

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU15

Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen till handlingarna.

I likhet med regeringen anser utskottet att det är betydelsefullt att det kommunala utjämningsystemet utvecklas i takt med samhällsutvecklingen. Utskottet konstaterar samtidigt att en mer samlad översyn av det kommunala utjämningsystemet genomfördes 2008 och att senare ändringar endast har omfattat delar av systemet. Enligt utskottet behövs därför en översyn av systemet i dess helhet.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska tillsätta en utredning som ser över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet med fokus på utveckling, tillväxt och likvärdig service i hela landet.

Med det som anförs ovan föreslår utskottet att riksdagen delvis bifaller motionerna 2020/21:3757 (M) yrkande 1 och 2020/21:3759 (C) samt avslår motion 2020/21:3757 (M) yrkande 2.

I betänkandet finns en motivreservation (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:28 Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen	5
Motivreservation.....	12
Översyn och analys av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, punkt 2 – motiveringen (V).....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	13
Skrivelsen.....	13
Följdmotionerna	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningsen

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:28 till handlingarna.

2. Översyn och analys av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en utredning som ser över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet med fokus på utveckling, tillväxt och likvärdig service i hela landet, och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2020/21:3757 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M) yrkande 1 och

2020/21:3759 av Rickard Nordin och Lars Thomsson (båda C) samt avslår motion

2020/21:3757 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M) yrkande 2.

Reservation (V) – motiveringen

Stockholm den 3 december 2020

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M) och Rickard Nordin (C).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2020/21:28 Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen behandlas Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2020:11 Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen? Riksdagen överlämnade den 21 april 2020 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Den 22 oktober 2020 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

Regeringen lämnade sin svarsskrivelse till granskningsrapporten den 21 oktober 2020.

Två följdmotioner har lämnats med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om en utredning som ser över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet med fokus på utveckling, tillväxt och likvärdig service i hela landet och tillkännager detta för regeringen.

Jämför motivreservationen (V).

Riksrevisionens granskningsrapport

Det råder bred enighet om att kommuner ska ges likvärdiga förutsättningar att erbjuda sina invånare likvärdig service. För att detta ska vara möjligt finns det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Systemet består av flera delar, men enligt riksdagen (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13) är det inkomstutjämningsen som är viktigast för att uppfylla målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Något förenklat åstadkoms detta genom utjämnings av skattekraften, dvs. kommuninvånarnas sammanlagda beskattningsbara inkomst, så att alla kommuner garanteras i stort sett lika stora skatteinkomster per invånare.

Det finns samtidigt en oro för att inkomstutjämningsen kan medföra bieffekter som påverkar tillväxten negativt. Oron grundar sig på att inkomstutjämningsen enligt internationell ekonomisk forskning minskar kommuners incitament att stimulera ekonomisk tillväxt. Riksdagen har också påpekat vikten av att inkomstutjämningsen inte hämmar tillväxten och av att undvika negativa margineffekter så långt det är möjligt.

Oron för negativa bieffekter grundar sig i att inkomstutjämningsen enligt internationell ekonomisk forskning minskar kommunernas incitament att stimulera ekonomisk tillväxt. En ökning i den egna skattekraften kan bl.a. medföra ett mindre bidrag eller en högre avgift i utjämningsen, så att inkomstökningen näst intill uteblir sett till nettot.

Inkomstutjämningsen är det beloppsmässigt största statliga åtagandet i det kommunala utjämningsystemet och är av väsentlig betydelse för enskilda kommuner och deras möjligheter att uppfylla sina välfärdsåtaganden. I förhållande till den egna skattekraften utgjorde inkomstutjämningsen 2019 upp till 12 procent för kommuner som fick bidrag. Bland de betalande kommu-

nerna utgjorde avgifterna till systemet upp till 6 procent av den egna skattebasen.

Syftet med Riksrevisionens granskning är att utvärdera om den kommunala inkomstutjämnningen har negativa effekter på kommunernas tillväxt och att därigenom bidra med underlag för att utforma inkomstutjämnningen i enlighet med statens mål för de allmänna bidragen till kommuner. Granskningen utgår från revisionsfrågan:

Vilken effekt har den kommunala inkomstutjämnningen på kommunernas skattekraft?

Ambitionen har varit att besvara frågan med hjälp av kvantitativa metoder för effektutvärdering. Specifikt har man studerat effekten av tre regelförändringar som minskade omfattningen av utjämnningen för ett antal kommuner studerats. Tanken är att skillnader i hur skattekraften har utvecklats för de kommuner som omfattas respektive inte omfattas av en regelförändring kan hänföras till själva reformen, dvs. vara en effekt av reformen. För att få en bredare förståelse för om incitamenten i inkomstutjämnningen påverkar kommunernas tillväxt har också kommunernas lokala tillväxtarbete undersökts, bl.a. genom en enkät.

