. Dock påpekar Riksrevisionen att det nya systemet inte når hela vägen fram. De menar att med andra beräkningsgrunder hade landsbygdskommuner och andra kommuner med gles bebyggelse kunnat sänka sina skattesatser och ändå behålla samma servicenivå. Andra kommuner skulle i gengäld ha fått betala en högre avgift till systemet, och skulle eventuellt ha behövt höja skattesatsen, för att behålla samma servicenivå. Som ett räkneexempel nämns att en utökad utjämning hade kunnat minska spännvidden i skattesatsen från 6.73 procent till 4.79 procent med bibehållen servicenivå. Någon motsvarande jämförelse har inte gjorts med det utjämningsystem som gäller från 2020. Vår egen analys ovan pekar också på att strukturella faktorer kan vara en bidragande faktor till de skattekillsnader vi ser.

En studie som genomförts av Dagens Samhälle visar att många kommuner driver betydligt fler skolor än vad utjämningsystemet beräknar att de behöver. I 69 kommuner ligger det faktiska antalet skolor minst 30 procent över utjämningsmodellens beräkning. Dessa kommuner kännetecknas av att de finns i gles- eller landsbygd, att de har högre skolkostnader motsvarande 35 öre i skatteuttag och att de tar ut hög skatt.

Man kan då dra slutsatsen att högre service i form av mindre skolor i utkant av glesbygdskommuner också har ett högre pris i form av högre kommunalskatt. Man kan inte säga att det är brist på effektivisering om man vill erbjuda invånarna kortare avstånd utan snarare ambitionsnivå. I en storstad är avståndet inte något större bekymmer och belastar därmed inte heller skatteuttaget på ett nämnvärt sätt.

### Verksamheter utanför utjämningsystemet

En faktor som man skulle kunna anta har betydelse är att kommuner med högre skattesats i högre utsträckning driver verksamheter som inte kompenseras via skatteutjämningsystemet. I modellen där vi tittar på samvariationer mellan skattesatsen och nettokostnader förklarar vi 60 procent, fortfarande är 40 procent oförklarad, dessa 40 procent skulle kunna förklaras av verksamheter utanför utjämningsystemet

1) En granskningsrapport från Riksrevisionen "Det kommunala utjämningsystemet - behov av mer utjämning och bättre förvaltning" (RiR 2019:29)

2) Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU39 "Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet"



Enligt Riksrevisionen finns det emellertid, i delar av kommunernas frivilliga verksamheter, kostnadsskillnader som beror på skilda geografiska och demografiska förutsättningar. Riksrevisionen har även pekat på att det inom de frivilliga verksamheterna finns verksamheter som inte är frivilliga i praktiken.

Nettokostnaden per invånare för den skattefinansierade verksamheten som inte omfattas av kostnadsutjämnningen skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna. Vi tar några kommuner som exempel. Lekeberg, Valdemarsvik, Ydre, Solna och Bollebygd har nettokostnader under 5 000 kronor per invånare. Samtidigt har Luleå, Skellefteå, Sollefteå, Härnösand, Åsele och Älvdalen nettokostnader på över 11 500 kronor per invånare. Kommuner med höga respektive låga kostnader för skattefinansierad verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämnningen är relativt väl spridda över landet. För att se om detta kan vara en av anledningarna till att vi har stora skatteskillnader jämför vi de 29 kommunerna med högst skattesats med de 29 kommunerna med lägst skattesats. Vi använder de verksamhetsområden som finns i Riksrevisionens rapport, tabell 6.1. För att komma runt de faktum att det är variationer från år till år används medianvärdet över de senaste 5 åren.

Vi ser att det är en kostnadsskillnad om totalt 519 kronor för dessa grupper över detta urval av verksamhetsområden vilket då kan motsvara ungefär 0,25 öre i skattesats i genomsnitt. Men som nämnts tidigare, om en

kommun vill öka sina intäkter med 1 000 kr per invånare varierar det hur mycket ytterligare man måste höja skatten baserat på kommunens egen skattekraft. Ytterligare ett verksamhetsområde som är frivilligt, men som samtliga kommuner har, är kultur och fritid. Variationen totalt sett är för detta område 233 kronor vilket innebär att vi totalt är uppe i 754 kronor vilket motsvarar en skatteskillnad på 41 öre i högskattekommunerna.

Affärsverksamhet är ett ytterligare område där det finns stora kostnadsskillnader. För ett antal kommuner innebär affärsverksamheten sammantaget nettointäkter, medan den för andra kommuner innebär nettokostnader. En kommun har nettokostnader per invånare på drygt 3 700 kronor för affärsverksamheten. I andra ändan av skalan återfinns en kommun där motsvarande verksamhet i stället ger nettointäkter på drygt 1 200 kronor per invånare. Man kan inte bortse från att en större efterfrågan på välfärdstjänster och en högre grad av marknadslösningar i storstadsområden kan ha bidragit till lägre kostnader.

