



**EKONOMI  
HÖGSKOLAN**  
Lunds universitet

**Nationalekonomiska Institutionen  
Kandidatuppsats VT 2011**

## **Finansiering av kommunala utgifter -**

*Finns det anledning att bredda kommunernas skattefinansiering?*

**Handledare:**  
Åsa Hansson

**Författare:**  
Sara Jansson

## **Sammanfattning**

I Sverige ligger ansvaret för stora delar av den offentliga verksamheten på kommunal nivå.

Internationellt sett har svenska kommuner en hög grad av självbestämmande och stort ansvar för viktiga områden samtidigt som en stor del av beskattningen sker på central nivå.

Tillsammans med målet om lika utbud av offentliga tjänster i hela landet innebär det att inkomstutjämnningen mellan kommunerna fått en mycket central roll i den offentliga ekonomin. Uppsatsen ambition är att bedöma om det finns anledning att bredda kommunernas skattefinansiering och vilka skatter/skattebaserna som i så fall kan vara lämpliga.

Teorin och empirin analyseras vidare och leder fram till slutsatsen att en reform av fastighetsavgiften så att den är fortsatt kommunal men blir en mer traditionell fastighetsskatt i den mening att den baseras på taxeringsvärdet och kommunerna själva får välja skattesats.

Detta skulle ge kommunerna en bredare skattebas. På så vis skulle en skatteväxling mellan den mer rörliga inkomstskatten och den mindre rörliga fastighetskatten möjliggöras.

Förhoppningen är då att kommunerna blir mindre beroende av inkomstutjämnning, och det kan öka det lokala ansvaret för finansieringen och tjänsteutbudet.

**Nyckelbegrepp:** Omfördelning, inkomstutjämnning, beskattning, fastighetsbeskattning, kommuner, fiskal federalism

<b>1 INTRODUKTION</b>	<b>5</b>
1.1 INLEDNING	5
1.2 FRÅGESTÄLLNING:	6
1.3 SYFTE:	6
1.4 METOD OCH MATERIAL:	6
1.5 AVGRÄNSNINGAR:	7
1.6 DISPOSITION:	7
<b>2 EKONOMISK TEORI</b>	<b>8</b>
2.1 FISKAL FEDERALISM	8
2.3 FINANSIERING AV OFFENTLIGA UTGIFTER	10
2.4 BESKATTNING AV INKOMST	12
2.5 FASTIGHETSBEKATTNING	13
2.5.1 <i>Prisbildning av fastigheter</i>	14
2.6 STATS BIDRAG	15
<b>3 SVERIGES KOMMUNER</b>	<b>19</b>
3.1 VAD ÄR KOMMUNERNAS ROLL?	19
<b>3.2 FINANSIERING AV DEN KOMMUNALA VERKSAMHETEN</b>	<b>19</b>
3.2.1 <i>Varför varierar kommunernas kostnader och intäkter?</i>	20
3.2.3 <i>Beskattning av inkomst</i>	21
3.4 SKATTEKRAFTEN HAR STOR BETYDELSE	22
3.5 STATLIGA BIDRAG	23
3.5.1 <i>Kommunalekonomisk utjämning</i>	23
3.5.2 <i>Inkomstutjämning</i>	24
3.5.4 <i>Motiv till utjämningsystemet</i>	25
3.5.5 <i>Långtgående inkomstutjämning</i>	25
3.6 FRÅN STATLIG FASTIGHETSSKATT TILL KOMMUNAL FASTIGHETSavgIFT	26
3.6.1 <i>Finansiering av reformen</i>	29
<b>4 DEN SVENSKA FASTIGHETSBEKATTNINGEN</b>	<b>30</b>
4.1 BAKGRUND TILL REFORMEN	30
4.2 SMÅHUSBESKATTNING	30
4.2.2 <i>Kritik mot fastighetsavgiften</i>	32
4.3 SKATT OCH NYTTA	32
4.4 FASTIGHETSavgIFTENS PÅVERKAN PÅ KOMMUNERNAS EKONOMI	34
4.4.1 <i>Utvecklingen mellan 2008 och 2010</i>	35
4.4.2 <i>Effekten för kommuner med en stor andel fritidshus</i>	36
4.5 VARFÖR BLIR INTE EFFEKTEN AV DEN KOMMUNALA FASTIGHETSavgIFTEN STARKARE?	38
4.5 FÖRSLAG PÅ REFORMER	39
4.5.1 <i>Hur skatteväxlingen påverkar skattebördan inom kommunen</i>	41
4.5.2 <i>Omfördelning mellan kommuner</i>	42

