Reformerad kommunal skatteutjämning

Av generaldirektören Sten Walberg

Staten som skattebetalare

I Norge lär det statliga svenska LKAB vara den störste skattebetalaren; åtminstone var det så i början av 1960-talet. Samma bolag är den dominerande skattebetalaren i Kiruna och är ett åtrått och omprocessat skattesubjekt i flera andra kommuner inklusive Stockholm. Men den störste skattebetalaren till kommuner, landstingskommuner och församlingar är staten själv. Att så blivit fallet är en följd av det skatteutjämningssystem som infördes 1965. Det systemet är nämligen så konstruerat, att kommunens utdebiteringsbeslut utlöser en betalningsskyldighet för staten. Till större delen sker skatteutjämningen genom att staten tillskjuter ett skatteunderlag, på vilket utdebiteringen sker på samma sätt som på annat skattunderlag.

Bidrag från staten har länge utgått till skattetyngda kommuner. Men genom 1965 års system gjorde man för första gången ett försök att allmänt utjämna standard och utdebitering kommunerna emellan. Beslutet innebar samtidigt en betydande rationalisering. En lång rad speciella statsbidrag kunde tagas bort. Skatteutjämningssystemet var ett pionjärarbete och hade föregåtts av långvariga utredningar inom skatteutjämningskommittén (SOU 1964:19). Dessförinnan hade emellertid hithörande frågor dryftats av en rad kommittéer, dock utan att deras arbete avsatt mera påtagliga resultat.

I sina huvuddrag innebär 1965 års skatteutjämningssystem följande. Staten garanterar ett visst skatteunderlag, som för flertalet primärkommuner och församlingar är 90 procent av medelskatteunderlaget i riket. Om det egna skatteunderlaget är lägre än det garanterade, skjuter alltså staten till mellanskillnaden. Det garanterade underlaget stiger automatiskt med den allmänna inkomststegringen. Man hade klart för sig att kostnaderna i allmänhet är högre i de nordligare delarna av landet. Därför är riket indelat i tre skattekraftsområden med olika skattekraftsgarantier. De kommuner som garanteras 90 procent tillhör skattekraftsområde I. Gränsen till skattekraftsområde II går genom de nordvästliga delarna av Värmland och Dalarna och mellan Gästrikland och Hälsingland. I område II garanteras 115 procent av medelskatteunderlaget. Lappland och Norrbotten bildar slutligen skattekraftsområde III; där garanteras 125 procent. För landstingskommunerna gäller samma regler med det undantaget att 95 procent garanteras i skattekraftsområde I. Vidare har föreskrivits att landstingskommunerna skall ha minst så mycket i skatteutjämningsbidrag som de vid systemets ikraftträdande fick i skatteersättning på grund av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer. Denna regel har främst haft betydelse för de landstingskommuner som haft så gott eget skatteunderlag att något tillskott eljest inte skulle ifrågakomma.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53

Kungl Maj:t har befogenhet att ändra indelningen i skattekraftsområden. Denna befogenhet har dock utnyttjats endast i ett fåtal fall. Vidare kan Kungl Maj:t efter hörande av skatteutjämningsnämnden bevilja extra bidrag. Dessa är främst avsedda för primärkommuner med höga skolskjutskostnader och stark avfolkning. Medelsramen för sådana extra bidrag är 15 miljoner kr. Vid sidan därav utgår extra stimulansbidrag övergångsvis vid kommunsammanläggningar. Dessa bidrag har något år närmat sig 150 miljoner kr.

För primärkommunerna gäller ytterligare två speciella regler. Om den totala utdebiteringen till kommun, landstingskommun och församling understiger medelutdebiteringen i riket, minskas skatteunderlagsgarantin enligt den s k reduceringsregeln med en procentenhet för varje belopp om 20 öre med vilket medelutdebiteringen underskrides: en kronas lägre utdebitering än medelutdebiteringen betyder således att en 90 procentsgaranti sänkes till 85 procent. Å andra sidan får en primärkommun, där medelutdebiteringen överskrides, ett särskilt bidrag vid hög utdebitering. Detta bidrag utgår efter en progressiv skala och innebär, att den första kronan över medelutdebiteringen ger kommunen 10 procent bidrag, den andra kronan 30 procent bidrag och den tredje kronan 50 procent bidrag. Om den tredje kronan överskrides, erhålles 60 procent av den överskjutande debiteringen. Detta bidrag utgår samtidigt med att staten tillskjuter skatteunderlag. På detta sätt kan staten få betala ännu mer av den överskjutande utdebiteringen, i extrema fall 80—90 procent.

