

## Så subventionerar staten höga kommunalskatter

JACOB LUNDBERG

### INLÄGG

De svenska kommunerna har full beslutanderätt över sin skattesats. Tanken är att kommuninvånarna ska få bestämma vilken servicenivå de förväntar sig av kommunen och betala kostnaden för detta genom skattsedeln. Problemet är att det finns tre statliga system – jobbskatteavdraget, kommunernas undantag från moms och det kommunala utjämningsystemet – som innebär att kommunala skattehöjningar subventioneras. Detta inlägg beskriver den teoretiska och empiriska litteratur som ger stöd åt hypotesen att dessa subventioner leder till högre kommunalskatter än vad som annars hade varit fallet och presenterar några reformförslag som skulle åtgärda problemen.

### *Jobbskatteavdraget och det kommunala momsundantaget*

Jobbskatteavdraget är en statligt finansierad skattereduktion, men den är direkt proportionell mot kommunalskatten i skattebetalarens hemkommun. Kommuninvånarna blir alltså delvis kompenserade för en kommunalskattehöjning genom att jobbskatteavdraget också höjs. Jobbskatteavdraget uppgick 2018 till 113 miljarder kr, motsvarande 16 procent av kommunalskatteintäkterna. Om en kommun höjer skatten med 100 miljoner kommer kommunmedborgarnas jobbskatteavdrag i snitt att öka med 16 miljoner, så att deras sammanlagda inkomst bara minskar med 84

miljoner. 16 procent av skattehöjningen subventioneras av staten.

Privat konsumtion är som huvudregel momsbelagd i Sverige, medan offentlig konsumtion inte är det.<sup>1</sup> Ur momshänseende är det billigare att ha en hög kommunalskatt och finansiera konsumtion via kommunkassan än att ha låg skatt och finansiera konsumtion privat. Utifrån statistik från SCB beräknar jag den genomsnittliga momssatsen på privat konsumtion till 15 procent. Privat konsumtion är alltså i snitt 15 procent dyrare än kommunal konsumtion samtidigt som jobbskatteavdraget sänker priset på kommunal konsumtion med ytterligare 16 procent. Detta innebär att skattepriset – hur mycket kommuninvånarna måste betala för en krona i ökade kommunala utgifter – är 0,73.<sup>2</sup> Varje krona i ökad kommunal konsumtion subventioneras därmed av staten med 27 öre genom lägre momsintäkter och större ”utgifter” för jobbskatteavdraget. Detta beskrivs i närmare detalj i Lundberg (2017b).

Om kommunens skattebetalare ska stå för hela kostnaden för den kommunala konsumtionen ska skattepriset vara 1. Ett lågt skattepris innebär att kommunal konsumtion är billig relativt privat konsumtion. Ekonomisk teori förutsäger större kommunala utgifter ju lägre skattepriset är (Dahlberg och Rattsø 2010).

Hur kommunens beslutsfattande påverkas av skatteprisets nivå mäts med skattepriselasticiteten, som visar hur kommunens utgifter förändras i procent om skattepriset ökar med en procent. Det finns en del empirisk forskning som skattar skattepriselasticiteten. Några studier sammanfattas i tabell 1. De två svenska studierna – Aronsson och Wik-

*Jacob Lundberg* är doktor i nationalekonomi från Uppsala universitet. Han arbetar som chefsökonom på Timbro. [jacob.lundberg@timbro.se](mailto:jacob.lundberg@timbro.se)

Detta inlägg är en vidareutveckling av rapporten ”Kommunernas incitament för skattehöjningar” (Lundberg 2017b). Författaren vill tacka Caspian Rehbinder för värdefulla kommentarer.

<sup>1</sup> Det kommunala momsundantaget beskrivs närmare av Lundberg (2017a).

<sup>2</sup> Detta beräknas som följer:  $(1-0,16)/(1+0,15) = 0,73$ . Egentligen varierar skattepriset mellan skattebetalarna. Här behandlar jag kommunens skattebetalarkollektiv som en representativ skattebetalare.

Studie	Studerad population	Skattepris-elasticitet
Aronsson och Wikström (1996)	Svenska kommuner, 1990	-0,47
Aronsson m fl (2000)	Svenska kommuner, 1981–86	-0,17
Bergstrom m fl (1982)	Amerikanska skoldistrikt (litteraturgenomgång)	-0,25 till -0,5
Feldstein och Metcalf (1987)	Amerikanska delstater, 1980	-0,29 till -4,11
Holtz-Eakin och Rosen (1988)	Amerikanska kommuner, 1970-talet	-1,8
Becker (1996)	Amerikanska delstater (inkl kommuners utgifter), 1976–86	-2,78
Metcalf (2011)	Amerikanska delstater, 1979–2001	-1,64

Tabell 1  
Empiriska uppskattningar av skattepris-elasticiteter

*Anm:* Skattepriselasticiteten visar den procentuella förändringen av kommunbudgeten när skattepriset på kommunala utgifter ökar med en procent.