Riksrevisionen har gjort en analys av den affärsverksamhet som kommunerna bedriver i förvaltningsform. Denna analys visar att det är stora skillnader när det gäller kostnader eller intäkter från den affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Beräkningarna visar att det finns stora kostnadsskillnader mellan kommunerna i den obligatoriska affärsverksamheten, men att dessa kostnadsskillnader inte kan förklaras av struk-

Tabell 8: **Kostnader för olika verksamhetsområden, medianen för åren 2014–2018 över grupper med högst respektive lägst skatt**

	Hög skatt	Låg skatt	Differens
Fysisk och teknisk planering	330	457	-127
Näringslivsfrämjande åtgärder	413	65	348
Väg- och järnvägsnät, parkering	1 140	1 168	-28
Idrotts- och fritidsanläggningar	1 118	958	160
Insatser till personer med funktionsnedsättning (ej LSS/SFB)	907	1 119	-212
Gymnasiesärskola	275	224	51
Grundläggande vuxenutbildning	80	57	23
Uppdragsutbildning m.m	0	0	0
Arbetsmarknadsåtgärder	493	189	304
<b>Summa</b>	<b>4 756</b>	<b>4 237</b>	<b>519</b>

Källor: SCB, Kommuninvest

turella förhållanden. Däremot visar detta att det finns kostnadsskillnader som beror på skilda strukturella förutsättningar i den frivilliga affärsverksamheten; detta samband är särskilt tydligt i landsbygdskommunerna. Skillnaden förklaras inte av att dessa kommuner har lägre avgifter i affärsverksamheten än andra kommuner. Eftersom kostnadsskillnaderna i affärsverksamheten är betydande kan dessa skillnader antas bidra till variationer i skattesatser. Enligt metoden vi använde ovan där medianen av kostnaderna för de 29 kommuner med högst respektive lägst skatt ställs mot varandra får vi en skillnad på 920 kr per invånare för hela verksamhetsområdet, vilket innebär drygt 50 öre på skatten.

Ett ytterligare område som kan medföra att en kommun kan ha en lägre skatt än en annan är andra typer av intäkter så som exploateringsintäkter och försäljningar av tomträtter. Skillnaden mellan nettointäkter för hög respektive lågskattekommuner är kring 500 kronor per invånare, där framförallt kommunerna kring Stockholmsområdet har höga intäkter, i förhållande till anskaffningskostnaderna för sålda exploateringsfastigheter.

#### **Slutsatser om skillnader i kommunal skattenivå**

Av resonemangen ovan kan inga absolut säkra slutsatser dras om varför kommunalskattenivån skiljer sig nästan 6 kronor mellan kommunen med högst skatt och den med lägst. Det mest sannolika är att det är en kombination av faktorer. De underlag som finns pekar dock på följande faktorer som grund för skillnaderna:

1. Äldreomsorgen verkar vara det verksamhetsområdet som har den starkaste samvariationen med hög skatt. Det kan finnas flera orsaker till detta. En orsak kan vara att kommuner med en relativt hög andel äldre väljer en hög ambitionsnivå inom äldreomsor-

gen som svar på önskemål som de äldre givit uttryck för i sin röstning till fullmäktigeförsamlingarna. En annan orsak kan vara att det kommunala utjämningsystemet inte fångar upp alla relevanta strukturella skillnader vilka berör äldreomsorgen.

2. Folkmängden, har trots kontroll för samtliga nettokostnadsavvikelser och nivåer på referenskostnaden, en negativ och signifikant samvariation med skattesatsen. Det tyder på att det finns smådriftsnackdelar i verksamheter som inte tas omhand i det kommunala utjämningsystemet.

3. Avståndsfaktorn inom en kommun har betydelse. Trots att denna faktor ingår i kostnadsutjämnningen kan det fortfarande vara en anledning till skatteskillnader. Ett exempel är att flera kommuner med utspridd befolkning har fler små skolor utanför de tätbefolkade kommundelarna än vad som kompenseras för. Det resulterar i att en gles bosättning tenderar att öka behovet av hög skatt, frågan är om just denna faktor skall klassas som struktur eller ambition.

4. Skillnader i effektivitet har en viss men ändå relativt liten betydelse som förklaring till skillnader i kommunalskattesatser.

5. Verksamheter som inte ingår i det kommunala utjämningsystemet, exempelvis kultur- och fritidsverksamhet spelar en viss roll. Till dessa verksamheter har vi kunnat, med en enklare analys, härleda ungefär 25 % av skillnaden mellan de 29 med högst skatt respektive de 29 med lägst skatt.

6. Möjliga och påtalade brister i det kommunala skatteutjämningsystemet, tillsammans med växande skillnader mellan kommunerna, kan leda till att skillnaderna i kommunalskatt kommer öka ytterligare. En viktig förklaring till detta är att behovet av äldreomsorg kommer att öka successivt i kommuner med minskande befolkning och krympande skattebas.

# Alternativa modeller för att begränsa spridningen av kommunalskatterna

Kommunerna och regionerna finansierar sin verksamhet med egna skatteintäkter, generella statsbidrag, inklusive kommunal utjämning, riktade statsbidrag samt avgifter. Skatteintäkterna är det största och viktigaste intäktslaget för kommunerna och regionerna.

Det är emellertid stora skillnader på hur långt de egna skatteintäkterna räcker för att finansiera nettokostnaderna. I storstadskommunerna räcker de egna skatteintäkterna nästan helt till för att bära nettokostnaderna, i vart fall genomsnittligt sett. För avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner finns däremot ett större gap mellan skatteintäkter och nettokostnader. Skatteintäkterna för mycket avlägsna landsbygdskommuner skulle behöva vara 25 000 kronor högre per invånare för att skatteintäkterna skulle bära nettokostnaderna.

De svenska kommunerna och regionerna bestämmer själva nivån på kommunalskatten. Det är emellertid stora variationer i skattesatser där storstadskommunerna genomsnittligt har lägst kommunalskatt och mycket avlägsna landsbygdskommuner har högst kommunalskatt.

