

# Lokal beskattning och ekonomiska incitament

---

*Thomas Aronsson*  
*Magnus Wikström*

Lokal beskattning  
och ekonomiska incitament



Lokal beskattning  
och ekonomiska  
incitament

---

*Thomas Aronsson*  
*Magnus Wikström*

SNS Förlag  
Box 5629, 114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
info@sns.se www.sns.se

SNS är en oberoende ideell förening grundad 1948, vars mål är att vara Sveriges ledande mötesplats för saklig samhällsdebatt och en viktig kunskapskälla för beslutsfattare. SNS sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik. Denna brobyggande roll främjas av att SNS som organisation inte tar ställning i policyfrågor. Verksamheten består av forskning, möten och utbildning om centrala samhällsfrågor. Medlemskretsen utgörs av företag, myndigheter och organisationer.

*Lokal beskattning  
och ekonomiska incitament*

Thomas Aronsson  
och Magnus Wikström  
© 2021 Författarna och SNS Förlag  
Tryck: Books on Demand, Tyskland  
ISBN 978-91-88637-71-0

---

## INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
I INLEDNING	15
2 GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER FÖR LOKAL BESKATTNING	19
3 LOKAL BESKATTNING I SVERIGE OCH ANDRA LÄNDER	26
4 BESKATTNING OCH FISKALA EXTERNER EFFEKTER	36
5 OMFÖRDELNING OCH KOMMUNALBESKATTNING	49
6 DISKUSSION OCH SLUTSATSER	60
Referenser	66



---

# Förord

KOMMUNER OCH REGIONER bedriver en omfattande verksamhet. År 2020 uppgick kostnaderna för verksamheten till 715 respektive 393 miljarder kronor. Den kommunala självstyrelsen ger kommunerna och regionerna rätt att ta ut skatt. Den största delen av intäkterna, drygt 64 procent för både kommuner och regioner, utgörs också av skatt. En betydande del står staten för genom systemet med inkomst- och kostnadsutjämning och direkta statsbidrag, där de senare består av generella och specialdestinerade bidrag.

Thomas Aronsson och Magnus Wikström, båda professorer i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Umeå universitet, studerar i den här rapporten de incitament som kommun- och regionpolitiker möter när de ska bestämma den egna skattesatsen. Eftersom kommuner, regioner och staten i stor utsträckning delar på samma skattebas är en väsentlig fråga om en enskild kommun vid sina skattebeslut tar hänsyn till effekter på skatteintäkter i andra kommuner (författarna talar om horisontell interaktion). En annan fråga är hur beslutet påverkar regioner och staten (vertikal interaktion). Författarna analyserar även hur utjämningsystemet och statsbidragen påverkar incitamenten för kommunala och regionala beslutsfattare då skattesatsen ska bestämmas. Sätts skattesatsen på en nivå som är önskvärd ur samhällets synvinkel? Dessutom diskuteras vilka potentiella lokala skattebaser som har rimliga förutsättningar att finansiera den kommunala servicen.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Skatter i en globaliserad värld«.

Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till ökad kunskap och diskussion om det svenska inkomstskattesystemets funktionssätt.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattarna. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag



är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av AstraZeneca, Bostadsrätterna, Ekonomistyrningsverket, EQT, FAR, Investor, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Mellby Gård, Riksförbundet M Sverige, Skatterättsnämnden, Skatteverket, Spotify, Stora Enso, Swedish Private Equity & Venture Capital Association, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Teknikföretagen, Tjänstemännens centralorganisation, Uniper och Vattenfall. Katarina Nordblom, professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd, och har lämnat synpunkter på en tidigare version av rapporten.

Matz Dahlberg, professor i nationalekonomi vid Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) och nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, har vid ett akademiskt seminarium kommenterat en tidigare version av rapporten.

SNS och författarna tackar alla ovan nämnda för värdefulla och konstruktiva kommentarer.

Stockholm i november 2021

*Stefan Sandström*  
forskningsledare, SNS

---

# Sammanfattning

SVERIGE HAR EN LÅNGTGÅENDE decentralisering av den offentliga sektorn. Inkomstbeskattning utgör grunden för de kommunala och regionala ekonomierna, men kommuner och regioner finansieras också med betydande statsmedel i form av inkomst- och kostnadsutjämning samt specialdestinerade statsbidrag. Med kommunal beskattning och statlig finansiering av kommunal verksamhet följer en del problem som är kopplade till de incitament som beslutsfattarna möter. Effektivitetsproblem uppstår i samband med att olika delar i den offentliga organisationen interagerar med varandra på olika sätt. Andra problem följer av att kommuner och regioner har varierande resurser och förutsättningar, och av statens ambitioner att utjämna dessa skillnader för att uppnå en rättvis fördelning av resurser mellan kommunerna. Är den nuvarande ordningen med lokal inkomstbeskattning och utjämning ett bra system? Finns det alternativa lösningar som på ett bättre sätt hanterar de problem som finns? Detta är två centrala frågor som rapporten försöker belysa. Det övergripande syftet är att diskutera hur beskattning och utjämning bör organiseras för att uppnå mål om effektivitet och rättvisa. Vi utgår från den nuvarande ordningen vad gäller den offentliga sektorns organisation och finansiering.

Vilka skatter är lämpliga att använda på lokal nivå och vilka skatter bör beslutas nationellt? Vi närmar oss denna frågeställning genom att diskutera grundläggande principer och målsättningar för beskattning på kommunal och regional nivå. Förutom att generera skatteintäkter som är tillräckligt stora och stabila över tiden, ska lokal beskattning vara samhällsekonomiskt effektiv, uppfylla principer om rättvisa, ge möjlighet till att fatta självständiga beslut samt vara enkla att administrera. Vi pekar också på några målkonflikter som finns i samband med lokal beskattning, och som innebär att avvägningar måste göras; alla mål kan inte vara uppfyllda samtidigt.

En internationell översikt av lokal beskattning visar att lokala skatter vanligen utgår från skattebaser relaterade till arbetsinkomster och fastighetsvärden. Länder som har stora lokala offentliga sektorer tenderar att använda inkomstbeskattning, medan länder med relativt liten lokal offentlig sektor ofta använder fastighetsbeskattning som huvudsaklig inkomstkälla. Den svenska lokala offentliga sektorn har en hög grad av decentralisering i internationell jämförelse. Mönstret är tydligt: länder som har beslutat om en hög grad av lokal autonomi och har en stor lokal offentlig sektor använder skattebaser som kan ge betydande skatteintäkter. Det är därför logiskt att Sverige, som har en stor lokal offentlig sektor kombinerat med en hög grad av autonomi, använder inkomstskatter för att finansiera de lokala offentliga utgifterna. När potentiella skattebaser som skulle kunna vara aktuella i Sverige jämförs visar det sig dessutom att det endast är beskattning av arbetsinkomster som räcker till för att finansiera en stor lokal offentlig sektor. Beskattning av exempelvis kapitalinkomster eller beskattning av fastigheter skulle inte kunna finansiera dagens lokala offentliga utgifter. Så länge som lokal skatteautonomi ska råda, måste således inkomstbeskattning vara den huvudsakliga inkomstkällan. Andra potentiella skattebaser är inte bara för små för att kunna finansiera de lokala sektorerna, de är också alltför ojämnt fördelade för att göra det med bibehållen autonomi.

Ur ett internationellt perspektiv har Sverige en stark lokal beskattningsrätt där kommunerna och regionerna själva kan fatta beslut om skattesats. Eftersom medlemmar i olika kommuner kan ha olika preferenser, och i den mån lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare har bättre kännedom om dessa preferenser än vad beslutsfattare på central nivå har, finns det effektivitetsargument som stödjer detta. Men det finns också effektivitetsargument som talar för motsatsen. Det handlar då om skatteinteraktion – både vertikal och horisontell – i den offentliga sektorn och om fiskala externa effekter. Vertikala externa effekter uppstår när beskattning på en nivå (till exempel den kommunala) har en direkt effekt på de övriga nivåernas (till exempel regionernas och statens) skatteintäkter. Även om en enskild kommun tar hänsyn till att kommunens beslut om skattesats påverkar den egna skattebasen, bortser man i allmänhet från att också regionens och statens skattebaser kommer att påverkas. Vertikala externa effekter leder därför till att kommuner och regioner tenderar att underskatta marginalkostnaden för allmänna medel, det vill säga kostnaden för att generera ytterligare skatteintäkter (som också innefattar att skattebasen reagerar på förändringar i skattepolitiken). Detta verkar i sin tur för att kommunen tar ut en högre skattesats än vad som är önskvärt ur samhällets synvinkel. Det finns flera sätt att internalisera vertikala externa effekter och därmed eliminera den effektivitetsförlust dessa ger upphov till. Ett är att begränsa beskattningsrätten till en enda beslutsnivå (till ex-

empel staten) i kombination med omfördelning av intäkterna mellan olika nivåer. Ett annat är ett statsbidragssystem som utformas i syfte att korrigera de ekonomisk-politiska incitamenten på lokal nivå. Empirisk forskning baserad på data från 1980-talet visar att de vertikala externa effekter som följer av att kommunerna och regionerna delar på samma skattebas inte var internaliserade. Vi känner inte till något liknande test på nyare data. Eftersom statsbidragen till kommunerna i nuläget inte är utformade för att åstadkomma en sådan internalisering finns skäl att tro att dessa effekter kvarstår.

Det finns flera olika källor till horisontell skatteinteraktion, det vill säga att en viss kommun med sin skattepolitik påverkar andra kommuners val av skattesats. Skattekonkurrens är en tänkbar förklaring och bygger på tanken att skattebasen är rörlig mellan kommuner och mellan regioner. Om en högre skattesats i en enskild kommun leder till ett inflöde av skattebas i andra kommuner uppstår en positiv horisontell extern effekt. De lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna överskattar i det exemplet samhällets marginalkostnad för allmänna medel och tenderar att välja en för låg skattesats ur samhällets synvinkel. Detta leder i sin tur till mindre offentlig konsumtion.

En annan källa till horisontell skatteinteraktion är *yardstick competition*, som bygger på tanken att väljarna utvärderar den egna kommunens ekonomiska politik genom att jämföra med den ekonomiska politiken i andra kommuner, och att den utvärderingen i sin tur påverkar beslutsfattarnas sannolikhet att bli återvalda. Här kan skatteinteraktion i stället bidra till att eliminera ineffektivitet i det politiska systemet. En möjlig effekt av såväl skattekonkurrens som *yardstick competition* är att grannkommuner tenderar att ändra sina skattesatser i samma riktning. Den empiriska forskningen om horisontell skatteinteraktion ger inga entydiga svar. Flera studier (baserade på data för olika länder) finner emellertid att lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare väljer högre skattesatser när skattesatsen ökar i andra lokaliteter, och vice versa. Eftersom den korrelationen kan vara relaterad till flera bakomliggande faktorer och inte utan vidare kan knytas till en viss typ av interaktion, är policyimplikationerna för en centralregering inte uppenbara.

Genom att skattebasen är ojämnt fördelad mellan kommuner respektive regioner sker en omfattande fiskal omfördelning via den kommunala inkomstutjämnningen. Vi fokuserar på framför allt två centrala frågor. Den första avser betydelsen av strategiskt ledarskap för ekonomisk effektivitet, det vill säga vilken nivå (lokal eller central) som långsiktigt kan förbinda sig att upprätthålla sin politik respektive vilken nivå som anpassar sin politik i slutändan. Vi analyserar detta inom ramen för en teoretisk modell i kombination med resultat från empirisk forskning om effekter av diskretionära statsbidrag. Ett viktigt resultat är att om omfördelningssystemet utformas så

att lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare ges möjlighet att agera strategiska ledare gentemot centralregeringen, skapas incitament för de lokala beslutsfattarna att anpassa sin egen politik i syfte att erhålla mer resurser från centralregeringen. Därmed undermineras det lokala incitamentet att beskatta.

Den andra frågan avser hur de svenska kommunernas incitament att beskatta påverkas av den nuvarande kommunala inkomstutjämnningen (som är formelbaserad och därför inte diskretionär). Vi visar att inkomstutjämnningen bidrar till att kommunerna underskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel och att man av det skälet har incitament att välja en för hög skattesats ur samhällets synvinkel. Intuitionen är att det bidrag kommunen erhåller ökar när kommunens egen skattebas minskar. Den kommunala inkomstutjämnningen förstärker därför de effektivitetsproblem som skapas av vertikala externa effekter.

Rapportens viktigaste slutsatser sammanfattas nedan:

- › För att kunna finansiera kommunal verksamhet behövs skattebaser som kan generera betydande intäkter och inte är alltför ojämnt fördelade mellan kommuner och regioner. Av de potentiella skattebaser som vi pekat på är det endast beskattning av arbetsinkomster som kan uppfylla dessa villkor.
- › Staten bör ansvara för inkomstomfördelningen mellan individer/hushåll. Kommuner behöver därför inte ges mer flexibla skatteinstrument än vad de har i nuläget. En eventuell ny fastighetsbeskattning bör vara statlig. Anledningen är att taxeringsvärdena är ojämnt fördelade mellan landets kommuner, och att en statlig skatt på fastigheter därmed också skulle verka omfördelande.
- › Vertikala externa effekter och effekter av omfördelningssystemet tenderar att ge kommuner och regioner incitament att höja skatterna utöver vad som är optimalt ur samhällets synvinkel. För att minska de snedvridande effekterna kan man antingen begränsa beskattningsrätten till en nivå i den offentliga organisationen, införa tak i inkomstbeskattningen eller ge kommuner och regioner ekonomiska incitament att hålla tillbaka nivån på de lokala skattesatserna.
- › En begränsning i den lokala beskattningsrätten innebär dock en försämrad autonomi för de lokala nivåerna. Kommunerna har fler uppgifter att sköta än regionerna och det är bland annat därför av större värde att låta kommunerna bestämma sina skattesatser och i stället begränsa regionernas beskattningsrätt.
- › Staten bör undvika diskretionära statsbidrag och utforma bidragsgivning som syftar till att omfördela resurser eller att styra kommuner i önskvärd riktning baserat på tydliga regler.

- › Mekanismerna bakom uppmätta korrelationer mellan kommuners skattesatser är inte helt klarlagda. Här vill vi peka på ett viktigt område för framtida forskning.



---

# I. Inledning

SVERIGE HAR EN LÅNGTGÅENDE decentralisering av den offentliga sektorn. Den kommunala självstyrelsen ger kommuner och regioner befogenhet att sköta uppgifter av allmänt intresse för sina medlemmar och med det följer också beskattningsrätt. Under lång tid har inkomstbeskattningen utgjort grunden för de kommunala och regionala ekonomierna. Kommunerna och regionerna finansieras dock också med betydande medel från staten genom inkomst- och kostnadsutjämning och specialdestinerade statsbidrag. Med kommunal beskattning och statlig finansiering av kommunal verksamhet följer en del problem som är kopplade till de incitament som beslutsfattarna möter. För det första finns effektivitetsproblem som hänger samman med att kommuner interagerar med varandra på olika sätt samtidigt som varje enskild kommun har sin egen lokala målbild. När kommuner och regioner i sina inkomst- och utgiftsbeslut inte tar hänsyn till att besluten också har konsekvenser för andra kommuner och regioner uppstår horisontella externa effekter. Vertikala externa effekter uppstår när olika nivåer i den offentliga organisationen interagerar med varandra, exempelvis att en regions skattebeslut påverkar skattebaserna för kommunerna i regionen. För det andra följer incitamentsproblem på grund av att kommuner och regioner har olika resurser och förutsättningar, och att centralregeringen har ambitioner att utjämna skillnader mellan kommuner i syfte att uppnå en rättvis fördelning av resurser mellan kommunerna.

Det övergripande syftet med rapporten är att diskutera hur beskattning och utjämning bör organiseras för att mål om effektivitet och rättvisa ska uppnås. Hur finansieringen av de lokala sektorerna ska organiseras är givetvis avhängigt av hur den offentliga sektorn i stort är organiserad. Det är därför viktigt att avgränsa vårt arbete till att endast omfatta beskattning och övrig finansiering av den offentliga sektorn. När det gäller



fördelningen av uppgifter mellan olika delar av den offentliga sektorn är utgångspunkten för studien den nuvarande ordningen med en tredelad organisation: kommuner, regioner och stat. Vidare tänker vi oss att en framtida offentlig sektor är ungefär lika stor som den är i dag, och att statens huvudsakliga skatteinstrument kommer att vara desamma. Anledningen till det är att finansieringen av den offentliga sektorn till stor del beror på dess storlek och indelning, inte att vi anser att den nuvarande indelningen med nödvändighet är den mest fördelaktiga.<sup>1</sup>

En första fråga vi studerar är vilka skatter som är lämpliga att använda på lokal nivå och vilka skatter som bör beslutas nationellt. För att ge en bakgrund diskuterar vi i kapitel 2 några grundläggande principer för lokal beskattning: framför allt att den ska vara så effektiv och rättvis som möjligt. En effektiv beskattning innebär att den i så liten utsträckning som möjligt bidrar till snedvridningar av resursfördelningen i samhället. Förutom mer traditionella effekter på arbetsutbud och konsumtion, uppstår i lokala sammanhang snedvridningar till följd av att skattebaser är mobila mellan jurisdiktioner såtillvida att produktionsfaktorer, konsumenter och producenter kan röra sig mellan kommuner och regioner. Till det kommer också effektivitetsförluster som följer av att olika nivåer i den offentliga sektorn delar på samma skattebas. När det gäller rättvisa är horisontell rättvisa den mest diskuterade principen i detta sammanhang. Horisontell rättvisa innebär att individer som lever under liknande villkor också ska belastas på ett liknande sätt vid skattebetalning. En sådan princip ställer krav på skattebasens fördelning mellan jurisdiktioner såtillvida att den inte bör vara alltför ojämn.

Förutom effektivitet och rättvisa diskuterar vi också några andra principer som kan anses viktiga vid lokal beskattning: autonomi, ansvar, storlek och stabilitet. Om kommuner (och regioner) ska kunna agera självständigt måste de ha möjlighet att fatta beslut och anvisa medel för de beslut som fattas, och de ska också kunna hållas ansvariga för de beslut som fattas. Vidare bör lokala skattebaser vara stabila så att de inte varierar alltför mycket mellan kommuner över tid och så att de kontinuerligt kan bidra till att finansiera den lokala offentliga sektorn. Små skattebaser inskränker kommuners möjligheter att fatta självständiga beslut och begränsar därmed också möjligheter till en fungerande lokal demokrati. Slutligen bör lokala skatter vara enkla att administrera. Detta gäller särskilt om skatteuppbörden sker lokalt, eftersom administration av beskattning till stora delar kan ses som en fast kostnad. Så är dock inte fallet i Sverige där skatteuppbörden är centraliserad.

I kapitel 3 ges först en internationell översikt över lokal beskattning. Fokus ligger på graden av fiskal decentralisering i olika länder, det vill säga hur stor del av skatteintäkterna som är lokala och regionala. Här beskriver vi också vilka skattebaser

1. Fördelningen av ansvar mellan olika delar av den offentliga organisationen och hur den ska vara indelad diskuteras ingående i flera olika arbeten. Se exempelvis Molander (2003) och SOU 2007:10.

som används i några länder. Tilldelningen av uppgifter till olika organ skiljer sig dock åt mellan länderna. Översikten kompletteras därför med en redogörelse för länderskillnader i statlig finansiering. Vi visar att Sverige i ett internationellt perspektiv har en hög grad av fiskal decentralisering, där en betydande del av skatteintäkterna beslutas av och tillfaller kommuner och regioner, samt att finansieringen via statsbidrag är tämligen måttlig i jämförelse med andra länder. I den andra delen av kapitlet diskuterar vi potentiella skattebaser i Sverige. Det gäller dels inkomstskattebaser och dels skattebaser med fastighetsvärden som grund.

Oavsett vilka skattebaser som tilldelas de olika nivåerna i den offentliga organisationen kommer effektivitets- och fördelningsproblem att kvarstå. De effektivitetsproblem som förekommer på grund av organiseringen av den offentliga sektorn och av beskattningen beskrivs i kapitel 4. En stor del av kapitlet fokuserar på de effektivitetsproblem som följer av att flera nivåer i den offentliga sektorn delar på (i princip) samma skattebas, det vill säga vertikala externa effekter. Vi visar med hjälp av en förenklad modell att om varje nivå enbart tar hänsyn till hur beskattning påverkar de egna skatteintäkterna, men bortser från hur de andra nivåernas skatteintäkter påverkas, kommer man att underskatta samhällets marginalkostnad för allmänna medel. Den mekanismen verkar i sin tur för att kommunerna och regioner väljer högre skattesatser än vad de annars skulle göra.

