

# Statens stabilisering av kommunernas inkomster

## LINDA ANDERSSON

är fil dr och verksam som forskare vid nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet. Hennes forskning rör främst kommunal och regional ekonomi med studier av skatte- och transfereringssystemens betydelse för riskdelning och effektivitet.

Linda.Andersson@econ.umu.se

*Kommuner drabbas ibland av chocker med långtgående konsekvenser, som t ex när ett dominerande företag i en liten kommun lägger ner verksamheten. Olika typer av arrangemang för riskdelning mellan kommuner kan i sådana situationer bidra till att stabilisera inkomsten på kommunnivå. I denna uppsats diskuteras i vilken utsträckning staten kan agera försäkringsgivare för kommunerna med hjälp av skatte- och transfereringssystemen samt vilka fördelar som kan finnas med ett sådant arrangemang jämfört med att ansvaret för att stabilisera inkomsterna läggs på kommunerna själva. Författaren visar att den svenska staten tillhandahåller relativt mycket riskdelning i en internationell jämförelse, men att de statliga skatte- och transfereringssystemen överlag fyller en större omfördelande än stabiliserande funktion.*

Att inkomsten är någorlunda stabil över tiden är viktigt för att kunna planera för framtiden. Detta gäller för hushåll, liksom för kommuner och landsting.<sup>1</sup> Ekonomin påverkas emellertid ständigt av chocker som påverkar inkomsterna. På kommunnivå kan dessa chocker få långtgående negativa konsekvenser, t ex när kommunen drabbas av omfattande företagsnedläggningar. Särskilt för mindre kommuner med liten variation i näringsstrukturen kan sådana chocker bli kännbara. Oftast drabbas dock inte alla kommuner på samma sätt, utan en del av de chocker kommunerna utsätts för är helt kommunspecifika. Därmed finns utrymme för riskdelning mellan kommuner som ett sätt att stabilisera de enskilda kommunernas inkomster.

I dagens samhälle finns det många alternativ för att försäkra sig mot osäkerhet. Det kan t ex röra sig om att köpa en vanlig försäkring hos ett försäkringsbolag, att köpa en försäkring via terminsmarknaden, där man köper och säljer varor till ett i förväg fastställt pris för framtida leverans, eller att genomföra portföljinvesteringar på kapitalmarknaden (dvs köpa aktier, obligationer eller andra finansiella instrument). Eftersom försäkringstagaren ofta har bättre information om sin riskkänslighet än försäkringsgivaren, kan det i vissa fall innebära att det inte finns någon privat försäkringsgivare som är villig att erbjuda försäkring.

Genom sina olika kontrollsystem kan staten ibland ha tillgång till mer information om försäkringstagaren än privata försäkringstagare, vilket kan motivera att staten agerar försäkringsgivare. Det sätt som staten kan tillhandahålla en försäkring mot inkomstbortfall på är genom att använda

<sup>1</sup> Benämningen kommun kommer i fortsättningen att avse både kommun och landsting om inget annat specificeras.

Jag vill tacka Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) för finansiellt stöd samt Karolina Ekholm och Jonas Vlachos för värdefulla synpunkter.

skatter och transfereringar. Genom att kompensera hushåll eller kommuner för inkomstbortfall med hjälp av skattefinansierade transfereringar kan staten bidra till att stabilisera inkomsten. En förutsättning är att inkomstförändringarna varierar mellan hushållen eller kommunerna.

Kommunspecifika risker tenderar att utjämnas på nationell nivå, vilket innebär att det finns utrymme för att stabilisera kommunernas inkomster med hjälp av inkomstöverföringar mellan kommuner. I ett sådant system kan staten spela en potentiell roll som försäkringsgivare. Det är av intresse både för de enskilda regionerna och för nationen som helhet att dessa arrangemang finns för att kunna säkerställa ekonomisk stabilitet och/eller en viss ekonomisk standard.

Syftet med denna artikel är att analysera i vilken utsträckning svenska staten med hjälp av skatte- och transfereringssystemen kan bidra till att försäkra invånarnas och regionernas möjlighet till en stabil inkomst. Hur viktig är denna stabiliseringsfunktion i förhållande till andra mekanismer för stabilisering? Hur stor del av en chock stabiliseras i Sverige jämfört med i andra länder? Vilka problem finns förknippade med riskdelningsarrangemang och vilka skäl finns till att inte låta kommunerna själva ansvara för stabiliseringen? Detta är frågor som kommer att beröras i denna artikel.