<b>5 DISKUSSION</b>	<b>43</b>
5 SLUTSATS	44
5.1 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING	45
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>46</b>
BÖCKER	46
UTREDNINGAR	47
RAPPORTER	47
PROPOSITIONER	48
ARTIKLAR	48
ELEKTRONISKA BÖCKER OCH ARTIKLAR	48
<b>APPENDIX</b>	<b>50</b>
APPENDIX A	50
APPENDIX B	51
APPENDIX C	51

## **1 Introduktion**

*Uppsatsens första kapitel påbörjas med en beskrivning av bakgrunden till studieområdet, vilken utmynnar i uppsatsens problemformulering och syfte. Kapitlet presenterar vald metod för uppsatsen. Avslutningsvis presenteras avgränsningar samt uppsatsens disposition över kommande kapitel.*

### **1.1 Inledning**

I Sverige ligger ansvaret för stora delar av den offentliga verksamheten på kommunal nivå. Den enskilda kommunen har till uppgift att försörja sina invånare med offentliga tjänster, att erbjuda en lokal arena för det privata näringslivet, att fatta beslut om kommunens infrastruktur och att sköta dess förvaltning. Sveriges kommuner varierar dock kraftigt i storlek och har betydande skillnader i både lönesumma och kommunala skatteintäkter per invånare. På så vis skiljer sig kommuner åt i två betydelsefulla aggregat: (a) skatteintäkter per invånare och (b) utgifter för omsorg, skola och hälsovård med mera, per invånare. Detta inverkar på kommunernas möjligheter att erbjuda likvärdig service. För att utjämna för skillnader i skattekraft får de allra flesta kommuner ett statligt inkomstutjämningsbidrag. På så vis sker en utjämning av skattekraft, som garanterar alla kommuner respektive landsting ett i stort sett lika stort skatteunderlag per invånare.

Internationellt sett har svenska kommuner en hög grad av självbestämmande samtidigt som en stor del av beskattningen sker på central nivå. Hur kommunernas fiskala verktyg är utformade har stor betydelse för kommunernas agerande och den samhällsekonomiska effektiviteten i de offentligfinansierade verksamheterna.

För en del kommuner kan det dock uppstå problem när den officiella befolkningsstatistiken inte alltid speglar hur många personer som i realiteten är bosatta eller vistas i en viss kommun. Den ökade mobiliteten i samhället har bland annat inneburit att det blir allt vanligare att människor har fler än ett hem, det vill säga ett permanentboende och ett delårsboende. I synnerhet i vissa kommuner bor och vistas, i alla fall periodvis, väsentligt fler människor än vad som syns i den officiella befolkningsstatistiken. Detta fenomen innebär både möjligheter och utmaningar för dessa kommuner.

Intresset för en kommunal fastighetsskatt hänger delvis samman med den allmänna frågan om olika skattebasers utveckling och vad som händer när arbete och kapital blir mer rörliga.

Fastigheter är ur detta perspektiv både en mindre rörlig och mer lättkontrollerad resurs. Det ligger ur detta perspektiv nära till hands att fråga sig om beskattningen, åtminstone delvis, kan förskjutas från mer rörliga och svårkontrollerade skattebaser och ersättas av en fastighetsskatt.

Ett andra motiv för en kommunal fastighetsskatt är att kommunerna har kostnader som är knutna till fastigheter vars ägare/nyttjare inte betalar skatt till kommunen. Ett exempel på detta är fritidshus. I och med att dessa fastigheter kan förorsaka kommunen ökade kostnader kan man argumentera för en kommunal fastighetsskatt på just dessa fastighetstyper. Tanken är då att skatten i varje fall i grova drag ska motsvara kommunens merkostnader. Principerna för hur kommunalskatten beräknas har stor betydelse i detta sammanhang.

Ett tredje motiv för att ge kommunerna rätt att beskatta fastigheter är att det kan minska behovet av bidrag från staten till kommunerna. En eventuell beskattningsmöjlighet för kommuner skulle kunna vara att återinföra en fastighetsskatt som baseras på taxeringsvärde/marknadsvärde. Istället för dessa bidrag skulle alltså kommunerna kunna få ökade intäkter genom fastighetsskatten. I detta fall är den kommunala fastighetsskatten ett sätt att öka kommunernas oberoende. Hur fastighetskatten skulle påverka olika kommuner kommer att bero på hur taxeringsvärdena är fördelade mellan olika kommuner.

**1.2 Frågeställning:** Finns det anledning att bredda kommunernas skattefinansiering?

**1.3 Syfte:** Syftet är att undersöka om det finns en anledning att bredda kommunernas skattefinansiering och vilka skatter/skattebaser är i så fall lämpliga sett till de kostnader och intäkter; som en kommun har utifrån nationalekonomisk teori och då främst utifrån offentlig ekonomi. Extra fokus läggs på kommuner med en stor andel sommargäster, då dessa kommuner, sett ur dagens form för kommunalbeskattning, möter extra svårigheter när det kommer till att finansiera kostnader för de kollektiva varor, som kommunerna förväntas erbjuda.