Granskningens resultat och rekommendation

Riksrevisionens slutsats i granskningen är att det till följd av metodologiska svårigheter fortfarande saknas evidens för att kunna bedöma om graden av utjämnning i den kommunala inkomstutjämnningen påverkar tillväxten i skattekraften negativt. Visserligen visar analysen att skattekraften har ökat i kommuner där graden av utjämnning sänktes, men det går inte att säga att ökningen är en effekt av regelförändringen.

Samtidigt visar granskningen att kommunernas syn på lokal tillväxt omfattar mer än just skattekraftstillväxt. Sådan tillväxt ses inte som ett mål i sig utan som en konsekvens av exempelvis fler invånare och arbetstillfällen. Kommunerna bedriver ett aktivt tillväxtarbete och samverkar sinsemellan. Enligt Riksrevisionen är en möjlig tolkning att inkomstutjämnningen minskar konkurrensen mellan kommuner eftersom den del av en kommuns skattekraftsökning som går till utjämnningssystemet kommer alla kommuner till del.

Riksrevisionen anser att de metodologiska svårigheterna i kombination med inkomstutjämnningens komplexitet innebär att det finns ett fortsatt behov av väl underbyggda underlag för att utforma en effektiv inkomstutjämnning. Både Kommunutredningen (SOU 2020:8) och Riksrevisionen (RiR 2019:29 Det kommunala utjämnningssystemet – behov av mer utjämnning och bättre förvaltning) har tidigare påpekat vikten av att det kommunala utjämnningssystemet som helhet förvaltas löpande. Utifrån denna granskning betonar Riksrevisionen att ett sådant förvaltningsuppdrag bör innefatta att allsidigt studera hur incitamenten i inkomstutjämnningen påverkar kommunerna och hur inkomstutjämnningen bäst bör utformas. En möjlig väg framåt är enligt Riksrevisionen att fördjupa förståelsen för de mekanismer som ligger bakom den lokala tillväxten.

Riksrevisionen anför att regeringen även bör se till att förutsättningarna för att följa upp och mäta effekterna av inkomstutjämningen är goda och att framtida regelförändringar i inkomstutjämningen utformas och genomförs på ett sådant sätt att de metodologiska problemen undviks.

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendation:

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

Skrivelsen

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport innehåller en värdefull analys av systemet för inkomstutjämning. För att analysera incitamenten som de enskilda kommunerna möter har Riksrevisionen studerat effekten för kommunernas skattekraft av regeländringar som gjorts inom inkomstutjämningen. Undersökningen gav inte evidens för att graden av utjämning i inkomstutjämningen påverkar tillväxten i skattekraft negativt. Riksrevisionen har även undersökt kommunernas lokala tillväxtarbete. Undersökningen visar att kommunerna bedriver ett aktivt tillväxtarbete och att de har en bred syn på innebörden av tillväxt. Regeringen välkomnar denna undersökning, som ger en värdefull inblick i kommunernas tillväxtarbete och deras syn på t.ex. vad som utgör hinder för tillväxt.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens resonemang om att den lokala tillväxten är ett komplext fenomen och att det är svårt att isolera inkomstutjämningsens roll. Kommunernas arbete med att skapa tillväxt är viktigt, och det är även statens arbete med att skapa och stärka förutsättningar och incitament för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Regeringen anser dock att detta arbete i huvudsak ska bedrivas utanför det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet. Regeringen instämmer i Riksrevisionens påpekande att en lägre grad av utjämning skulle innebära ökade inkomstskillnader mellan kommunerna, vilket i sig kan ha betydelse för tillväxten. Denna aspekt har dock inte omfattats av granskningen.

Enligt Riksrevisionen är det centralt att regeringen beaktar hur inkomstutjämningen kan bidra till målet om likvärdig service för kommunerna oberoende av deras skilda förutsättningar och i synnerhet hur detta kan göras utan att ge avkall på effektiviteten i den kommunala sektorn. De generella statsbidragen betalas ut genom det kommunala utjämningsystemet. Statens mål för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet (prop. 2008/09:1

utg.omr. 25 avsnitt 2.3, bet 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150). Mot bakgrund av målet instämmer regeringen i att det är viktigt att effektivitet beaktas i såväl inkomstutjämnningen som det kommunalekonomiska utjämnningssystemet i sin helhet. Regeringen har därför ett effektivitetsperspektiv i utformningen och uppföljningen av systemet. Regeringen följer utvecklingen noga och redovisar resultatutvecklingen i budgetpropositionen.