## 1. Riskdelning mellan regioner

Två olika motiv har dominerat analysen i studier av regional riskdelning.<sup>2</sup> Det ena handlar om individernas och konsumenternas möjlighet att diversifiera regional risk för att uppnå en stabil konsumtionsnivå. Det finns olika valmöjligheter för att åstadkomma detta. Individen kan t ex bygga upp en tillräckligt diversifierad portfölj på kapitalmarknaden eller låna pengar på kreditmarknaden i dåliga tider. Eftersom dessa marknadsalternativ ibland inte är tillgängliga för alla individer kan det behövas ett komplement, vilket kan erbjudas genom statliga skatter och transfereringar. Om skattebetalningarna och transfereringarna varierar med inkomsten kommer man att betala mer skatt i goda tider och få mer transfereringar (t ex arbetslöshetsunderstöd) i sämre tider. Härigenom blir det möjligt för invånarna att upprätthålla en stabilare konsumtionsnivå över tiden än om dessa alternativ inte fanns. Om vi utgår från att inte alla regioner drabbas lika av en chock, dvs att chockerna är asymmetriska eller okorrelerade, bör därför staten utforma skatte- och transfereringssystemen så att regionens disponibla inkomst varierar med den genomsnittliga inkomsten i riket istället för med regionens egen inkomst.<sup>3</sup>

Det andra sättet att se på riskdelning tog fart i samband med diskussionen kring införandet av en europeisk monetär union (EMU). I en mone-

<sup>2</sup> von Hagen (2000) ger en mer detaljerad och rik översikt över de olika inriktningarna.

<sup>3</sup> Som Persson och Tabellini (1996) påpekar bör dock regionerna betala en riskpremium som varierar mellan regionerna beroende på hur benägna de är att drabbas av chocker.

tär union finns inte möjligheten att använda växelkursen som instrument för att stabilisera ekonomiska fluktuationer i t ex efterfrågan på regions- eller landsnivå. Man måste därför förlita sig på andra mekanismer såsom pris- och löneförändringar, produktionsfaktorernas rörlighet samt skatte- och transfereringssystemens förmåga att korrigera för variationerna inom unionen.<sup>4</sup> I MacDougall-rapporten (1977), som skrevs på uppdrag av EG-kommissionen, hade man stor tilltro till offentliga sektorns förmåga att via skatte- och transfereringssystemen både omfördela mellan regioner och utjämna chocker dem emellan, åtminstone inom länderna. På sidan 35 i rapporten kan man läsa att Storbritanniens och Frankrikes skatte- och transfereringssystem uppskattas att automatiskt kunna stabilisera mellan 50 och 75 procent av en inkomstchock. Man menade vidare att detta troligtvis skulle kunna generaliseras till andra liknande länder.<sup>5</sup> Senare empiriska studier har visat att MacDougall-rapporten klart överskattade stabiliseringsutrymmet i det fiskala systemet (se avsnitt 4).

## 2. Varför inte låta kommunerna själva ansvara för stabilisering?

När man diskuterar försäkringskontrakt brukar två typer av problem dyka upp vilka har att göra med informationsasymmetri, dvs att försäkringstagaren ofta har mer information om hur riskkänslig hon är än vad försäkringsgivaren har ('*adverse selection*') och att försäkringsgivaren inte kan observera eventuella åtgärder försäkringstagaren tar för att manipulera risken för att försäkringen utlöses ('*moral hazard*'). Vad gäller riskdelningsprojekt där staten utjämnar kommunala inkomstvariationer är det främst incitamentsproblem kopplade till *moral hazard* som är aktuella. Om kommuner är fullt försäkrade kommer de inte att bära någon del av kostnaden för egenhändigt fattade beslut. Detta kan leda till att alltför riskabla projekt genomförs, att man stödjer företagsetableringar som är tveksamma och att det kommunala beslutsunderlaget blir bristfälligt. Det finns med andra ord en risk att kommuner kommer att överinvestera i osäkra projekt eller att underinvestera i projekt som skulle kunna minska sannolikheten att kommunen påverkas av ofördelaktiga chocker. Slutsatsen av detta resonemang är att kommunerna inte bör erhålla full försäkring mot lokala inkomstvariationer, utan att det bör finnas en viss självrisk. *Moral hazard*-problem som uppstår vid statliga transfereringar till de svenska kommunerna behandlas av Dahlberg och Pettersson-Lidbom i detta temanummer.

Eftersom det finns många olika sätt att försäkra sig mot osäkerhet och ovan nämnda incitamentsproblem uppstår i ett system där staten utjämnar inkomsterna mellan regionerna kan man fråga sig om det inte vore effekti-

<sup>4</sup> Mundell (1961) diskuterar i sin klassiska uppsats vad som karakteriserar ett optimalt valutaområde och poängterar bland annat vikten av arbetskraftens rörlighet.

<sup>5</sup> Däremot hade man mindre tilltro till att EG, som överstatlig institution, men med betydligt mer begränsad budget, skulle kunna tillhandahålla en fullgod stabiliseringsmekanism.

vare att låta kommunerna själva ansvara för sin försäkring. Låt oss titta lite närmare på några försäkringsalternativ och se varför dessa framstår som mindre attraktiva och effektiva än en försäkring via den statliga budgeten.<sup>6</sup>

En, åtminstone teoretisk, möjlighet är att ett antal kommuner självmant går samman och skriver försäkringskontrakt sinsemellan för att därigenom kunna skydda sig mot variation i den egna inkomsten. I praktiken kommer detta dock att vara svårt att genomföra då kommunerna på egen hand måste söka rätt på andra kommuner som är tillräckligt olika för att inte påverkas av en chock vid samma tidpunkt och på samma vis. Detta försvåras ytterligare av att det kan vara förknippat med liknande informationsasymmetri som diskuterats ovan, dvs *adverse selection* och *moral hazard*.