**1.4 Metod och material:** I uppsatsen undersöks hur reformen av den statliga fastighetskatten till en kommunalfastighetsavgift har påverkat Sveriges kommuners ekonomi. Extra tonvikt har lagts på kommuner med en stor andel delårsboende då intäktsförstärkningen bör kunna ses som en rimlig kompensation för de merkostnader som följer av ett omfattande fritidsboende.

Kommunernas behov av inkomstutjämning har analyserats före och efter införandet av den kommunala fastighetsavgiften samt föreslagit möjliga reformer av den nuvarande fastighetsavgiften. Detta har gjorts utifrån teorier inom offentlig ekonomi. Jag har valt att utföra en kvalitativ analys eftersom min uppsats till stor del handlar om att beskriva och ge läsaren en ökad förståelse för studieområdet. Kvalitativ forskning är att föredra då syftet är att sätta sig in i ett problem och skapa en bättre förståelse bakom handlingar, reformer och val.

**1.5 Avgränsningar:** Utgångspunkten i denna rapport är en kommunal fastighetsskatt som baseras på fastigheternas taxeringsvärden, vilka i sin tur speglar fastigheternas marknadsvärde. Fokus i denna uppsats ligger på förhållandena i det svenska kommunerna. Dessutom har endast beskattningen av småhus i betraktning tagits i betraktning, eftersom dessa i praktiken utgör en betydande del av skattebasen för fastighetsskatten i de flesta kommuner.

**1.6 Disposition:** Uppsatsens andra kapitel tar upp den grundläggande nationalekonomiska teorin som relaterar till frågeställningen. Sedan följer ett empiriavsnitt som beskriver kommunernas roll, beskattningsmöjligheter, det kommunala utjämnningssystemet, den tidigare fastighetsskatten samt reformen av denna. I det fjärde kapitlet analyseras och diskuteras den teori och empiri som tagits upp i uppsatsen samt ges förslag på möjliga reformer av den nuvarande fastighetsavgiften. Analysen övergår sedan i en slutsats där frågeställningen ännu besvaras.

## 2 Ekonomisk teori

*I teorikapitlet presenteras de nationalekonomiska teorier som ligger till grund att förstå bakgrunden till det svenska kommunsystemets uppbyggnad och karaktär samt teorierna bakom finansieringen av de offentliga utgifterna.*

### 2.1 Fiskal federalism

Ett federalt system är uppbyggt av olika beslutsnivåer och fiskal federalism studerar relationen mellan dessa olika nivåer, deras olika roller samt hur de är relaterade till varandra. Fiskal federalism försöker att analysera vilka beslut och funktioner som bäst fattas på central respektive decentraliserad nivå.<sup>1</sup> Ansvarsområden som innefattar hela landet såsom försvar, rättsväsende, utrikes, stabiliserings och omfördelningspolitik tillhandahålls vanligast på den centrala nivån.<sup>2</sup> Graden av decentralisering eller centralisering skiljer sig åt mellan olika länder. Sverige är ett land med en hög grad av decentralisering<sup>3</sup> där beslutsnivåerna är fördelade mellan stat, landsting och kommuner.

Fördelen med decentralisering är att det på ett enklare sätt går att anpassa utbudet efter lokala förhållanden och preferenser. Eftersom att kommunen har en större lokalkännedom och kunskap om invånarnas preferenser borde de vara bättre på att tillhandahålla offentliga tjänster. Det blir också lättare för invånarna att veta vem som är ansvarig för de beslut som fattas. Ytterligare ett argument för decentralisering är ökad effektivitet till följd av en ökad konkurrens mellan kommuner.<sup>4</sup> En decentraliserad nivå skapar informationsfördelar samtidigt som det främjar innovationer och konkurrens.<sup>5</sup> Detta skapar positiva externa effekter då det bidrar till omflyttning mellan landstingen. En decentralisering kan utifrån denna teori leda till ökad effektivitet, högre tillväxt, förbättrad ekonomisk och social välfärd med mera. Det styrelsesätt som är att föredra beror dock i stor utsträckning på det egna landets eller den egna regionens förutsättningar.