Skatteutjämningsbidragen har stor betydelse för kommunernas ekonomi och därmed också för de enskilda skattebetalarna. Utslagna över hela landet motsvarar de för 1971 2 kr 20 öre per skattekrona eller omkring 10 procent av medelutdebiteringen. Totalt närmar sig de raskt 2 miljarderstrecket. Men de är koncentrerade till kommuner med låg skattekraft och/eller hög utdebitering. I Jämtlands län motsvarade de år 1971 i genomsnitt 10 kr 77 öre per skattekrona. Det bör likväl hållas i minne, att skatteutjämningsbidragen inte är statens enda eller ens största bidrag till den kommunala ekonomin. Tre gånger så mycket utgår sammanlagt i s k speciella statsbidrag, främst till skolväsendet och sjukvården. Dessa bidrag är emellertid inte längre graderade efter kommunernas eget skatteunderlag (med ett undantag som numera saknar praktisk betydelse). Det kan också förtjäna erinras om att arbetsmarknadsverket utger betydande belopp inom stödområdet till kommunala investeringar som göres som beredskapsarbeten,

Riksdagsbeslutet år 1965 genomfördes under ganska stor enighet. Redan fyra år senare begärde emellertid riksdagen en översyn av skatteutjämningssystemet. Denna översyn anförtroddes på våren 1970 en parlamentarisk kommitté, skatteutjämningsrevisionen. I direktiven gjordes viktiga begränsningar. Revisionen skulle inte gå in på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, och den skulle i enlighet härmed hålla sig inom ungefär samma medelsram som tidigare. Den skulle inte heller ta upp de speciella statsbidragen. Men inom dessa gränser fick revisionen i stort sett fria händer. Det hindrade inte att åtskilliga frågor diskuterades i direk-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53

tiven. Man borde, sades det, bibehålla grunddragen av nuvarande system. Dess svagheter framträdde främst i att områdesindelningen var alltför onyanserad och att systemets tekniska konstruktion ledde till att avfolkningskommunerna missgynnades. Åtskilliga kritiska synpunkter anfördes i fråga om bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln. Några mera bestämda slutsatser drogs dock inte av resonemangen i den delen.

Brister i 1965 års system

För revisionen gällde det i första hand att försöka bilda sig en uppfattning om erfarenheterna av 1965 års skatteutjämningssystem. Men uppdraget förutsatte över huvud taget en ingående kännedom om kommunernas ekonomi och de förhållanden som inverkar på denna. Omfattande statistiska undersökningar var därför nödvändiga. Primärkommuner och landstingskommuner undersöktes i fråga om befolkningsuveckling, ålderssammansättning, tätortsgrad, näringskaraktär och ekonomi. Därvid gjordes en budgetanalys för varje kommun och landstingskommun. De speciella statsbidragen och arbetsmarknadsverkets insatser kartlades i stora drag.

Två mera djupgående undersökningar utfördes. Den ena avsåg standarden i kommunerna. Den har tillgått så, att man i första hand inom ett representativt urval av primärkommuner fått fram genomsnittssiffror för ekonomiska insatser på olika områden. Dessa siffror har sedan jämförts med motsvarande siffror för ett antal kommuner som ansetts vara av särskilt intresse. Den andra undersökningen innebar en fördjupning av den allmänna statistiska undersökningen och omfattade femton kommuner, som två och två eller tre och tre representerar olika kommuntyper. Utvecklingen av varje kommuns ekonomi följdes och analyserades för åren 1964—70 och jämfördes med tillgängliga data om kommunernas utveckling och händelser som kan påverka ekonomin.

Revisionen har inte begränsat sig till att sitta i kammaren och studera siffror och andra data. Den fann det lika viktigt att skaffa sig erfarenhet från fältet genom kontakter med kommunalmän i olika delar av landet. Studieresor företogs, och hearings med kommunrepresentanter hölls i Stockholm. Samråd skedde med företrädare för kommunförbundet och landstingsförbundet. I den fördjupade undersökningen rörande de femton urvalskommunerna ingick intervjuer med ledande kommunalmän i varje kommun för att höra deras uppfattning om vad som påverkat utvecklingen av kommunens ekonomi.