Den kommunala beskattningsrätten är en av hörnpelarna i den kommunala självstyrelsen, skyddad av Regeringsformen. Det har inneburit att staten har varit mycket restriktiv när det gäller att begränsa beskattningsrätten. Det har emellertid skett, men då under begränsade perioder och med specifika syften. Till bilden hör också att staten vid vissa tillfällen har intervenerat i beskattningsrätten för att förhindra höjningar av kommunalskatten, inte för att åstadkomma sänkningar eller utjämningsåtgärder av kommunalskatterna.

I det följande görs en beskrivning av olika metoder för att utjämna skillnaderna i kommunalskatt mellan kommuner och regioner. Särskild uppmärksamhet ges åt en analys av konsekvenserna av respektive tänkbar

metod för den kommunala självstyrelsen och behovet av ekonomisk kompensation från staten till de kommuner och regioner som blir berörda av eventuella begränsningar i beskattningsrätten.

Fem alternativa metoder för att minska kommunalskatteskillnaderna kommer att beskrivas och analyseras:

- Frivilliga överenskommelser om minskning av kommunalskatten
- Lagstadgat tak för kommunalskatterna
- Lagstadgad enhetlig kommunalskatt
- Ökad utjämning eller alternativa intäktskällor
- Småkommunstillägg

## Frivilliga överenskommelser om minskning av kommunalskatten

Det minst komplicerade ur konstitutionell synvinkel vore att staten och kommunerna träffar frivilliga överenskommelser om sänkningar av kommunalskatten lokalt i varje kommun. Det skulle kunna fungera så att staten inrättar ett statsbidrag som varje kommun, som ligger över en viss nivå i fråga om kommunalskatt, kan ansöka om hos regeringen och att regeringen ersätter varje kommun för det intäktsbortfall som skapas av skattesänkningen. Staten skulle härigenom ta ett större ansvar för finansieringen av den kommunala verksamheten än tidigare i de kommuner som väljer att träffa överenskommelser med staten. Det handlar således om en typ av skatteutbyte; kommunen begränsar sitt skatteuttag i utbyte mot ett statsbidrag.

Frivilligheten har både fördelar och nackdelar. Fördelen är främst att modellen bygger på frivillighet, vilket är positivt för den kommunala självstyrelsen. Nackdelen är att denna frivillighet också kan användas för att inte sänka de högsta kommunalskatterna, trots att detta skulle vara en nationell prioritering. En central fråga i sammanhanget är hur regionernas beskattningsrätt skulle komma att utnytt-

jas om kommunerna sänker sin skatt; skulle det leda till kraftiga höjningar av regionskatten skulle syftet med kommunalskattesänkningarna kunna motverkas. Denna risk talar för att regionernas beskattning på något sätt borde inordnas i ett system för frivilliga överenskomelser om minskning av kommunalskatten.

Om alla kommuner vars skattesats ligger över medianvärdet ansöker om ett statsbidrag som kompenserar för bortfallet av de intäkter som ligger över medianskattesatsen, blir statens kostnader ungefär 3,3 miljarder kronor per år.

#### Lagstadgat tak för kommunalskatterna

Om regering och riksdag vill säkerställa att skattesänkningar genomförs i samtliga kommuner som ligger över en viss kommunalskattesats, blir det aktuellt att överväga lagstiftning. En modell kan vara att göra som i Norge där Stortinget lägger fast en högsta tillåten skatteinivå; det bör emellertid noteras att den kommunala beskattningsrätten i Norge inte åtnjuter det grundlagsskydd som är fallet i Sverige.

Varken Lagrådet eller Konstitutionsutskottet har prövat om modellen med lagstadgat skattetak som permanent inslag är förenligt med Regeringsformen. Det kan inte uteslutas att en sådan prövning kan komma att resultera i invändningar med hänsyn till beskattningsrättens grundlagsskydd. Om å andra sidan regeringen väljer en teknisk lösning som innebär att kommunerna får behålla en del av intäkterna som tillkommer om kommunalskatten läggs på en nivå över skattetak, kan detta möjligen leda till en annan bedömning av Lagrådet och Konstitutionsutskottet.

I detta scenario anges en gräns för högsta möjliga skattesats, det är alltså möjligt att ha en lägre skattesats än gränsen. Beräkningar görs genom att beräkna vad den sammanlagda förlusten av skatteintäkter blir för kommunerna som ligger över denna gräns. Att en skattesänkning kan ha effekt på skattebasen tas dock inte hänsyn till. Vid ett skattetak på 31 procent skulle kostnaden bli 31 miljarder

kronor. Vid ett skattetak på 33 procent minskar kostnaden till 5 miljarder kronor.

Skattesats, procent	31	32	33
Skattetak, miljarder kr	-31	-15	-5

#### Lagstadgad enhetlig kommunalskatt

Den mest långgående metoden för att säkerställa en utjämning av kommunalskatterna vore att införa en enhetlig kommunalskatt för alla kommuner. Det skulle betyda att staten bestämmer vilken skattesats alla kommuner skulle ha. Konsekvensen skulle bli att de kommuner och regioner som har låg kommunalskatt skulle behöva höja sin skatt, medan de som har höga skatter skulle få dem sänkta. En enhetlig kommunalskatt skulle få omfattande fördelningsmässiga konsekvenser. De som idag bor i högskattekommuner skulle få omfattande sänkningar av sin skatt till det allmänna, medan de som bor i lågskattekommuner skulle få höjda skatter.