Nackdelen med decentralisering är dock att det kan uppstå skillnader i det horisontella gapet, det vill säga skillnader i skattebasen, mellan kommuner vilket innebär att förmågan att tillhandahålla offentliga varor och tjänster kan skilja sig mellan landets olika kommuner. Detta är i sin tur något som kan vara svårt för medborgarna i de olika kommunerna att

---

<sup>1</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid.509

<sup>2</sup> Ibid. Sid. 517-518

<sup>3</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 7

<sup>4</sup> Boadway, Robin och Mörk, Eva (2003). *Fördelning av makt och ansvar*, Flernivådemokratins problem, publicerad på SNS Förlag, sid 21-24

<sup>5</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston Sid. 517-518



acceptera. För att kunna jämna ut dessa olikheter och uppfylla målet om lika utbud av offentliga tjänster i hela landet har Sverige ett långtgående skatteutjämningsystem där målet är att fördela resurserna mer jämt över landet.<sup>6</sup>

Fördelen med ökad centralisering är att man kan uppnå effektivitet och stordriftsfördelar. Ökad centralisering kan ses som positivt utifrån jämlikhetsaspekten då staten har andra förutsättningar än kommun och landsting att tillhandahålla offentliga varor. Den centrala nivån kan förändra beslut som lokalt är effektiva men som är ineffektiva ur ett nationellt perspektiv. På en central nivå är det som regel även enklare att tillgodogöra sig stordriftsfördelar i produktion och skatteindrivning.<sup>7</sup> Teorin om fiskal federalism har sitt ursprung i bland annat Tiebout<sup>8</sup>, Oates<sup>9</sup> och Musgrave.<sup>10</sup> Tiebouts public choice-modell bygger på att varje individ fritt kan välja var denne skall bosätta sig och därför kommer att välja den kommun och region där den mix av skatter och offentligt tillhandahållna varor och tjänster matchar individens preferenser. Ju fler kommuner och ju större variation det finns mellan dem, desto större möjlighet ger det medborgarna att få sina behov tillfredsställda. Politikerna blir på så vis helt beroende av medborgarnas rörelsemönster. Regioner och kommuner bör, i syfte att attrahera invånare, fokusera på att optimera utbudet av kollektiva varor inom regionen. En viss konkurrens kommuner emellan leder till ett effektivt resursutnyttjande. Tiebouts hypotes bygger på antaganden om att individer är fullt mobila och kommer att flytta runt utifrån sina preferenser kring lokala kollektiva varor det vill säga att individen ”röstas med fötterna”. Denna teori är en viktig utgångspunkt för teorin fiskal federalism. Vidare antas det inte finnas några spillover-effekter mellan kommuner, på så vis att positiva externa effekter och nyttoeffekter som kollektiva varor ger upphov till endast gynnar den berörda kommunen.<sup>11</sup> Detta är dock inte alltid fallet, en kommuns satsningar kan påverka nyttan hos medborgare i andra kommuner genom så kallade externaliteter. Dessa kan vara både positiva och negativa.<sup>12</sup>

Musgrave och Oates artiklar definierar och diskuterar fördelningen av ansvar för den offentliga sektorns olika funktioner. De menar att det nationella styret bör råda över

---

<sup>6</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø. Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 7

<sup>7</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid. 515-516

<sup>8</sup> Tiebout, C. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy. nr 64

<sup>9</sup> Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich

<sup>10</sup> Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.

<sup>11</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid.512-513

<sup>12</sup> Ibid. Sid 514-515

omfördelning av resurser och makroekonomisk stabilisering, medan de lokala och regionala nivåerna bör tillhandahålla varor och tjänster som förbrukas inom det egna området. En avgörande utgångspunkt i teorin är att kommuner och regionala aktörer är mer lämpade att erbjuda rätt mängd och optimal utformning av kollektiva varor. Detta för att den lokala kännedomen om invånarnas preferenser är högre än på den nationella nivån. Benägenheten inom existerande litteratur som gällande fiskal federalism är att decentralisering ofta är mer samhällsekonomiskt effektivt.

### **2.3 Finansiering av offentliga utgifter**

I ett federalt system finansieras till stor del de offentliga utgifterna genom beskattning. Beskattningen kan ske både på en central- och decentraliserad nivå. Skatter genererar alltså inkomster till staten, landsting och kommuner. Dessa inkomster kan sedan användas för att finansiera de olika varor och tjänster som de olika instanserna förväntas att erbjuda. Skatter kan dock komma att medföra marknadsmisslyckanden, i form av exempelvis externa effekter, det vill säga när en ekonomisk transaktion påverkar en tredje part, och skatteklar mellan konsument- och producentpriser, snedvrider resursallokeringen i samhället. En sådan externalitet leder till ett marknadsmisslyckande, vilket innebär att en fri marknad inte uppnår en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Detta leder till en ineffektiv resursallokering, en så kallade dödviktsförlust uppstår. Detta är detsamma som den effektivitetsförlust som uppstår genom att skatterna snedvrider prisstrukturen. Detta innebär att de relativpriser (inklusive skatten) som ekonomins aktörer möter, inte längre överensstämmer med de verkliga marginalkostnaderna. En annan resursallokering skulle därmed kunna leda till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet.<sup>13</sup>