Vi använder också modellen för att visa hur test på förekomsten av vertikala externa effekter kan utformas och diskuterar resultat baserade på svenska data. I kapitlet diskuteras sedan horisontell skatteinteraktion mellan lokala jurisdiktioner och de implikationer som följer därav. Positiva horisontella externa effekter, exempelvis att en kommuns utbildningsutgifter tenderar att ha en positiv framtida effekt på andra kommuners skatteintäkter, kan leda till att för lite utbildning tillhandahålls eller att kvaliteten är lägre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Ett annat exempel är att skattehöjningar i en enskild kommun kan leda till ett inflöde av skattebas i andra kommuner. Även här bygger diskussionen både på ekonomisk teori och empiriska studier.

I kapitel 5 studerar vi omfördelning mellan kommuner, och hur politik som syftar till att omfördela resurser mellan kommuner påverkar de incitament kommunerna möter. Vi fokuserar framför allt på två centrala frågor. Den första avser betydelsen av strategiskt ledarskap för ekonomisk effektivitet, det vill säga vilken nivå som långsiktigt kan förbinda sig att upprätthålla sin politik respektive vilken nivå som anpassar sin politik i slutändan. Vi analyserar detta inom ramen för en teoretisk modell i kombination med resultat från empirisk forskning kring effekter av diskretionära statsbidrag. En viktig slutsats är att om omfördelningssystemet utformas så

att lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare ges möjlighet att agera som strategiska ledare gentemot centralregeringen, skapas incitament för de lokala beslutsfattarna att anpassa sin egen politik i syfte att erhålla mer resurser från centralregeringen. Därmed undermineras det lokala incitamentet att beskatta. Den andra frågan avser hur de svenska kommunernas incitament att beskatta påverkas av den nuvarande kommunala inkomstutjämnningen. Vi visar att inkomstutjämnningen bidrar till att kommunerna underskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel och att man av det skälet har incitament att välja en för hög skattesats ur samhällets synvinkel. Intuitionen är att det bidrag kommunen erhåller ökar när kommunens egen skattebas minskar. Den kommunala inkomstutjämnningen förstärker därför de effektivitetsproblem som skapas av vertikala externa effekter.

I kapitel 6 diskuterar vi några av de centrala resultaten i tidigare kapitel och presenterar våra slutsatser.

---

## 2. Grundläggande principer för lokal beskattning

PRECIS SOM FÖR ALL ANNAN beskattning finns det ett antal grundläggande principer för lokal beskattning. Vi fokuserar här framför allt på effektivitets- och rättvisaspekter. Men vi kommer också att nämna några ytterligare krav som ofta ställs på lokala skattesystem.

### Effektivitet

Förutom de resursfördelningsproblem som beskattning i allmänhet medför, såsom effekter på arbetsutbud och konsumtion, finns det omständigheter som är speciella för den kommunala och regionala nivån. Kommuner och regioner är öppna enheter, vilket har flera implikationer. En är att individer fritt kan röra sig mellan dem. Hushåll kan exempelvis välja att flytta som svar på skillnader mellan kommuner. Ur ett effektivitetsperspektiv kan detta ha betydelse såtillvida att skillnader i direkt beskattning (exempelvis skatt på arbete) mellan kommuner kan göra att skattebasen blir mer känslig för förändringar än vad som är fallet i en sluten kontext. Om den lokala nivån kan beskatta varor och tjänster och hushåll fritt röra sig över gränserna, leder kommuners skatteskillnader till gränshandel. Det faktum att produktionsfaktorer, konsumenter och producenter kan röra sig mellan regioner ger upphov till destruktiv konkurrens<sup>2</sup>. Skattekonkurrens innebär att jurisdiktioner har incitament att bestämma lägre skattesatser än vad som är samhällsekonomiskt optimalt, eftersom en lägre skattesats kan dra till sig skattebas från andra jurisdiktioner – något som inte beaktas när skattesatsen bestäms. Vi återkommer till den frågan i kapitel 4.

En annan implikation av öppenhet är att varor och tjänster kan röra sig över gränserna. Man skulle kunna tänka sig att kommuner beskattar och subventionerar import och export i

2. Termen destruktiv konkurrens används här för att poängtera att det också kan finnas mekanismer som verkar via det politiska systemet där konkurrens främjar effektivitet, så kallad *yardstick competition*.

syfte att skydda inhemsk produktion. Det är väl känt att tullar leder till effektivitetsförluster och kan övervältra en del av skattebördan på andra än de som bor i kommunen. Ytterligare ett exempel på öppenhet när skattebördan inte nödvändigtvis faller på medborgarna är så kallad *tax exporting*. En kommun som kan beskatta en resurs som i stor utsträckning används av de som bor i andra kommuner kan komma att övervältra en del av skattebördan på dessa. Till exempel skulle kommuner med mycket turism kunna använda en fastighetsskatt på hotell. Om skatten får effekt på jämviktspriset på hotellrum innebär den en effektivitetsförlust.

För att i det längsta undvika effektivitetsförluster av lokal beskattning är det viktigt att använda skattebaser som är så orörliga som möjligt. Det klassiska exemplet på en orörlig resurs är mark. Utbudet av mark är fullständigt oelastiskt och därför påverkas inte allokeringen av mark av en skatt. Skatten bärs i sin helhet av markägaren. Detta argument bör dock kvalificeras något, eftersom beskattning av mark kan påverka hur och när den används. I den mån markanvändningen påverkas kommer beskattning också att ha allokeringseffekter.

Andra skatter som används på lokal nivå är förmodligen förknippade med effektivitetsförluster. En fastighetsskatt kan ses dels som en skatt på mark och dels som en skatt på kapital. Skillnader i skatt mellan kommuner kan då leda till snedvridningar i kapitalanvändningen.<sup>3</sup> Skatter på arbete påverkar arbetsutbudet negativt och i den mån skatteskillnader mellan kommuner och regioner påverkar individens bostadsort finns förutsättningar för skattekonkurrens. Mycket av litteraturen om skattekonkurrens har fokuserat på kapitalbeskattning. Ett flertal studier har också analyserat horisontell interaktion mellan lokaliteter när det gäller beskattning (som kan följa av såväl skattekonkurrens som *yardstick competition*) och vad detta betyder för lokala skattesatser. Detta diskuteras mer utförligt i kapitel 4. Feld och Kirchgässner (2001) studerar betydelsen av fiskala incitament för valet av bostadsort. Resultaten visar att främst höginkomsttagare väljer bostadsort utifrån inkomstskattens storlek.

Även om vi diskuterar beskattning i detta avsnitt, bör vi också nämna det faktum att kommuner kan subventionera verksamheter på olika sätt. Stora företagslokaliseringar betyder mycket för kommuner, och kommunerna har tydliga incitament att dra till sig verksamhet. Slutligen kan inte kommuner beskatta de som bor i andra kommuner för vissa tjänster som kommunen tillhandahåller och som är finansierade via skattsedel. Dessa så kallade överspillningseffekter uppstår när personer som bor i andra – ofta närliggande – kommuner nyttjar kommunala tjänster. Ett exempel är sommargäster som nyttjar kommunal service men inte bidrar via skattsedel. Ett annat exempel är infrastruktur som kommunala vägnät. Här finns en positiv horisontell externalitet som kan leda till

3. Se Wildasin (1986, kapitel 5) för en längre diskussion om snedvridningar som kan följa av fastighetsbeskattning.

ett för litet tillhandahållande jämfört med den samhällsekonomiskt effektiva nivån av tjänsten i fråga. Viss kommunal service är av den karaktären att det kollektiva värdet av den tillhandahållna tjänsten till stora delar tillfaller någon annan kommun. Personer utbildas i en kommun, men tillbringar sedan sina yrkesverksamma liv i andra kommuner och bidrar där genom att betala skatt. Så i den mån utbildning är produktivitetshöjande är den förenad med horisontella externa effekter via migration.

Ytterligare en aspekt på effektivitet är att den offentliga organisationen består av flera nivåer, och beslut som fattas på en nivå kan ha betydelse för övriga nivåer, vilket kan leda till vertikala externa effekter. Det tydligaste exemplet på detta är om två nivåer delar samma skattebas. De skattebeslut som fattas på den ena nivån och därmed påverkar skattebasens storlek påverkar då också den andra nivåns skattebas. Vi kommer att diskutera vertikala externa effekter i kapitel 4.

## Rättvisa

En andra grupp av principer gäller rättvisa. Den i detta sammanhang mest diskuterade principen är *horisontell rättvisa*, som innebär att individer som lever under liknande villkor också ska belastas på ett liknande sätt när det gäller skattebetalning. Två personer med samma inkomst och i övrigt lika omständigheter som erhåller samma offentliga tjänster kommer att betala olika mycket för de offentliga tjänsterna beroende av deras boendekommuns skattebas per invånare. Horisontell rättvisa ställer krav på skattebasens fördelning mellan jurisdiktioner så att den inte får vara ojämn. Ett alternativ till jämnt fördelade skattebaser är ett omfördelningssystem där kommuner med större skattebas betalar till dem med lägre skattebas för att uppnå horisontell rättvisa. Det svenska systemet för inkomstutjämnning mellan kommunerna har delvis den utformningen (se kapitel 5). Ett annat är att staten finansierar offentlig verksamhet till fattigare kommuner via ett statsbidragssystem. Ett tredje är att begränsa den kommunala beskattningsrätten så att skatteskillnader inte uppstår.

Skillnader i skattebas mellan kommuner är dock ingen tillräcklig förutsättning för horisontell orättvisa. Ett ofta framfört argument är att skatter som läggs på en tillgång över tid kommer att minska tillgångens värde med nuvärdet av framtida skattebetalningar, så kallad fullständig kapitalisering. Idén kan enklast illustreras med ett exempel där kommuner använder fastighetsbeskattning. Om en kommun höjer skatten på fastigheter ökar boendekostnaderna, vilket i sin tur kan påverka bostadspriserna negativt via minskad efterfrågan. Om priset faller med nuvärdet av alla framtida skattebetalningar är skattehöjningen fullständigt kapitaliserad. Detta har bäring

på horisontell rättvisa såtillvida att om skatteskillnader fullt ut kapitaliseras mellan kommuner (så kallad extern kapitalisering) kommer levnadskostnaderna för personer under samma omständigheter att bli desamma i alla kommuner. Personer i kommuner med större skattebas och därmed lägre skatteuttag för en given kommunal service möter högre fastighetspriser än personer i kommuner med lägre skattebas. Vid delvis kapitalisering utjämnas inte alla skatteskillnader och problemet med horisontell orättvisa kvarstår.

Teoretiskt sett är förutsättningarna för fullständig kapitalisering mellan kommuner tämligen strikta. Fullständig kapitalisering bygger på att preferenser för lokala tjänster är homogena mellan kommuner (men kan vara heterogena inom kommuner), kostnaderna för att flytta mellan kommuner är små eller obefintliga och utbudet av mark (eller fastigheter) begränsat.<sup>4</sup> Om det föreligger friktioner i mobilitet och delvis sortering i preferenser för offentliga tjänster mellan kommuner så att det finns en viss preferensheterogenitet inom kommuner, kan skatteskillnader delvis kapitaliseras. Hur mycket av skatteskillnader som de facto återspeglas i fastighetspriser är därför en empirisk fråga.

Den empiriska litteratur som studerar kapitalisering är mestadels baserad på amerikanska data och studerar fastighetsbeskattning. Resultaten i olika studier varierar, vilket kan bero på problem med att identifiera effekter av beskattning men också på att förutsättningarna varierar exempelvis vad gäller geografi och politiska regleringar.<sup>5</sup> I en svensk studie finner Elinder och Persson (2017) små effekter på fastighetspriser av den svenska nationella fastighetsskattereformen 2008. Studier av kapitalisering av inkomstbeskattning är mer ovanliga. Basten, von Ehrlich och Lassmann (2017) studerar inkomstskatteskillnader i schweiziska kommuner och deras effekter på fastighetspriser och finner att ungefär hälften av inkomstskatteskillnaderna manifesteras i fastighetspriser. Om detta även skulle gälla för svenska kommuner är dock oklart. Vi nöjer oss med att konstatera att den empiriska litteraturen visar på en viss extern kapitalisering men att den inte är fullständig.

När det gäller *vertikal rättvisa*, det vill säga omfördelning mellan individer inom en jurisdiktion, har det huvudsakliga intresset inom den kommunalekonomiska litteraturen riktats mot frågan om huruvida lokala jurisdiktioner ska omfördela resurser eller om omfördelningsfunktionen ska handhas av den centrala nivån. Den dominerande synen på omfördelning är att den centrala nivån ska sköta denna funktion. Det beror framför allt på att mobilitet mellan jurisdiktioner undergräver den lokala nivåns möjligheter att omfördela genom att skatte- och bidragskonkurrens förekommer. En tidig studie på detta område är Brown och Oates (1987). I deras modell är omfördelning en lokal kollektiv vara såtillvida att rika personer är altruistiska gentemot fattiga personer som lever i samma

4. Starrett (1988, s. 225–229) diskuterar fastighetsbeskattning i två extremfall. Förutom modellen där preferenser är homogena över kommuner, också en så kallad Tiebout-ekonomi där det finns en fullständig sortering mellan kommuner när det gäller kommuninvånarnas preferenser. I det senare fallet kapitaliseras inte skatteskillnader mellan kommuner.
5. Hilber (2017) diskuterar bland annat förklaringar till att graden av kapitalisering kan variera mellan studier. Tresch (2002, s. 872f) diskuterar problem med att erhålla konsekventa empiriska resultat och även problem med att tolka empiriska resultat.

kommun. Ett bidrag till fattiga bestäms genom majoritetsval där rika personer antas vara i majoritet. Lokal omfördelning jämförs med central omfördelning under vilken alla fattiga personer erhåller samma bidrag. Brown och Oates genomför några simuleringar och kommer fram till att lokal omfördelning genererar lägre omfördelning än central omfördelning och att ökad mobilitet minskar graden av lokal omfördelning.

6. Oates (1972).

## Autonomi och ansvar

Förutom effektivitets- och rättvisaspekter finns det en rad principer som kan tillämpas på lokal beskattning. En första av dessa är autonomi, det vill säga att kommuner och regioner ska ha möjlighet att fatta självständiga beslut. Detta bygger på resonemanget att en representativ demokrati fungerar bättre ju närmare väljarna de politiska besluten fattas – att lokala företrädare bättre kan uppfatta väljarnas önskemål än vad en centralregering kan. Det här kan kopplas till samhällsekonomisk effektivitet via Wallace Oates så kallade decentraliserings-teorem, som säger att lokalt – till skillnad från centralt – fattade beslut leder till en effektiv allokering av en lokal kollektiv vara när det finns preferensskillnader mellan regioner.<sup>6</sup> Oates exempel bygger dock på att centralregeringen måste fatta ett enhetligt beslut över alla lokaliteter, vilket är ett ganska restriktivt antagande. Dessutom bortser resonemanget från såväl skattekonkurrens som vertikala externa effekter.

Om tjänsterna som tillhandahålls inte är strikt lokala finns ett problem med horisontella externaliteter mellan regionerna som behöver koordineras och som således talar för centralt ingripande för att korrigera dessa effekter. Senare forskning har tillåtit för olikheter i beslut över lokaliteter och studerat betydelsen av externaliteter. Lockwood (2002) studerar detta inom ett politisk-ekonomiskt ramverk. Regioner genomför regionspecifika projekt som är förknippade med horisontella externa effekter som gynnar invånare i andra regioner. När externaliteterna är små, eller när regioner är tillräckligt heterogena, följer i princip samma slutsatser som de som Oates drog beträffande decentralisering. Besley och Coate (2003) drar liknande slutsatser. Förutom demokratiaspekter på autonomi kan det således finnas effektivitetsskäl till decentraliserade beslut.

Med möjligheten för kommuner att fatta självständiga beslut följer också att de måste ta ansvar för de beslut som fattas. Att besluta om en budget innebär också att man ska anvisa medel för att täcka kostnaderna, vilket ställer krav på att kommuner ska kunna bestämma hur dessa medel ska anvisas. Om möjligheten att ta ut skatt (eller finansiera via olika typer av avgifter) är begränsad kan det bli svårt för de lokala beslutsfattarna att fullt ut ta ansvar för sina beslut.



## Storlek och stabilitet

Med autonomi följer också att de skattebaser som tilldelas de lokala nivåerna måste vara tillräckligt stora för att självständiga beslut ska kunna fattas. Om kommunerna ges autonomi men tilldelas skattebaser som endast kan finansiera en liten del av de uppdrag som ska skötas, innebär det en inskränkning av möjligheten att fatta självständiga beslut. Vilka skattebaser som är lämpliga att tilldela är därmed en fråga om hur pass självständiga kommunerna ska vara. Skattebaser bör också vara stabila över tiden, så att de kontinuerligt kan finansiera de kommunala tjänsterna. Särskilt viktigt i detta sammanhang är att de lokala skattebaserna är relativt okänsliga för nationella risker, alltså konjunkturokänsliga. Anledningen till detta är att lokala risker, till exempel företagsnedläggningar på enskilda orter, ofta inte uppstår i många kommuner samtidigt. En centralregering kan agera som ett slags försäkringsbolag och hjälpa kommuner som hamnar i dylika situationer.<sup>7</sup> Det finns således anledning att dela de lokala riskerna mellan stat och kommun.

7. Aronsson och Wikström (2003) studerar hur sådan riskdelning optimalt kan utformas.

## Administrativ enkelhet

Lokal beskattning måste administreras av kommunerna själva eller av en central myndighet. Befolkningsmässigt små kommuner kommer att möta högre administrativa kostnader per krona i skatteintäkt, eftersom administrationen kännetecknas av fallande styckkostnader. Om skatteadministrationen skulle vara lokal kommer skattesystemets utformning därför att begränsas av de små kommunernas förmåga att administrera systemet. En central administration kan utnyttja stordriftsfördelarna och på så sätt minska kostnaderna per krona i skatteintäkt. Men en central administration där syftet är att minimera kostnaderna har också konsekvenser för hur skattesystemen kan utformas lokalt. Om kommunerna själva utformar sina skattesystem, det vill säga väljer vilka skattebaser och skattesatser som ska tillämpas, men administrationen av skattesystemen är centraliserad, kan inte stordriftsfördelar utnyttjas på samma sätt som om skattebaserna var enhetligt bestämda. Snarare torde ett sådant system leda till en excess av olika skattebaser eftersom kommunerna inte själva skulle bära kostnaderna av komplicerade skattesystem. Ytterligare ett argument som talar mot lokalt bestämda och administrerade skattesystem är att det blir svårt att jämföra olika kommuner. Detta kan förhindra positiv konkurrens, så kallad yardstick competition, mellan kommuner och leda till ineffektivitet i det politiska systemet. Dessa argument talar för att kommunala skattesystem ska vara enkla och enhetliga.

## Målkonflikter

Om man betraktar principerna ovan som mål att eftersträva uppstår naturligen frågan om huruvida alla mål kan uppfyllas samtidigt. Vi ger här några exempel på målkonflikter som kan uppstå. Mellan effektivitet och rättvisa finns en klassisk konflikt. Horisontell rättvisa förutsätter små skillnader i skattebas mellan kommuner och mellan regioner så att det inte uppstår stora skillnader i skattebetalning för personer under liknande omständigheter. Effektiv beskattning kan å andra sidan förutsätta att skattebaser används där skillnaderna mellan kommuner är stora. Om det föreligger stora skillnader mellan kommuner i de skattebaser som används uppstår frågan om hur skattebaserna kan utjämnas så att skillnaderna minskar. Flera länder använder frekvent inkomstutjämnningssystem i detta syfte. Dessa är dock, som vi kommer att diskutera i kapitel 5, förenade med incitamentsproblem som kan ge upphov till effektivitetsbrister.

Som vi beskrivit ovan, finns det effektivitetsargument som talar för decentralisering och lokal autonomi. Men om det finns omfattande externaliteter i kommunsektorn kan det också innebära begränsningar i självstyret genom regleringar och ekonomisk-politiska ingrepp. Det finns dessutom en potentiell konflikt mellan autonomi och horisontell rättvisa i att inkomstutjämnningssystem och skatteregleringar minskar den kommunala friheten. Slutligen, ett kommunfinansieringssystem som är enkelt att administrera är förenligt med vissa centralt utformade regler, exempelvis när det gäller vilka skattebaser som får användas och hur de är definierade. Detta är också något som påverkar kommunal autonomi.