I detta exempel räknar vi på vad skillnaden mot de totala skatteintäkterna skulle bli i förhållande till idag om samtliga kommuner hade samma skattesats. I detta scenario är det alltså inte möjligt att ligga vare sig över eller under den angivna skattesatsen. Inte heller här tas hänsyn till skatteförändringens effekter på skattebasen. Vid en enhetlig skattesats på 31 procent skulle den förlorade skatteintäkten bli 26 miljarder kronor. Vid en enhetlig skattesats på 33 procent skulle skatteintäkterna istället öka med 18 miljarder kronor.

Skattesats, procent	31	32	33
Enhetlig, miljarder kr	-26	-4	+18

En enhetlig kommunalskatt skulle få en rad genomgripande konsekvenser för den kommunala verksamheten. En sådan konsekvens är att kommunernas intresse av att bedriva en effektiv verksamhet skulle minska. En annan konsekvens är att kommunernas möjligheter att göra prioriteringar mellan servicenivå och kommunalskatteuttag kraftigt skulle begränsas.

Ett införande av en enhetlig kommunalskatt skulle inte minska behovet av utjäm-

ning av skillnader i skattekraft och strukturellt betingade kostnader. En enhetlig kommunalskatt skulle få konsekvensen att träffsäkerheten i det kommunala utjämningsystemets skulle få en allt större vikt. Om den inte har hög träffsäkerhet skulle skillnader i struktur istället för högre skatter innebära lägre servicenivå.

Att införa en enhetlig kommunalskatt skulle vara mycket problematisk i förhållande till den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen inkluderande den kommunala beskattningsrätten. Att införa en enhetlig kommunalskatt för alla kommuner och regioner skulle med stor sannolikhet förutsätta en grundlagsändring.

Med tanke på de komplikationer som finns när det gäller att med legala instrument begränsa kommunernas och regionernas beskattningsrätt, finns det anledning att också överväga hur resurstillskott till högskattekommuner skulle kunna utformas.

### Ökad utjämning eller alternativa intäktskällor

Regeringen föreslog under hösten 2019 vissa ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (prop. 2019/20:11). Regeringens förslag innebär att den grundläggande uppbyggnaden av det nuvarande systemet för kostnadsutjämning bibehålls, men att vissa förändringar och uppdateringar genomförs för att systemet i högre grad ska beakta strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Regeringens förslag innebär bland annat att en särskild delmodell för Komvux införs i kostnadsutjämnningen. De föreslagna förändringarna gäller från och med 1 januari 2020.

Riksrevisionen konstaterar, att regeringens förslag till ändringar i kostnadsutjämnningen ökar utjämnningen för kommuner med gles bebyggelse, men ”när inte ända fram”. Enligt Riksrevisionen skulle kostnadsutjämnningen behöva öka med betydande belopp för att uppnå syftet med systemet.

Det finns således indikationer på att de kommuner som har de högsta skattesatserna

behöver tillföras resurser för att de ska ha möjlighet att ha kommunalskattesatser som är uttryck för politiska prioriteringar och skillnader i effektivitet. Frågan är då i vilken form dessa resurser ska överföras till de berörda kommunerna. Särskilt tre olika former bör analyseras: Omfördelning inom det kommunala utjämningsystemet, ökade statsbidrag och nya intäktskällor.

En utveckling med ett ökat kommunalt beroende av statsbidrag är emellertid inte oproblematisk sett utifrån den kommunala självstyrelsens synvinkel. Å andra sidan torde ett statligt stöd som riktar sig till de kommuner som är i störst behov av det för att förhindra ytterligare skillnader i kommunalskattesats kunna begränsas till ett mindre antal kommuner.

Ökade statsbidrag ger inte några garantier för att kommuner och regioner använder dessa för att sänka skatterna. Men om kommuner och regioner väljer att använda resurstillskott för att i stället höja servicenivån är detta medvetna beslut som fattas inom ramen för en kommunal självstyrelse. Idag saknar många högskattekommuner i praktiken möjligheter att göra avvägningar mellan skattesänkningar och förbättrad kvalitet i den kommunala verksamheten.

Frågan är om nya, kompletterande skattebaser skulle kunna vara ett alternativ till ökande statsbidrag. Vid en nordisk jämförelse skiljer Sverige ut sig genom att kommunerna bara har en skattebas (exklusive kommunal fastighetsavgift), nämligen inkomstskatten.

Dagens skattebas ger utrymme för kommunal självstyrelse eftersom kommuner och regioner själva bestämmer skattesatsen på en skattebas som är avgränsad till kommunen/regionen. Det är inte självklart att en kompletterande skattebas kan och bör ha samma konstruktion. Det finns olika tänkbara modeller för en kompletterande kommunal skatteintäkt<sup>1</sup>.

SKR har konstaterat att få skattebaser fungerar bra som ”riktiga” lokala skattebaser. Skattebaser som ger utrymme för lokala val

<sup>1</sup>) SKL, Ekonomirapporten, december 2018 – Om kommunernas och landstingens ekonomi.

är, enligt SKR, främst sådana som har en tydlig koppling till de som bor i kommunen.

SKR har exempelvis lyft fram fastighetsskatt på bostäder som en skattebas, vilken skulle kunna användas i större utsträckning för att öka kommunernas intäkter. SKR har också pekat på att en del av arbetsgivaravgiften skulle kunna tillföras kommunerna och regionerna utan att öka beskattningen av arbete.

