

Cirkulärnr: 1990:67  
Diariernr: 1990:1089  
Handläggare: Anders Jonsson  
Avdsek: KES Finans  
Datum: 1990-05-10  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Ekonomikontoret  
Rubrik: Effekter för enskilda kommuner av förslagen i skatte- och kompletteringspropositionerna  
Bilagor: 1 Samlade effekter av skattereformen från och med budgetåret 1993. Tusental kronor i 1990 års prisnivå.  
2 Samlade effekter av skattereformen från och med budgetåret 1993. Kronor per skattekrona i 1990 års prisnivå.

### Effekter för enskilda kommuner av förslagen i skatte- och kompletteringspropositionerna

I detta cirkulär redovisas de samlade effekterna för enskilda kommuner av den föreslagna skatteomläggningen samt det förslag till neutralisering som redovisats i kompletteringspropositionen.

#### FÖRSLAGEN I KORTHET

Kommunerna kommer enligt förslaget om reformerad indirekt beskattning att från och med 1991 återfå all moms de betalar. Detta innebär att nettokostnaderna minskar med knappt 7 miljarder kronor.

Inkomstskattereformerna 1990 och 1991 påverkar kommunernas skatteunderlag från och med 1992. Enligt både finansdepartementets och våra beräkningar kommer det kommunala skatteunderlaget att bli högre än om 1989 års skatteregler gällt. Utöver inkomstsidan påverkas också kommunernas kostnader genom att både kommunala bostadstillägg till pensionärer (KBT) och övriga bostadsbidrag föreslås höjas.

I kompletteringspropositionen föreslås också att kompensationen till kommunerna för den slopade garantibeskattningen ska tas bort.

En utförligare redovisning av förslagen i kompletteringspropositionen framgår av cirkulär 1990:63.

#### SAMLADE EFFEKTER

I kompletteringspropositionen föreslås att de samlade effekterna av momsavlyft, inkomstskattereform, höjda bostadsbidrag samt slopad kompensation för garantibeskattningen neutraliseras genom en särskild neutraliseringsavgift.

Avgiften föreslås tas ut på det totala skatteunderlaget och uppgår i kronor per skattekrona till

1991	0.64
1992	1.30
1993	1.90
1994	1.75
1995	1.60

För åren 1991 och 1992 överensstämmer i princip våra bedömningar över skattereformens effekter med regeringens.

Åren därefter finns stora skillnader som främst beror på att regeringen schablonmässigt räknar med en positiv dynamisk effekt som inte skulle komma kommunerna till del, samt att

om inte skattereformen skulle genomföras borde det nuvarande grundavdraget vid kommunala beskattningen höjas. Kommunerna tjänar därmed enligt regeringen på den uteblivna höjningen. Därutöver har vi olika utgångspunkter för att bedöma effekterna av den slopade kapitalbeskattningen.

Skillnaden mellan våra och regeringens beräkningar för de tre åren 1993--1995 innebär att den föreslagna neutraliseringsavgiften enligt vår mening bör vara omkring en krona lägre per år än vad regeringen föreslagit.

## EFFEKTER FÖR ENSKILDA KOMMUNER

I bilagorna 1 och 2 redovisas de samlade effekterna för enskilda kommuner av flertalet av de förslag som ingår i skatte- och kompletteringspropositionerna. Beräkningarna har gjorts i 1990-års prisnivå och visar effekterna för åren 1993- 1995. På grund av osäkert underlag och i viss mån schablonmässiga antaganden är de beräknade effekterna något osäkra. Vi tror dock att beräkningarna ganska väl speglar skillnader i utfall mellan kommunerna. I bilaga 1 redovisas effekterna i tusental kronor, medan bilaga 2 redovisar resultatet omräknat i teoretiskt utdebiteringsbehov. Beräkningarna uttrycker alltså hur mycket kommunerna skulle behöva förändra sin skattesats om effekterna får fullt genomslag på skattesatserna. Det finns naturligtvis andra finansieringsmöjligheter.

De delar som beaktats i beräkningarna är

- förändring av skatteinkomster
- slopad kompensation för garantibesättning
- höjda bostadsbidrag
- avlyft av moms
- neutraliseringsavgift.

Effekterna på de nu gällande generella och progressiva skatteutjämningsavgifterna har dock inte beaktats. Det är framför allt den progressiva skatteutjämningsavgiften som påverkar de kommuner som får stora förändringar av den egna skattekraften.

### Förändring av skatteinkomster

Förändringen av skatteinkomsterna har beräknats utifrån det kommunala skatteunderlaget för enskilda kommuner fördelade på olika inkomstslag. Beräkningarna avser inkomståret 1988 för kommuninvånarna det vill säga budgetåret 1990 för kommunerna. För beräkning av de delar i skattereformen där vi inte haft tillgång till kommunvisa uppgifter har vi utgått från beräkningar på riksnivå.