---

# 3. Lokal beskattning i Sverige och andra länder

LOKAL BESKATTNING skiljer sig mycket åt mellan länder och det är därför svårt att jämföra olika system. Lokala och regionala nivåer ansvarar för olika uppgifter och länder skiljer sig åt när det gäller hur pass fragmenterad kommunindelningen är. Vi kommer här att gå igenom lokal beskattning från två utgångspunkter där vi redogör för kommuners beskattningsmakt och översiktligt beskriver vilka skattebaser som används.

Begreppet fiskal decentralisering avser dels hur pass decentraliserad den offentliga sektorn är och dels vilka frihetsgrader som de lokala organen har vad gäller inkomst- och utgiftsbeslut. OECD samlar sedan en längre tid in statistik om lokal beskattning för olika länder i databasen OECD Fiscal Decentralisation Database. Där redovisas hur stor andel av de totala skatteintäkterna som tillfaller de lokala och regionala nivåerna samt hur diskretionära de olika lokala organen är när det gäller att bestämma skattesatser och skattelättnader.<sup>8</sup> Det senare är intressant eftersom lokala nivåer kan ha betydande skatteintäkter men i själva verket sakna autonomi om centralregeringen bestämmer såväl skattesats som skattebas. I ett sådant fall är skatten liktydig med ett statsbidrag. Vissa skatter är dessutom delade så att endast en del av skattebasen och därmed skatteintäkterna tillfaller den lokala nivån. För att åskådliggöra detta på ett enkelt sätt kan man redovisa hur stor andel av de totala skatteintäkterna som tillfaller de lokala nivåerna (lokal andel av skatteintäkterna) och hur stor andel av de totala skatteintäkterna som de lokala nivåerna beslutar över (autonom lokal andel).<sup>9</sup>

Tabellerna 3.1 och 3.2 redovisar graden av fiskal decentralisering baserade på de två måtten på lokala skatteintäkter som vi beräknat för OECD-länder och andra länder som det finns data om. För många länder är data inte uppdelade i lokal och regional nivå, och vi presenterar därför siffror för samtliga subnationella nivåer. Tabell 3.1 visar de länder som har högst

8. I OECD:s definition inkluderar skattelättnader skatteavdrag, undantag, krediter och andra bestämmelser som påverkar skatteintäkternas storlek.

9. Skatteintäkterna klassificeras i fem grupper: a) självbestämmande över skattesats och lättnader, b) självbestämmande över skattesats, c) självbestämmande över lättnader, d) arrangemang med delade skattebaser samt e) skattesats och skattebas bestämda av den centrala nivån. I beräkningen av den autonoma andelen ingår grupperna a till c.

grad av lokal och regional beskattningsmakt och tabell 3.2 de med lägst grad av lokal och regional beskattningsmakt.

Federala stater tenderar naturligen att vara decentraliserade eftersom de är sammanslutningar med historiskt gjorda överenskommelser. Detta reflekteras också i siffrorna. Länder som Kanada, USA och Tyskland finns bland länderna med hög grad av decentralisering. I Kanada har provinserna mycket hög grad av självbestämmande både när det gäller skattebas och skattesatser. Den lokala nivån (kommunerna) har möjlighet att bestämma skattesats. I USA är decentraliseringen också långtgående. Tyvärr är det inte möjligt att beräkna graden av decentralisering för USA med OECD:s data för den lokala nivån på grund av problem med att klassificera lokala skatter. Tyskland har också en till synes hög grad av decentralisering; 32 procent av intäkterna är lokala och regionala. Förbundsländerna liksom kommunerna delar dock skattebaser med den federala nivån och kan endast bestämma över skattesats och lättnader för 6 procent av skatteintäkterna.

En annan grupp länder som har hög grad av lokal beskattningsrätt är små länder som Schweiz och några av de nordiska länderna, däribland Sverige. Schweiz har en långt gången decentralisering. Kantonerna kan bestämma såväl skattebas som skattesats, och kommunerna kan bestämma skattesats inom vissa begränsningar. I Danmark kan kommunerna bestämma skattesats för inkomstskatten, och även fastighetsskatt inom vissa intervall. I statistiken för Danmark syns dock inte att regionerna helt saknar beskattningsrätt. De danska regionerna finansieras med hjälp av statsbidrag. I internationell jämförelse är den lokala beskattningsmakten i Sverige omfattande. Kommuner och regioner bestämmer skattesats för inkomstskatten, medan fastighetsavgiften är centralt bestämd, vilket innebär att den autonoma lokala andelen är något lägre än den lokala andelen av skatteintäkterna.

Länder med lägst grad av beskattningsmakt utgörs framför allt av relativt små länder och nyblivna demokratier som Estland, Litauen, Slovakien och Tjeckien, men också små äldre länder som Nederländerna, Irland och Grekland. Lokal beskattningsmakt finns överhuvudtaget inte i Turkiet där den centrala nivån bestämmer såväl skattesats som skattebas och där det också finns delningsarrangemang. Även Israel har en mycket liten lokal beskattningsmakt. Förutom de länder som redovisas i tabellerna finns det några närliggande exempel som bör poängteras. I Storbritannien är den lokala beskattningsmakten liten, ungefär 5 procent, samtidigt som de lokala nivåerna ansvarar för några viktiga funktioner. Det innebär att de lokala utgifterna till största delen finansieras med hjälp av statsbidrag. Polen är ett annat intressant exempel, med 12,7 som lokal andel av skatteintäkter. Beskattningen är dock begränsad. Den största delen bestäms av den centrala nivån och delas med kommunerna medan kommunerna själva –

Tabell 3.1 Länder med högst grad av beskattningsmakt för lokala och regionala nivåer 2018.

Lokal andel av skatteintäkter		Autonom lokal andel	
Land		Land	
1. Kanada	49,6	1. Kanada	41,3
2. Schweiz	40,4	2. Schweiz	40,2
3. USA	35,8	3. Sverige	34,2
4. Sverige	35,1	4. Brasilien	28,7
5. Tyskland	32,2	5. Danmark	27,0
6. Brasilien	31,1	6. Island	26,7
7. Island	27,6	7. Spanien	22,6
8. Danmark	27,0	8. Finland	20,8
9. Spanien	24,6	9. Japan	19,0
10. Japan	23,2	10. Australien	18,8

Not: Den autonoma lokala andelen har inte kunnat beräknas för USA på grund av osäkerhet i data.

Källa: OECD Fiscal Decentralisation Database, Tabell 1, egen bearbetning.

Tabell 3.2 Länder med lägst grad av beskattningsmakt för lokala och regionala nivåer 2018.

Lokal andel av skatteintäkter		Autonom lokal andel	
Land		Land	
1. Estland	0,8	1. Turkiet	0
2. Tjeckien	1,0	2. Israel	0,4
3. Litauen	1,2	3. Estland	0,8
4. Slovakien	1,8	4. Litauen	0,9
5. Irland	2,1	5. Tjeckien	1,0
6. Grekland	2,4	6. Österrike	1,2
7. Nederländerna	3,5	7. Slovenien	1,4
8. Luxemburg	4,5	8. Slovakien	1,8
8. Österrike	4,5	9. Irland	1,9
7. Sydafrika	4,6	10. Grekland	2,2

Källa: OECD Fiscal Decentralisation Database, Tabell 1, egen bearbetning.

inom vissa ramar – kan bestämma om den resterande delen. I Norge, slutligen, är den kommunala inkomstbeskattningen begränsad så att kommunerna inte får sätta en skatt över en viss maximumnivå. I praktiken är det ingen kommun som satt skattesatsen under denna nivå på flera decennier.

Låg lokal beskattningsmakt hänger samman med två faktorer. För det första att den offentliga sektorn tenderar att vara högt centraliserad. I OECD:s databas framgår att fördelningen av offentliga utgifter mellan centrala och lokala nivåer varierar stort.<sup>10</sup> I länder med låg grad av lokal beskattningsmakt är den lokala offentliga sektorn generellt sett liten, exempelvis är den centrala andelen av de totala offentliga utgifterna 93 procent i Grekland, 89 procent i Irland och 86 procent i Israel. I Estland, Litauen, Slovakien, Slovenien och Tjeckien ligger den centrala andelen av de totala offentliga utgifterna mellan 71 och 82 procent. Detta kan jämföras med länder med hög grad av lokal beskattningsmakt, i vilka den centrala andelen är väsentligen mindre. Kanada har en central andel på 32 procent, följt av Danmark på 36 procent, Schweiz på 42 procent och Sverige på 49 procent.

För det andra, vid en given fördelning av utgifter mellan centrala och lokala nivåer, hänger beskattningsmakt samman med hur de lokala organen finansieras i övrigt. I den här rapporten är det av särskilt intresse att få en uppfattning om hur stor andel av de lokala och regionala intäkterna som finansieras av överföringar mellan den centrala nivån och de lokala nivåerna. OECD:s databas ger information om detta för ett trettio-tal länder.<sup>11</sup> För länder med hög grad av beskattningsmakt (se tabell 3.1) har Danmark den högsta andelen statliga bidrag till kommunsektorn med 57 procent, följt av Spanien med 48 procent, Norge med 43 procent och Japan med 40 procent. Enligt denna sammanställning har Sverige en andel på 33 procent, vilket ligger i ett mellanskikt vad gäller statliga bidrag. Noterbart är att federala stater som Kanada, Schweiz och Tyskland ligger i intervallet 20 till 25 procent. Den statliga finansieringen är betydligt högre i många av de länder som har låg grad av lokal beskattningsmakt. I Estland, Litauen, Nederländerna och Österrike överstiger andelen statliga bidrag som andel av de totala lokala intäkterna väl 70 procent. Men även här finns en variation. Av de länder som finns representerade i tabell 3.2, och där det finns uppgifter, har Tjeckien den lägsta andelen med 35 procent. Vi ser alltså att det finns ett visst mönster i data där en grupp av länder med stor lokal beskattningsmakt har förhållandevis stor lokal och regional offentlig sektor som också till viss del finansieras genom överföringar från staten, medan en annan grupp av länder med låg lokal beskattningsmakt har mindre lokala och regionala sektorer och en större grad av finansiering med centrala medel.

10. OECD Fiscal Decentralisation Database, Tabell 5.

11. OECD Fiscal Decentralisation Database, Tabell 17.

## Lokala skattebaser i olika länder

Vilken eller vilka skattebaser använder sig länderna av? I en översikt av Brühlhart, Bucovetsky och Schmidheiny (2015) har data från IMF sammanställts om de typer av beskattning som används i en rad olika länder på den lägsta lokala nivån, det vill säga motsvarande de svenska kommunerna.<sup>12</sup> Av översikten framgår att länderna använder i huvudsak två typer av beskattning på lokal nivå: fastighetsbeskattning och inkomstbeskattning. En första kategori av länder som till övervägande del förlitar sig på fastighetsbeskattning är anglosaxiska länder (Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA). Andra länder använder också lokal fastighetsbeskattning, men i varierande utsträckning. Lokala skatter i Grekland är nästan uteslutande fastighetsskatt, medan fastighetsskatten i Belgien bidrar med drygt hälften av de lokala skatteintäkterna. Faktum är att de flesta länder i sammanställningen använder någon form av fastighetsbeskattning på lokal nivå. Av de 40 länderna i sammanställningen är det endast fyra länder som inte alls använder fastighetsbeskattning för att finansiera lokala offentliga utgifter: Argentina, El Salvador, Iran och Malta.

Många länder verkar använda fastighetsbeskattning för att komplettera en annan huvudsaklig finansieringskälla, nämligen inkomstbeskattning. Inkomstbeskattning dominerar stort i de nordiska länderna, men också i andra europeiska ekonomier, exempelvis i Schweiz och de baltiska länderna. Liksom i Sverige har fastighetsbeskattning liten betydelse i Schweiz och övriga nordiska länder med en förhållandevis stor lokal offentlig sektor. Även om data visar att fastighetsbeskattning och inkomstbeskattning dominerar som egen inkomst-källa för de lokala nivåerna finns det exempel på andra skatter som tas ut på lokal nivå och som är av betydande storlek. Det är relativt ovanligt med bolagsbeskattning. Den används som inkomst-källa i några länder i framför allt Europa. I Tyskland finansieras kommuner bland annat genom den så kallade *Gewerbesteuer* som är en skatt på företagets beskattningsbara inkomst. I Luxemburg används lokal bolagsskatt. Även lokala konsumtionsskatter är ovanliga inom OECD-området. I Spanien får kommuner inkomster från mervärdesskatt, men detta är en delad skatt – kommunerna har ingen autonomi när det gäller skattesats eller lättnader. I en sammanställning över lokal beskattning i USA redogör Reschovsky (2019) för intäktsfördelningen bland kommuner. Den visar att de flesta kommuner – förutom intäkter från de dominerande fastighetsskatterna – får inkomster från någon eller några former av speciella varuskatter (*excise taxes*), exempelvis beskattning av allmännyttiga företag, alkohol och bränsle.

12. Se Brühlhart, Bucovetsky och Schmidheiny (2015, Tabell A5).

## Potentiella skattebaser i Sverige: storlek och spridning

Av föregående avsnitt framgår tydligt att beskattning av fastigheter och inkomster dominerar den lokala beskattningen i länderna i översikten av Brühlhart, Bucovetsky och Schmidheiny (2015). I det här avsnittet ska vi närmare studera de svenska skattebaserna för inkomster och fastigheter. Som vi diskuterade i föregående kapitel är två av de grundläggande kraven på ett lokalt skattesystem att skattebaserna som används är tillräckligt jämnt fördelade så att horisontell rättvisa uppnås, samt att skattebasen är tillräckligt stor så att kommunerna kan fatta självständiga beslut. Av avsnittet ovan framgår att den svenska lokala beskattningen är betydande i ett internationellt perspektiv. Kommunerna och regionerna ansvarar för en stor del av de tjänster som produceras, och intäkterna för detta sker i stor utsträckning via lokal beskattning. Data från SCB kan ge viss information om olika skattebasers potential när det gäller storlek och spridning. I tabell 3.3 redovisas inkomster från fysiska och juridiska personer samt kapitalinkomster som genomsnitt per invånare i landets kommuner för taxeringsåret 2020. Den genomsnittliga primärkommunala inkomstskattesatsen är 20,72 procent.

För att kunna göra en någorlunda rimlig jämförelse med den andra huvudsakliga skattebas som används i kommunala sammanhang, fastigheter, behöver vi göra ett antagande om vilken inkomstström som fastighetsvärdet motsvarar. I jämförelsen har vi antagit att skattebasen i fastighetstaxeringarna utgörs av 5 procent av taxeringsvärdena. Om skattesatsen bestäms till 20 procent, vilket är ungefär lika med den genomsnittliga kommunala inkomstskatten, innebär det att skattebetalningen utgör 1 procent av taxeringsvärdena. Detta är förvisso högre än den nuvarande beskattningen, men syftet här är endast att jämföra storlek och spridning mellan olika potentiella skattebaser.<sup>13</sup>

Tabellen visar för det första att den nuvarande kommunala inkomstskattebasen, det vill säga inkomst för fysiska personer, är klart störst jämfört med övriga potentiella skattebaser när vi tittar på genomsnittet för landets kommuner. Den kommunala inkomstskatten utgör knappt 65 procent av kommunernas inkomster. Om man skulle tillföra kommunerna alla de andra skattebaserna i tabellen och beskatta dem likvärdigt skulle det ändå inte täcka kommunernas utgiftsbehov i genomsnitt. Det är således inte möjligt med nuvarande höga ambitionsnivå vad gäller kommunal självfinansiering att ersätta inkomstbeskattningen med någon annan gängse beskattningsform på kommunal nivå.

Av tabell 3.3 framgår också att variationen mellan kommunerna, beräknad som standardavvikelse från medelvärdet, är

13. Den nuvarande kommunala fastighetsavgiften är 0,75 procent av taxeringsvärdet med en maximal avgift på 8 524 kronor. Fastighetsavgiften utgör ungefär 2,5 procent av kommunernas intäkter. Till skillnad mot den nuvarande tillämpningen har vi inte infört något takbelopp.



Tabell 3.3 Kommunala skattebaser baserade på inkomst- och fastighetstaxeringar 2020, medelvärden per invånare i landets kommuner.

Källa	Medelvärde (tkr)	Standardavvikelse
<b>Inkomster</b>		
Inkomst fysiska personer	236,1	25,7
Inkomst juridiska personer	16,8	21,0
Kapitalinkomst hushåll	30,2	37,9
<b>Fastigheter</b>		
Småhus	20,7	16,7
Hysesfastigheter	7,5	7,9
Industrieheter	2,1	1,5
Lantbruksenheter	14,6	12,9

Not: Taxeringsår 2020. Kapitalinkomster är beräknade som skillnaden mellan över- och underskott av kapital. Skattebaser på fastigheter är beräknade som 5 procent av de taxerade fastighetsvärdena.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Tabell 3.4 Fördelningen av kommunala skattebaser per invånare baserade på inkomst- och fastighetstaxeringar 2020.

Källa	Ginikoefficient	P90/P10
<b>Inkomster</b>		
Inkomst fysiska personer	0,050	1,23
Inkomst juridiska personer	0,417	4,63
Kapitalinkomst hushåll	0,375	3,80
<b>Fastigheter</b>		
Småhus	0,370	5,14
Hysesfastigheter	0,353	4,79
Industrieheter	0,329	4,48
Lantbruksenheter	0,451	12,03

Not: Taxeringsår 2020. Kapitalinkomster är beräknade som skillnaden mellan över- och underskott av kapital. Skattebaser på fastigheter är beräknade som 5 procent av de taxerade fastighetsvärdena.

Källa: SCB, egna beräkningar.

stor för flera av de potentiella skattebaserna. För att ytterligare studera kommunvis variation har i tabell 3.4 två vanliga ojämlikhetsmått beräknats. Ginikoefficienten är ett ojämlikhetsmått som kan ta värden från 0 till 1, där värdet 0 visar på fullständig jämlikhet och 1 när all skattebas är koncentrerad till en kommun. Det andra måttet,  $P90/P10$ , visar på kvoten av skattebas för den kommun som har en skattebas på den 90:e percentilen jämfört med en kommun med skattebas på den 10:e percentilen. Inkomstskattebasen för fysiska personer har minst spridning med en Ginikoefficient på 0,05. Den kommun som tillhör den 90:e percentilen har en inkomstskattebas per invånare som är 23 procent större än den kommun som tillhör den 10:e percentilen.

När det gäller inkomster från juridiska personer är fördelningen väsentligen annorlunda. Här är det framför allt tre olika faktorer som gör att vissa kommuner sticker ut. Dels är det kommuner med stora industriföretag, exempelvis Södertälje med en skattebas på 335 000 kronor per invånare och Luleå med 194 000 kronor per invånare, dels är det stora kommuner där många företag har sina huvudkontor, exempelvis Stockholm med en skattebas på 325 000 kronor per invånare. Slutligen finns det flera små kommuner som Ragunda och Gnosjö som har förhållandevis mycket företagande. Flertalet kommuner har dock mycket små möjligheter att finansiera kommunala tjänster från bolagsbeskattning. Även kapitalinkomster är mycket ojämnt fördelade och endast ett fåtal kommuner, framför allt i Stockholmsområdet, har tillräckliga kapitalinkomster för att kunna finansiera kommunala tjänster i någon större utsträckning.

Av tabell 3.3 framgår att fastighetsbeskattning endast skulle kunna finansiera en mindre del av de kommunala utgifterna. Även här är fördelningen mellan kommuner ojämn men de olika fastighetstyperna uppvisar skillnader i hur fördelningen ter sig. För småhus och hyreshus är det framför allt i stora städer och områden med populär fritidsbebyggelse som taxeringsvärdena är höga; i glesbefolkade områden är taxeringsvärdena låga. Det är värt att notera att även i de kommuner som har höga taxeringsvärden, är skattebaserna enligt vår definition för små för att kunna finansiera kommunala tjänster. Inte ens vid en väsentligen högre beskattning av bostäder än i vårt exempel skulle intäkterna kunna täcka det kommunala utgiftsbehovet i de områden som har de högsta taxeringsvärdena. Det finns också en stark positiv korrelation mellan områden med höga inkomster och områden med höga taxeringsvärden. Det faktum att taxeringsvärdena är så ojämnt fördelade innebär också att en fastighetsskatt är omfördelande. Det är därför bättre om skatter på fastigheter är en statlig angelägenhet. För lantbruksenheter är dock korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärden negativ. Taxeringsvärdena tenderar att vara högre där inkomsterna är låga och vice versa.