Konstruktionen med kommunal fastighetsavgift innebär att den årliga ökningen av fastighetsavgifter efter regleringsåret 2008 tillfaller kommunen. Mellan 2008 och 2018 beräknas intäkterna från fastighetsavgiften ha ökat med närmare 6 miljarder kronor. Ökningen är dock mycket ojämnt fördelad mellan kommuner, räknat i kronor per invånare, vilket beror på att fastighetsvärdena är ojämnt fördelade över landet. Dessa skillnader kan i och för sig utjämnas, men då försvinner också en del av poängen med en lokal fastighetsskatt.

Problemet med fastighetsskatt handlar till stor del om legitimitet. Många människor som betalar fastighetsskatt har svårt att se det rimliga i en skatt som utgår från värdet av en bostad och inte från betalningsförmåga utifrån inkomst. En höjd fastighetsskatt (eller avgift) skulle möjligen uppfattas annorlunda, om det fanns en tydlig koppling mellan en fastighetsskatt och den lokala servicen. Men om detta vet vi inte så mycket.

Staten skulle kunna fastställa ett intervall för en kommunal fastighetsskatt, vilket är vanligt vad gäller fastighetsskatt i flera länder. Ett sådant intervall skulle kunna användas för att göra boendet mer attraktivt i en kommun som i övrigt har sämre förutsättningar för sin verksamhet.

Det kan också erinras om att det tidigare har förekommit i Sverige att fastighetsskatten har varit delad mellan staten och kommunerna, så att kommunerna har fått en viss andel av intäkterna.

En annan typ av skatt som diskuterats är naturresursskatt. En sådan skulle kunna göra

att framtida belastning på utjämningsystemet blir mindre. I Norge får kommunerna del av en naturresursskatt baserat på antalet kilowattimmar som förbrukas. De kommuner som har vattenkraft får också del av en avgift för kraftstationer som indexjusteras vart femte år. Slutligen har kraftkommunerna rätt att köpa el till självkostnadspris. Elen får nyttjas i kommunen eller säljas fritt på marknaden. Vissa av dessa intäkter går in i de norska kommunernas utjämningsystem men stora delar blir kvar i kraftkommunerna, vilket kan skapa bättre förutsättningar för dem än för grannkommunerna.

Det finns betydande komplikationer med att införa nya kompletterande skattebaser. En avgörande komplikation är att sådana nya skattebaser tenderar att gynna de kommuner som redan har en stark ekonomi eller som råkar ha exempelvis ett kraftverk i kommunen.

### Småkommunstillägg

Kommuner som har en folkmängd under 10 000 invånare har tydligt högre skattesatser i genomsnitt än övriga grupper. Därför har en beräkning gjorts på en småkommunstillägg riktat till dessa kommuner för att skapa likvärdiga förutsättningar. Detta är ett system som liknar det småkommunstillägg som finns i Norge. Småkommunstillägget i Norge utgår till kommuner som har färre än 3 200 invånare. Det beror dock på den egna skatteintäkten samt vilket distriktsindex som kommunen har. Syftet med bidraget är att det tillfaller kommunen som ett belopp i miljoner kronor inte som kronor per invånare. Orsaken till bidraget är att det är dyrare att driva små kommuner än stora, på grund av avtagande genomsnittskostnad, där fasta kostnader slås ut på större antal.

Liknande inslag finns i det nuvarande kostnadsutjämningsystemet i delmodellerna för administration och räddningstjänst. Inom räddningstjänsten tittar man på det lokala befolkningsunderlaget och invånardistansen. En liten kommun belägen i ett storstadsområde har möjlighet till samverkan vilket

är orsaken till att man utgår från det lokala befolkningsunderlaget. Även invånardistansen måste vara större än 300. Ersättningen är som mest 500 kronor per invånare för de kommunerna med ett lokalt befolkningsunderlag under 8 000 invånare.

Modellen för administration utgår ifrån folkmängd och invånardistans, modellen kopplas både till administration inom den politiska verksamheten och den obligatoriska verksamheten. Viss administrativ personal måste finnas i samtliga kommuner oavsett storlek. Detta leder i sin tur till att mindre kommuner har högre kostnad än större kommuner i kronor per invånare. Kommuner med en folkmängd under 8 000 och en invånardistans över 350 får totalt 1 900 kronor per invånare. Har man en invånardistans över 350 men en population under 8000 får kommunen 150 kr per invånare. Kommuner med en invånardistans över 350 och en befolkning under 25 000 får 950 kronor per invånare. Vid kraftig befolkningsminskning i invånarantalet och i olika åldersgrupper sker också ett tillägg men det gäller alla kommuner och kan inte ses som något småkommunstillägg.

I beräkningen av motsvarande ersättning till mindre kommuner i Sverige är en skillnad mot systemet i Norge att ersättningen ges i kronor per invånare, inte ett fast belopp, vilket innebär att de är avtagande. För det högsta beloppet och en folkmängd på 7 999 blir ersättningen drygt 15 miljoner men för en kommun med hälften så många invånare blir ersättningen 7,5 miljoner.

Att det finns en typ av lägsta kostnad att bedriva en verksamhet, som minskar med storleken för en kommun är inte svårt att tänka sig. Att starta upp en ny kommun skulle innebära stora kostnader som sedan minskar med antalet invånare.

I Tabell 9 beskrivs vad kostnaden för staten skulle bli om en ersättning skulle utgå till kommuner med olika invånarantal och med olika belopp per kommun. Tabell 10 redovisar också vad ersättningen för respektive grupp skulle bli i kronor per invånare.