En analys av om inkomstutjämnningen påverkar kommunernas tillväxt kan enligt Riksrevisionen innefattas i det förvaltningsuppdrag för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet som Riksrevisionen betonat vikten av i en tidigare rapport (RiR 2019:29). Av regeringens skrivelse (skr. 2019/20:77) med anledning av den rapporten framgår att regeringen gör bedömningen att det är lämpligare att göra en samlad översyn med några års mellanrum. Skälen till regeringens bedömning var att det har visat sig vara svårt att genomföra löpande förändringar i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet eftersom även mindre förändringar kan ge stora effekter på utfallet. Regeringen vidhåller denna uppfattning.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen anser att inkomstutjämnningen spelar en central roll för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Regeringen följer noga utvecklingen av hur systemet uppfyller sina syften, utifrån målet om goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.

Regeringen anser att det är viktigt att det kommunalekonomiska utjämnningssystemet uppdateras i takt med samhällsutvecklingen. Det finns därmed behov av att med jämna mellanrum se över utjämnningssystemet. Riksrevisionens granskningsrapport, liksom Riksrevisionens tidigare granskningsrapport Det kommunala utjämnningssystemet (RiR 2019:29), kan utgöra underlag vid en sådan översyn. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2020/21:3757 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M) yrkande 1 föreslår motionärerna att riksdagen ska tillkänna för regeringen att den snarast ska besluta om en översyn av hela det kommunala kostnads- och inkomstutjämnningssystemet. I yrkandet föreslås även att översynen särskilt ska beakta systemets inverkan på kommuner och regioner som växer samt på tillväxten i Sverige. I yrkande 2 föreslår motionärerna att riksdagen även ska tillkänna för regeringen att den allsidigt och löpande bör analysera hur den kommunala inkomstutjämnningen påverkar kommunernas tillväxt. Motionärerna framhåller att kommunal tillväxt är av stor betydelse för utvecklingen och för hur kommuner klarar det kommunala uppdraget och upprätthållandet av välfärden. Motionärerna anför att det är problematiskt att regeringen valt att inte ta ett helhetsgrepp om det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Den utredning som genomfördes 2016 omfattade inte

inkomstutjämnings, trots att det är den viktigaste delen och den del där de skadliga tillväxteffekterna av utjämningsystemet är som störst. Det behövs enligt motionärerna en översyn av kostnads- och inkomstutjämningsystemet i sin helhet, där tillväxteffekterna av systemet särskilt beaktas.

I kommittémotion 2020/21:3759 av Rickard Nordin och Lars Thomsson (båda C) yrkas att riksdagen ska tillkännage för regeringen att en översyn av skatteutjämnings ska genomföras. Skatteutjämningsystemet är viktigt för att upprätthålla likvärdighet i hela landet, men enligt motionärerna går stora delar av skatteutjämnings till tillväxtkommuner som i grunden har goda förutsättningar för en stark ekonomi. Motionärerna anför att systemet måste vara utformat så att det skapar incitament för företagande, jobb och tillväxt. Samtidigt konstaterar motionärerna att många av landets glest befolkade kommuner saknar strukturella förutsättningar för att klara behovet av kommunal service utan ett system med skatteutjämnings. Enligt motionärerna bör en gles befolkningens mängd beaktas inom ramen för utjämningsystemet. Motionärerna anför att den senaste utredning som hade i uppdrag att se över den kommunala utjämnings genomfördes 2008 och att det nu är angeläget att genomföra en ny översyn av det kommunala utjämningsystemet.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat liknande motionsyrkanden, bl.a. i betänkandet 2019/20:FiU26 Kommunala frågor. I betänkandet konstaterar utskottet att riksdagen nyligen beslutat om ändringar i kostnadsutjämnings för kommuner och regioner som bl.a. innebär att utjämningsystemet i större utsträckning ska beakta bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Liknande yrkanden behandlas även i betänkandet 2019/20:FiU39 Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet. Utskottet ansåg att det mot bakgrund av de ändringar i systemet som trädde i kraft den 1 januari 2020 inte fanns skäl att vidta några åtgärder. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. I likhet med regeringen ansåg utskottet att det är lämpligt att en samlad översyn av systemet görs med några års mellanrum.

Kompletterande information

Som framgår ovan beslutade riksdagen i november 2019 om ändringar i kostnadsutjämnings för kommuner och landsting (prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU8, rskr. 2019/20:41). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020 och innebär bl.a. att tre nya delmodeller infördes för kostnadsutjämnings och att systemet i större utsträckning ska beakta bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden.