Om vi återgår till frågan om huruvida primärkommunerna kan finansieras med hjälp av de skatter vi diskuterar här, kan vi också med ett räkneexempel belysa hur stor andel av kommunerna som skulle kunna klara detta under några strikta förutsättningar. Vi tänker oss att kommuner tar ut en enhetlig skattesats om 20 procent på samtliga inkomstslag och fastighetsunderlag där vi i det här exemplet också inkluderat elproduktionsenheter<sup>14</sup>. Vidare tänker vi oss att kommunerna ska finansiera utgifter om 70 000 kronor per invånare, vilket ungefär motsvarar primärkommunernas kostnader per invånare i genomsnitt. För att klara detta måste således kommunerna ha ett sammanlagt skatteunderlag om cirka 350 000 kronor per invånare. Exemplet visar att 64 kommuner har ett skatteunderlag om minst 350 000 kronor. Om vi i stället skulle sätta kravet på skatteunderlaget till 330 000 kronor är det ändå bara 100 kommuner som skulle klara av finansieringskravet.

Omvänt kan vi diskutera hur hög (enhetlig) kommunalskattesats som kommunerna skulle behöva ha för att klara av finansieringskravet på egen hand. Skattesatserna hamnar i intervallet 7,5 till 28 procent, vilket är ett annat sätt att visa på de stora skillnader i skattebaser som detta skulle ge upphov till. Fjorton kommuner hamnar med skattesatser under 15 procent. Av dessa är tio Stockholmskommuner och tre Norrlandskommuner. Den fjortonde kommunen är Båstad. Fyrtio kommuner skulle ha en skattesats över 25 procent. Flertalet av dessa finns i Götaland (företrädevis i Skåne) och Svealand. Endast ett fåtal kommuner finns i Norrland och endast en av dem är en Stockholmskommun (Botkyrka).

Är det möjligt att tillföra skattebas till den befintliga inkomstskattebasen som gör att skattebasskillnaderna minskar mellan kommunerna? För att studera detta kan vi addera de olika skattebaserna en och en till inkomstskattebasen. Det visar sig att olikheten, mätt som Ginikoefficient, ökar i alla fall utom ett. Om skattebasen för lantbruksenheter tillförs den kommunala inkomstskattebasen minskar Gini till 0,043. Detta kan verka marginellt men den relativa minskningen är 14 procent. I samtliga övriga fall ökar skillnaderna mätt som Ginikoefficient, och i de flesta fall är ökningen stor. Detta är naturligt eftersom inkomstskattebasen korrelerar positivt med de andra skattebaserna.

På motsvarande sätt som för primärkommunerna går det att illustrera storlek och spridning också för regionerna. Vi redovisar inte några beräkningar för regionerna, utan endast tentativa slutsatser. När det gäller storlek blir resultaten i stort sett desamma som för primärkommunerna. Eftersom regionerna utgör aggregat av kommuner blir det vissa skillnader i spridning. Olikheterna i Ginikoefficient och  $P90/P10$  blir något mindre för regionerna. Däremot kvarstår samma tendenser. Olikheterna vad gäller fastigheter och inkomster från juridiska

14. Taxeringsvärdena för elproduktionsenheterna bidrar endast marginellt till skattebasen i nästan alla kommuner. De är dock av stor betydelse för ett par kommuner i Norrland.

personer och kapitalinkomster är väsentligen större än för inkomster från fysiska personer. Det är således inte heller för regionerna möjligt att tillföra skattebas utan att väsentligen öka spridningen mellan regionernas skatteunderlag.

---

## 4. Beskattning och fiskala externa effekter

SVERIGE HAR VALT att decentralisera en stor del av den offentliga tjänsteproduktionen till regionerna och – framför allt – kommunerna. Dessutom har alla tre nivåer beskattningsrätt, även om regionerna och kommunerna har färre och mindre flexibla skatteinstrument än staten. Medan det finns starka argument för decentralisering i tillhandahållandet av offentliga tjänster, bland annat därför att tjänstemixen då kan anpassas mer till lokala behov, finns det likaledes argument mot ett decentraliserat skatteuttag. Ett sådant bygger på jämlikhet: principer om horisontell och vertikal rättvisa i landet som helhet är svårare att nå med decentraliserad än centraliserad beskattning. Ett annat argument bygger på skattekonkurrens, där tanken är att skattebaser är mer mobila ur ett lokalt än ett nationellt perspektiv; lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare kan tänkas använda beskattningen för att konkurrera om rörliga produktionsfaktorer såsom arbetskraft.<sup>15</sup> Alla dessa argument är väl kända sedan tidigare. Vad som är mindre diskuterat utanför den akademiska litteraturen är att det också finns effektivitetsargument mot att samtidigt beskatta samma bas på flera olika nivåer.

Arbetsinkomster utgör den centrala skattebasen för Sveriges kommuner och regioner, samtidigt som staten också tar ut betydande skatteintäkter från samma skattebas. Respektive nivå skatteuttag kommer då att påverka de andra nivåernas skattebaser, och inte enbart den egna skattebasen, eftersom beskattning påverkar människors arbetsmarknadsbeteende och därmed arbetsinkomster. Vertikala fiskala externa effekter uppstår när flera nivåer delar på samma skattebas: den ena nivåns skatteuttag påverkar den andra nivåns skatteintäkter när skattebasen förändras.<sup>16</sup> I den mån kommuner och regioner bortser från att deras skatteuttag påverkar såväl den andra nivåns skattebas som statens skattebas, finns därför en risk att respektive nivå väljer en för hög skattesats.<sup>17</sup> Intuitio-

15. Se till exempel Boadway och Keen (1996).
16. Notera att förekomsten av vertikala externa effekter inte förutsätter att skattebasen är exakt densamma på olika nivåer. De uppstår när den ena nivåns val av skattesats har en direkt effekt på den andra nivåns skatteintäkter. Ett alternativt exempel är därför inkomstbeskattning på den ena nivån och konsumtionsbeskattning på den andra.
17. Se till exempel Hansson och Stuart (1987) och Johnson (1988).

nen är att respektive nivå bara tar hänsyn till hur beskattning påverkar den egna skattebasen och därmed underskattar marginalkostnaden för allmänna medel (*marginal cost of public funds*, MCPF). Vi presenterar här en enkel modell där detta argument åskådliggörs liksom hur en centralregering i princip kan internalisera den vertikala externa effekten.<sup>18</sup> Faktum är att det sistnämnda kan göras på flera olika sätt. Vi ska också utifrån empirisk forskning diskutera hur beskattning på olika nivåer interagerar samt redovisa resultat från ett empiriskt test på förekomsten av vertikala externa effekter. Kapitlet avslutas med en diskussion av en annan typ av fiskal extern effekt, kallad horisontell extern effekt, där den direkta interaktionen sker på samma nivå i den offentliga sektorn (i stället för mellan olika nivåer).

## En modell med vertikal skatteinteraktion

Vi fokuserar här på det effektivitetsproblem som kan följa av att flera nivåer i den offentliga sektorn använder samma skattebas. För att förenkla resonemanget – utan att för den skull ge avkall på möjligheten att dra generella slutsatser – antar vi att den offentliga sektorn består av endast två nivåer: lokal och central nivå. Vi bortser också från omfördelning såväl inom som mellan lokala jurisdiktioner genom att anta att ekonomin består av  $N$  identiska lokaliteter och att varje lokalitet (som vi kan tänka på i termer av en kommun) har  $n$  identiska invånare. Det gör vi för att fokusera på konsekvenserna av vertikal interaktion i skattepolitiken.<sup>19</sup> Den totala skattesats invånarna i vilken som helst lokalitet betalar kan skrivas som  $t = t_l + t_c$ , det vill säga som summan av den lokala skattesatsen,  $t_l$ , och den skattesats som centralregeringen väljer,  $t_c$ . Respektive nivå i den offentliga sektorn antas tillhandahålla en kollektiv vara/tjänst: varje »lokal regering« (*local government*) tillhandahåller en lokal kollektiv vara,  $g$ , som bara konsumeras av invånarna i lokaliteten i fråga, och centralregeringen (*central government*) tillhandahåller en kollektiv vara,  $G$ , som alla individer i ekonomin konsumerar. Det enda skatteinstrumentet antas vara en inkomstskatt, som används både på central och lokal nivå.

Vi tänker oss också att varje individ i respektive lokalitet (till exempel en kommun) har preferenser över privat konsumtion, fritid och de två kollektiva varorna. Dessa preferenser representeras av en nyttofunktion som är densamma för alla individer,

$$U = u(c, \bar{l} - l) + \phi(g, G), \quad (4.1)$$

där  $c$  är privat konsumtion,  $\bar{l}$  är total tillgänglig tid för arbete och fritid, och  $l$  är arbetstid. Vi kan därför tolka  $\bar{l} - l$  som fritid.<sup>20</sup> Varje individ erhåller inkomst av arbete, så att indivi-

18. Internalisera betyder i det här fallet att centralregeringen ger de lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna incitament att i sina beslutsproblem integrera de externa kostnader (eller intäkter) som deras beslut ger upphov till. Detta diskuteras mer utförligt nedan.
19. Skillnader mellan lokala jurisdiktioner och behovet av att omfördela mellan dem diskuteras i kapitel 5.
20. Att preferenserna är separabla mellan å ena sidan privat konsumtion och fritid och å andra sidan offentlig konsumtion syftar till att förenkla den teoretiska diskussionen. Vi bortser därmed från eventuella direkta effekter av de kollektiva varorna på skattebasen. Notera också att nyttan av de två kollektiva varorna inte är separabla från varandra. Det sistnämnda är konsistent med empiriska resultat i Aronsson, Lundberg och Wikström (2000), som testar och förkastar hypotesen att tjänster som tillhandahålls på regional nivå är svagt separabla från tjänster som kommunerna tillhandahåller.

dens privata konsumtion definieras av inkomsten efter skatt,  $w(1 - t_l - t_c)l = c$ , där  $w$  betecknar timlönen före skatt. Individen väljer arbetsutbud och konsumtion för att maximera nyttan, och arbetsutbudet kommer i modellen att bestämmas av preferenserna och timlönen efter skatt. Individens optimala arbetsutbud kan därför skrivas som en funktion av timlönen efter skatt, det vill säga  $l = l(w(1 - t_l - t_c))$ . I diskussionen som följer kommer vi att anta att arbetsutbudet ökar med timlönen efter skatt, vilket överensstämmer med empiriska resultat på svenska data.<sup>21</sup> Individens arbetsinkomst före skatt bestäms sedan som produkten av timlönen före skatt och det optimala arbetsutbudet och kan skrivas som en funktion av skattesatserna, det vill säga  $y = y(t_l + t_c)$ . Eftersom vi antagit att arbetsutbudet ökar med timlönen efter skatt, och om vi antar att timlönen före skatt är konstant, så följer att arbetsinkomsten minskar när den totala skattesatsen,  $t_l + t_c$ , ökar. Arbetsinkomsten utgör skattebas i modellen.

Såväl de lokala regeringarna som centralregeringen finansierar sina utgifter med inkomstbeskattning. De lokala regeringarna i alla  $N$  lokaliteterna uppfyller följande budget:

$$t_l n y(t_l + t_c) + S = g \quad (4.2)$$

där  $S$  är en transferering från centralregeringen till respektive lokal regering. Vi kan tolka vänster led i ekvation (4.2) som den lokala offentliga budgetens intäktssida, som består av skatteintäkter (mätt som skattesatsen multiplicerad med summan av alla  $n$  individernas inkomster) och en transferering från central nivå,<sup>22</sup> medan höger led är utgiftssidan. Den centrala regeringens budget kan på motsvarande sätt skrivas (när vi har  $N$  lokaliteter och  $n$  individer i varje lokalitet)

$$t_c N n y(t_l + t_c) - NS = G. \quad (4.3)$$

Vi har nu de redskap vi behöver för att föra en principiell diskussion om vertikala externa effekter och varför dessa kan uppkomma när flera nivåer (i det här fallet lokal och central nivå) i den offentliga sektorn delar på samma skattebas. För att göra det behövs ett referensfall där inga sådana externa effekter förekommer. Ett naturligt referensfall utgörs av den hypotetiska situationen när alla offentliga intäkt- och utgiftsbeslut fattas på central nivå. Vi behöver i det fallet inte skilja mellan den lokala och centrala skattesatsen, eftersom det är deras summa,  $t = t_l + t_c$ , som mäter den effektiva marginalskatten. Skattesatsen,  $t$ , och de båda kollektiva varorna,  $g$  och  $G$ , kommer då att väljas så att samhällets fördel av att tillhandahålla ytterligare en enhet av respektive kollektiv vara är lika med kostnaden för att finansiera denna enhet via skattemedel,

21. Se till exempel Blomquist (1983) och Blomquist och Hansson-Brusewitz (1990).
22. Vi återkommer till transfereringen och dess roll nedan.

det vill säga marginalkostnaden för allmänna medel, MCPF. Samhällets fördel av att tillhandahålla ytterligare en enhet av en kollektiv vara utgörs av summan av individernas betalningsvilja (mätt bland dem som konsumerar varan i fråga). Vi använder  $MWP$  (*marginal willingness to pay*) för att beteckna individens vilja att betala för en liten ökning i tillhandahållandet av en kollektiv vara, så att  $MWP_g > 0$  betecknar hur mycket en individ är villig att betala för ytterligare en enhet av den lokala kollektiva varan (i den lokalitet där individen bor), medan  $MWP_G > 0$  på motsvarande sätt betecknar individens vilja att betala för ytterligare en enhet av den nationella kollektiva varan. Följande villkor måste då vara uppfyllda:

$$n \cdot MWP_g = MCPF \quad (4.4a)$$

$$N \cdot n \cdot MWP_G = MCPF \quad (4.4b)$$

Vänster led i ekvation (4.4a) förklaras av att det bor  $n$  individer i varje lokalitet, och ekvationen håller för alla  $N$  lokaliteter i ekonomin. Alla  $n$  individer som bor i en lokalitet erhåller nytta av att den lokala kollektiva varan ökar. På motsvarande sätt erhåller alla  $Nn$  individer i ekonomin som helhet nytta av att den kollektiva vara som centralregeringen tillhandahåller ökar, vilket förklarar vänster led i ekvation (4.4b). Höger led i respektive ekvation mäter marginalkostnaden för allmänna medel,

$$MCPF = \frac{1}{1 + \varepsilon^*}, \quad (4.5)$$

som kan tolkas som samhällets kostnad för de ytterligare skatteintäkter som krävs för att finansiera en ökning i den kollektiva varan.<sup>23</sup> Om det vore möjligt att beskatta invånarna med klumpsummeskatter (som inte är snedvridande) skulle marginalkostnaden för allmänna medel vara lika med 1.<sup>24</sup> Här kommer den i allmänhet att vara skild från 1 därför att beskattning av arbetsinkomster snedvrider individens val av arbetsutbud. Variabeln  $\varepsilon^*$  mäter skattebasens (i det här fallet arbetsinkomstens) skatteelasticitet, och definieras här i termer av den totala skattesatsen  $t = t_l + t_c$ , så att

$$\varepsilon^* = \frac{\partial y}{\partial t} \frac{t}{y}.$$

Detta uttryck visar hur många procent arbetsinkomsten förändras om den totala skattesatsen ökar med 1 procent. Givet att skattebasen minskar när skattesatsen ökar, samtidigt som en högre skattesats leder till större skatteintäkter, så har vi  $-1 < \varepsilon^* < 0$ . Det innebär i sin tur att modellens marginalkostnad för allmänna medel är större än 1.

Ekvationerna (4.4) representerar ett hypotetiskt referens-

23. Se Atkinson och Stern (1974), vilkas definition av marginalkostnaden för allmänna medel vi följer här. Intuitionen bakom effektivitetsvillkor för offentligt tillhandahållna varor/tjänster under snedvridande beskattning daterar åtminstone tillbaka till Pigou (1947).
24. En klumpsummeskatt har den egenskapen att skattebetalningens storlek är oberoende av individens ekonomiska beslut, det vill säga individen kan inte påverka dess storlek genom att ändra beteende.



fall där alla beslut fattas på central nivå och där inga vertikala externa effekter förekommer. Dessa villkor definierar därför en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering i modellen, givet att skatteintäkterna måste tas ut via en linjär inkomstskatt. Med det decentraliserade ekonomisk-politiska beslutsfattande som diskuterades ovan kommer dock ekvationerna (4.4) inte med nödvändighet att vara uppfyllda. Anledningen är just den vertikala externa effekt som följer av att de två beslutsnivåerna delar på samma skattebas utan att koordinera sina beskattningsbeslut. För att illustrera antar vi att respektive lokalregering behandlar de andra lokala regeringarnas liksom centralregeringens beslutsvariabler som exogena (det vill säga kan inte påverka deras storlek). Varje lokal regering kommer i det här exemplet då att välja följande beslutsregel i stället för ekvation (4.4a):

$$n \cdot MWP_g = \frac{1}{1 + \varepsilon_l}, \quad \text{där } \varepsilon_l = \frac{\partial y}{\partial t} \frac{t_l}{y}. \quad (4.6)$$

Höger led i ekvation (4.6) mäter marginalkostnaden för allmänna medel ur ett lokalt perspektiv. Den beräknas på samma principiella sätt som *MCPF* i ekvation (4.5) med den skillnaden att den totala skattesatsen,  $t$ , ersätts med den lokala skattesatsen,  $t_l$ . Respektive lokalregering tar hänsyn till hur dess skatteuttag påverkar den egna skattebasen, men bortser från att den egna skattepolitiken också påverkar centralregeringens skatteintäkter. Med andra ord har det lokala skatteuttaget en direkt effekt på centralregeringens skattebas (i modellen därför att högre beskattning minskar arbetsutbudet). Eftersom  $1 / (1 + \varepsilon^*) > 1 / (1 + \varepsilon_l)$  så underskattar de lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna samhällets marginalkostnad för allmänna medel. De lokala beslutsfattarna kommer av den anledningen att ta ut för höga skatter och därmed också tillhandahålla mer av den lokala kollektiva varan än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Hur kan centralregeringen agera för att internalisera den vertikala externa effekten och därmed eliminera den effektivitetsförlust som orsakas? Flera olika ansatser diskuteras i den akademiska litteraturen. Låt oss anta att den centrala regeringen agerar strategisk ledare, det vill säga väljer sin ekonomiska politik först och samtidigt tar hänsyn till hur de lokala regeringarna reagerar, medan de lokala regeringarna agerar följare och betraktar centralregeringens politik som exogen.<sup>25</sup> Boadway och Keen (1996) visar att centralregeringen kan implementera en effektiv lösning för samhället som helhet genom att sätta den egna skattesatsen, kallad  $t_c$  i modellen ovan, till noll. Det innebär i sin tur att all beskattning kommer att ske på lokal nivå, att de lokala regeringarna tar ut högre skatteintäkter än vad som motsvarar de lokala offentliga utgifterna och att centralregeringen kan finansiera sina egna utgifter med en negativ transferering till de lokala regeringarna, det

25. Detta antagande görs ofta i litteraturen om vertikala externa effekter. Tanken är att den centrala regeringen (som i modellen är en enda aktör) har bättre förutsättningar att agera strategisk ledare än de lokala regeringarna (som är fler till antalet och dessutom kan vara små i förhållande till ekonomin som helhet). Det är dock inte alls uppenbart vilken nivå som har bäst förutsättningar, eller incitament, att agera strategisk ledare. Vi återkommer till den frågan i kapitel 5 där vissa effekter av decentraliserat strategiskt ledarskap diskuteras.

vill säga att  $S < 0$  i modellen ovan. I verklighetens svenska ekonomi, där statens inkomstskatteinstrument är mer flexibelt än den kommunala inkomstskatten, är detta dock ingen särskilt realistisk lösning, eftersom staten då skulle avhända sig möjligheten att omfördela inkomster via inkomstbeskattning. Resultatet är ändå intressant eftersom det illustrerar att det problem vertikala externa effekter orsakar skulle förvinna om allt skatteuttag sker på en och samma nivå (i kombination med överföringar mellan de olika nivåerna).