*Källa:* Egen sammanställning.

ström (1996) och Aronsson m fl (2000) – använder det faktum att statsbidragen tidigare ökade med kommunalskattesatsen, vilket medförde ett lägre skattepris, för att beräkna elasticiteten. Det finns en större amerikansk litteratur. Den använder bl a variationer i matchande bidrag från delstaterna till skoldistriktet och den federala avdragsrätten för delstatlig inkomstskatt för att uppskatta skattepriselasticiteten.

Med tanke på att en stor del av kommunernas verksamhet är lagstadgad och statligt reglerad är skattepriselasticiteten i Sverige förmodligen inte lika hög som i en del amerikanska studier. Även en förhållandevis låg elasticitet på -0,2 implicerar dock att de kommunala utgifterna skulle minska med sex procent, motsvarande två procentenheter i kommunalskatt eller ca 50 miljarder kr, om skattepriset på svensk kommunal konsumtion höjdes från dagens 0,73 till 1.

#### *Det kommunala utjämningsystemet*

I det kommunala utjämningsystemet ingår en inkomstutjämningskraftigt minskar skillnaderna i skatteintäkter mellan kommuner med hög och låg beskattningsbar inkomst per capita (s k skattekraft). Kommunerna kompense-

ras till ca 95 procent (85 procent för de tio rikaste kommunerna) om inkomsterna i kommunen minskar.

Det spelar roll eftersom utjämningsystemet på detta sätt skyddar kommunerna från de negativa dynamiska effekterna av en skattehöjning. Högre kommunalskatt minskar incitamenten att arbeta i kommunen, vilket påverkar skattebaserna för bl a kommunalskatt, arbetsgivaravgifter och moms. Lundberg (2017c, 2018) beräknar i sitt huvudscenario att 43 procent av intäkterna från en kommunalskattehöjning på arbetsinkomster faller bort på grund av beteendeförändringar hos skattebetalarna. Justerat för att inte all förvärvsinkomst är arbetsinkomst är siffran 26 procent (Lundberg 2017b). Varje krona som tas från medborgarnas plånböcker kommer alltså att motsvara 74 öre i den offentliga kassan när man tagit hänsyn till dynamiska effekter.

I princip inget av bortfallet på 26 öre kommer att påverka kommunen som fattade beslut om skattehöjningen, eftersom en del påverkar statliga skattebaser och den del som handlar om minskade kommunalskatteintäkter till 95 procent kommer att drabba de andra kommunerna genom utjämningsyste-

met.<sup>3</sup> Den närmast totala inkomstutjämningsen får effekten att kommunerna kan sätta sina skattesatser i princip som om skattebasen är helt oberoende av skattesatsen. Man kan förvänta sig att det leder till högre skattesatser än vad som annars hade varit fallet (Smart 1998).

Flera internationella studier har funnit att en hög grad av inkomstutjämnings mellan delstater, kommuner osv leder till högre skattesatser. Buettner (2006) undersöker hur tyska kommuner påverkas av utjämningsystemet. Han finner starka indikationer på att en högre kompensationsgrad leder till högre företagsskatter. Egger m fl (2010) drar samma slutsats av en analys av en utjämningsreform i delstaten Niedersachsen 1999. Smart (2007) studerar kanadensiska provinser skattepolitik under en 30-årsperiod och finner stora effekter: Han beräknar att en halvering av kompensationsgraden från 100 till 50 procent skulle sänka skattesatserna med sju procentenheter från ett utgångsläge på ca 20 procent.

Det finns också en tänkbar effekt som verkar i en annan riktning, där en kommuns skattehöjning kan leda till ökade intäkter för andra kommuner. Om skattebetalarna svarar på höga kommunalskatter med att flytta till en annan kommun kan skattekonkurrens uppstå där kommunerna sänker skatten mer än de annars hade gjort för att locka till sig höginkomsttagare. Ett utjämningsystem kan motverka sådan konkurrens. Storleken på dessa effekter är en empirisk fråga. Intuitivt verkar det rimligt att sannolikheten är större att

löntagaren svarar på en skattehöjning genom att minska sitt arbetsutbud, än med att flytta till en annan kommun. Dahlby (1996) noterar att de kanadensiska provinserna har infört extraskatter för höginkomsttagare, vilket talar emot att skattekonkurrens skulle vara något betydande fenomen.