Det finns dock skatter som inte påverkar prisstrukturen och inte förorsakar någon överskottsborða, så kallade klumpsummeskatter. En klumpsummeskatt är en skatt som utgår med ett fast belopp per individ, hushåll, fastighet, företag eller något annat skattesubjekt utan att ha något att göra med skattesubjektets ekonomiska beteende. Det attraktiva inslaget i sådana skatter är att de inte är snedvridande, det vill säga, skattebetalarna kan inte minska sitt ansvar genom att förändra sitt beteende, och på så vis skapar skatten inte några ekonomiska störningar på arbets- eller investeringsmarknaden. Nackdelen med klumpsummeskatter är att

---

<sup>13</sup> Regeringens skrivelse 2010/11:108. Redovisning av skatteutgifter 2011. Sid 13

de kräver samma skattebörda för alla skattebetalare och på så vis inte tar hänsyn till de olika inkomstnivåer som finns i samhället. Denna typ av skatt kan därför upplevas som orättvis.<sup>14</sup>

Vid alla andra typer av skatter uppstår förändringar av relativpriser, vilket i sin tur medför förändrat konsumtionsbeteende. För den beskattade individen uppstår en kostnad utöver skatten eftersom han inte längre konsumerar den mest föredragna varukorgen. Allra tydligast blir denna kostnad i ett fall där individen helt slutar att konsumera den beskattade varan. Resultatet blir då att inga skatteinkomster tillfaller statskassan samtidigt som konsumenten väljer en varukorg som han tidigare valde bort och därför värderar lägre. På så vis blir konsumentens förlorade nytta en välfärdsförlust.

Denna kunskap har lett till uppfattningen att beskattning ska ske på ett sådant sätt att konsumtionsförändringen blir så liten som möjlig. Det relevanta här är att skattebördan slår på dem som samhället anser ska beskattas, det vill säga på dem som har pengar att avvara. Samtidigt ska skatten vara utformad på ett sådant sätt att välfärdsförlusterna blir så små som möjligt. En teori säger att snedvridningarna, och på så vis dödviktsförlusten, minimeras om varor och tjänster med låg priselasticitet, med låg priselasticitet avses att efterfrågan på varan inte påverkas nämnvärt av priset förändringar, beskattas hårdare än varor med hög priselasticitet. Sådana skatter brukar kallas Ramsey-skatter.<sup>15</sup> Genom att beskatta oelastiska varor och lämna elastiska varor obeskattade är att nödvändiga varor såsom livsmedel och medicin ska beskattas högt medan lyxvaror såsom bilar och smycken ska beskattas lågt vilket kan uppfattas som orättvist. Ett uppenbart problem med ett sådant beskattningssystem är att det kan vara svårt att förena med fördelningspolitiska mål. Konsumtionen av nödvändighetsvaror mätt som andel av den disponibla hushållsinkomsten är större för låginkomsttagare än för medel och höginkomsttagare. Ett skattesystem baserat på Ramsey-skatter skulle därmed få regressiva inslag, det vill säga påverkan på den disponibla hushållsinkomsten skulle bli större för låginkomsttagare än för medel- och höginkomsttagare. Ett sådant skattesystem förutsätter också att priselasticiteten kan fastställas med godtagbar exakthet på alla varor och tjänster.<sup>16</sup>

En formel för att beräkna välfärdsförlusten är  $1/2 \eta P q t^2$ , där  $\eta$  är den kompenserade efterfrågeelasticiteten,  $P$  är priset på varan,  $q$  är kvantiteten och  $t^2$  är skattesatsen i kvadrat. För att minimera välfärdsförlusten ska man enligt denna regel satsa på att ha en bred

---

<sup>14</sup> Rosen, Harvey S. (2008) .*Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 334

<sup>15</sup> Rosen, Harvey S. (2008) .*Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 357

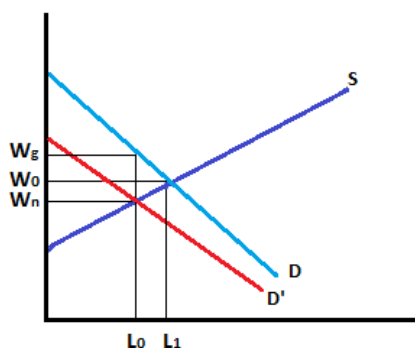
<sup>16</sup> Ibid. Sid 357-358

skattebas, där många varor beskattas till låga satser istället för en hög skattesats på ett fåtal varor.<sup>17</sup>