Det material som samlats på detta sätt är omfattande och belyser problematiken från delvis nya utgångspunkter. Undersökningar av dylikt slag kan emellertid aldrig bli fullständiga i den meningen att de tar med alla fakta som kan vara relevanta. Det finns helt enkelt ingen möjlighet att inom rimlig tid göra undersökningar som är så fullständiga, att man inte skulle vilja komplettera dem ytterligare. Man får här göra en avvägning under beaktande av att en lång utredningstid kan göra en del insamlat material föråldrat och att materialet blir svårare att överblicka ju mer omfattande det är. Härtill kommer, att statistiken endast kan tala om vad som

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53

har hänt under förfluten tid; framtiden blir under alla förhållanden mer eller mindre oviss.

De slutsatser om erfarenheterna av den nuvarande ordningen som revisionen dragit av det insamlade materialet kan sammanfattas på följande sätt. Systemet att genom tillskott från staten garantera viss skattekraft har i och för sig fungerat väl. Indelningen i skattekraftsområden är emellertid alltför onyanserad och innehåller uppenbara orättvisor. Som exempel kan nämnas, att Gotland med sina särpräglade förhållanden inte har högre skatteunderlagsgaranti än södra Sveriges fastlandskommuner. Kustområdena i södra Norrland har högre garanti än glesbygdsområdena längre västerut i Dalarna. Skillnaderna mellan områdena är också alltför skarpa. Att garantin är 20 procentenheter större i södra Lappland än i Jämtlands och Härjedalens fjällkommuner är t ex knappast motiverat.

Avsikten var att bidraget vid hög utdebitering jämte reduceringsregeln skulle utjämna verkningarna av den schablonmässiga indelningen i skattekraftsområden och över huvud taget bidraga till att ge systemet flexibilitet. Att detta resultat också uppnåtts i viss utsträckning är i och för sig obestridligt. Men revisionen måste konstatera, att syftena icke uppnåtts i tillräcklig utsträckning. Många kommuner får dras med mycket höga utdebiteringar utan att dessa kan föras tillbaka på särskilt hög standard.

Revisionen anlägger vidare en lång rad kritiska synpunkter på bidraget vid hög utdebitering och reduceringsregeln. I båda fallen verkar systemet uppdrivande på utdebiteringarna. De ansvariga kommunalmännen måste givetvis kalkylera med att en högre utdebiteringssats kan tillföra kommunen avsevärda belopp i statsbidrag. Lika naturligt är att de försöker hindra att statsbidraget sänkes under den nivå till vilken kommunen enligt huvudregeln skulle vara berättigad. Systemet inrymmer samtidigt en betydande mån av osäkerhet. Avgörande blir en jämförelse mellan den totala utdebiteringen i kommunen och medelutdebiteringen i riket. Landstingets utdebitering spelar en viktig roll i ekvationen, likaså andra kommuners. Den kraftiga höjningen av skatten i Stockholm år 1971 ledde sålunda till att övriga kommuners bidrag vid hög utdebitering totalt reducerades med omkring en tredjedel och att reduceringsregeln drabbade långt fler kommuner och hårdare än det föregående året. Det kan under sådana förhållanden vara frestande att höja s a s i preventivt syfte. En särskild nackdel med bidraget vid hög utdebitering är, att reglerna paradoxalt nog särskilt gynnar folkrika kommuner med gott eget skatteunderlag. De största bidragsbeloppen av detta slag har också gått till några stora, i och för sig ganska välställda s k storstadsalternativ.

Mot reduceringsregeln har särskilt åberopats, att den motverkar strävandena till långsiktig planering och god hushållning.

Revisionen har inte funnit möjligt att nämnvärt förbättra reglerna om bidraget vid hög utdebitering. I överensstämmelse med opinionen hos flertalet av de kommunalmän, med vilka man haft kontakt, föreslås, att detta bidrag avskaffas.

Däremot har revisionen inte funnit det möjligt att helt avvara reduceringsregeln.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53

Om denna regel togs bort, skulle det leda till att spännvidden mellan de kommunala utdebiteringarna skulle öka. Att utdebiteringen är särskilt låg är också ett tecken på att behovet av skatteutjämningsbidrag är mindre uttalat än på andra håll. Men revisionen har funnit angeläget att utforma regeln så, att det utdebiteringsstimulerande inslaget neutraliseras i möjlig mån.