### *Har statliga system bidragit till ökande kommunalskatter?*

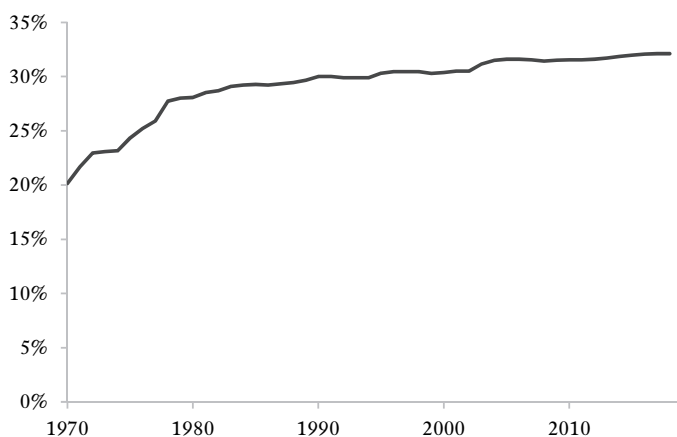
Som figur 1 visar har kommunalskatterna ökat gradvis under de senaste decennierna. De statliga system som identifieras i denna artikel kan ha bidragit till skattehöjningarna.

Moms infördes i Sverige 1969 och höjdes under 1970- och 1980-talen. I samband med skattereformen 1990–91 breddades skattebasen för moms. Samtidigt fick kommunerna rätt att få tillbaka ingående moms vid inköp från den privata sektorn. Kommunernas produktion i egen regi har aldrig varit momsbelagd. Den implicita subventionen har alltså gradvis höjts i takt med stigande skattesatser och en bredare skattebas. Jobbskatteavdraget infördes 2007 och utökades 2008, 2009, 2010 och 2014, vilket ytterligare sänkte skattepriset på kommunal konsumtion (se figur 2).

Huruvida utjämningsystemet subventionerar höga kommunalskatter i högre grad nu än tidigare är inte lika uppenbart. Inkomstutjämnings mellan kommunerna av dagens modell – med närmast hundra procentig utjämnings – infördes 1993. Det innebar en höjning av kompensationsgraden jämfört med det tidigare systemet.<sup>4</sup> Samtidigt, som nämndes ovan, innebar det tidigare sys-

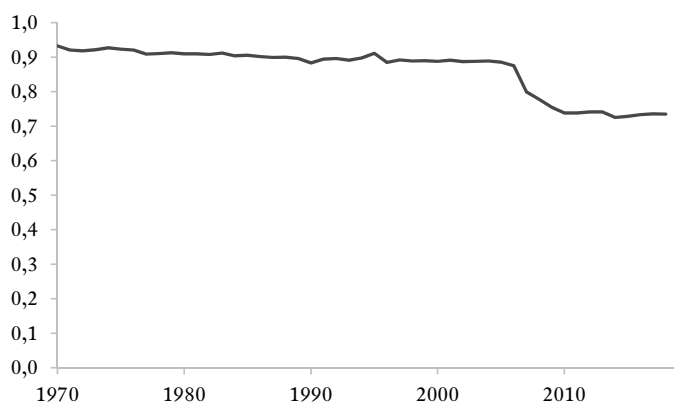
<sup>3</sup> Jag antar att kommunen är så liten att den inte kan påverka snittinkomsten i landet märkbart. För större kommuner är därför effekten av utjämningsystemet något överskattad.

<sup>4</sup> Den tidigare inkomstutjämningsmodellen, som infördes 1966, gick ut på att kommunerna delades in i skattekraftsklasser beroende på demografiska och geografiska förutsättningar. Varje skattekraftsklass hade en garanterad lägstanivå för kommunens skattekraft. Kommuner som låg över garantinivån fick inget utjämningsbidrag (Dahlberg och Rattsø 2010). Exempelvis fick 254 kommuner, med två tredjedelar av landets befolkning, utjämningsbidrag upp till sin garantinivå 1985 (SOU 1985:61, s 16). Deras kompensationsgrad var därmed 100 procent på



Figur 1  
Genomsnittlig kommunalskatt (exkl kyrkoskatt) över tid

Källa: Statistiska centralbyrån (2018).



Figur 2  
Skattepriset på kommunala utgifter över tid

*Anm:* Figuren inkluderar effekterna av momsundantaget och jobbskatteavdraget – inte utjämningsystemet. Den implicita momssubventionen är schablonmässigt beräknad genom att den antas ha följt statens momsintäkter som andel av BNP. Beräkningarna beaktar inte att kommunerna före 1991 inte fick ersättning för moms vid inköp från den privata sektorn.