Aronsson och Wikström (2001) diskuterar en alternativ lösning där centralregeringen annonserar en policyregel för transfereringen. Policyregeln är konsistent med beskattning på båda nivåerna och syftar till att ge den lokala ekonomisk-politiska beslutsfattaren korrekta incitament ur samhällets synvinkel. Om vi med  $G^*$  betecknar den samhällsekonomiskt optimala nivån på den kollektiva vara centralregeringen tillhandahåller, och som uppfyller ekvation (4.4b), kan denna policyregel för transfereringen,  $S$ , skrivas

$$S = t_c n y (t_l + t_c) - G^* / N. \quad (4.7)$$

Om detta uttryck för transfereringen sätts in i den lokala regeringens budget i ekvation (4.2) ser vi att respektive lokal ekonomisk-politisk beslutsfattare kommer att bete sig som om man möter samhällets resursrestriktion, det vill säga ekvation (4.2) skulle ta formen

$$(t_l + t_c) n y (t_l + t_c) = g + \frac{G^*}{N}. \quad (4.8)$$

Givet att den lokala regeringen förstår policyregeln i ekvation (4.7) kommer den att bete sig som om dess skattesats är  $t_l + t_c$  snarare än  $t_l$ . Tendensen hos lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare att underskatta marginalkostnaden för allmänna medel kommer då att försvinna (på samma sätt som den gjorde i exemplet ovan där all beskattning beslutades om på lokal nivå).<sup>26</sup>

Ett tredje sätt att internalisera den vertikala externa effekten, som diskuteras av Dahlby (1996), är att använda ett matchande statsbidrag. Det kan tolkas som en pigouviansk skatt (en korrigerande skatt riktad mot den aktivitet som genererar den externa effekten). I den här modellen, där den fiskala externa effekten är negativ, innebär det att centralregeringen beskattar de lokala regeringarna för deras uttag av skatt, det vill säga för varje skattekrona de lokala regeringarna tar ut måste de betala en avgift till den centrala regeringen.<sup>27</sup> Intuitionen är att det fel respektive lokal regering gör är proportionellt mot skillnaden mellan den optimala totala skattesatsen och den skattesats de själva väljer. Den pigouvianska skatt som respektive lokalregering måste betala kommer därför att återspegla den skillnaden.

26. Aronsson och Blomquist (2008) generaliserar den modell som kortfattat beskrivits ovan till en mer realistisk modell utifrån svenska förhållanden där centralregeringen (staten) har en icke-linjär inkomstskatt medan de lokala regeringarna (kommunerna) måste använda en linjär inkomstskatt.
27. En skatt vars bas är den aktivitet som genererar en extern effekt, och som syftar till att internalisera denna, brukar kallas pigouviansk skatt där standardreferensen är Pigou (1920). Ett mer rättvisande namn vore kanske Warming-Pigou-skatt, eftersom den danske ekonomen Jens Warming redan 1911 presenterade en skatterelaterad lösning på ett problem med externa effekter (med en tillämpning på överfiske på grund av fri tillgång till fiskevattnen).

## Vertikala externa effekter i praktiken

Ett flertal studier har försökt mäta hur beskattning på olika nivåer interagerar för att därigenom dra slutsatser om vertikala externa effekter. Vi kommer i det här avsnittet att diskutera resultat från några av dessa, och dessutom visa hur ett test på om den vertikala externa effekten är internaliserad kan utformas. I modellen i det föregående avsnittet interagerar de två nivåernas inkomstskattesatser genom att båda påverkar arbetsutbudet och därmed individernas inkomster före skatt. Med utgångspunkt från ekvation (4.6) kan vi därför beräkna hur den lokala skattesatsen reagerar på en förändring i centralregeringens skattesats. Detta brukar kallas reaktionsfunktion och kan skrivas på följande sätt för den lokala skattesatsen: där  $x$  sammanfattar alla andra variabler (andra än centralregeringens skattesats) som kan tänkas påverka den lokala regeringens val av skattesats. I modellen ovan var detta timlönen före

$$t_l = f(t_c, x) \quad (4.9)$$

skatt samt eventuella karakteristiska som återspeglar invånarnas preferenser. Funktions sambandet mellan variablerna ges av  $f(\cdot)$ . Vi återkommer till reaktionsfunktionens egenskaper, och vad dessa säger om vertikala externa effekter. Dessförinnan diskuterar vi några studier som har försökt att uppskatta reaktionsfunktionen med ekonomiska metoder.

Flera tidigare studier undersöker hur lokala skattesatser reagerar på en ökning i den högre nivåns skattesats, det vill säga uppskattar det samband som ekvation (4.9) utgör. Låt oss ge några exempel baserade på olika länder, data och tidsperioder. En av de första studierna genomfördes av Goodspeed (2000), som använder OECD-data för 13 länder under perioden 1975–1984. Han mäter den lokala inkomstskatten som de totala lokala intäkterna från inkomstbeskattning i förhållande till BNP och mäter på motsvarande sätt den centrala inkomstskatten som summa skatteintäkter från inkomstbeskattningen på regional och central nivå i förhållande till BNP, det vill säga han slår ihop de två högre nivåerna till en. Goodspeed finner ett negativt och statistiskt signifikant samband mellan de två nivåernas skattesatser, som visar att en ökning i den centrala inkomstskattesatsen med 1 procentenhet motsvaras av en minskning av den lokala skattesatsen med cirka 0,17 procentenheter i genomsnitt, allt annat lika. Effekten på den lokala inkomstskattesatsen är därför ganska liten.

Andersson, Aronsson och Wikström (2004) studerar vertikal skatteinteraktion på svenska data med fokus på kommuner och regioner (som då kallades landsting) för åren 1981–1990. I deras studie mäter  $t_l$  den kommunala skattesatsen (som varierar mellan kommuner) medan den högre nivåns skattesats,  $t_c$  i

modellen ovan, avser den regionala skattesatsen (som varierar mellan regionerna). Deras resultat visar att en ökning i den regionala skattesatsen med 1 procentenhet leder till en minskning av den kommunala skattesatsen med cirka 0,13–0,14 procentenheter i genomsnitt, det vill säga resultaten är i det avseendet ganska lika de som presenterades av Goodspeed.

Lundberg (2021) undersöker både vertikal (mellan kommuner och regioner) och horisontell (mellan kommuner) skatteinteraktion på svenska data för perioden 2003–2016. Resultaten visar också här ett negativt samband mellan den regionala skattesatsen och de skattesatser kommunerna i respektive region väljer. Effekten är av samma storleksordning som i ovan nämnda studie av Andersson, Aronsson och Wikström. Vi återkommer till Lundbergs studie i nästa avsnitt som behandlar horisontell skatteinteraktion. Reingewertz (2018), slutligen, använder amerikanska data för åren 1945–2007 för att studera hur skatteintäkterna på delstatsnivå påverkas av en skatteförändring på federal nivå. Han hittar inget signifikant samband däremellan. Ett undantag är dock delstatlig företagsbeskattning, där Reingewertz finner att en ökning av skatteintäkterna på federal nivå ger upphov till en signifikant, men mycket liten, minskning av skatteintäkterna från företagsbeskattning på delstatsnivå.

Notera att det uppmätta sambandet mellan de två nivåernas skattesatser inte utan vidare kan tolkas som externa effekter, eftersom det finns ett samband dem emellan också om den externa effekten är internaliserad (och därmed inte ger upphov till någon effektivitetsförlust). Exempelvis kan betydande externa effekter föreligga även om det uppmätta sambandet mellan de två skattesatserna är litet (eller till och med noll). Flera tidigare studier har tolkat det uppmätta sambandet mellan de två skattesatserna som ett mått på den vertikala externa effekten, vilket därför inte är helt korrekt.<sup>28</sup> För att dra slutsatser om vertikala externa effekter måste vi känna till sambandet mellan de två nivåernas skattesatser både när den externa effekten är internaliserad och när den inte är det. Andersson, Aronsson och Wikström (2004) har utvecklat ett test på vertikala externa effekter, där de testar nollhypotesen att den externa effekten är internaliserad mot alternativhypotesen att så inte är fallet. Vi kommer här att kortfattat diskutera det testet och resultaten från tillämpningen på svenska data.

Låt oss bygga diskussionen på modellen i föregående avsnitt. Om den vertikala externa effekten är internaliserad kommer den lokala regeringen att möta den budgetrestriktion som ges av ekvation (4.8), det vill säga den kommer att bete sig som om den för lokaliteten relevanta skattesatsen är  $t_c + t_l$  snarare än  $t_l$ . Det innebär att  $t_l$  och  $t_c$  är perfekta substitut ur den lokala regeringens synvinkel. I termer av reaktionsfunktionen i ekvation (4.9) betyder det att  $dt_l / dt_c = -1$ , så att 1 procentenhets ökning av den högre nivåns skattesats,  $t_c$ , leder

28. Både Goodspeed (2000) och Reingewertz (2018) tolkar det uppmätta sambandet mellan de två nivåernas skatter i termer av vertikala externa effekter, och Reingewertz drar till och med slutsatsen att dessa är modesta (baserat på de resultat som nämndes ovan).

till en lika stor minskning av den lokala skattesatsen,  $t_l$ , allt annat lika. Å andra sidan, om den vertikala externa effekten inte är internaliserad gäller inte längre detta samband. Givet att arbetsutbudet ökar med timlönen efter skatt, som vi antog ovan, kan vi använda reaktionsfunktionen i ekvation (4.9) för att visa att  $dt_l/dt_c > -1$ .<sup>29</sup> Intuitionen är följande: för ett givet  $t_l$  kommer en ökning i  $t_c$  att minska invånarnas privata konsumtion och lokalregeringens skatteintäkter. Den lokala regeringen reagerar genom att sänka  $t_l$ , vilket delvis återställer privat konsumtion och skattebas genom ökat arbetsutbud, men samtidigt bidrar till lägre skatteintäkter på lokal nivå (som inte längre kompenseras via en ökad transferering). Det scenario alternativhypotesen illustrerar, det vill säga fallet när den externa effekten inte är internaliserad, är därför konsistent med ett svagt negativt samband mellan de olika nivåernas skattesatser (eller till och med att korrelationen är noll). En ökning i den högre nivåns skattesats leder alltså till en mindre än proportionell minskning av den lokala skattesatsen.

Sammanfattningsvis kan vi nu testa nollhypotesen att den vertikala externa effekten är internaliserad,  $H_0: dt_l/dt_c = -1$ , mot alternativhypotesen  $H_1: dt_l/dt_c > -1$ . Detta kan göras med ett vanligt t-test på om sambandet mellan de två skattesatserna är signifikant skilt från -1. Andersson, Aronsson och Wikström testar den hypotesen inom ramen för den studie vi presenterade ovan och finner att nollhypotesen kan förkastas. Det innebär att den vertikala externa effekten inte är internaliserad och att kommunerna av den anledningen tenderar att underskatta marginalkostnaden för allmänna medel. Storleken på den samhällsekonomiska förlusten går dock inte att direkt utläsa ur resultatet. För detta krävs en strukturmodell som kopplar ekvation (4.9) till bakomliggande beteendevillkor.<sup>30</sup> Oss veterligen finns inga studier på svenska data som försöker kvantifiera den samhällsekonomiska förlusten av vertikala externa effekter.

Även om resultatet ovan pekar på effektivitetsförluster till följd av vertikal interaktion, är det viktigt att inte dra för starka slutsatser. Verklighetens ekonomier är ofta behäftade med en rad imperfektioner, och att eliminera en av dessa leder inte med nödvändighet till en välfärdsförbättring. Dessutom kan skatteinteraktion mellan lokala jurisdiktioner skapa incitament som går i motsatt riktning jämfört med de som beskrivits ovan.

29. Om arbetsutbudet i stället minskar med timlönen efter skatt gäller på motsvarande sätt att  $dt_l/dt_c < -1$ .
30. Det samband som estimerats i tidigare studier kan tolkas som reducerade former (där den lokala skattesatsen uttrycks som en funktion av den högre nivåns skattesats samt ett antal andra bestämningsfaktorer). Dessa medger det test som beskrivs ovan men kan inte användas för att kvantifiera den samhällsekonomiska förlusten om nollhypotesen förkastas.

## Horisontell skatteinteraktion och externa effekter

En horisontell fiskal extern effekt uppstår när en kommun genom sin skatte- och utgiftspolitik direkt påverkar andra kommuners budgetrestriktion eller den nytta medlemmar av andra kommuner kan uppnå. Forskningen pekar på ett antal sådana effekter. Ett exempel är skattekonkurrens om arbetskraft eller andra mobila produktionsfaktorer som påverkar kommunens skattebas. Ett annat är »överspillningseffekter« av (helt eller delvis) skattefinansierade kommunala tjänster, det vill säga att tjänsterna också kommer medborgare i andra kommuner till del. Vi kommer här att fokusera på interaktion mellan lokala jurisdiktioner i termer av beskattning.

Skattekonkurrens är en tänkbar förklaring till horisontell skatteinteraktion och bygger på att skattebasen är rörlig mellan lokala jurisdiktioner.<sup>31</sup> Det innebär att skattebasen i en enskild jurisdiktion inte bara påverkas av den egna ekonomiska politiken (och möjligen den skattesats som bestäms på central nivå som diskuterades i föregående avsnitt), utan också av de skattesatser som andra lokaliteter väljer. Den enskilda lokalitetens ekonomisk-politiska beslutsfattare tar inte med nödvändighet hänsyn till att deras val av skattesats också påverkar skattebasen i andra lokaliteter. Om en högre skattesats i en lokalitet leder till ett inflöde av skattebas i andra lokaliteter uppstår en positiv horisontell extern effekt. De lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna överskattar i det exemplet samhällets marginalkostnad för allmänna medel och tenderar av det skälet att välja en lägre skattesats än vad de annars skulle göra. Detta resulterar i mindre offentlig konsumtion. Jämfört med de vertikala externa effekter som diskuterades ovan är incitamenteffekten därför den omvända.<sup>32</sup>

Precis som vertikala externa effekter har horisontella externa effekter policyimplikationer på central nivå. För att internalisera den externa effekten måste centralregeringen korrigera för det felaktiga incitament som skattekonkurrens ger upphov till på lokal nivå. En centralregering som agerar strategisk ledare gentemot lokalregeringarna – genom att agera först och därefter upprätthålla sin ekonomiska politik – har också möjlighet att göra det. Notera att en politik som bara omfördelar allmänna medel mellan lokalregeringarna i allmänhet inte leder till en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering i det här fallet (även om omfördelning mellan lokaliteter är viktig av andra skäl). För att internalisera den externa effekten behövs en matchande subvention riktad mot de lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarnas skatteuttag, så att tendensen att överskatta marginalkostnaden för allmänna medel försvinner.

Köthenbürger (2004) studerar ett fall där de lokala regeringarna i stället är strategiska ledare gentemot centralre-

31. Det finns en omfattande ekonomisk-teoretisk litteratur om skattekonkurrens, där fokus framför allt ligger på kapitalbeskattning. Två av de mest centrala referenserna är Wilson (1986) och Zodrow och Mieszkowski (1986).
32. Se Brülhart och Jametti (2006) för ett försök att bestämma vilken av dessa två fiskala externa effekter som dominerar när det gäller skatteutfall på lokal nivå. I en tillämpning på schweiziska kommuner finner de att vertikala externa effekter dominerar.

geringen. Det innebär att de lokala regeringarna agerar först och att centralregeringen därefter bestämmer sin ekonomiska politik (i modellen omfördelning av allmänna medel). Ett intressant resultat är att effekten av skattekonkurrens i det fallet neutraliseras utan matchande subventioner. Ändå uppstår en effektivitetsförlust, om än av andra orsaker. De lokala regeringarna utnyttjar sitt strategiska ledarskap i syfte att öka den transferering man erhåller från centralregeringen genom att sänka den egna skatten, vilket i slutändan leder till för lite offentlig konsumtion på lokal nivå. Detta är ett exempel på att strategiskt ledarskap på lokal nivå kan »mjuka upp« den lokala budgetrestriktionen. Vi diskuterar det mer utförligt i nästa kapitel.

Ett annat exempel på horisontell skatteinteraktion är det som brukar kallas yardstick competition.<sup>33</sup> I stället för konkurrens via mobila skattebaser (som i fallet med skattekonkurrens) bygger detta på en politisk-ekonomisk modell där väljarna utvärderar den egna lokaliteten baserat på jämförelser med den ekonomiska politiken i andra lokaliteter (till exempel grannkommuner), och att den utvärderingen i sin tur påverkar de nuvarande beslutsfattarnas sannolikhet att bli återvalda. Här kan skatteinteraktion i stället bidra till att eliminera ineffektivitet i det politiska systemet. De empiriska implikationerna av skattekonkurrens och yardstick competition är dock ganska lika: i båda fallen kommer den enskilda lokalitetens val av skattesats att vara beroende av skattesatserna i andra lokaliteter. Vi kan därför förvänta oss att »grannar« följs åt i skattepolitiken, så att högre (lägre) skattesatser i grannkommunerna leder till en högre (lägre) skattesats i den egna kommunen. Detta gör det svårt att empiriskt diskriminera mellan olika typer av horisontell skatteinteraktion. Samtidigt är policyimplikationerna för en centralregering naturligtvis beroende av vilka bakomliggande faktorer som genererar interaktionen.

## Horisontell skatteinteraktion i praktiken<sup>34</sup>

Horisontell interaktion i lokal beskattning har testats i olika sammanhang baserat på data för olika länder och skatter.<sup>35</sup> Många, men inte alla, studier finner att lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare tenderar att välja högre skattesatser när skattesatsen ökar i andra lokaliteter, och vice versa. Metodkritik har nyligen framförts av Chirinko och Wilson (2017). Deras studie, som fokuserar på skattekonkurrens om rörligt kapital, pekar på att tidigare studier bortsett från tidsförskjutningar i sambandet mellan olika lokaliteters skattepolitik (eftersom förändringar i skattebas inte med nödvändighet är momentana) liksom från gemensamma chocker (som påverkar skattepolitiken i alla lokaliteter i samma riktning). Det

33. Se till exempel Besley och Case (1995).

34. Lokala jurisdiktioner (till exempel svenska kommuner) kan naturligtvis interagera med varandra också på andra sätt än via valet av skattesats (som är fokus här). Ett exempel är interaktion via välfärdsrelaterade utgifter som socialbidrag; se Dahlberg och Edmark (2008).

35. Några exempel är Case (1993) för USA, Buettner (2001) för Tyskland, Revelli (2001) för England, Solé Ollé (2003) för Spanien, Allers och Elhorst (2005) för Nederländerna, Feld och Reulier (2008) för Schweiz samt Lyytikäinen (2012) för Finland.

innebär i sin tur att uppmätta horisontella skattekorrelationer kan fånga gemensamma trender snarare än faktisk interaktion i skattepolitiken.<sup>36</sup>

Horisontell skatteinteraktion mellan svenska kommuner har undersökts i två tidigare studier. Edmark och Ågren (2008) testar för horisontell skatteinteraktion mellan de svenska kommunerna baserat på data för perioden 1993–2006. De ställer upp och estimerar en modell där den enskilda kommunens skattesats bestäms av kommunala karakteristika samt ett vägt genomsnitt av grannkommunernas skattesatser. Grannkommuner definieras här som geografiska grannar som gränsar till varandra även om andra definitioner också i princip är möjliga. Edmark och Ågren finner att en genomsnittlig ökning av grannkommunernas skattesats med 1 procentenhet leder till att kommunen ökar sin egen skatt med ungefär 0,74 procentenheter i genomsnitt.<sup>37</sup> Det är en ganska stor effekt som pekar på att grannkommuner i betydande utsträckning följs åt i skattepolitiken. Vidare test av modellen ger visst stöd för hypotesen om skattekonkurrens mellan kommunerna men inget stöd för hypotesen om yardstick competition. Det sistnämnda kan dock enligt författarna bero på för lite variation i data. Även om dessa resultat i sig är intressanta genom att peka på interaktion i skattepolitiken mellan kommuner behövs mer forskning för att identifiera bakomliggande mekanismer och därmed policyimplikationer för centralregeringen.