Om hela småkommunstillägget skulle gå till skattesänkningar i respektive kommun skulle skillnaden i den genomsnittliga skattesatsen minska mellan de olika grupperna.

Tabell 9: Kostnaden för staten vid småskalighetsfinansiering vid alternativ

Invånarantal	12 miljoner kr per kommun	8 miljoner kr per kommun	5 miljoner kr per kommun	Antal kommuner
< 3 200	72 mkr	48 mkr	30 mkr	6
< 5 000	180 mkr	120 mkr	75 mkr	15
< 8 000	564 mkr	376 mkr	235 mkr	47
<10 000	864 mkr	576 mkr	360 mkr	72

Källor: Kommuninvest

Tabell 10: Genomsnittlig finansiering för grupperna i kronor per invånare för respektive alternativ

Invånarantal	12 miljoner kr per kommun	8 miljoner kr per kommun	5 miljoner kr per kommun	Antal kommuner
< 3 200	4 454 kr/inv	2 969 kr/inv	1 856 kr/inv	6
< 5 000	3 535 kr/inv	2 357 kr/inv	1 473 kr/inv	15
< 8 000	2 425 kr/inv	1 617 kr/inv	1 011 kr/inv	47
<10 000	2 405 kr/inv	1 365 kr/inv	853 kr/inv	72

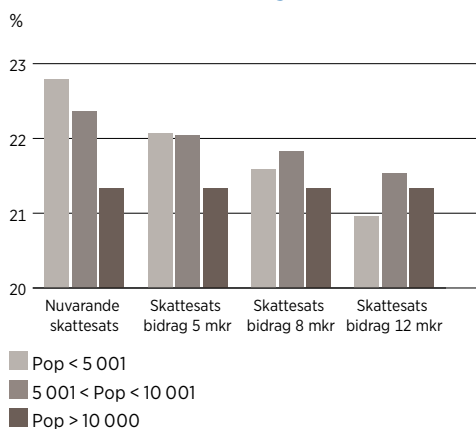
Källor: Kommuninvest

Till höger redovisas förändringen i skattesatsen detta skulle möjliggöra i tre olika grupper under 5 000 invånare, mellan 5 000 och 10 000 invånare och över 10 000 invånare

Även med ett bidrag på 5 miljoner kronor skulle den genomsnittliga skattesatsen vara 69 öre över genomsnittet. Vid ett bidrag på 8 miljoner kronor ligger fortfarande kommunerna med färre invånare över genomsnittet i kommunerna med fler än 10 000 invånare. Bidraget på 12 miljoner kronor gör så att de allra minsta kommunernas genomsnittliga skattesats skulle kunna ligga under genomsnittet i de övriga grupperna. På kommungrupp-nivå skulle skillnaderna minska men grupperna Storstäder och Pendlingskommuner nära storstad skulle fortfarande sticka ut med väldigt låga skattesatser.

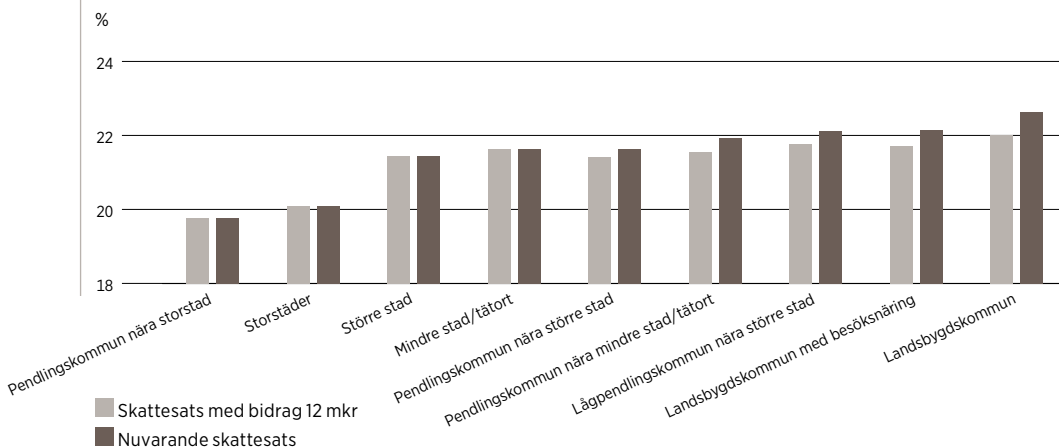
Resultatet är att skillnaden i kommunalskatt skulle minska med runt 60 öre mellan kommungrupperna. I sammanhanget bör det noteras att skatteväxlingarna varit olika i de olika kommunerna. Utan hänsyn till skatteväxlingar är skatteskillnaderna mellan pendlingskommuner nära storstad och landsbygdskommuner som i diagrammet ovan 2.26 kronor. Tas hänsyn till skatteväxlingar är skillnaden 1.87 kronor.

Diagram 12: Förändringen i skattesats för olika grupper om småskalighetsfinansieringen används till skattesänkningar



Källa: Kolada, Kommuninvest

Diagram 13: Skillnaden i skattesatser mellan kommungrupper med och utan Småskalighetsfinansieringen



Källa: Kolada, Kommuninvest



# Rekommendationer

Den kommunala verksamheten behöver tillföras betydande resurser. Kommuner och regioner skulle kunna möta behovet av ökade resurser genom att höja inkomstskatterna. Men kommunernas och regionernas finansiering vilar till en betydande del på en skattebas där skattehöjningar ofta ifrågasätts. Skatterna på arbetsinkomster är jämförelsevis höga i Sverige, det gäller inte minst för låga och medelhöga inkomster. Höga skatter på arbetsinkomster riskerar därmed att påverka arbetsutbudet negativt. Om kommunalskattens ökningstakt ska hållas tillbaka, eller om kommunalskatterna ska kunna sänkas, blir den kommunala sektorn allt mer beroende av statliga tillskott i form av statsbidrag.