Genom att agera på kapitalmarknaden för att placera sina medel i goda tider och istället låna när konjunkturen viker skulle kommunerna i princip kunna behålla en stabil ekonomi både på kort (över konjunkturcykeln) och lång sikt. Eftersom finansiellt tyngda kommuner p g a kreditrestriktioner kan ha svårt att få tillgång till fördelaktiga lån kommer dock användandet av kapitalmarknaden som försäkring att framstå som ett dyrare alternativ än försäkring via den statliga budgeten. Dessutom kan alltför hög lånefinansiering leda till s k *bail out*-problem, vilka uppstår då en kommun inte klarar av sina betalningsåtaganden och staten måste rädda kommunen genom att överta betalningsansvaret. Att försöka undvika detta problem genom att utforma en policy som förbjuder staten att rädda nödställda kommuner ur sådana situationer är dömt att misslyckas eftersom en sådan policy inte är trovärdig; en kommun kan knappast tillåtas gå i konkurs och därför måste staten agera som yttersta garant.

Från och med verksamhetsåret 2000 har de svenska kommunerna krav på budgetbalans, vilket ger dem ett begränsat utrymme att använda egen finanspolitik för att dämpa effekterna av en chock. Det finns en risk för att balanskravet kan förstärka de negativa effekterna av en chock och alltså verka destabiliserande. I en konjunkturedgång kan kommunerna tvingas dra ner på verksamheten p g a lägre skatteintäkter, alternativt höja skatten för att finansiera existerande verksamhet. Balanskravet kan å andra sidan ha en disciplinerande effekt på kommunerna då det förhindrar alltför hög upplåning, vilket i sin tur kan minska *bail out*-problemen och även verka stabiliserande. Det finns emellertid inte någon tydlig sanktionsmöjlighet mot kommuner som inte efterlever balanskravet, vilket begränsar balanskravets positiva effekt när det gäller att komma tillrätta med för stora finansiella risktaganden. Vilken nettoeffekten blir är en empirisk fråga och påverkas av hur nära budgetbalans kommunerna ligger innan chocken realiserar.<sup>7</sup>

En annan begränsning med aktiv kommunal finanspolitik är att invånarna inser att om kommunen ökar sina utgifter för att minska effekterna

<sup>6</sup> Det finns naturligtvis även en avvägning mellan hur mycket staten bör lägga sig i kommunala angelägenheter för att tillhandahålla stabilisering och det kommunala självstyret. En sådan diskussion ligger utanför ramen för denna artikel.

<sup>7</sup> Se SOU 2002:16, avsnitt 7.2, för en närmare diskussion kring balanskravet och hur det påverkar kommunernas stabiliseringsutrymme.

av en negativ chock kommer det att behöva följas av en framtida ökning av skatteintäkterna. Detta kan medföra att åtgärden inte får någon effekt, s k *rikardiansk ekvivalens*. En effektivare lösning är istället att staten hanterar stabiliseringen genom att poola kommunernas (icke-perfekt korrelerade) risker. Det är då inte längre entydigt så att ökade bidrag (eller minskade skattebetalningar) i en kommun innebär att samma kommun i framtiden måste öka sina skatter. Bidragen kommer ju nämligen från skattebetalningar i samtliga kommuner.

Ofta finns det någon form av avvägning mellan riskdelning och olika aspekter av effektivitet. Antag att en kommun vill lindra effekterna av en negativ chock genom att bedriva egen finanspolitik och kommunen beslutar att t ex bygga en ny sporthall. Om de politiska beslutsfattarna inte tar hänsyn till att även boende i grannkommunerna kan utnyttja sporthallen, utan att själva vara med och finansiera den, uppstår s k *överspillningseffekter* (eller s k *horisontella externa effekter*). Ur samhällsekonomiskt perspektiv blir slutsatsen att kommunen tenderar att tillhandahålla för liten kvantitet av de varor och tjänster som spiller över. På samma vis kan en höjning av den kommunala skattesatsen för att finansiera finanspolitiken ge upphov till horisontella externa effekter då en förändring i en kommuns skattesats påverkar invånarnas incitament att flytta och därmed även skattebasen i andra kommuner. Kommunerna kan därmed tendera att sätta ineffektivt låga skattesatser. Båda dessa exempel visar på begränsningar med egen kommunal finanspolitik.