Lundberg (2021) testar också för horisontell interaktion i beskattning mellan svenska kommuner. Hans analys bygger på data för perioden 2003–2016.<sup>38</sup> Till skillnad från Edmark och Ågren kontrollerar Lundberg för effekter av vertikal skatteinteraktion (via de regionala skattesatserna), vilket diskuterades i avsnittet om vertikala externa effekter i praktiken, samt för möjlig persistens i lokal beskattning genom att inkludera den kommunala skattesatsen i föregående tidsperiod som en av de förklarande variablerna. Om den kommunala skattesatsen i föregående period inte inkluderas i modellen får Lundberg resultat som liknar de som presenterades av Edmark och Ågren. Men om den inkluderas bland modellens förklarande variabler försvinner en stor del av den horisontella korrelationen i skattesatser. Den uppmätta effekten av horisontell skatteinteraktion tycks därför vara känslig för hur den bakomliggande ekonomiska modellen formuleras. Detta gör naturligtvis resultat kring horisontell interaktion mer svårtolkade. Lundberg finner också att stora grannar (baserat på relativ befolkningsstorlek) har en större effekt på den lokala skattesatsen än små grannar. Det sistnämnda är förväntat åtminstone ur ett skattekonkurrensperspektiv om kommuner framför allt riskerar att förlora skattebas till större grannar.

36. Chirinko och Wilson (2017) finner att den långsiktiga reaktionsfunktionen har negativ (inte positiv) lutning när de tillägger för tidsförskjutningar i sambandet mellan den lokala skattesatsen och måttet på skattesats i andra lokaliteter liksom för gemensamma chocker. Det innebär att den lokala skattesatsen tenderar att minska när skattesatserna i andra lokaliteter ökar. Deras studie bygger på paneldata för USA:s delstater.
37. För att lösa det endogenitetsproblem som följer av att de kommunala beskattningsbesluten är simultana och estimerar en kausal effekt av skattepolitiken i grannkommunerna används en instrumentvariabelmetod.
38. Analysen bygger på en spatial ekonometrisk modell, där »grannkarakteristika« definieras med hjälp av en viktmatris.



## Sammanfattning

I det här kapitlet har vi diskuterat vertikala och horisontella fiskala externa effekter. De viktigaste slutsatserna är:

- › Vertikala externa effekter kan uppstå när två eller flera nivåer i den offentliga sektorn delar på samma skattebas. Så är fallet i Sverige, där kommunerna, regionerna och staten använder (i huvudsak) samma inkomstskattebas.
- › Vertikala externa effekter leder till att marginalkostnaden för allmänna medel underskattas. Det följer, till exempel, när en kommun bortser från att dess egen skattepolitik påverkar regionernas och statens skattebaser och inte enbart den egna skattebasen. Detta verkar i sin tur för att kommunen tar ut en högre skattesats än vad som är önskvärt ur samhällets synvinkel.
- › Det finns flera sätt att internalisera vertikala externa effekter och därmed eliminera den effektivitetsförlust som nämndes ovan. Ett är att begränsa beskattningsrätten till en enda beslutsnivå i kombination med omfördelning av intäkterna mellan olika nivåer. Ett annat är ett statsbidragssystem som utformas i syfte att korrigera de ekonomisk-politiska incitamenten på lokal nivå.
- › Empirisk forskning baserad på data från 1980-talet visar att de vertikala externa effekter som följer av att kommunerna och regionerna delar på samma skattebas inte var internaliserade. Vi känner inte till något liknande test på nyare data. Eftersom statsbidragen till kommunerna i nuläget inte är utformade för att åstadkomma en sådan internalisering finns skäl att tro att dessa effekter kvarstår.
- › Det finns ett antal olika källor till horisontell interaktion, det vill säga att en viss kommun med sin skatte- och utgiftspolitik direkt påverkar andra kommuners budgetrestriktioner eller ger upphov till en direkt nyttoeffekt (positiv eller negativ) för medborgare i andra kommuner. Ett exempel är skattekonkurrens om mobila skattebaser, som leder till att kommuner tenderar att överskatta marginalkostnaden för allmänna medel. Ett annat är yardstick competition. En empirisk implikation av både skattekonkurrens och yardstick competition är att den enskilda kommunens val av skattesats är direkt beroende av andra kommuners skattepolitik.
- › Många empiriska studier finner en positiv korrelation mellan lokala jurisdiktioners val av skattesats och de skattesatser jurisdiktionens »grannar« väljer, även om korrelationen varierar i styrka. Resultaten skiljer sig även mellan svenska studier beroende på hur den bakomliggande ekonomiska modellen är specificerad. Eftersom den korrelationen kan vara relaterad till flera bakomliggande faktorer (och inte utan vidare kan knytas till en viss typ av interaktion), är det oklart hur staten bör agera om man vill internalisera de externa effekter som interaktionen leder till.

---

## 5. Omfördelning och kommunalbeskattning

I SVERIGE ÄR den offentliga sektorn till stor del decentraliserad, och kommunerna ansvarar för viktiga delar av samhälls-servicen som barnomsorg, skola och äldreomsorg. För att medborgarna ska få en likvärdig kommunal service oavsett var i landet de bor, sker en betydande omfördelning mellan kommunerna inom ramen för det kommunala utjämnings-systemet. I det här kapitlet studerar vi omfördelning mellan kommuner och hur detta i sin tur påverkar de incitament som ligger bakom kommunernas skattepolitik. Två centrala frågor diskuteras. Den första avser betydelsen av strategiskt ledarskap för ekonomisk effektivitet, det vill säga vilken nivå som långsiktigt kan förbinda sig att upprätthålla sin politik respektive vilken nivå som anpassar sin politik i slutändan. Vi analyserar detta inom ramen för en teoretisk modell i kombination med resultat från empirisk forskning om effekter av diskretionära statsbidrag.<sup>39</sup> Den andra frågan avser hur de svenska kommunernas incitament att beskatta påverkas av den nuvarande kommunala inkomstutjämnningen.

Vi inleder kapitlet med att studera hur ett hypotetiskt system för omfördelning mellan lokala regeringar skulle fungera i frånvaro av snedvridande beskattning på lokal respektive central nivå. Det gör att vi undviker de vertikala fiskala externa effekter som diskuterades i föregående kapitel. Vi kan därmed fokusera på betydelsen av strategiskt ledarskap. Om den centrala regeringen är strategisk ledare, det vill säga agerar först och tar hänsyn till hur de lokala regeringarna förväntas reagera, eller om båda nivåerna agerar samtidigt, kommer resursallokeringen i modellen att vara effektiv. Å andra sidan, om de lokala regeringarna är strategiska ledare gentemot centralregeringen och kan anpassa sin skattepolitik i syfte att påverka det egna statsbidragets storlek, kommer den resulterande allokeringen att vara ineffektiv, eftersom det lokala incitamentet att beskatta då delvis undermineras. Vi fortsätter

39. Detta avser statsbidrag som kommunerna kan ansöka om, och där staten sedan fattar beslut utan tydliga beslutskriterier. Ett exempel är statsbidrag som syftar till att hjälpa kommuner med finansiella problem.

sedan med den kommunala inkomstutjämningen och dess effekter på kommunernas skattepolitik och samhällsekonomisk effektivitet.

## En förenklad modell för omfördelning av intäkter

Låt oss studera ett omfördelningssystem där den centrala regeringen omfördelar allmänna medel (*public funds*) mellan de lokala regeringarna, medan respektive lokal regerings uppgift är att tillhandahålla en lokal kollektiv vara. Omfördelningen sker på klumpsummebasis, och vi antar också att beskattningen på lokal nivå i sig inte är snedvridande. Dessa realistiska antaganden görs för att illustrera betydelsen av strategiskt ledarskap. I nästa avsnitt, som handlar om kommunal inkomstutjämning, släpper vi dessa antaganden och återgår till en modell som påminner om den i kapitel 4. Vi bortser också från eventuella offentliga tjänster som den centrala regeringen tillhandahåller, eftersom dessa inte påverkar resonemanget, liksom från omfördelning inom respektive lokalitet. Det sistnämnda görs enklast genom att anta att invånarna i respektive lokalitet är lika och att normalisera deras antal till 1. De lokala regeringarnas budget kan skrivas (om vi tänker oss att ekonomin består av  $N$  lokaliteter)

$$\tau_i + s_i = g_i \text{ för } i=1, \dots, N \quad (5.1)$$

där  $\tau$  är skatteintäkt,  $s$  en transferering, positiv eller negativ, från centralregeringen och  $g$  en lokal kollektiv vara. Index  $i$  betecknar lokalitet. Vi kan tolka vänster led i ekvation (5.1) som den lokala budgetens intäktssida och höger led som utgiftssidan. Eftersom vi i det här exemplet begränsar den centrala regeringens roll till att omfördela mellan lokaliteterna, kan den centrala regeringens budgetrestriktion skrivas som

$$\sum_{i=1}^N s_i = 0. \quad (5.2)$$

Det innebär att omfördelningssystemet är självfinansierande: vissa lokaliteter erhåller en positiv transferering medan andra betalar till systemet. Invånarna i respektive lokalitet antas ha preferenser för privat konsumtion och en lokal kollektiv vara, som kan representeras av nyttofunktionen  $U_i = u(y_i - \tau_i) + \phi(g_i)$  för  $i = 1, \dots, N$ , där privat konsumtion uttrycks som skillnaden mellan arbetsinkomst,  $y$ , och skattebetalning. Varje lokalregering väljer skattepolitik för att maximera den lokala nyttan givet att den lokala kollektiva varan bestäms av ekvation (5.1).

Vilka är effekterna av omfördelning mellan lokaliteterna? Anta först att centralregeringen är strategisk ledare och tar

hänsyn till hur de lokala regeringarna reagerar på transfereringen genom att ändra sitt skatteuttag. Ur centralregeringens synvinkel kommer därför den lokala skatten,  $\tau$ , att vara en funktion av den transferering lokaliteten erhåller. Varje lokalitet uppfattar i sin tur den transferering man erhåller från centralregeringen (vare sig den är positiv eller negativ) som exogen och att man därför inte kan påverka dess storlek via sin egen ekonomiska politik. Omfördelningssystemet är i det här exemplet inte snedvridande. Om centralregeringen väljer transferering i syfte att maximera nyttosumman över alla lokaliteter kommer marginalnyttan av offentlig konsumtion att utjämnas mellan lokaliteterna, vilket återspeglar centralregeringens målsättning. De lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna kommer sedan att välja skattepolitik, och därmed också offentliga utgifter, så att den marginella betalningsviljan för den lokala kollektiva varan,  $MWP_{ig}$ , motsvarar marginalkostnaden för allmänna medel, som är 1 i det här exemplet, det vill säga

$$MWP_{ig} = 1.$$

Givet att respektive lokalitet möter samhällets marginalkostnad för allmänna medel (som exemplet bygger på), kommer därför resursallokeringen att vara effektiv ur samhällets synvinkel. Möter de inte samhällets marginalkostnad för allmänna medel kommer i stället resursallokeringen att vara ineffektiv både med och utan fiskal omfördelning. Poängen är att omfördelningen av intäkter mellan lokaliteterna inte sätter deras grundläggande ekonomisk-politiska incitament ur spel.<sup>40</sup>

Anta i stället att de lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna agerar strategiska ledare gentemot centralregeringen och att varje lokal regering samtidigt betraktar andra lokala regeringars ekonomiska politik som exogen given.<sup>41</sup> De lokala regeringarna väljer skattepolitik för att maximera den lokala nyttan samtidigt som man tar hänsyn till hur detta påverkar centralregeringens transferering till den egna lokaliteten. Det kan tolkas som om respektive lokal regering fattar beslut baserat på en förväntan om hur detta kommer att påverka centralregeringens agerande. Centralregeringen antas fatta sina omfördelningsbeslut ex post, det vill säga efter det att lokaliteterna fattat sina ekonomisk-politiska beslut. Effekten av fiskal omfördelning blir då en annan. Respektive lokal regering kommer nu att uppfatta att den kan påverka transfereringen från centralregeringen. Även om den fiskala omfördelningen fortfarande leder till en utjämning av marginalnyttan av offentlig konsumtion (som tidigare), kommer de lokala regeringarnas incitament att beskatta och tillhandahålla kollektiva varor att skilja sig åt från det fall som diskuterades ovan. I syfte att öka transfereringen till den egna lokaliteten kommer varje lokal ekonomisk-politisk beslutsfattare att ta ut lägre skatt jämfört med fallet när en transferering av samma

40. Modellen bygger på antagandet att centralregeringen är välvillig och strävar efter att maximera nyttosumman över alla individer i alla lokaliteter. Det är självfallet ett starkt och orealistiskt antagande, eftersom regeringar också kan ha politiska motiv bakom sitt agerande. Se till exempel Dahlberg och Johansson (2002) och Hanes (2007), som visar att statsbidrag också används taktiskt av regeringen för att köpa röster. Det viktiga antagandet bakom ovanstående beslutsregel är dock inte hur de allmänna medlen fördelas utan att de lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna uppfattar transfereringen från centralregeringen som exogen.

41. Detta scenario bygger på en studie av Köthenbürger (2007). Aronsson, Micheletto och Sjögren (2014) utvecklar analysen till en överstatlig federation med frivilligt deltagande, och visar att deltaganderestriktioner (som den centrala beslutsfattarens omfördelning måste uppfylla) bidrar till att neutralisera de snedvridningar som decentraliserat ledarskap annars ger upphov till.

storlek betraktas som exogen på lokal nivå. Resultatet är att respektive lokalitet kommer att tillhandahålla mindre av den kollektiva varan än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Mer specifikt väljer respektive lokalitet en lösning där den marginella betalningsviljan för den lokala kollektiva varan uppfyller följande villkor:

$$MWP_{ig} = \frac{1}{1 + \partial s_i / \partial \tau_i}$$

Höger led kan tolkas som marginalkostnaden för allmänna medel ur den lokala regeringens synvinkel. Eftersom den lokala regeringen kan öka transfereringen till lokaliteten – alternativt minska lokalitetens betalning till centralregeringen – genom att sänka sin egen skatt, är den andra termen i nämnaren negativ, det vill säga  $\partial s_i / \partial \tau_i < 0$ . Slutsatsen är därför att den lokala regeringen överskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel. Intuitionen är att decentraliserat ledarskap underminerar det lokala incitamentet att beskatta. De lokala regeringarna upplever att de kan öka transfereringen till den egna lokaliteten genom att ta ut lägre skatt än vad de annars skulle ha gjort.

## Praktiska implikationer för kommunerna

Är resonemanget om decentraliserat ledarskap relevant för de svenska kommunerna? Baserat på historiska observationer är svaret ja. Även om varje enskild kommun är liten i jämförelse med staten, beror kommunernas incitament också på hur statsbidragssystemet, eller delar av det, är utformat. I Sverige fanns under många år möjlighet för kommuner att ansöka om extra skatteutjämningsbidrag utöver den icke-diskretionära, formelbestämda utjämningsbidrag.<sup>42</sup> Motivet till att införa ett sådant bidrag var att systemet för omfördelning inte alltid räckte till. Ansökan baserades på kommunens beskrivning av sin egen ekonomiska situation, och att man hade svårt att uppfylla sina åtaganden utan ytterligare resurser. Staten fattade därefter beslut om huruvida ansökan skulle beviljas. Detta gav kommunerna möjlighet att agera strategiska ledare gentemot staten genom att basera sina intäkts- och utgiftsbeslut på en förväntan om att erhålla detta extra bidrag. Om staten beviljade ansökan betalades därför bidraget ut efter det att kommunerna fattat sina intäkts- och utgiftsbeslut. Diskretionära statsbidrag mjukar alltså upp kommunens budgetrestriktioner på det sätt som beskrevs i ovanstående modell.<sup>43</sup>

Pettersson-Lidbom (2010) studerar hur den här typen av diskretionära statsbidrag påverkar kommunernas kort- och långfristiga skulder per invånare, liksom vissa andra utfallsvariabler, baserat på svenska data. Till skillnad från den statiska

42. Det nuvarande systemet för inkomstutjämningsbidrag mellan kommuner är formelbestämt, vilket kan tolkas som att staten förbinder sig att basera omfördelningen på i förväg bestämda kriterier. Hur detta system påverkar kommunernas skattepolitik diskuteras i nästa avsnitt.
43. Det finns ett stort antal så kallade riktade statsbidrag. Många av dessa kräver att kommunerna aktivt söker bidragen. Men syftet med dessa är inte att omfördela resurser mellan kommuner utan snarare att styra kommunerna i en önskvärd riktning. Här är snarare problemet att riktade bidrag med ansökningsförfaranden tenderar att missgynna små kommuner som har förhållandevis lite administrativa resurser att kunna ta del av bidragen.

modell med decentraliserat strategiskt ledarskap som diskuterades i föregående avsnitt, utgår Pettersson-Lidbom från en dynamisk modell där kommunens utfall ett visst år beror på bland annat den förväntade sannolikheten att nästa år erhålla ett diskretionärt extra statsbidrag, som man ansöker om under innevarande år.<sup>44</sup> Resultaten pekar på en betydande effekt av det diskretionära bidraget: i genomsnitt ökar den kommunala skulden per invånare med mellan 16 och 25 procent när sannolikheten att erhålla det extra statsbidraget ökar från 0 till 1. Pettersson-Lidbom finner också att effekten kan kopplas till kommunens utgiftsbeslut snarare än till intäktsbeslutet. Det sistnämnda kan tyckas vara inkonsistent med vår statistiska modell som pekar på att decentraliserat ledarskap underminerar det lokala incitamentet att beskatta. En utebliven skatteökning som annars skulle behövts för att på längre sikt täcka de högre utgifterna kan dock utgöra en del av incitamenteffekten av diskretionära bidrag. Vi tolkar Pettersson-Lidboms resultat som starkt stöd för att diskretionära bidrag mjukar upp kommunernas budgetrestriktioner och att man strategiskt anpassar sin ekonomiska politik för att få detta statsbidrag.

Vår slutsats är därför att statsbidrag där staten i förväg för binder sig för en viss omfördelning mellan kommunerna är att föredra framför system där omfördelningen eller delar därav sker i efterhand.<sup>45</sup> Det sistnämnda ger kommunerna incitament att agera strategiskt för att få bidrag, eller för att få ett större bidrag än de annars skulle få. Den mekanismen, som direkt kan kopplas till strategiskt ledarskap på lokal nivå, verkar i sin tur för en ineffektiv resursallokering.

## Kommunal inkomstutjämning och kommunal beskattning

Systemet för fiskal utjämning som diskuterades i föregående avsnitt är starkt förenklat och baserades på klumpsummor. Så är dock inte fallet i det svenska systemet för inkomstutjämning. Även om inkomstutjämningen baseras på en i förväg bestämd formel som staten håller fast vid, är det bidrag kommunen erhåller från (alternativt betalar in till) utjämningssystemet kopplat till kommunens egen skattebas, vars storlek kommunen i sin tur kan påverka genom sin skattepolitik. Under rimliga antaganden bidrar inkomstutjämningen till att minska den marginalkostnad för allmänna medel som kommunens ekonomisk-politiska beslutsfattare möter.

Låt  $S_i$  beteckna kommun  $i$ :s ( $i = 1, \dots, N$ ) bidrag från eller inbetalning till utjämningssystemet per invånare. Den formel som används är följande:

$$S_i = \kappa \bar{t}_i (1,15 \cdot \bar{y} - y_i). \quad (5.3)$$

44. De ekonomisk-politiska beslutsfattarna på kommunal nivå antas ha rationella förväntningar i modellen, vilket gör att sannolikheten att erhålla det diskretionära bidraget kan modelleras som förväntan av en indikatorvariabel som tar värdet 1 om kommunen erhåller detta bidrag nästa år, och 0 annars. Instrumentvariabelmetoden används för att identifiera effekten av indikatorvariabeln på det kommunalekonomiska utfallet, där andelen angränsande kommuner som fick detta bidrag under innevarande år utgör instrument.
45. Dahlberg och Rattsø (2010) drar samma slutsats i en ESO-rapport om statsbidrag till kommunerna.