## 2.4 Beskattning av inkomst

Skatterna på arbete står för den allra största delen av skatteintäkterna. De utgörs dels av en direkt skatt, som betalas av arbetstagaren, och dels av indirekt skatt, arbetsgivaravgifter och sociala avgifter, som arbetsgivaren betalar. Marginalskatten är den skatt man betalar på ytterligare intjänad inkomst, och det är främst den som avgör om det lönar sig att öka arbetsinsatsen. Inkomstskatten är, i de flesta länder, utformad som ad valorem skatt, det vill säga ett procentuellt påslag på ersättningen för arbetstid.<sup>18</sup> Inkomstskatten kan vara progressiv vilket innebär att det proportionella påslaget är större för de delar av inkomsten som ligger över en viss nivå. Detta innebär att marginalskatten, det vill säga skatteuttaget på ytterligare inkomster, är högre än genomsnittsskatten, det vill säga total inkomstskatt delat med total inkomst. En inkomstskatt där marginalskatten är lägre än genomsnittsskatten kallas regressiv och en där marginalskatt och genomsnittsskatt är lika kallas proportionell.<sup>19</sup>

**Figur 2.1 Inkomstbeskattning**



Källa: Rosen (2008)

I figuren ovan illustrerar effekten av inkomstbeskattning när utbudskurvan är elastiskt, där  $D$  betecknar efterfrågan på arbetskraft och  $S$  betecknar utbudet av arbetskraft. I figuren antas utbudet av arbetskraft vara elastiskt. Före skattens införande antages lönen vara  $W_0$ . Ad valorem skatten på arbetskraften flyttar efterfrågekurvan nedåt till  $D'$ . Skillnaden mellan kurvorna  $D$  och  $D'$  utgör skillnaden mellan det arbetsgivaren ger i lön och det arbetstagaren mottager i lön, det vill säga skattekillen. Efter att skatten införts sjunker arbetstagarnas löner

<sup>17</sup>Rosen, Harvey S. (2008). Public Finance. 8th edition McGraw-Hill Boston Sid 339-340

<sup>18</sup>Ibid.Sid 313

<sup>19</sup>Ibid. Sid 307

till  $W_n$ , men det arbetsgivaren ger i löner blir  $W_g$ . Vem som står för skattebördan beror alltså inte på den lagstadgade incidenten utan istället på den ekonomiska incidenten som i sin tur beror på elasticiteten hos utbuds- och efterfrågekurvan på arbetskraft.<sup>20</sup>

## 2.5 Fastighetsbeskattning

Den viktigaste fördelen med fastighetsskatten är att den genererar relativt små snedvridningseffekter, det vill säga, dödviktsförlusten blir relativt liten, eftersom skattebasen är relativt stationär.<sup>21</sup> Beskattning av fastigheter brukar räknas som skatt på kapitalinkomster. Det vanligaste argumentet om varför fastigheter bör beskattas är att även om husägaren inte erhåller någon direkt inbetalning från ägandet så finns där en indirekt intäkt. Denna kan kallas för nettohyresvärdet och syftar till den boendeavkastning ägaren erhåller. Det främsta motivet bakom beskattningen av bostadstillgångar blir då att uppnå likformighet i beskattningen mellan dessa och andra kapitaltillgångar, det vill säga skapa neutralitet. Att placera sitt kapital i en bostad skall inte gynnas skattemässigt framför innehav av andra typer av kapital, dels av rättviseskäl och dels eftersom man vill undvika att en alltför stor del av sparande och investeringar styrs till bostadssektorn.<sup>22</sup> Ett exempel kan förenkla denna infallsvinkel. Anta en individ som ska placera en miljon kronor med endast två placeringsalternativ. Det första är att placera kapitalet på ett bankkonto med en given ränta och det andra är att investera i ett eget hem. Alternativ ett innebär en skatt på kapitalvinst av ränteavkastningen på 30 % enligt gällande regler. Om individen väljer att placera kapitalet i ett eget hem har bedömningen gjorts att denna investerings implicita avkastning i form av boendetjänster är minst lika stor som avkastningen på bankkontot. Då bör denna implicita avkastning även beskattas på samma sätt som bankräntan.<sup>23</sup> Ökar dessutom fastigheten i värde uppstår en inkomst i form av kapitalvinsten.

Regeringens argument kring att avskaffa den tidigare fastighetsskatten var att trots att förmögenheten ökade så innebär det ingen ökad likviditet för husägaren så länge man bodde kvar. Argumentet kan verka paradoxalt då ökad förmögenhet, det vill säga ökat värde på fastigheten, inger större möjligheter att belåna fastigheten på den finansiella marknaden.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Rosen, Harvey S. (2008). Public Finance. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid.315

<sup>21</sup> Boije, Robert, Hansson, Åsa och Söderström, Lars (2004) Ekonomisk Debatt, Fastighetsskatten, nr 3 2004. Sid 45

<sup>22</sup> SOU 2000:34. Sid 16.