I Sverige, liksom i många andra länder, används dessutom inkomstbeskattning på både lokal, regional och central nivå och de olika myndighetsnivåerna delar därför på samma skattebas. Kommunala beslut interagerar därmed med beslut som fattas på de andra nivåerna i den offentliga organisationen. En s k *vertikal extern effekt* kan uppstå om kommunerna inte tar hänsyn till att en höjning av den kommunala inkomstskattesatsen kan leda till att landstingets och statens skattebaser minskar genom ett minskat arbetsutbud. Följden blir att kommunerna tenderar att underskatta den samhällsekonomiska kostnaden för att skattefinansiera sina utgifter, vilket gör att skattesatserna tenderar vara ineffektivt höga.

Finns det möjlighet för staten att hantera den bristande effektivitet som uppstår via horisontella och vertikala externa effekter och samtidigt erbjuda riskdelningsarrangemang för att försäkra regionerna mot chocker? I fallet med överspillningseffekter visar det sig vara ett delikat problem där riskdelning endast kan erhållas till priset av ett mindre effektivt tillhandahållande av offentliga varor och tjänster. Lockwood (1999) visar att förekomsten av externaliteter kan skapa ineffektivitet åt båda håll. Den kan leda till antingen för mycket eller för lite av den tjänst som spiller över beroende på om det innan chocken realiserats finns hög eller låg efterfrågan på tjänsten i kommunen.

Om istället ineffektiviteten beror på att olika nivåer i den offentliga sektorn delar på samma skattebas kommer den optimala graden av risk-

delning bl a att bero på hur lika kommunerna är före chockerna realiseras (Aronsson och Wikström 2003). Om kommunerna är identiska är det möjligt att utforma en statlig politik som internaliserar externaliteten samtidigt som kommunerna får tillgång till full riskdelning. Detta kan åstadkommas genom ett system för inkomstutjämning som liknar det som används i de nordiska länderna och som oftast motiveras utifrån omfördelningsmotiv. I realiteten är dock kommunerna sällan identiska, utan det finns ofta inneborende skillnader redan före eventuella chocker. Under dessa omständigheter kan staten visserligen förbättra resursallokeringen med hjälp av det fiskala systemet, men kostnaden för att låta lågriskkommuner subventionera högriskkommuner kommer att vara alltför hög för att det ska vara optimalt med full riskdelning.

### 3. Riskdelning och omfördelning

Som vi såg ovan finns det möjlighet att använda det traditionella omfördelningssystemet för att dämpa effekter som uppstår på grund av osäkerhet, dvs det kan användas för att uppnå riskdelning. Detta verkar vara fallet även då man bortser från den typ av ineffektivitet som diskuterades ovan (Boadway och Wildasin 1990, Lee 1998). Omfördelningssystemets användbarhet för riskdelning begränsas dock av arbetskraftens rörlighet. Om kostnaden för rörlighet är förhållandevis låg kommer effekten av chocker att dämpas genom att invånarna helt enkelt flyttar. Eftersom det är politiska beslut som avgör utformningen av omfördelningssystemet kommer den politiska processen att avgöra avvägningen mellan riskdelning och omfördelning. Denna avvägning försåras av att invånare i regioner med olika utsatthet för risk (hög- och lågriskkommuner) har olika önskemål om fördelningen mellan riskdelning och omfördelning (Persson och Tabellini 1996).

Låt oss stanna upp en stund och fundera på vad som egentligen avses när vi diskuterar stabilisering och riskdelning i detta sammanhang. Antag att en region drabbas av en negativ chock som gör att inkomsten, och därmed även skattebetalningen, faller samtidigt som övriga regioners skattebetalningar inte ökar i motsvarande grad. Då uppstår ett underskott som måste täckas via framtida skatter av samtliga regioner. Eftersom även den drabbade regionen måste vara med och betala underskottet innebär detta att man har omfördelat inkomsten över tiden (*intertemporal transfers*) snarare än tillhandahållit en mellanregional försäkring (riskdelning) mot variation i den permanenta inkomsten (*interregional transfers*).<sup>8</sup>

I praktiken förekommer båda typerna av omfördelningar samtidigt och frågan är vilka kriterier som är viktiga för att det ska finnas utrymme för mellanregional riskdelning via de statliga skatte- och transfereringssystemen. Fatás (1998) menar att en förutsättning är att korrelationen mellan den reala tillväxten i regionernas inkomst är relativt låg; den bör åtminstone

<sup>8</sup> Fatás (1998).