Förslaget

Om bidraget vid hög utdebitering avskaffas, frigöres betydande medel, som kan användas för att utforma systemet bättre på andra områden. Något av dessa medel tas i anspråk för att mildra reduceringsregeln, men kvar står likväl ca 100 miljoner kr. Till detta kommer de belopp av ungefär samma storleksordning, som utgått såsom extra stimulansbidrag vid kommunsammanslagningar och som blir obehövliga, när kommunindelningsreformen är genomförd.

Förslaget bygger alltså på att bidraget vid hög utdebitering skall borttagas. Reduceringsregeln föreslås mildrad på det sättet, att en "fri" krona införes och att regeln får fördröjd effekt. Medelutdebiteringen skall m a o underskridas med mer än en krona, och detta skall ha skett två år i följd. Reducering sker först fr o m andra året. I gengäld har reduktionen fått skärpas, i den mån den fria kronan underskrides. Den blir en procentenhet för varje tioöring, vilket innebär att reduktionen blir lindrigare än nu, om utdebiteringen är upp till 2 kr lägre än medelutdebiteringen men hårdare om utdebiteringen är ännu lägre.

Grundprincipen att staten skall garantera visst skatteunderlag bibehålles, men indelningen i stora skattekraftsområden med enhetliga procentsatser för det garanterade skatteunderlaget ersättes med en individuellt bestämd garanti för varje kommun. Denna garanti har revisionen försökt anpassa efter det relativa kostnadsläget i kommunen och övriga förutsättningar för densamma. Härvid har hänsyn bl a tagits till geografiskt läge, befolkningsutveckling och befolkningssammansättning, näringslivets struktur och utveckling, resultaten av kommunalekonomisk analys m m. Målsättningen har varit, att kommunerna oavsett belägenhet skall kunna, åtminstone på längre sikt, tillhandahålla samma service till samma pris, d v s samma utdebitering. Det får sedan ankomma på kommunerna själva att bestämma, om de vill ha hög standard och hög utdebitering eller en något lägre standard och lägre utdebitering. Resultaten av en sådan individuellt betonad fördelning av skattekraftsgarantierna kan alltid diskuteras. Det finns inte och går inte att skaffa något material, som garanterar millimeterrättvisa och gör fördelningen till en matematisk operation. Det kan alltid göras gällande att det blir fråga om mer eller mindre kvalificerat tyckande. Häremot kan genmälas, att bedömningen grundar sig på ett objektivt material, som är så fullständigt som man inom rimlig tid kunnat åstadkomma, och att revisionen gjort sin bedömning efter bästa förstånd och samvete.

Förslaget innebär sålunda en mera nyanserad indelning med mindre skillnader mellan angränsande kommuner. Norrland och stödområdet i övrigt har fått lejonparten av de medel som står till förfogande; i södra delen av landet har Ölands

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53

två kommuner och Gotland fått betydande förbättringar. Det kan nämnas, att Gotlands kommun får den största individuella förbättringen. Den motsvarar över 4 kr per skattekrona och är främst motiverad av svårigheterna att tillhandahålla sjukvård på den isolerade ön. Den lägsta skatteunderlagsgarantin — 90 procent — får större delen av det övriga södra Sverige och delar av mellersta Sverige. Sedan stiger procentsiffran ju längre man kommer norrut för att i fjällkommuner och avfolkningskommuner längst i norr bli 130 procent. De fattiga kommuner, som mister bidraget vid hög utdebitering, blir i allmänhet mer än kompenserade för förlusten av detta bidrag. Förbättringarna motsvarar för åtskilliga kommuner i Dalarna och Norrlands inland mer än 2 kr per skattekrona. Däremot blir det försämringar i vissa s k storstadsalternativ, som haft hög standard och hög utdebitering och det därtill knutna bidraget, som enligt förslaget skall borttagas. Försämringen blir dock inte större än som motsvarar en kronas utdebitering och mildras genom att den fördelas på en femårig övergångsperiod; första året blir försämringen högst några tioöringar.

Avfolkningskommunernas särskilda problem kan inte tillgodoses enbart genom att dessa kommuner får hög skatteunderlagsgaranti. Därför föreslås en särskild regel, som innebär att beräkningen av tillskjutet skatteunderlag skall göras på grundval av det högsta befolkningstalet under de senast förflutna fem åren. En procents folkminskning om året får dock kommunen s a s själv svara för; denna folkminskning har kunnat beaktas vid skatteunderlagsgarantins bestämmande.