Parametern  $\kappa$  mäter kompensationsgrad (0,95 för kommuner som erhåller bidrag via systemet och 0,85 för kommuner som i stället betalar in en avgift till utjämningsystemet),  $y_i$  mäter kommunens egen skattebas per invånare och  $\bar{y}$  den genomsnittliga skattebasen per invånare i landet som helhet. Variabeln  $\hat{t}_i$ , kallad »länsvis skattesats«, är en administrativt bestämd skattesats baserad på den genomsnittliga kommunala skattesatsen i riket 2003 justerad för förändringar i huvudmannaskap mellan regioner och kommuner från och med 1991, vilket innebär att måttet varierar på regional nivå.<sup>46</sup> Vi tolkar det som att den enskilda kommunen rimligen betraktar  $\hat{t}_i$  som exogen. Eftersom de flesta kommuner är små i förhållande till samhällsekonomin som helhet tänker vi oss också att den enskilda kommunen betraktar den genomsnittliga skattebasen per invånare i landet,  $\bar{y}$ , som exogen (det vill säga som om den inte kan påverka dess storlek). Om vi bortser från andra statsbidrag än inkomstutjämnningen kan kommun i:s budgetrestriktion därför skrivas

$$R_i \equiv n_i \cdot (t_i y_i + S_i) = g_i \quad (5.4)$$

där  $R_i$  betecknar kommunens intäkter,  $n_i$  befolkningsstorlek och  $g_i$  kommunens utgifter som i modellen i kapitel 4 utgjordes av utgifter för en lokal kollektiv vara.<sup>47</sup>

Den marginalkostnad för allmänna medel som de kommunala beslutsfattarna möter,  $MCPF_i$ , kommer nu att ta formen

$$MCPF_i = \frac{1}{1 + (1 - \kappa \hat{t}_i / t_i) \varepsilon_i} \quad (5.5)$$

Variabeln  $\varepsilon_i < 0$  utgör (liksom tidigare) den kommunala skattebasens elasticitet med avseende på den kommunala inkomstskattesatsen, det vill säga  $\varepsilon_i = (\partial y_i / \partial t_i)(t_i / y_i)$  för kommun  $i$ . Uttrycket i nämnaren i ekvation (5.5),  $1 + (1 - \kappa \hat{t}_i / t_i) \varepsilon_i$ , mäter hur mycket kommunens totala intäkter ökar till följd av en liten ökning i kommunens egen skattesats, och innefattar nu också effekten av att en minskning i den egna skattebasen leder till en större transferering från utjämningsystemet. I frånvaro av detta utjämningsystem skulle höger led i ekvation (5.5) reduceras till  $1 / (1 + \varepsilon_i)$ , vilket motsvarar den lokala marginalkostnad för allmänna medel som diskuterades i kapitel 4 (se ekvation (4.6)).

Ekvation (5.5) innebär att kommunen underskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel av två anledningar: (i) kommunen tar inte hänsyn till att dess skatteuttag påverkar de övriga nivåernas skatteintäkter (den vertikala externa effekt som diskuterades i kapitel 4 är inte internaliserad här) och (ii) inkomstutjämnning gör det mindre kostsamt för kommunen att beskatta eftersom en stor del av kostnaden i termer av förlo-

46. Se SCB (2021).

47. Symbolen  $\equiv$  uttrycker här att intäkten,  $R_i$ , är identisk med  $n_i \cdot (t_i y_i + S_i)$ .

rad skattebas kompenseras via utjämningsystemet. Ju högre kompensationsgrad,  $\kappa$ , desto mer betydelsefull är den andra mekanismen. I specialfallet med fullständig kompensation, som här definieras  $t_i = \kappa \hat{t}_i$ , är kommunens marginalkostnad för allmänna medel 1, det vill säga som om inkomstbeskattningen inte vore snedvridande. Inkomstutjämnningen förstärker därför den ineffektivitet som redan finns inbyggd i ett system där flera nivåer delar på samma skattebas.

Vi argumenterade ovan för att den »länsvisa skattesatsen«,  $\hat{t}_i$ , betraktas som exogen av en enskild kommun, därför att den bestäms av en historisk skattesats för riket som helhet (justerad för regionala skillnader i huvudmannskap). För fullständighetens skull är det dock intressant att också kortfattat diskutera hur sättet att beräkna marginalkostnaden för allmänna medel måste justeras i ett system där den enskilda kommunen kan påverka  $\hat{t}_i$ .<sup>48</sup> Anta därför att en ökning i kommunens egen skattesats leder till att  $\hat{t}_i$  ökar, allt annat lika, så att  $d\hat{t}_i / dt_i = \hat{t}_i'(t_i) > 0$ . Vi kan se direkt från ekvation (5.3) att en ökning i  $\hat{t}_i$  leder till att kommunens bidrag från utjämningsystemet ökar om dess egen skattekraft är mindre än den garanterade skattekraften (det vill säga  $y_i < 1,15 \cdot \bar{y}$ ), medan dess inbetalning till systemet ökar om det omvända gäller. Den ytterligare effekt som skulle uppstå är således beroende av om kommunen i fråga erhåller kompensation från, eller betalar in till, utjämningsystemet. Uttrycket för kommunens marginalkostnad för allmänna medel i ekvation (5.5) måste då modifieras på följande sätt i syfte att fånga den effekten:

$$MCPF_i = \frac{1}{1 + (1 - \kappa \hat{t}_i' / t_i) \varepsilon_i + \hat{t}_i'(t_i) q_i} \quad (5.6)$$

där  $q_i = \kappa \left( \frac{1,15 \bar{y}}{y_i} \right) - 1$ .

Vi kan nu skilja mellan en skattebaseffekt och en skattesatseffekt av utjämningsystemet. Skattebaseffekten är den effekt vi diskuterade tidigare och som beskrivs i ekvation (5.5). Den effekten ges av uttrycket  $-\kappa(\hat{t}_i' / t_i) \varepsilon_i > 0$  i ekvation (5.6) och bidrar till att sänka kommunens marginalkostnad för allmänna medel. Skattesatseffekten ges av uttrycket  $\hat{t}_i'(t_i) q_i$ , vars kvalitativa effekt är beroende av om kommunen erhåller utjämningsbidrag eller betalar en utjämningsavgift, det vill säga huruvida  $q_i$  är större eller mindre än noll. Om kommunen tar emot utjämningsbidrag går skattesatseffekten åt samma håll som skattebaseffekten och bidrar till att minska den av kommunen upplevda marginalkostnaden för allmänna medel. För en kommun som i stället betalar en avgift till systemet går skattesatseffekten åt motsatt håll och bidrar till att öka kommunens marginalkostnad för allmänna medel.

48. Om de länsvisa skattesatserna justeras över tiden på ett systematiskt sätt baserat på hur beskattningen historiskt har förändrats, kan kommunerna i princip inkorporera detta i sina beslutsproblem.



Om vi ännu en gång återanknyter till den modell som presenterades i kapitel 4, innebär det utjämningsystem som presenterades i ekvationerna (5.3) och (5.5) att kommunens optimala val av beskattning och offentlig konsumtion nu uppfyller följande ekvation:

$$n_i \cdot MWP_{i,g} = MCPF_t$$

Eftersom utjämningsystemet bidrar till att minska kommunens upplevda marginalkostnad för allmänna medel kommer kommunen att ta ut en högre skattesats, och tillhandahålla mer av den lokala kollektiva varan, än vad man annars skulle ha gjort. Detta bör dock tolkas med försiktighet. Vi kan, baserat på det resonemang som förts ovan, inte utan vidare dra slutsatsen att kommunerna i allmänhet väljer högre skattesatser än vad som är önskvärt ur samhällets synvinkel. Även om både det kommunala utjämningsystemet och förekomsten av vertikala externa effekter bidrar till att kommunerna underskattar marginalkostnaden för allmänna medel, så finns också motverkande faktorer som bidrar till att kommunerna i stället tenderar att överskatta marginalkostnaden för allmänna medel – och därmed tillhandahåller mindre av lokala kollektiva varor än vad som är önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett exempel är horisontell interaktion till följd av konkurrerande skattebas. I vilken utsträckning motverkande drivkrafter tar ut varandras effekter är därför oklart.

Inkomstutjämningsystemet ger kommunerna incitament att välja en högre skattesats än de annars skulle göra, eftersom delar av kostnaden i form av förlorad skattebas kompenseras via utjämnningen av skattebaser. Finns det empiriska belegg för att kommuner reagerar genom att höja skattesatserna när staten utjämnar den fiskala kapaciteten via systemet för inkomstutjämnning? Oss veterligen finns inga vetenskapliga studier på svenska data.<sup>49</sup> Däremot finns studier av liknande system i andra länder, som visar att utjämnning av den fiskala kapaciteten leder till högre skattesatser på lokal nivå.

Exempelvis presenterar Dahlby och Warren (2003) empiriska belegg för detta på australiska data, och Smart (2007) och Ferde (2017) på kanadensiska. Fokus i dessa studier ligger på utjämnning av den fiskala kapaciteten mellan delstaterna respektive provinserna i dessa federationer. De australiska och kanadensiska utjämningsystemen är utformade på ett sätt som i vissa avseenden liknar den kommunala inkomstutjämnningen i Sverige och baseras på formler liknande ekvation (5.3). En viktig skillnad är att variabeln  $\hat{\epsilon}_i$  i de australiska och kanadensiska fallen behöver ersättas med ett vägt genomsnitt av faktiska skattesatser på lokal nivå. Eftersom lokaliteternas val av skattesats påverkar det vägda genomsnittet av lokala skattesatser tillkommer en skattesatseffekt, som ger den lokala

49. Riksrevisionen (2020) studerar den relaterade frågan om hur den kommunala inkomstutjämnningen påverkar skattebasen på kommunal nivå, där fokus ligger på effekter av ett antal regeländringar från 2001 och framåt. De finner att skattekraften ökade i kommuner där graden av utjämnning sänktes, men pekar samtidigt på att metodproblem gör det svårt att koppla dessa förändringar till inkomstutjämnningen. De drar därför slutsatsen att det saknas evidens för att en högre grad av utjämnning påverkar skattebasens utveckling negativt. Däremot finns forskning om hur klumpsummetransfereringar påverkar skatte- och utgiftsbeslut på kommunal nivå, se till exempel Dahlberg, Mörk, Rattsö och Ågren (2008).

regeringen incitament att höja skatten om dess egna fiskala kapacitet är mindre än det genomsnitt som används som standard. Om det omvända gäller utgör skattesatseffekten i stället ett incitament att sänka den egna skattesatsen. Här utgör ekvation (5.6), snarare än ekvation (5.5), det relevanta måttet på marginalkostnaden för allmänna medel på delstats/provinsnivå. En annan skillnad är att delstaterna i federala länder vanligen har fler skatteinstrument än de svenska kommunerna, och att utjämningsystemen därför omfattar fler skattebaser.

Även om det är svårt att dra distinkta slutsatser om det svenska utjämningsystemet baserat på dessa studier vill vi ändå kort diskutera några av resultaten. Dahlby och Warren (2003) finner att det australiska systemet för fiskal utjämning påverkar delstaternas beskattning av markvärden. Genom att anta att utbudet av mark är fullständigt oelastiskt, det vill säga inte förändras till följd av beskattning, kan författarna utnyttja att marginalkostnaden för de allmänna medel som tas ut via skatten på mark skulle vara 1 i frånvaro av fiskal utjämning (skatten skulle i det fallet inte vara snedvridande). Utjämningsystemet minskar delstaternas upplevda marginalkostnad för allmänna medel till en nivå som är mindre än 1, eftersom det kompenserar delstaterna för att värdet av skattebasen minskar till följd av att beskattning kapitaliseras i markvärden. De finner också att skattesatseffekten i allmänhet är ganska liten – och att dess tecken varierar beroende på om delstatens egen fiskala kapacitet är mindre eller större än det genomsnittsmått som används som norm – medan skattebas-effekten ofta är desto större.

Ferede (2017) undersöker hur fiskal utjämning mellan de kanadensiska provinserna påverkar provinsregeringarnas beskattning av företagsinkomster respektive personliga arbetsinkomster, vilka tillsammans utgör en signifikant andel av provinsernas skatteintäkter. Det kanadensiska systemet är ett rent transfereringssystem, där de provinser vars fiskala kapacitet är mindre än en i förväg bestämd standard erhåller utjämningsbidrag, medan de provinser vars fiskala kapacitet är större varken erhåller bidrag eller betalar någon avgift till systemet. Resultaten visar att utjämningsystemet ger provinsregeringarna (i de provinser som erhåller utjämningsbidrag) ett incitament att höja skattesatserna på företagsinkomster respektive personliga arbetsinkomster. För beskattning av företagsinkomster drivs resultatet endast av en skattebaseeffekt, medan både en skattebaseeffekt och en skattesatseffekt har betydelse för hur skattesatsen på personliga inkomster reagerar på utjämningsystemet.

I en nyligen genomförd studie analyserar Buettner och Krause (2021) hur delstatsregeringar i Tyskland anpassar beskattningen av fastighetstransaktioner till den federala regeringens utjämning av den fiskala kapaciteten mellan delstaterna. Det utjämningsystem som används liknar i viktiga

avseenden det svenska systemet. Även här är den viktigaste skillnaden att den skattesats som bestämmer storleken på den intäkt som utjämnas utgör ett vägt genomsnitt av delstaternas skattesatser och därför direkt kan påverkas av delstatsregeringarnas skattepolitik. Huvudresultaten i studien är att om en fullständig utjämning av den fiskala kapaciteten genomfördes skulle skattesatsen vara cirka 1,3 procentenheter högre än utan någon utjämning alls. Vi uppfattar detta som en ganska stor effekt, eftersom skattesatsen i genomsnitt är 4,2 procent (och var 3,5 procent innan beskattningen av fastighetstransaktioner decentraliserades till delstaterna 2006).<sup>50</sup>

Resultaten i de studier som diskuterats här ger därför en kvalitativt ganska samstämmig bild. Utjämning av den fiskala kapaciteten mellan lokala regeringar leder till att deras upplevda marginalkostnad för allmänna medel minskar, eftersom den lokala regeringen kompenseras för den skattebas som går förlorad när skattesatsen höjs. De har därför incitament att ta ut högre skattesatser än vad de annars skulle ha gjort.

## Slutsatser

I det här kapitlet har vi diskuterat statlig politik för inkomstutjämning mellan kommunerna. Våra viktigaste slutsatser är följande:

- › Strategiskt ledarskap spelar en potentiellt viktig roll för effekterna av utjämning av den fiskala kapaciteten mellan kommuner. Om den centrala regeringen är strategisk ledare och om statsbidragen baseras på klumpsummor, påverkas inte de lokala ekonomisk-politiska beslutsreglerna. Med andra ord, om resursallokeringen inom varje lokalitet var effektiv utan omfördelning kommer den också att vara effektiv med ett sådant omfördelningssystem.
- › Om de lokala regeringarna i stället är strategiska ledare gentemot centralregeringen, finns ett incitament för dem att ta ut lägre skatt i syfte att erhålla en större transferering. Det kan tolkas som att de lokala regeringarna överskattar marginalkostnaden för allmänna medel, vilket i sin tur underminerar incitamentet för lokal beskattning.
- › Diskretionära bidrag som kommunerna kan ansöka om baserat på sin egen uppskattade ekonomiska situation – som det tidigare extra skatteutjämningsbidraget – utgör exempel på ett system där kommunerna har haft möjlighet att agera strategiska ledare gentemot staten och därför kunnat modifiera sin egen skatte- och utgiftspolitik i syfte att erhålla bidrag (eller så stort bidrag som möjligt). Empirisk forskning på svenska data visar att diskretionära bidrag kan ha haft en avsevärd effekt genom att ge vissa kommuner incitament att kraftigt öka sin skuldsättning.

50. Det tyska utjämningsystemet har också studerats av Buettner (2006), som finner att fiskal utjämning mellan kommuner leder till signifikant högre företagsskattesatser på kommunal nivå.

- › Den kommunala inkomstutjämningen i Sverige gör det mindre kostsamt för kommunerna att höja sina skattesatser. Anledningen är att kommunen kompenseras för en stor del av den skattebas som går förlorad när skattesatsen höjs. Tolkningen är att kommunen av den anledningen underskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel. Det är i dagsläget oklart hur stor den effekten är. Det är också oklart i vilken utsträckning den här tendensen att underskatta samhällets marginalkostnad för allmänna medel motverkas av andra faktorer som horisontella externa effekter (som har att göra med skatteinteraktion mellan kommuner och som kan verka åt motsatt håll). Här vill vi därför peka på ett angeläget område för framtida forskning.
- › Flera studier baserade på data för andra länder visar att utjämning av den fiskala kapaciteten mellan lokala regeringar, baserat på utjämningsystem som i viktiga avseenden liknar det svenska, har resulterat i högre lokala skattesatser. Effekterna är dessutom i vissa fall ganska stora. Skillnaderna mellan dessa system och den kommunala inkomstutjämningen i Sverige – både vad gäller skattebaser och detaljer i utjämningsystemen – gör dock att slutsatserna inte omedelbart kan överföras till svenska förhållanden.

---

## 6. Diskussion och slutsatser

VI HAR I DEN HÄR RAPPORTEN analyserat lokal beskattning framför allt med fokus på de svenska kommunerna men också ur ett internationellt perspektiv. Syftet har varit att studera hur den lokala beskattningen bör utformas för att nå samhälleliga mål om effektivitet och rättvisa. Studien avgränsas genom att vi för det första betraktar kommunal och regional beskattning som delar i ett existerande skattesystem, vars övriga komponenter är givna. För det andra tänker vi oss att den offentliga sektorn och dess organisation ligger vid sidan av diskussionen om kommunal finansiering, och vi betraktar därför den offentliga sektorns storlek och indelning som given.

Precis som för annan beskattning finns ett antal grundläggande principer för lokal beskattning. Hit hör effektivitet och rättvisa, men också autonomi och ansvar samt storlek och stabilitet i skattebasen. Det finns naturligtvis potentiella konflikter mellan dessa mål: lokal autonomi, principen om horisontell rättvisa samt effektivitetsöverväganden kan inte samtidigt uppfyllas fullt ut. Detta innebär att utformandet av kommunala finansieringssystem måste balansera olika mål.

En internationell utblick visar att inkomst- och fastighetsbeskattning är de två vanligaste formerna av beskattning på lokal nivå, där Sverige i huvudsak valt det förstnämnda alternativet. Inkomstskatten utgör knappt två tredjedelar av kommunernas och regionernas intäkter i genomsnitt, medan resterande del i huvudsak består av generella statsbidrag och utjämnning, specialdestinerade bidrag samt avgifter. Kommunernas intäkter från den nationellt bestämda fastighetsavgiften är blygsam (cirka 2,5 procent av de totala intäkterna).

I jämförelse med andra potentiella skattebaser, såsom kapitalinkomster, inkomster från juridiska personer samt fastighetsvärden, är arbetsinkomstskattebasen avsevärt större och betydligt mer jämnt fördelad. Ett tillskott till den kommunala skattebasen i form av de andra skattebaserna skulle väsentligen

öka skillnaderna i skattebas mellan kommunerna. Det skulle därför förstärka de problem som i dag finns när det gäller skattebasernas fördelning och skulle inte heller lösa finansieringsproblemen i kommunsektorn. Inkomstbeskattning rimmar bättre med principer om såväl horisontell rättvisa som lokal autonomi än andra möjliga skattebaser. Huruvida inkomstbeskattning också är att föredra framför andra skattebaser ur ett effektivitetsperspektiv är mindre uppenbart. Även om alternativet att beskatta fastigheter i större utsträckning ofta beskrivs i termer av klumpsummebeskattning kan fastighetsbeskattning naturligtvis påverka markanvändningen och därmed ge upphov till oönskade allokeringseffekter. Sammantaget ser vi inte att en övergång till ett system med väsentligt större inslag av kommunal fastighetsbeskattning är vare sig önskvärd eller realistisk. Om en ny fastighetsbeskattning införs bör den vara nationell och inte lokal, eftersom fördelningen av skattebas mellan landets kommuner är så ojämn. Det finns dock ingenting som hindrar att intäkter från en statlig fastighetsskatt finansierar kommunal verksamhet.

Sverige har mycket stark lokal beskattningsrätt sett ur ett internationellt perspektiv, där kommunerna och regionerna själva kan fatta beslut om skattesats. Eftersom invånarna i olika kommuner kan ha olika preferenser, och i den mån lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare har bättre kännedom om dessa preferenser än vad centralregeringen har, finns det effektivitetsargument som stödjer detta. Men det finns också effektivitetsargument som talar för motsatsen. Ett sådant är vertikala externa effekter, som följer av att en viss nivå i den offentliga sektorn (till exempel kommunerna) direkt påverkar andra nivåers (statens och regionernas) skattebaser utan att ta hänsyn till detta när man väljer skattesats. Vertikal interaktion följer naturligt när flera nivåer delar på samma skattebas, vilket är fallet i Sverige. Ett annat exempel är horisontella externa effekter som följer av konkurrens om skattebasen. Medan vertikala externa effekter bidrar till att lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare underskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel och därmed verkar för högre kommunala skattesatser än vad som är optimalt ur samhällets synvinkel, kan skattekonkurrens ha motsatt effekt. Det incitament att ta ut högre lokala skattesatser som skapas av vertikala externa effekter förstärks dessutom av den kommunala inkomstutjämningen.