*Källa:* Egna beräkningar baserade på Stenkula m fl (2014) och Ekonomistyrningsverket (2018).

temet att statsbidraget från utjämningsystemet ökade med kommunalskattesatsen upp till en viss nivå. Denna effekt försvann 1993. Fram till 1973 fanns också ett särskilt bidrag till kommuner med hög kommunalskatt, men det avskaffades eftersom det ansågs bidra till kommunalskattehöjningar.

### Reformförslag

De aspekter av jobbskatteavdraget, momsen och utjämningsystemet som ger incitament till höga kommunalskatter går att åtgärda utan allt för genomgripande reformer. Jobbskatteavdraget kan relativt enkelt göras om så att kopplingen till kommunalskattesatsen i skat-

---

marginalen. För resterande kommuner, med en tredjedel av befolkningen, var kompensationsgraden noll eller låg. Den befolkningsvägda kompensationsgraden kan därmed uppskattas till 67 procent, att jämföra med de 95–100 procent som gällt sedan utjämningsreformen 1993.

tebetalarens hemkommun försvinner, t ex genom att i stället basera skattereduktionens storlek på genomsnittsskatten i riket. Effekten skulle bli att kommunala skattehöjningar inte längre subventionerades av staten genom högre jobbskatteavdrag.

För att åtgärda kommunernas moms gynnade ställning skulle EU-länderna behöva komma överens om att ändra mervärdesskattedirektivet så att medlemsländerna tillåts lägga moms på den offentliga sektorn, som Nya Zeeland gör i dag (Lundberg 2017a). En lösning för att skapa neutralitet mellan privat och kommunalt finansierad konsumtion i Sverige är att den kommunala inkomstskatten beläggs med moms, i likhet med nyzeeländska kommunala fastighets-skatter. Förutom den skatt som går till kommunen skulle medborgaren betala ytterligare 15 procent (eller annan lämplig skattenivå) till staten. Alternativt kan man tänka sig en lösning liknande den som gäller för nyzeeländska centrala myndigheter, så att exempelvis anslaget från kommunkassan till kulturförvaltningen momsbeläggs. I båda fallen skulle statens ökade momsintäkter kunna rabatteras tillbaka till kommunerna genom höjda generella statsbidrag.

Det enklaste sättet att dämpa de snedvridande incitamenten i utjämningsystemet är att minska graden av inkomstutjämning, men det måste vägas mot att skillnaderna i kommunalskatt och/eller servicenivå mellan kommunerna skulle öka. Ett sätt att reformera inkomstutjämnningen för att låta kommunerna behålla en större del av en inkomstökning och samtidigt bibehålla en hög grad av omfördelning mellan kommunerna är att – såsom

föreslås av Karreskog och Kupersmidt (2016) – i större utsträckning basera utjämnningen på geografiska och demografiska faktorer som kommunerna inte kan påverka. Utjämningsystemet under åren 1966–92 hade, och dagens kostnadsutjämning har, sådana inslag. Karreskog och Kupersmidt (2016) visar att ett fåtal faktorer som ålderssammansättningen, andelen högutbildade och andelen utlandsfödda kan förklara 84 procent av inkomstvariationen mellan kommunerna. En fördel med att utjämna efter sådana variabler är också att skattekonkurrens om höginkomsttagare inte kommer att löna sig så länge som de höga inkomsterna kan förklaras av observerbara faktorer.

Av politiska och EU-rättsliga skäl kan det vara svårt att genomföra dessa reformer. Som en mindre elegant lösning kan man tänka sig att i stället införa en permanent kommunalskattebroms, så att statsbidragen minskar för en kommun som höjer skatten och tvärtom. Om skattebromsen ska motsvara storleken på de subventioner som beräknats ovan borde 46 procent av en skattesänkning kompenseras av staten.<sup>5</sup> Det ligger nära de 50 procent som valdes för den tillfälliga kommunalskattebroms som var i kraft 1997–99.