Tabell 1  
Volatilitet i real  
BNP-tillväxt och real  
tillväxt i taxerad för-  
värvsinkomst (fysiska  
personer) i Sverige,  
1993–2002

Län	BNP			Inkomst		
	$\sigma_i$	$\sigma_i / \sigma_{-i}$	korr	$\sigma_i$	$\sigma_i / \sigma_{-i}$	korr
Stockholm	2,421	1,436	0,094	2,230	1,623	0,826
Uppsala	2,443	1,454	-0,106	1,587	1,046	0,976
Södermanland	2,841	1,786	0,592	1,329	0,871	0,931
Östergötland	4,273	2,617	0,149	1,450	0,952	0,980
Jönköping	2,469	1,569	0,819	1,441	0,946	0,962
Kronoberg	2,480	1,557	0,658	1,364	0,896	0,962
Kalmar	2,170	1,371	0,875	1,414	0,929	0,961
Gotland	4,336	2,664	0,161	1,731	1,141	0,953
Blekinge	7,493	4,419	-0,159	1,349	0,887	0,968
Skåne	1,511	0,924	0,530	1,436	0,938	0,983
Halland	4,060	2,569	0,408	1,345	0,883	0,981
Västra Götaland	2,713	1,691	0,506	1,542	1,014	0,973
Värmland	2,136	1,329	0,633	1,041	0,678	0,925
Örebro	2,135	1,326	0,608	1,429	0,939	0,959
Västmanland	2,869	1,854	0,895	1,245	0,815	0,943
Dalarna	2,452	1,554	0,798	1,227	0,802	0,896
Gävleborg	4,634	3,022	0,587	1,334	0,873	0,887
Västernorrland	3,890	2,565	0,781	1,210	0,791	0,896
Jämtland	3,402	2,113	0,347	1,344	0,883	0,925
Västerbotten	2,022	1,248	0,522	1,408	0,924	0,944
Norrbottnen	2,889	1,834	0,677	1,138	0,743	0,925
Vägt genomsnitt	2,787	1,820	0,381	1,701	1,199	0,756

Källa: Egen omarbetning av data från Nationalräkenskaperna samt Taxeringsutfallet, SCB.

Not: Med inkomst menas statligt taxerad förvärvsinkomst för fysiska personer. Fastpris beräknat med konsumentprisindex (1980=100).  $\sigma_i$  är standardavvikelsen i real tillväxt i BNP (inkomst) för län i.  $\sigma_{-i}$  är standardavvikelsen i real tillväxt i Sveriges BNP (inkomst), exklusive län i. korr är korrelationen mellan real tillväxt i BNP (inkomst) för län i och real tillväxt i Sveriges BNP (inkomst). För det vägda genomsnittet har befolkningen använts som vikt. På grund av förändringar som år 1993 genomfördes i beräkningsmetoderna för nationalräkenskaperna går det inte att få längre sammanhållande tidsserie.

inte vara perfekt. Dessutom bör det helst vara stor skillnad mellan variationen (volatiliteten) i regionens reala tillväxt och variationen i den aggregerade tillväxten. En slutsats av detta är att skatte- och transfereringssystemen snarast har en omfördelande uppgift om korrelationen mellan regionernas tillväxttrakter (inom en viss tidsperiod) är hög samt om den aggregerade tillväxten uppvisar en betydlig variation över tiden.

Tabell 1 visar mått på volatiliteten i tillväxten i real BNP respektive förvärvsinkomst på länsnivå. Vi kan använda dessa mått för att få en uppfattning om vilka möjligheter det finns för att utjämna chocker i Sverige. Volatiliteten i respektive regions reala BNP-tillväxt varierar mellan 1,511 (Skåne) och 7,493 (Blekinge), medan volatiliteten i regional real inkomst-tillväxt varierar mellan 1,041 (Värmland) och 2,230 (Stockholm). Det intressanta är dock att titta på hur regionernas volatilitet förhåller sig till aggregatets. Den genomsnittliga kvoten är 1,820 för BNP respektive 1,199

för inkomsten. Dessutom är korrelationen mellan standardavvikelsen för en viss region och övriga regioner relativt hög för de flesta län vad gäller inkomst, med en genomsnittlig korrelation på 0,756. Motsvarande korrelation i real BNP tillväxt är betydligt lägre; den genomsnittliga korrelationen uppgår till 0,381. Därmed skulle siffrorna i tabell 1 tyda på att det finns ett mycket litet utrymme för försäkring mot regionala risker i *inkomst* i Sverige. Resultaten för tillväxt i real inkomst i tabell 1 motsvarar i stort sett de resultat Fatás (1998) rapporterar för reala tillväxten i BNP både i USA och EU. Däremot verkar det finnas mer utrymme för riskdelning i Sverige vad gäller BNP. Man bör dock notera att den taxerade inkomsten<sup>9</sup> inkluderar skattepliktiga statliga transfereringar, vilket gör att det verkliga utrymmet för riskdelning underskattas när vi studerar volatiliteten i inkomstillväxt. Det betyder även att kommunernas skattebas är stabilare än individernas löneinkomst.

#### 4. Svensk riskdelning i internationell jämförelse

Vi ska i detta avsnitt diskutera några av de empiriska resultat som framkommit i den internationella forskningen om riskdelning. Det har varit stor diskussion kring dels hur man ekonometriskt bör skatta sambandet, dels vilka beståndsdelar av transfereringssystemet som ska ingå. Vi går inte in på denna diskussion här, utan den intresserade läsaren hänvisas till Mélitz och Zumer (2002) och von Hagen (2000).