En annan särregel avser sommarstugukommunerna. Med nuvarande regler räknas skatten på garantibelopp för sommarstugor in i kommunens eget skatteunderlag. Däremot räknas helt naturligt inte ägarna in i kommunens invånarantal. Följden har blivit, att skatten på garantibeloppen kommer staten och inte kommunen tillgodo. För att råda bot på detta föreslås, att skatten på garantibelopp för dessa utbofastigheter skall dras ifrån kommunens eget skatteunderlag.

När det gäller landstingskommunerna, har uppgiften såtillvida varit lättare, att det gällande systemet inte har någon motsvarighet till bidraget vid hög utdebitering eller reduceringsregeln. Inte heller behövs någon avfolkningsregel eller sommarstuguregel. En viss motsvarighet till bidraget vid hög utdebitering har emellertid, som tidigare nämnts, funnits såtillvida, att landstingskommunerna varit garanterade minst det bidrag som år 1965 utgick som kompensation för äldre ortsavdragsreformer. Revisionen föreslår, att denna regel avskaffas och att därigenom frigjorda medel användes till förbättrade skatteunderlagsgarantier i län där de behövs bättre. Bortfallet betyder högst 40 öre per skattekrona och avtrappas enligt samma regler som bidraget vid hög utdebitering; det blir alltså högst 8 öre första året.

I övrigt har revisionen föreslagit procenttal för landstingskommunerna efter samma principer som i fråga om primärkommunerna, givetvis med beaktande av landstingskommunernas huvuduppgift att svara för sjukvården. Det lägsta procenttalet är 95 och gäller i större delen av Syd- och Mellansverige. Högsta procenttalet är 135 och föreslås beträffande Norrbottens län.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53

Beträffande församlingarna har revisionen haft att beakta, att frågan om skilsmässa mellan kyrka och stat är aktuell. För att få ett så enkelt provisorium som möjligt föreslås att varje församling skall få samma bidrag i kronor räknat som 1972 med ett årligt femprocentigt tillägg.

Det är angeläget att skatteutjämningssystemet inte blir statiskt. Någon annan möjlighet att uppnå önskvärd flexibilitet har revisionen inte funnit än att behålla nuvarande möjligheter för Kungl Maj:t att ändra procenttalet för skatteunderlagsgarantin eller att bevilja extra bidrag. Reglerna har dock mjukats upp och väntas därför få större betydelse än nu. Det första året blir behovet av dylika ingripanden enligt sakens natur obetydligt. Allteftersom de bidrag som utgår enligt förut beskrivna övergångsregler trappas ned, frigöres medel för höjningar av skatteunderlagsgaranti och för extra bidrag. När systemet varit i kraft fem år, räknar revisionen med att åtminstone 30 miljoner kr om året skall stå till förfogande för dessa ändamål — att jämföra med de 15 miljoner kr som nu anvisas till egentliga extra bidrag.

Förslaget är avsett att träda i kraft den 1 januari 1974, alltså vid samma tidpunkt som den pågående kommunindelningsreformen väntas vara fullt genomförd. Revisionen har strävat efter att skapa en rättvisare skatteutjämning men också en effektivare skatteutjämning d v s en minskning av skillnaderna i utdebitering. Siffermaterialet tyder på att så blir fallet. Antalet kommuner, som håller sig i närheten av medelutdebiteringen kommer mänskligt att döma att öka väsentligt. Men det nya systemet kan inte hindra att kommuner, som vill hålla särskilt hög standard eller haft mindre god hushållning, även framdeles får dras med höga utdebiteringar. Förslaget hindrar inte heller, att de mest välställda kommunerna, som ju står utanför systemet, kan hålla relativt låga utdebiteringar.

Medan skatteutjämningsrevisionen lade sista handen vid sitt betänkande, framlades och riksdagsbehandlades 1972 års skattepaket. Vid detta fanns fogat som dess kanske viktigaste del en överenskommelse med kommunförbundet och landstingsförbundet om stopp för skattehöjningar för 1973 och 1974; i nödfall skulle höjning få ske med sammanlagt högst en krona. Den strävan att bromsa den kommunala utdebiteringsspiralen som kommit till uttryck i denna överenskommelse får starkt stöd om revisionens förslag genomföres.

Det kan slutligen nämnas, att revisionens förslag omfattas av sex ledamöter, som fått stöd av tre av experterna. En ledamot reserverade sig och får instämmande av en expert; de vill i någon form behålla bidraget vid hög utdebitering.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-13 01:16:53