<sup>23</sup> Boije och Shahnazarian (2000) Hur ska fastighetsskattesatsen för småhus bestämmas? Uppsala Universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning. Sid 7-8

<sup>24</sup> Englund, Peter 2001:Fastighetsskattens roll i skattesystemet, Penning och valutapolitik 2/2001. Sid 87-89

## 2.5.1 Prisbildning av fastigheter

### *Kapitalisering*

Kapitalisering uppkommer till exempel då en skatt på mark eller fastigheter införs. Fastigheter och mark har till skillnad från andra varor speciella karakteristika då de har konstant utbud i viss bemärkelse. Det vill säga, att det endast existerar en viss konstant tillgänglig mängd land. Fastigheter blir lite mer komplext då, man kan tänka sig nybyggnation, men på kortare sikt håller antagandet om att utbudet är konstant som en god förenkling. Dessutom antas det att land och fastigheter är hållbara över tiden (engelska; durables). Vidare antas att hyresintäkten för markägaren är  $R_0$  detta år och  $R_1$  nästa år och så vidare. Om marknaden för mark är präglad av perfekt konkurrens och diskonteringsräntan är  $r$ , så kommer priset på mark,  $P_R$ , bestäms av:

$$P_R = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_T}{(1+r)^T}$$

Där  $T$  representerar det sista året som marken kommer att generera intäkter till markägaren. Dessa intäkter kan dock fortsätta genereras i all evighet. Denna teori säger att priset på mark och fastigheter kommer att vara lika med nuvärdet av de framtida nettohyreskostnaderna.<sup>25</sup>

Antag nu vidare att en skatt införs på land. Denna skatt kommer att vara  $u_0$  kronor i år och  $u_1$  kronor nästa år. Vid perfekt oelastiskt utbud då utbudet är konstant kommer den ekonomiska skatteincidensen att fullt ut bäras av markägaren,<sup>26</sup> detta illustreras i figuren nedan. Vid införandet av en skatt på mark sjunker efterfrågekurvan från  $D$  till  $D'$ . Hyran som markägaren mottager blir  $P_g$  som ligger kvar på samma nivå som före skatten infördes, nämligen  $P_0$ . Hyran som betalas av användaren av marken blir dock endast  $P_n$ . Alltså blir det markägaren som bär hela skatten.<sup>27</sup>

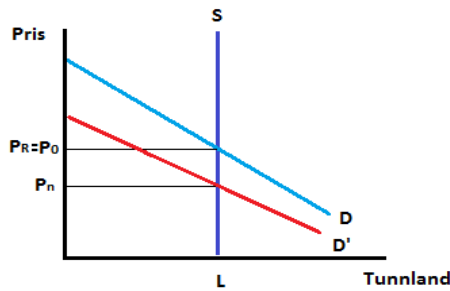
---

<sup>25</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid.320

<sup>26</sup> Ibid. Sid. Sid 320

<sup>27</sup> Ibid. Sid. 522

**Figur 2.2 Skatt på mark**



Källa: Rosen (2008)

Detta innebär att markägarens intäkter sjunker med  $(R_0 - u_0)$  år 0 och år 1 med  $(R_1 - u_1)$  det vill säga med  $(R_T - u_T)$ . Konsekvensen av skatten blir således att priset på mark sjunker med nuvärdet av alla framtida skattebetalningar:<sup>28</sup>

$$P'_R = (R_0 - u_0) + \frac{R_1 - u_1}{1 + r} + \frac{(R_2 - u_2)}{(1 + r)^2} + \dots + \frac{(R_T - u_T)}{(1 + r)^T}$$

Denna process, då skatter på mark eller fastigheter påverkar prisförändringen av tillgången, kallas kapitalisering. På grund av kapitaliseringen lägger sig hela skattebördan på ägaren av tillgången vid det tillfälle då skatten införs. Även om framtida markägare/fastighetsägare betalar skatt på tillgången så är dessa betalningar ingen skattebörda då de redan kapitaliserats in i det nu lägre priset de betalar för marken eller fastigheten.<sup>29</sup>

## 2.6 Statsbidrag

Statliga bidrag är ett sätt att jämna ut fiskala resurser inom ett federalt system. Behovet av statsbidrag uppstår bland annat på grund av en obalans mellan decentraliserade utgifter och intäkter, det så kallade vertikala fiskala gapet. Detta gap uppstår på grund att det finns en samhällsekonomisk vinst av att decentralisera offentliga utgifter samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna vid beskattning ofta är högre på decentraliserad nivå än på central nivå. Decentralisering av beskattning blir följaktligen en avvägning mellan önskan om att ha ett tydligt ansvar för finansieringen i kommunerna och de extra samhällsekonomiska kostnader som följer med lokala skatter. De flesta länder kombinerar relativt centraliserad beskattning med relativt decentraliserade utgifter och täcker det vertikala fiskala gapet med generella statsbidrag.