Asdrubali, Sørensen och Yosha (1996) föreslår att man med hjälp av nationalräkenskaperna dekomponerar BNP för att se hur dess olika beståndsdelar samvarierar med en förändring i BNP. Den första delkomponenten vi ska använda här är skillnaden mellan regional BNP och inkomst. Denna skillnad utgörs av de nettointkomster som regionen erhåller från (eller betalar till) övriga landet. Förändringar i dessa nettointkomster avspeglar i första hand händelser på kapitalmarknaden, givet att de löneinkomster som genereras över regionsgränserna är begränsade. Om all variation i BNP absorberas via kapitalmarknaden (full riskdelning) så innebär det att samvariationen mellan en förändring i BNP och en förändring i inkomsten är lika med noll. På motsvarande vis utgör skillnaden mellan en regions inkomst och dess disponibla inkomst de nettoskatter som betalas till staten. Samvariationen mellan en förändring i regionens BNP och nettoskatterna avspeglar därför graden av riskdelning som tillhandahålls via det fiskala systemet.

Tabell 2 visar resultaten från några studier där man skattat i vilken utsträckning kapitalmarknaden respektive skatte- och transfereringssystemen kan stabilisera en chock i BNP i olika länder. Tabellen visar att det är stor variation mellan länderna. Totalt sett varierar riskdelningsgraden mellan 33 procent (Spanien) och 84 procent (Sverige). Det framgår tydligt i tabellen att kapitalmarknaden är den största källan till riskspridning, men

<sup>9</sup> Taxerad förvärvsinkomst för fysiska personer minskad med den allmänna pensionsavgiften samt grundavdrag utgör beskattningsbar inkomst, dvs skattebasen.



att även de nationella skatte- och transfereringssystemen bidrar till att stabilisera variationer i regionala BNP (utom i Storbritannien där det fiskala systemet verkar vara destabiliserande). Det är viktigt att notera att det i resultaten för stabilisering via kapitalmarknaden inte går att separera mellan sådan inkomststabilisering som sker genom att invånarna erhåller faktorinkomster från andra regioner och sådan som sker genom att företagen anpassar sitt sparande. Det går inte heller att fullt ut separera mellan marknadsbaserad inkomststabilisering och stabilisering via det statliga fiskala systemet, beroende på att inkomstmåttet innehåller skattepliktiga transfereringar. Detta kan förklara Sveriges oväntat höga riskdelningsgrad via kapitalmarknaden, vilken således till viss del kan härröra från det fiskala systemet.

Som läsaren förmodligen redan noterat är länderna som finns upptagna i tabell 2 relativt olika och skiljer sig åt t ex vad gäller storlek, typ av stat (enhetsstat eller federal stat) och hur omfattande omfördelnings- och utjämningsystem som tillämpas. Både Kanada och Tyskland, som är stora federala stater, såväl som Sverige, som är en liten enhetsstat, har väl utbyggda transfereringssystem för att minska inkomstskillnader mellan provinserna, förbundsstaterna respektive kommunerna. Dessa utjämnings-

Tabell 2  
Procentuell andel av  
en chock i BNP som  
stabiliseras inom  
olika länder

Land	Period	Antal regioner	Kapitalmarknaden	Skatte- och transfereringssystemen	Summa
Italien	1983–1992	20	79,9 (3,7)	1,1 (IT)	81,0 (4,2)
Japan	1975–1993	47	22,7 (2,1)	IT	IT
Kanada	1979–1995	5	55,9 (5,6)	6,9 (IT)	62,8 (6,9)
Spanien	1981–1991	16	19,2 (5,4)	14,3 (IT)	33,5 (7,9)
Storbritannien	1978–1993	11	37,8 (5,8)	-2,7 (IT)	35,1 (7,6)
Sverige	1985–1993	20	73,2 (8,2)	12,3 (3,5)	84,0 (6,4)
Västtyskland	1970–1997	10	IT	14,9 (IT)	IT
USA	1977–1994	50	59,2 (1,5)	5,6 (IT)	64,8 (1,6)

*Källor:* Kalemli-Ozcan, Sørensen och Yosha (2003) för Italien, Japan, Kanada, Spanien, Storbritannien och USA, Andersson (2004a) för Sverige samt Buettner (2002) för Västtyskland. *Not:* Standardfel inom parentes. IT: inte tillgängligt. Stabiliseringsgraden via skatte- och transfereringssystemen ( $\beta_F$ ) har för de flesta länder approximerats som skillnaden mellan summan ( $\beta_K + \beta_F$ ) och stabiliseringsgraden via kapitalmarknaden ( $\beta_K$ ), genom att notera att  $1 = \beta_K + \beta_F + \beta_U$ , där  $\beta_U$  är den icke-stabiliserade delen av en chock. Buettner (2002) skattar effekten separat för olika delar av det fiskala systemet och summerar sedan dessa för att få den sammanlagda stabiliseringsgraden via skatte- och transfereringssystemen. Därför saknas standardfel för Västtyskland.

system är oftast uppbyggda i omfördelningssyfte, men skulle mycket väl även kunna fylla en riskdelande funktion. Enligt tabell 2 har Tyskland och Sverige betydligt mer stabilisering via det fiskala systemet än de flesta av de andra länderna.<sup>10</sup> Däremot är riskdelningsgraden i Kanadas fiskala system betydligt lägre och ligger i nivå med den i USA.<sup>11</sup> Det innebär att även om vi delar upp länderna i grupper baserat på olika kriterier så framgår inget tydligt mönster vad gäller hur variationer i BNP stabiliseras.