Hur bör centralregeringen agera när decentraliserad beskattning ger upphov till vertikala externa effekter? Forskningen presenterar flera sätt att internalisera dessa. En uppenbar möjlighet är att begränsa beskattningsrätten till en enda beslutsnivå, som då tar ut mer intäkter än de själva behöver för att finansiera sina utgifter, och därefter omfördela skatteintäkterna inom den offentliga sektorn. Det skulle till exempel kunna ske genom att staten – som har ett betydligt mer flex-

ibelt inkomstskatteinstrument än kommuner och regioner – ansvarar för beskattning och sedan transfererar intäkter till kommuner och regioner. En sådan lösning kan naturligtvis utformas samtidigt som kommuner och regioner har samma ansvar för att tillhandahålla offentliga tjänster som tidigare. En annan möjlighet är att internalisera vertikala externa effekter via statsbidragssystemet, så att kommuner och regioner den vägen ges korrekta incitament ur samhällets synvinkel. Det sistnämnda har fördelen att principer om lokal autonomi i beskattning inte åsidosätts.

Vertikal skatteinteraktion har studerats för olika länder, skatter och tidsperioder. Föga förvånande är slutsatserna inte entydiga. Baserat på svenska data finns två studier, som mäter hur en förändring i skattesatsen på regional nivå påverkar den kommunala skattesatsen. Dessa studier finner att en ökning i den regionala skattesatsen leder till att kommunerna i regionen sänker sina skattesatser, även om effekten är liten i kvantitativa termer. Det betyder dock inte att de vertikala externa effekterna med nödvändighet är små; det kan finnas betydande externa effekter även om det uppmätta sambandet mellan de olika nivåernas skattesatser är svagt eller till och med obefintligt. För att testa för vertikala externa effekter måste vi ta hänsyn till att sambandet mellan dessa skattesatser är beroende av om den vertikala externa effekten är internaliserad eller inte. Om den externa effekten är fullständigt internaliserad – och därmed inte ger upphov till någon effektivitetsförlust – skulle en ökning i den högre nivåns skattesats leda till en lika stor skattesänkning på den lägre nivån, och vice versa, medan så inte är fallet om den externa effekten inte är internaliserad. Den insikten gör det möjligt att utforma ett test på vertikala externa effekter.

Empirisk forskning på data för Sveriges kommuner och regioner från 1980-talet (som är den enda studie vi känner till) visade att den vertikala externa effekt som följer av skatteinteraktion mellan kommuner och regioner inte är internaliserad. Data i den studien är dock ganska gamla, vilket gör resultatet mindre aktuellt. Statens styrning av kommunerna har dock inte ändrats på ett sådant sätt att det finns skäl att tro att problemet med vertikala externa effekter är löst. Vår slutsats är därför att vertikala externa effekter troligen är ett reellt problem och inte bara en teoretisk kuriositet, även om storleksordningen på de effektivitetskostnader som följer är mycket osäker och heller inte adresseras i tidigare studier.

Det finns likaledes en omfattande internationell litteratur om horisontell skatteinteraktion på lokal nivå. Många, men långt ifrån alla, studier pekar på ett positivt samband: en lokalitet tenderar att höja (sänka) sin skattesats om andra lokaliteter, till exempel grannkommuner, höjer (sänker) sina skattesatser. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta beteende; en är konkurrens om skattebas, en annan är yardstick competition.

Ett problem härvidlag är att det är svårt att empiriskt diskriminera mellan olika bakomliggande förklaringar till horisontell skatteinteraktion, samtidigt som policyimplikationerna för centralregeringen är beroende av vilken den bakomliggande förklaringen är. Det är därför svårt att dra distinkta slutsatser av eventuell horisontell skatteinteraktion. De två studier som analyserar detta på data för de svenska kommunerna finner delvis olika resultat: horisontell skatteinteraktion verkar föreligga, men dess uppmätta storleksordning varierar beroende på hur den ekonomiska modellen specificeras. Det finns därför ett stort behov av forskning för att identifiera drivkrafter bakom horisontell skatteinteraktion.

Omfördelning av skattebas mellan lokala jurisdiktioner spelar en central roll i såväl Sverige som andra länder. Omfördelningen är nödvändig för att kommunerna ska kunna tillhandahålla en likvärdig service över hela landet, men den kan också påverka de ekonomisk-politiska incitamenten på kommunal och regional nivå. Både ekonomisk-teoretisk och empirisk forskning talar för att vi bör undvika omfördelningssystem som bygger på diskretionära bidrag, där lokala ekonomisk-politiska beslutsfattare ges möjlighet att agera strategiska ledare gentemot centralregeringen. Det tidigare extra skatteutjämningsbidraget exemplifierar ett sådant omfördelningssystem. Om de lokala ekonomisk-politiska beslutsfattarna agerar först, och om centralregeringen sedan baserar sin omfördelning på de intäkt- och utgiftsbeslut som redan är fattade, har kommunerna incitament att anpassa sin ekonomiska politik i syfte att erhålla bidrag – eller ett så stort bidrag som möjligt. Detta underminerar beslutet att ta ut skatteintäkter. Empirisk forskning på svenska data visar att effekterna av den här typen av diskretionära bidrag kan ha varit betydande i termer av kommunala budgetunderskott. Om antalet diskretionära bidrag är stort kan det dessutom leda till att mindre kommuner missgynnas på grund av alltför betungande administration.

Det nuvarande systemet för kommunal inkomstutjämning – omfördelning av skattebas – är formelbaserat och därför inte diskretionärt. Det betyder dock inte att systemet är neutralt med avseende på lokala ekonomiska incitament, eftersom kommunerna kan öka sitt eget bidrag genom att minska den egna skattebasen. Systemet för inkomstutjämning bidrar därför till att kommunerna underskattar samhällets marginalkostnad för allmänna medel och av det skälet har incitament att välja en för hög skattesats ur samhällets synvinkel. Den kommunala inkomstutjämnningen förstärker följaktligen det effektivitetsproblem som skapas av vertikala externa effekter. Vi känner inte till någon empirisk studie på svenska data som framgångsrikt försöker mäta effekterna av inkomstutjämning på kommunernas eller regionernas val av skattesatser. Däremot finns ett antal studier baserade på data för andra länder med utjämningsystem som liknar det svenska. Dessa studier



visar att fiskal omfördelning tenderar att leda till högre skattesatser på lokal nivå. Vår viktigaste slutsats här är att det finns ett stort behov av ny forskning om de incitament som ligger till grund för kommunernas skattepolitik, som både kvantifierar fiskala externa effekter och den kommunala inkomstutjämnings påverkan på lokala ekonomisk-politiska beslut.

Bör vi begränsa den lokala beskattningsrätten? Baserat på de effektivitetsargument som presenterats ovan är svaret troligen ja – även om det återstår att mäta storleksordningen på de effektivitetsproblem som avses. Ett särskilt problem i Sverige är att samtliga tre nivåer delar på i stort sett samma skattebas, vilket gör att de vertikala externa effekterna troligen är betydande. Om alla skatteintäkter samlas in på central nivå försvinner naturligtvis eventuella problem med såväl fiskala externa effekter i skattepolitiken som oönskade effekter av inkomstutjämnings på kommunernas och regionernas incitament. Det är dock viktigt att inte dra alltför långtgående slutsatser utifrån förenklade modeller; särskilt i frånvaro av empirisk evidens för att de mekanismer modellerna pekar på är viktiga. Däremot skulle en begränsning av den lokala beskattningsrätten bidra till att minska betydelsen av en rad oönskade incitament, vilket är viktigt att lyfta fram. Ett möjligt steg på vägen kan vara att ta bort den regionala beskattningsrätten där de effektivitetsargument som finns för decentralisering är svagare än på primärkommunal nivå. Regionerna ansvarar i huvudsak för hälso- och sjukvård där de nationella målsättningarna och regleringarna är tydliga. Det finns således inte rum för att ta hänsyn till preferensvariationer på samma sätt som i den kommunala verksamheten som har betydligt mer av frivilliga inslag. Ett sådant system skulle dessutom troligen göra det enklare för staten att via statsbidrag internalisera återstående fiskala externa effekter av beskattning.

Bör kommunerna ges möjlighet att använda mer flexibla skatteinstrument, till exempel en icke-linjär inkomstskatt (som staten)? Här är svaret nej, åtminstone i brist på kunskap som talar för motsatsen. Eftersom staten sköter inkomstomfördelning mellan medborgarna i landet som helhet, vilket den lämpligen bör göra utifrån ett rättviseperspektiv, är det inte uppenbart att ett mer flexibelt skatteinstrument på lokal nivå är att föredra.

Från diskussionen ovan vill vi betona följande slutsatser:

- › För att kunna finansiera kommunal verksamhet behövs skattebaser som kan generera betydande intäkter och inte är alltför ojämnt fördelade mellan kommuner och regioner. Av de potentiella skattebaser som vi pekat på är det endast beskattning av arbetsinkomster som kan uppfylla dessa villkor.
- › Staten bör ansvara för inkomstomfördelningen mellan individer/hushåll. Kommunerna behöver därför inte ges mer flexibla skatteinstrument än vad de har i nuläget. En even-

tuell ny fastighetsbeskattning bör vara statlig. Anledningen är att taxeringsvärdena är ojämnt fördelade mellan landets kommuner, och att en skatt på fastigheter därmed också skulle verka omfördelade.

- › Vertikala externa effekter och effekter av omfördelningssystemet tenderar att ge kommuner och regioner incitament att höja skatterna utöver vad som är optimalt ur samhällets synvinkel. För att minska de snedvridande effekterna kan man antingen begränsa beskattningsrätten till en nivå i den offentliga organisationen, införa tak i inkomstbeskattningen eller ge kommuner och regioner ekonomiska incitament att hålla tillbaka nivån på de lokala skattesatserna.
- › En begränsning i den lokala beskattningsrätten innebär dock en försämrad autonomi för de lokala nivåerna. Kommunerna har fler uppgifter att sköta än regionerna och det är bland annat därför av större värde att låta kommunerna bestämma sina skattesatser och i stället begränsa regionernas beskattningsrätt.
- › Staten bör undvika så kallade diskretionära statsbidrag och basera bidragsgivning som syftar till att omfördela resurser eller att styra kommuner i önskvärd riktning på tydliga regler.
- › Mekanismerna bakom uppmätta korrelationer mellan kommuners skattesatser är inte helt klarlagda. Här vill vi därför peka på ett viktigt område för framtida forskning.

- ALLERS, M. A. OCH ELHORST, J. P. (2005). Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance* 12(4), 493–513.
- ANDERSSON, L., ARONSSON, T. OCH WIKSTRÖM, M. (2004). Testing for vertical fiscal externalities. *International Tax and Public Finance* 11(3), 243–263.
- ARONSSON, T. OCH BLOMQUIST, S. (2008). Redistribution and provision of public goods in an economic federation. *Journal of Public Economic Theory* 10(1), 125–143.
- ARONSSON, T., LUNDBERG, J. OCH WIKSTRÖM, M. (2000). The impact of regional public expenditures on the local decision to spend. *Regional Science and Urban Economics* 30(2), 185–202.
- ARONSSON, T., MICHELETTO, L. OCH SJÖGREN, T. (2014). A note on public goods in a decentralized fiscal union: Implications of a participation constraint. *Journal of Urban Economics* 84, 1–8.
- ARONSSON, T. OCH WIKSTRÖM, M. (2001). Optimal taxes and transfers in a multilevel public sector. *FinanzArchiv* 58(2), 158–166.
- ARONSSON, T. OCH WIKSTRÖM, M. (2003). Optimal taxation and risk-sharing arrangements in an economic federation. *Oxford Economic Papers* 55(1), 104–120.
- ATKINSON, A. OCH STERN, N. (1974). Pigou, taxation and public goods. *Review of Economic Studies* 41(1), 119–128.
- BASTEN, C., VON EHRLICH, M. OCH LASSMANN, A. (2017). Income taxes, sorting and the costs of housing: Evidence from municipal boundaries in Switzerland. *Economic Journal* 127(601), 653–687.
- BESLEY, T. OCH CASE, A. (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *American Economic Review* 85(1), 25–45.

- BESLEY, T. OCH COATE, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach. *Journal of Public Economics* 87(12), 2611–2637.
- BLOMQUIST, S. (1983). The effect of income taxation on the labor supply of married men in Sweden. *Journal of Public Economics* 22(2), 169–197.
- BLOMQUIST, S. OCH HANSSON-BRUSEWITZ, U. (1990). The effect of taxes on male and female labor supply in Sweden. *Journal of Human Resources* 25(3), 317–357.
- BOADWAY, R. OCH KEEN, M. (1996). Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers. *International Tax and Public Finance* 3(2), 137–155.
- BROWN, C. OCH OATES, W. (1987). Assistance to the poor in a federal system. *Journal of Public Economics* 32(3), 307–330.
- BRÜLHART, M., BUCOVETSKY, S. OCH SCHMIDHEINY, K. (2015). Taxes in cities: Interdependence, Asymmetry, and Agglomeration. I: Duranton, G., Henderson, J. V. och Strange, W. C. (red.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, 1123–1196. Elsevier.
- BRÜLHART, M. OCH JAMETTI, M. (2006). Vertical versus horizontal tax externalities: An empirical test. *Journal of Public Economics* 90(3), 2027–2062.
- BUETTNER, T. (2001). Local business taxation and competition for capital: The choice of the tax rate. *Regional Science and Urban Economics* 31(2–3), 215–245.
- BUETTNER, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics* 90(3), 477–497.
- BUETTNER, T. OCH KRAUSE, M. (2021). Fiscal equalization as a driver of tax increases: Empirical evidence from Germany. *International Tax and Public Finance* 28(1), 90–112.
- CASE, A. (1993). Interstate tax competition after TRA86. *Journal of Policy Analysis and Management* 12(1), 136–148.
- CHIRINKO, R. S. OCH WILSON, D. J. (2017). Tax competition among U.S. states: Racing to the bottom or riding on a seesaw? *Journal of Public Economics* 155, 147–163.
- DAHLBERG, M. OCH EDMARK, K. (2008). Is there a “race-to-the-bottom” in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention. *Journal of Public Economics* 92(5–6), 1193–1209.
- DAHLBERG, M. OCH JOHANSSON, E. (2002). On the vote purchasing behavior of incumbent governments. *American Political Science Review* 96(1), 27–40.

- DAHLBERG, M., MÖRK, E., RATTSSØ, J. OCH ÅGREN, H. (2008). Using a discontinuous grant rule to identify the effects of grants on local taxes and spending. *Journal of Public Economics* 92(12), 2320–2335.
- DAHLBERG, M. OCH RATTSSØ, J. (2010). Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:5. Finansdepartementet.
- DAHLBY, B. (1996). Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants. *International Tax and Public Finance* 3(3), 397–412.
- DAHLBY, B. OCH WARREN, N. (2003). Fiscal incentive effects of the Australian equalization system. *Economic Record* 79(247), 434–445.
- EDMARK, K. OCH ÅGREN, H. (2008). Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies. *Journal of Urban Economics* 63(3), 849–857.
- ELINDER, M. OCH PERSSON, L. (2017). House price responses to a national property tax reform. *Journal of Economic Behavior and Organization* 144, 18–39.
- FELD, L. P. OCH KIRCHGÄSSNER, G. (2001). Income tax competition at the state and local level in Switzerland. *Regional Science and Urban Economics* 31 (2–3), 181–213.
- FELD, L. P. OCH REULIER, E. (2009). Strategic tax competition in Switzerland: Evidence from a panel of the Swiss cantons. *German Economic Review* 10(1), 91–114.
- FEREDE, E. (2017). The incentive effects of equalization grants on tax policy: Evidence from Canadian provinces. *Public Finance Review* 45(6), 723–747.
- GOODSPEED, T. J. (2000). Tax structure in a federation. *Journal of Public Economics* 75(3), 493–506.
- HANES, N. (2007). Temporary grant programmes in Sweden and central government behaviour. *European Journal of Political Economy* 23(4), 1160–1174.
- HANSSON, I. OCH STUART, C. (1987). The suboptimality of local taxation under two-tier fiscal federalism. *European Journal of Political Economy* 3(3), 407–411.
- HILBER, CHRISTIAN A. L. (2017). The economic implications of house price capitalization: A synthesis. *Real Estate Economics* 45(2), 301–339.
- JOHNSON, W. R. (1988). Income redistribution in a federal system. *American Economic Review* 78(3), 570–573.
- KÖTHENBÜRGER, M. (2004). Tax competition in a fiscal union with decentralized leadership. *Journal of Urban Economics* 55(3), 498–513.
- KÖTHENBÜRGER, M. (2007). Ex-post redistribution in a federation: Implications for corrective policy. *Journal of Public Economics* 91(3–4), 481–496.

- LOCKWOOD B. (2002). Distributive politics and the costs of centralisation. *The Review of Economic Studies* 69(2), 313–337.
- LUNDBERG, J. (2021). Horizontal interactions in local personal income taxes. *The Annals of Regional Science* 67(1), 27–46.
- LYYTIKÄINEN, T. (2012). Tax competition among local governments: Evidence from a property tax reform in Finland. *Journal of Public Economics* 96(7–8), 584–595.
- MOLANDER, P. (RED.) (2003). *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- OATES, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- PETTERSSON-LIDBOM, P. (2010). Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test. *American Economic Journal: Economic Policy* 2(3), 154–179.
- PIGOU, A. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- PIGOU, A. (1947). *A Study in Public Finance*. Third revised edition. London: Macmillan.
- REINGEWERTZ, Y. (2018). Corporate taxes and vertical tax externalities: Evidence from narrative federal tax shocks. *Regional Science and Urban Economics* 68(1), 84–97.
- RESCHOVSKY, A. (2019). The tax autonomy of local governments in the United States. Working Paper WPI9ARI. Lincoln Institute of Land Policy.
- REVELLI, F. (2001) Spatial patterns in local taxation: Tax mimicking or error mimicking? *Applied Economics* 33(9), 1101–1107.
- RIKSREVISIONEN (2020). *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?*, RiR 2020:11.
- SCB (2021). Kommunalekonomisk utjämning: Utjämningsåret 2021.
- SMART, M. (2007). Raising taxes through equalization. *Canadian Journal of Economics* 40(4), 1188–1212.
- SOLÉ OLLÉ, A. (2003). Electoral accountability and tax mimicking: The effects of electoral margins, coalition government, and ideology. *European Journal of Political Economy* 19(4), 685–713.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Finansdepartementet.
- STARRETT, D. A. (1988) *Foundations of Public Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRESCH, R. W. (2002). *Public Finance: A Normative Theory*. Second edition. Academic Press.
- WARMING, J. (1911). Om ”grundrente” af fiskegrunde. *Nationalökonomisk Tidskrift* 19(4), 499–505.

- WILDASIN, D. E. (1986). *Urban Public Finance*.  
Fundamentals of Pure and Applied Economics 10.  
Harwood Academic Publishers.
- WILSON, J. D. (1986). A theory of interregional tax  
competition. *Journal of Urban Economics* 19(3), 296–315.
- ZODROW, G. R. OCH MIESZKOWSKI, P. (1986). Pigou,  
Tiebout, property taxation and the underprovision of  
public goods. *Journal of Urban Economics* 19(3), 356–370.







KOMMUNER OCH REGIONER bedriver en omfattande verksamhet som måste finansieras. Den kommunala självstyrelsen ger kommunerna och regionerna rätt att ta ut skatt, och den största delen av intäkterna utgörs också av skatt. I rapporten undersöks det svenska systemet med långtgående lokal beskattningsrätt. Författarna belyser de målkonflikter och effektivitetsproblem som uppstår till följd av att staten, regionerna och kommunerna självständigt bestämmer sina skattesatser samtidigt som de i stor utsträckning delar på samma skattebaser. De analyserar också kommunalbeskattningen i relation till det kommunala utjämningsystemet och statsbidragsfinansieringen.

*Thomas Aronsson* och *Magnus Wikström* är båda professorer i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Umeå universitet.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Skatter i en globaliserad värld«.

ISBN 978-91-88637-71-0



9 789188 637710