I Riksrevisionens ovan nämnda rapport om det kommunala utjämnings-systemet (RiR 2019:29) är den övergripande slutsatsen att det befintliga utjämningsystemet inte ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar sinsemellan. Enligt Riksrevisionen tar den befintliga kostnadsutjämnningen inte tillräcklig hänsyn till de kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, antalet invånare och befolkningsförändringar samt storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Riksrevisionen menar också att det finns kostnadsskillnader som beror på skilda geografiska och demografiska förutsättningar inom biblioteksverksamhet och kommunal vuxenutbildning liksom inom delar av den frivilliga verksamheten. Vidare är Riksrevisionens bedömning att förvaltningen av utjämningsystemet är eftersatt och att det sannolikt är en delförklaring till de brister som man funnit i granskningen.

I februari 2020 överlämnade den parlamentariskt sammansatta Kommunutredningen sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8). Utredningen hade i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommunutredningen föreslår bl.a. att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att genomföra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet och att vid behov föreslå justeringar eller förändringar av hela systemet, inklusive inkomstutjämnningen, för att öka dess träffsäkerhet. Översynen bör enligt utredningen även omfatta en analys av om det finns behov av förändringar i utjämningsystemet för att hantera en ökad omfördelning mellan kommuner, t.ex. genom ökad statlig finansiering. Utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

I likhet med regeringen anser utskottet att det är betydelsefullt att det kommunala utjämningsystemet utvecklas i takt med samhällsutvecklingen och att det regelbundet följs upp så att gamla uppgifter och analyser kan uppdateras. Som regeringen framhåller är det lämpligt att en samlad översyn görs med några års mellanrum.

Utskottet kan konstatera att en mer samlad översyn av systemet genomfördes 2008. Riksdagen har därefter beslutat om ändringar i systemet, men ändringarna har endast omfattat delar av utjämningsystemet. De ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2020 innebär t.ex. att systemet i högre utsträckning ska beakta bebyggelsestrukturer och socioekonomiska förhållanden samt att större hänsyn ska tas till merkostnader i glesbygd. Den för kommunerna så viktiga kommunala inkomstutjämnningen omfattades t.ex. inte.

Behovet av en samlad översyn har även framkommit i flera utredningar. Förutom Kommunutredningens förslag om en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet redovisar Riksrevisionen i de två

granskningarna av utjämningsystemet iakttagelser som motiverar en samlad översyn.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska tillsätta en utredning som ser över hela det kommunalekonomiska utjämnings-systemet med fokus på utveckling, tillväxt och likvärdig service i hela landet.

Eftersom internationell forskning visar att utjämningsystem som det svenska kan medföra negativ påverkan på tillväxten bör översynen omfatta en analys av systemets påverkan på kommuners och regioners incitament att stimulera tillväxten.

Mot den bakgrunden föreslår utskottet att riksdagen delvis bifaller motionerna 2020/21:3757 (M) yrkande 1 och 2020/21:3759 (C) samt avslår motion 2020/21:3757 (M) yrkande 2.

Motivreservation

Översyn och analys av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, punkt 2 – motiveringen (V)

av Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Vänsterpartiet har länge ansett att det är nödvändigt med en ny översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det är därför bra att det nu äntligen finns en majoritet för det. Utjämnningen i systemet är för liten vilket inte minst visar sig i att tillgången till service inte är likvärdig och att det är alltför stora skillnader i sammanlagd kommunalskatt. Vi anser att frågan om tillväxthämmande incitament inte behöver utredas ytterligare en gång. Denna fråga är redan utredd av bl.a. Riksrevisionen som inte finner stöd för att systemet är tillväxthämmande. Översynen bör fokusera på att ta fram ett system som ger förutsättningar för att likvärdig kommunal service och välfärd kan garanteras i hela landet, oavsett i vilken kommun man bor. Översynen bör särskilt belysa hur demografiska och strukturella förändringar i kommunerna påverkar behovet av stöd. Vänsterpartiet gör bedömningen att en mer omfattande omfördelning mellan kommunerna bör övervägas och att möjligheten till en ökad statlig finansiering utredas.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:28 Riksrevisionens rapport om tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen.

Följdmotionerna

2020/21:3757 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast ska tillsätta en översyn av hela det kommunala kostnads- och inkomstutjämningsystemet samlat som särskilt beaktar systemets inverkan på kommuner och regioner som växer och på tillväxten i Sverige och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen allsidigt och löpande bör analysera hur den kommunala inkomstutjämnningen påverkar kommunernas tillväxt och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3759 av Rickard Nordin och Lars Thomsson (båda C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en översyn av skatteutjämnningen och tillkännager detta för regeringen.