Merparten av den empiriska forskningen har fokuserat på det fiskala systemet som kanal för riskdelning. Detta hänger samman med dels att tillgängligheten på data för andra kanaler är relativt dålig, dels att intresset varit fokuserat på i vilken utsträckning de automatiska stabilisatorerna och finanspolitiken kan ersätta växelkursen i en europeisk monetär union. Många studier har använt amerikanska och kanadensiska data för att dra lärdom från dessa länder som exempel på monetära unioner.<sup>12</sup> Senare har denna forskningslitteratur utvidgats med studier som använt data från europeiska länder.

Som redan antytts är det inte alltid enkelt att skilja mellan *omfördelande* och *riskdelande* effekter i skatte- och transfereringssystemen. Det finns tydliga riskdelningsmotiv i att använda t ex höga marginalskatter, tillfälliga skattelättnader och bidrag som arbetslöshetsunderstöd, medan t ex progressivitet i skattesystemet och program för att minska långsiktiga inkomstskillnader har klara omfördelande och utjämnande effekter. Båda typerna av politik förekommer ofta samtidigt och är inte nödvändigtvis oberoende av varandra. Det är dock numera accepterat i den empiriska litteraturen att försöka skilja mellan omfördelande och riskdelande effekter. Detta görs vanligtvis genom att dekomponera sambandet mellan inkomst och disponibel inkomst (skillnaden utgör nettoskatten) i effekter som påverkar den *långsiktiga* och permanenta inkomsten och effekter som påverkar den *kortsiktiga* variationen i inkomsten.

För samtliga länder som visas i tabell 3, med undantag för USA, är skatte- och transfereringssystemen i större utsträckning omfördelande än inriktade på att tillhandahålla stabilisering av en temporär inkomstvariation. Detta är kanske inte så förvånande med tanke på ländernas olika inställning till i vilken grad offentliga sektorn bör blanda sig i invånarnas ekonomiska angelägenheter. Vi bör återigen notera att inkomstmättet som används i tabell 3 innehåller skattepliktiga transfereringar, vilket gör att graden av riskdelning och omfördelning förmodligen underskattas, speciellt i länder som Sverige som t ex har relativt generös arbetslöshetsförsäkring.

<sup>10</sup> Även Spanien har en relativt hög grad av riskdelning via skatter och transfereringar.

<sup>11</sup> Boadway och Hayashi (2004) har utvärderat det kanadensiska utjämnningssystemet och finner att det dessutom innehåller destabiliserande element, vilket kan skapa mer variabilitet i provinsernas intäkter än om utjämnningssystemet inte hade tillämpats.

<sup>12</sup> Sala-i-Martin och Sachs (1992), von Hagen (1992) och Asdrubali, Sørensen och Yosha (1996) är tre tidiga studier där man använde amerikanska data för att mer rigoröst mäta i vilken utsträckning det fiskala systemet kan stabilisera variationer i inkomsten. Dessa studier har utgjort en viktig utgångspunkt för den efterföljande litteraturen.

Tabell 3  
Omfördelning och  
stabilisering av per-  
sonlig inkomst inom  
olika länder

Land	Period	Antal regioner	Omfördelning	Stabilisering		
				Totalt	Transfer	Skatt
Frankrike	1973–1989	21	0,380 (0,031)	0,171 (0,029)		
Kanada	1965–1988	9	0,164 (0,018)	0,095 (0,016)		
Storbritannien	1971–1993	12	0,260 (0,033)	0,259 (0,028)		
Sverige	1983–2001	289	0,180 (0,041)	0,100 (IT)	0,026 (0,001)	0,074 (0,003)
USA	1960–1994	48	0,158 (0,014)	0,174 (0,006)		

*Källor:* Mélitz och Zumer (2002) för Frankrike, Kanada, Storbritannien och USA samt Andersson (2004b) för Sverige.

*Not:* Standardfel inom parentes. IT: inte tillgängligt.

Enligt de siffror som visades i tabell 1 verkade det finnas mindre utrymme för riskdelning än omfördelning i Sverige, vilket bekräftas av resultaten i tabell 3. Tabell 1 visade dessutom att utrymmet för riskdelning tycks vara större i BNP än i inkomsten. En jämförelse mellan tabell 2 och 3 bekräftar även detta resultat. Sverige utgör därmed ett undantag från en generell tendens till att finna mindre riskdelning via skatter och transfereringar när vi använder BNP som mått jämfört med personlig inkomst.