Ökade statsbidrag till kommunerna och regionerna innebär att staten behöver skapa de resurser som behövs för att finansiera dessa öknings. Men staten har den fördelen jämfört med kommuner och regioner att den har tillgång till ett större antal skattebaser. Det kan handla om mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter, fastighetsavgifter, bolagsskatter och miljöskatter. Det är därför lättare för staten att skapa de resurser som kommer att behövas för att säkerställa att välfärden tillförs de nödvändiga resurserna.

Staten har också större möjligheter än kommunerna och regionerna att påverka den offentliga sektorns samlade intäkter genom att exempelvis skapa förutsättningar för fler att komma i sysselsättning och att förlänga den tid som individerna stannar kvar på arbetsmarknaden.

Det finns också anledning att peka på att kommuner, regioner och staten kan frigöra resurser genom en effektivare användning av den offentliga sektorns resurser. Ett exempel är att begränsa användningen av riktade statsbidrag, vilka ofta leder till ökad administration samt merkostnader för kommuner och regioner inom verksamheter som inte är lokalt prioriterade.

Kommuner och regioner behöver långsiktiga besked om de förutsättningar som ska gälla för finansieringen av den kommunala verksamheten. Det innebär att staten så långt som möjligt bör undvika kortsiktiga åtgärder för att säkerställa att skillnader i kommunalskattesatser inte ökar. Tillfälliga skattestopp av den typ som var vanliga under

1990-talet bör undvikas, om inte den samhällsekonomiska situationen kräver denna typ av åtgärder.

Den kommunala beskattningsrätten är av hävd betraktad som en central förutsättning för den kommunala självstyrelsen. Uttalanden av Lagrådet och Konstitutionsutskottet visar att begränsningar av beskattningsrätten är tveksamma ur konstitutionell synvinkel. Vi vill emellertid inte utesluta att det vore möjligt att kommuner och regioner ingår frivilliga överenskommelser med staten om att införa skattetak, i syfte att åstadkomma en minskad spridning av skillnaderna i kommunalskattesatser. Sådana överenskommelser bör dock vara långsiktiga och omfatta både kommuner och regioner. En svaghet med frivilliga överenskommelser är att de kan komma att ändras om de ekonomiska och politiska förutsättningarna för överenskommelserna ändras.

Ännu mer långtgående åtgärder i form av lagstadgade skattetak och enhetliga kommunalskattesatser torde möta ännu större invändningar ur konstitutionell synvinkel. Därtill kommer att ändrade förutsättningar snabbt kan förändra de ekonomiska bedömningarna av hur den kommunala verksamheten ska finansieras, och då måste ändringar i skattetak eller enhetliga kommunalskattesatser bli föremål för lagstiftningsprocesser, vilka kan bli utdragna i tiden. Lagstiftade skattesatser kan med andra ord leda till en önskad flexibilitet.

Denna analys av den kommunalekonomiska situationen tyder på att dagens utjämningsystem inte tillräckligt kompenserar för de småskalighetsnackdelar som uppkommer i kommuner med få invånare. En uppdatering av systemet gjordes och gick igenom 2020 vilket ökade kompensationen till glesa kommuner men enligt Riksrevisionens granskning når den inte hela vägen. Studerar vi vad som samvarierar med skattesatsen ser vi också att trots hänsyn till avvikelser i kostnadsutjämnningen ger folkmängd en signifikant samvariation. Utvecklingen av demografin kan leda till att kommuner redan på kort sikt kan hamna i en situation som utmärks av negativa resultat och behov av skattehöjningar.

En ny översyn av det kommunala utjämningsystemet skulle ta tid och antagligen

inbjuda till debatt och kritik från de avgiftsbetalande kommunerna. Man kan konstatera att den ekonomiska situationen i många av gles- och landsbygdskommunerna blir allmer besvärlig och att det behövs omedelbara åtgärder för att inte servicen ska försämras eller de redan höga skatterna i dessa kommuner ska behöva höjas ytterligare.

Ett förslag är att regeringen tar initiativ till att inrätta ett särskilt småkommunstillägg som utgår till kommuner med låg folkmängd, vilket är gles- och landsbygdskommuner. En större översyn av det kommunala utjämningsystemet kan vara motiverad, men en sådan bör inte avvaktas innan särskilda åtgärder sätts in för att på kort sikt säkerställa en likvärdig samhällsservice i de mest utsatta kommunerna. Uppfattningen är att ett sådant småkommunstillägg bör utformas så att det i vart fall leder till att kommunalskatterna inte behöver höjas i de berörda kommunerna.

Småkommunstillägget är utformat som en ersättning på 12 miljoner kronor till alla kom-

muner med en befolkning under 10 000 invånare, tröskeeffekten av att gå från 9 999–10 000 invånare kan behöva mildras men om kommunen växer blir tillägget i kronor per invånare avtagande men ändå skulle ett bidrag om 1 200 kr/invånare försvinna.

Bedömningen är att det särskilda småkommunstillägget till vissa gles- och landsbygdskommuner kommer att omfatta 72 kommuner, *se Figur 7*.