### *Slutsatser*

Jobbskatteavdragets koppling till kommunalskatten, kommunernas momsundantag och det kommunala utjämningsystemet innebär att en kommun som höjer skatten subventioneras av staten och de andra kommunerna. Det finns empiriskt stöd för att subventioner av det slaget leder till högre skattesatser. Sedan 1970-talet har den genomsnitt-

<sup>5</sup> Eftersom skattepriset är 0,73 kostar varje krona i ökad kommunal konsumtion 73 öre i skattehöjning för kommunens invånare. 27 öre subventioneras av staten. Av de 73 örena faller 26 procent, alltså 19 öre, bort på grund av dynamiska effekter. Totalt orsakar kommunen därmed 46 öre i skattebortfall hos staten och andra kommuner för varje krona i ökade utgifter. Den eventuella förekomsten av skattekonkurrens mellan kommunerna kan vara skäl att välja en något lägre procentsats.

liga momssatsen på privat konsumtion ökat, jobbskatteavdraget införts och utjämningen blivit mer omfattande. Det kan ha bidragit till de stigande kommunalskatterna under samma period.

Incitamenten för kommunala skattehöjningar kan åtgärdas genom att jobbskatteavdragets nivå görs oberoende av kommunsattesatsen i skattebetalarens hemkommun, genom att EU:s mervärdesskattedirektiv ändras för att möjliggöra att kommunerna helt införlivas i momssystemet och genom att inkomstutjämningen mellan kommunerna baseras på demografiska och geografiska förutsättningar i stället för på genomsnittsinkomst. Ett annat alternativ är att införa en permanent kommunalskattebroms.

## REFERENSER

- Aronsson, T, J Lundberg, och M Wikström (2000), "The Impact of Regional Public Expenditures on the Local Decision to Spend", *Regional Science and Urban Economics*, vol 30, s 185-202.
- Aronsson, T och M Wikström (1996), "Local Public Expenditure in Sweden: A Model Where the Median Voter Is Not Necessarily Decisive", *European Economic Review*, vol 40, s 1705-1716.
- Becker, E (1996), "The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect", *Public Choice*, vol 86, s 85-102.
- Bergstrom, T C, D L Rubinfeld och P Shapiro (1982), "Micro-based Estimates of Demand Functions for Local School Expenditures", *Econometrica*, vol 50, s 1183-1205.
- Buettner, T (2006), "The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy", *Journal of Public Economics*, vol 90, s 477-497.
- Dahlberg, M och J Rattsø (2010), "Statliga bidrag till kommunerna - i princip och praktik", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:5, Finansdepartementet, Stockholm.
- Dahlby, B (1996), "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants", *International Tax and Public Finance*, vol 3, s 397-412.
- Egger, P, M Koethenbueger och M Smart (2010), "Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany", *Journal of Public Economics*, vol 94, s 235-246.
- Ekonomistyrningsverket (2018), "Tidsserier, statens budget m m 2017", [www.esv.se/publicerat/publikationer/2018/tidsserier-statens-budget-m.m.-2017](http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2018/tidsserier-statens-budget-m.m.-2017)
- Feldstein, M och G Metcalf (1987), "The Effect of Federal Tax Deductibility on State and Local Taxes and Spending", *Journal of Political Economy*, vol 95, s 710-736.
- Holtz-Eakin, D och H S Rosen (1988), "Tax Deductibility and Municipal Budget Structure", i Rosen, H S (red), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, University of Chicago Press, Chicago.
- Karreskog, G och I Kupersmidt (2016), "Kommunalråd utan ansvar", Timbro, Stockholm.
- Lundberg, J (2017a), "Kommunernas momsundantag", Timbro, Stockholm.
- Lundberg, J (2017b), "Kommunernas incitament för skattehöjningar", Timbro, Stockholm.
- Lundberg, J (2017c), "Analyzing Tax Reforms Using the Swedish Labour Income Microsimulation Model", Department of Economics Working Paper 2017:12, Uppsala universitet.
- Lundberg, J (2018), "Ett nytt sätt att utvärdera skatteförändringar", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 6, s 38-45.
- Metcalf, G E (2011), "Assessing the Federal Deduction for State and Local Tax Payments", *National Tax Journal*, vol 64, s 565-590.
- Smart, M (1998), "Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers", *Canadian Journal of Economics*, vol 31, s 189-206.
- Smart, M (2007), "Raising Taxes through Equalization", *Canadian Journal of Economics*, vol 40, s 1188-1212.
- SOU 1985:61, *Skatteutjämningsystemet, betänkande från Skatteutjämningskommittén*.
- Statistiska centralbyrån (2018), "Medelskattesatser 1930-2019, hela riket", [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/tabell-och-diagram/medelskattesatser-hela-riket](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/tabell-och-diagram/medelskattesatser-hela-riket).
- Stenkula, M, D Johansson och G Du Rietz (2014), "Marginal Taxation on Labour Income in Sweden from 1862 to 2010", *Scandinavian Economic History Review*, vol 62, s 163-187.