Skattereformen innebär enligt våra beräkningar att skatteinkomsterna för hela riket ökar med 0.6 miljarder kronor. Skillnaderna mellan olika kommuner blir dock mycket stora då förändringen i stor utsträckning beror på hur skatteunderlaget i dagens skattesystem är sammansatt. Skillnaderna mellan kommunerna i skatteinkomstförändring motsvarar en teoretisk utdebiteringsskillnad på mer än 2 kronor. Skillnaderna förklaras främst av att basbreddningen under inkomst av tjänst, den slopade kommunala beskattningen av kapitalinkomster samt det differentierade grundavdraget påverkar kommunernas skatteunderlag olika. Kommuner med låg andel underskottsavdrag förlorar till exempel på reformen liksom kommuner med stor andel inkomsttagare i de skikt där grundavdraget höjs.

För kommuner utanför skatteutjämningsystemet påverkar dessa variationer direkt de egna skatteinkomsterna. Effekten blir dubbel för åren 1993 och 1994 på grund av att både förskott och avräkning påverkas.

För kommunerna inom skatteutjämningsystemet påverkas det egna skatteunderlaget fullt ut 1993 och 1994 endast vad gäller underlaget för avräkning. Effekterna på förskottet ska i princip neutraliseras av skatteutjämningsystemet. Det garanterade skatteunderlaget

förändras därför med förändringen av medelskattkraften. Enligt våra beräkningar kommer medelskattkraften på grund av skattereformen att öka med cirka 4.50 skattekröner per invånare i 1990 års prisnivå. För samtliga kommuner inom skatteutjämningsystemet ökar därför det totala skatteunderlaget. Däremot minskar skatteutjämningsbidragen för kommunerna med cirka 100 miljoner kronor. Våra beräkningar innebär därför att effekterna av skattereformen ökar samtliga kommuners skatteinkomster inkl skatteutjämningsbidrag med omkring en halv miljard kronor. Detta är den långsiktiga effekten från och med 1995.

För kommunerna inom skatteutjämningsystemet blir skillnaderna i utdebiteringsbehov på grund av förändringen av skatteinkomsterna på förskottet endast marginella. De skillnader som ändå uppkommer förklaras främst av skattetaket på 16 kronor i skatteutjämningsystemet. Det innebär att de kommuner som har en skattesats som är högre än 16 kronor och förlorar eget skatteunderlag endast blir kompenserade med skatteutjämningsbidrag upp till 16 kronor.

#### Slopad kompensation för garantibesättning

I beräkningarna redovisas effekterna av att kompensationen för garantibesättningen slopas. Sammantaget uppgår denna kompensation till omkring en halv miljard kronor. Skillnaderna i utdebiteringsbehov mellan kommunerna är liten och uppgår till omkring 20 öre.

#### Ökade bostadsbidrag

De ökade bostadsbidragen har i beräkningarna för enskilda kommuner beräknats schablonmässigt genom att den totala ökningen på 1.5 miljarder kronor räknats om i kronor per invånare. Det innebär ökade kostnader på 177 kronor per invånare. I utdebiteringsskillnader motsvarar det omkring 20 öre.

#### Momsavlyft

Den vinst som kommunerna gör på att man får lyfta av all moms har beräknats utifrån det underlag som redovisats i cirkulär 1990:39 som bygger på en schablonmässig uppskattning utifrån 1987 års förhållanden. Eftersom våra beräkningar i bilagorna 1 och 2 avser 1990 års prisnivå har vi justerat för detta. Det innebär att momsvinsten uppgår till omkring 6.5 miljarder kronor. I utdebiteringsbehov motsvarar det en skattesänkning på omkring 1 krona i genomsnitt. Skillnaderna mellan den kommun som vinner respektive förlorar mest uppgår dock till mer än 2 kronor.

#### Neutraliseringsavgift

Neutraliseringsavgifterna i tusental kronor beräknas genom att avgifterna i kronor per skattekröna multipliceras med det totala skatteunderlaget. Med denna avgiftskonstruktion kommer dock skillnaderna mellan olika kommuner att bli stor, mätt i utdebiteringsbehov. Det sammanhänger med skattetaket på 16 kronor i skatteutjämningsystemet. Kommuner med en skattesats högre än 16 kronor kan därför endast kompensera kostnadsökningen med det egna skatteunderlaget som grund. Effekterna blir störst för de kommuner som både har hög skattesats och stor del av sitt skatteunderlag i form av tillskott av skatteunderlag genom skatteutjämningsystemet. Trots att avgiften för 1993 uppgår till 1.90 kronor per skattekröna varierar effekterna i utdebiteringsbehov mellan 1.90 och 3.78. För Pajala som har en utdebitering på 17.30 kronor och hälften av sitt skatteunderlag i form av tillskott av skatteunderlag motsvarar därför 1993 års avgift på 1.90 ett utdebiteringsbehov på det egna skatteunderlaget på 3.78 kronor per skattekröna.

En alternativ utformning av avgiften jämfört med kompletteringspropositionen skulle kunna vara en motsvarande konstruktion som skatteutjämningsavgiften det vill säga på eget skatteunderlag. Då måste avgiften höjas med cirka 20 öre. I utdebiteringsbehov blir dock skillnaderna mellan kommunerna mindre.

Karin Rudebeck

Anders Jonsson