Bedömningen är att staten bör finansiera kostnaden för småkommunstillägget. Den totala kostnaden bedöms vara 864 miljoner kronor. Detta ska sättas i relation till att den kommunala sektorns totala omfattning är drygt 1 000 miljarder kronor och att statens bidrag till den kommunala verksamheten under 2020 är 128 miljarder kronor. Staten bör kunna finansiera småkommunstillägget genom omfördelningar inom den statliga budgeten, exempelvis genom att minska de riktade statsbidragen till kommunerna.

Figur 7: Kommuner berättigade till småkommunstillägg, länsvis

<b>Uppsala län</b> Älvkarleby	<b>Skåne län</b> Perstorp	Laxå Degerfors Hällefors Ljusnarsberg	<b>Västerbotten</b> Nordmaling Bjurholm Vindeln Robertsfors Norsjö Malå Storuman Sorsole Dorotea Vännäs Vilhelmina Åsele
<b>Södermanlands län</b> Vingåker	<b>Västra Götalands län</b> Sotenäs Dals-Ed Färgelanda Bollebygd Grästorp Essunga Karlsborg Gullspång Bengtstorf Mellerud Herrljunga Töreboda Hjo	<b>Västmanlands län</b> Skinskatteberg Kungsör Norberg	<b>Norrbottnen</b> Arvidsjaur Arjeplog Jokkmokk Övertorneå Pajala Älvsbyn Haparanda
<b>Östergötland</b> Ödeshög Ydre Kinda Boxholm Valdemarsvik Vadstena	<b>Värmlands län</b> Eda Storfors Munkfors Grums	<b>Dalarna</b> Vansbro Orsa Älvdalen	
<b>Jönköpings län</b> Aneby Gnosjö Mullsjö	<b>Örebro län</b> Lekeberg	<b>Gävleborgs län</b> Ockelbo Höfors Nordanstig	
<b>Kronobergs län</b> Uppvidinge Lessebo		<b>Västernorrlands län</b> Ånge	
<b>Kalmar län</b> Högsby Torsås Emmaboda		<b>Jämtland</b> Ragunda Bräcke Berg	

# Källor

Proposition 1989/90:150 bilaga 4

Proposition 1995/96:213

Statskontorets studie 2009/94-5. Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge som skrevs på uppdrag av den dåvarande kommunalskatteutjämningskommittén

Ålands Landskapsregerings studie från augusti 2015. Kommunala utjämningsystem i Norden

SOU 2015:101. Långtidsutredningen 2015. Bilagan Demografins regionala utmaningar

SOU 2019:65. Långtidsutredningen 2019

SKL. Ekonomirapporten, december 2018 – Om kommunernas och landstingens ekonomi

SKR. Ekonomirapporten oktober 2019

Riksrevisionen. Det kommunala utjämningsystemet-behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29)

En granskningsrapport från Riksrevisionen ”Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29)

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU39 Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet

Konjunkturinstitutet. Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna

Svenskt Näringsliv. En form av effektivitetsmodell med kostnadsindex och kvalitetsindex med bäring på grundskolan och äldreomsorgen. 2019

Sören Häggroth. Den kommunala självstyrelsen. Dess ursprung, utveckling och möjligheter i det tjugoförsta århundradet. Egenutgivning 2020

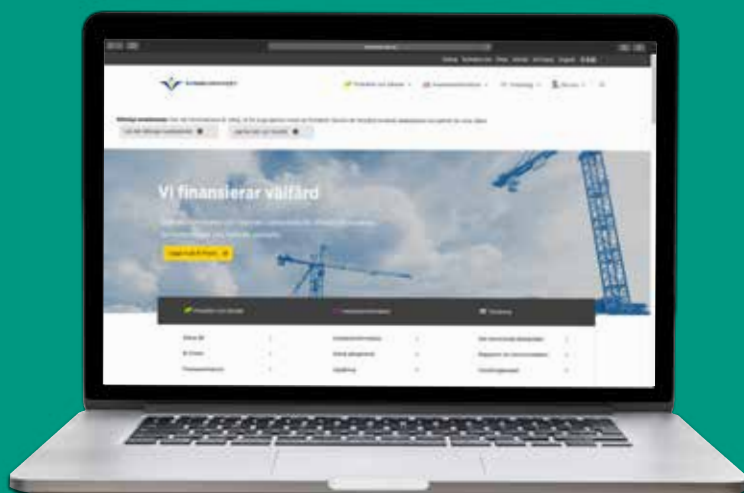
LO. Program för jämlikhet. 2019

TCO. Direktiv till skattereformsutredning. 2019

SACO. Därför behöver Sverige en skattereform. 2019

Arena idé. Hur kan skattesystemet reformeras? Fackliga och politiska inspel. 2019

Fackförbundet Kommunal. Skatteväxling för välfärden-ett idéprogram. 2019



**På Kommuninvests webbplats, [www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se), kan du läsa mer om Kommuninvest, våra tjänster och nyheter som påverkar ekonomi och finanser för kommuner och regioner. På webbplatsen finner du bland annat:**

- Nyhetsbrev, som varje vecka ger våra medlemmar de senaste uppdateringarna om utvecklingen inom makroekonomi och andra områden som påverkar kommunernas ekonomi.
- Rapporter om kommunal ekonomi.
- Medlemstidningen Dialog.
- Inloggning till finansförvaltningsverktyget KI Finans.
- Information till investerare.



**KOMMUNINVEST**

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.  
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: [förnamn.efternamn@kommuninvest.se](mailto:förnamn.efternamn@kommuninvest.se)  
[www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se)