## 5. Avslutande diskussion

En stabil inkomst eftersträvas för att mildra effekterna av makroekonomiska chocker, som annars skulle försvåra möjligheten att uppnå de makropolitiska målen: hög sysselsättning, prisstabilitet, hög inkomstnivå och ekonomisk tillväxt. Som avslutning vill jag återvända till de frågor som ställdes i början av artikeln.

Vilka problem finns förknippade med riskdelningsarrangemang? Riskdelning är en typ av försäkringskontrakt och ett vanligt problem med sådana kontrakt är att försäkringsgivaren och försäkringstagaren inte har tillgång till samma information. Denna informationsasymmetri kan ge upphov till ett onödigt stort risktagande, vilket medför att försäkringstagaren, kommunen, inte erbjuder full riskdelning utan måste betala en viss självrisk. Kommunerna skulle i princip själva kunna ansvara för stabiliseringen. På grund av bl a samordningsproblem, kommunernas balanskrav och överspillningseffekter visar det sig emellertid vara mer kostsamt och mindre effektivt att låta kommunerna själva hantera stabiliseringsfrågan än att överlämna ansvaret till staten.

I den här artikeln har främst svenska statens roll som försäkringsgivare varit i fokus, dvs stabiliseringsfunktionen i de statliga skatte- och transfe-

reringsystemen. Hur viktig är denna stabiliseringsfunktion i förhållande till andra mekanismer för riskdelning och hur stor del av en chock stabiliseras i Sverige jämfört med i andra länder? De resultat som presenteras i den empiriska forskningslitteraturen visar att kapitalmarknaden över lag är den största försäkringsgivaren mot regionala chocker, men att även det fiskala systemet är en viktig källa till stabilisering. I internationell jämförelse har Sverige relativt mycket riskdelning via det statliga fiskala systemet, där resultaten dessutom förmodligen underskattar dess verkliga betydelse. En närmare granskning av skatte- och transfereringssystemen visar dock att dessa system fyller en större omfördelning funktion än stabiliserande såväl i Sverige som i andra länder (USA undantaget).

Andersson, L (2004a), "Output Smoothing between Regions in Sweden", Umeå Economic Studies 643, Umeå universitet.

Andersson, L (2004b), "Risk-Sharing Provided by the Fiscal System: The Case of Sweden", *Regional Studies*, vol 38, s 269-280.

Aronsson, T och M Wikström (2003), "Optimal Taxation and Risk-Sharing Arrangements in an Economic Federation", *Oxford Economic Papers*, vol 55, s 104-120.

Asdrubali, P, B E Sørensen och O Yosha (1996), "Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990", *Quarterly Journal of Economics*, vol 111, s 1081-1110.

Boadway, R och M Hayashi (2004), "An Evaluation of the Stabilization Properties of Equalization in Canada", *Canadian Public Policy*, vol 30, s 91-109.

Boadway, R och D E Wildasin (1990), "Optimal Tax-Subsidy Policies for Industrial Adjustment to Uncertain Shocks", *Oxford Economic Papers*, vol 42, s 105-134.

Buettner, T (2002), "Fiscal Federalism and Interstate Risk Sharing: Empirical Evidence from Germany", *Economics Letters*, vol 74, s 195-202.

Fatás, A (1998), "Does EMU Need a Fiscal Federation?", *Economic Policy*, vol 26, s 163-203.

von Hagen, J (1992), "Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the US", i Fair, D E och C de Boissieu (red), *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

von Hagen, J (2000), "Fiscal Policy and Intranational Risk Sharing", i Hess, G D och van E Wincoop (red), *Intranational Macroeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Kalemli-Ozcan, K, B E Sørensen och O Yosha (2003), "Risk Sharing and Industrial Specialization: Regional and International Evidence", *American Economic Review*, vol 93, s 903-918.

Lee, K (1998), "Uncertain Income and Redistribution in a Federal System", *Journal of Public Economics*, vol 69, s 413-433.

Lockwood, B (1999), "Inter-Regional Insurance", *Journal of Public Economics*, vol 72, s 1-37.

MacDougall, D (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, vol 1 och 2, Europeiska gemenskapernas kommission, Economic and Financial Series.

Méltiz, J och F Zumer (2002), "Regional Redistribution and Stabilization by the Center in Canada, France, the UK and the US: A Re-assessment and New Tests", *Journal of Public Economics*, vol 86, s 263-286.

Mundell, R (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, vol 51, s 657-665.

Persson, T och G Tabellini (1996), "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution", *Journal of Political Economy*, vol 104, s 979-1009.

Sala-i-Martin, X och J Sachs (1992), "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe and the United States", i Canzoneri, M, P Masson, och V Grilli (red), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S.*, Cambridge University Press, London.

SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, slutbetänkande av utredningen för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svenskt medlemskap i valutaunionen.

## REFERENSER