<sup>28</sup> Rosen, Harvey S. (2008). Public Finance. 8th edition McGraw-Hill Boston Sid. Sid 320

<sup>29</sup> Ibid. Sid.320-321

Ett annat viktigt argument för statsbidrag är att kommunerna kan ha olika förutsättningar när det kommer till att producera och finansiera lokalt tillhandahållna offentliga varor och tjänster, det så kallade horisontella fiskala gapet. Kommuner kan skilja sig i skattebasen och därmed ha olika lokala finansieringsmöjligheter. Dessutom kan det finnas skillnader i lokala kostnadsförhållanden och behov.<sup>30</sup> Statliga stöd förekommer i många olika former, vilka skiljer sig åt både beträffande karaktär på de lämnade stöden och också de villkor som normalt är förknippade med dem.<sup>31</sup>

Det finns tre huvudtyper av statsbidrag:

- Generella bidrag
- Riktade och matchade bidrag
- Inkomstutjämningsbidrag

I denna uppsats kommer dock endast inkomstutjämningsbidraget att belysas.

Inkomstutjämningsbidraget har som huvudsakligt syfte att utjämna skillnader i skattekraft, det vill säga det horisontella gapet, mellan olika kommuner. Utöver önskan om likhet i behandling kan det argumenteras för att denna typ av horisontella utjämning bidrar till samhällsekonomisk effektivitet. Detta motiveras med att skillnader i tjänsteutbud vid samma skattebelastning kan leda till förflyttningar som inte är samhällsekonomiskt effektiva; förflyttningar bör inte motiveras av fiskala förhållanden utan av underliggande produktivitet.<sup>32</sup>

Det finns två huvudalternativ för utformningen av inkomstutjämningen; att använda normerad alternativt faktisk skattesats. Internationellt går trenden i riktning mot utjämning baserat på normerade skattesatser, detta gäller även Sverige.<sup>33</sup> Inkomstutjämning baserad på en normerad skattesats har sin utgångspunkt i en skattesats som är fastställd av staten. Detta kan till exempel vara en genomsnittsskattesats. Utöver beslutet om den normerade skattesatsen ska staten även fatta beslut om hur stor utjämningen mellan kommunerna ska vara. Detta styrs dels av systemets kompensationsgrad, dels av systemets referensnivå. Kompensationsgraden

---

<sup>30</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 32-33

<sup>31</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 529-530

<sup>32</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 33

<sup>33</sup> Ibid. Sid 83



anger hur mycket av avvikelser från referensnivån som en kommun ska få täckt av utjämnings.<sup>34</sup>

En nackdel med normerad skattesats är att kommuners möjligheter att skaffa extraintäkter genom höjda skattesatser förblir skevt fördelade. Detta är ett problem från en utjämnings synpunkt. Med en normerad skattesats kommer skatteutjämnings nämligen inte att påverkas när kommunen ändrar sin skattesats (givet att skattebasen inte påverkas av den förändrade skattesatsen). På marginalen blir intäktseffekten av en ökad skattesats bestämt av den egna skattebasen och oberoende av skatteutjämnings.<sup>35</sup>

Ytterligare ett problem med normerad skattesats är att enskilda kommuner kan uppleva att en ökad skattebas reducerar de kommunala intäkterna. Kommuner med låg skattesats som ligger under den normerade satsen och en skattebas som ligger under referensnivån, kommer alltså att erhålla en intäktsminskning om den egna skattebasen ökar. Detta beror på att ökningen i skatteintäkterna blir mindre än reduktionen i skatteutjämnings. Med detta som bakgrund hävdas det ibland att en utjämnings baserad på normerad skattesats kan ge enskilda kommuner svaga incitament att utveckla den lokala skattebasen.<sup>36</sup>

Hittills har det i beskrivning av inkomstutjämnings har det antagits att inkomstutjämnings har påverkat den kommunala skattesatsen, som i frånvaro av utjämnings antagits ha satts optimalt. Om det däremot finns andra störningar som gör att kommunerna i ursprungsläget frångår från den optimala nivån, exempelvis genom skattekonkurrens, så kan skatteutjämnings faktiskt förbättra effektiviteten. Smart (2009) menar att det kan vara en samhällsekonomisk förbättring med skatteutjämningsbidrag om det förekommer skattekonkurrens mellan kommunerna eftersom nedgående påverkan på skattesatserna till följd av skattekonkurrensen motverkas av uppgående påverkan från skatteutjämnings.

Men skatteutjämningsbidraget kan också förstärka den tendens till underskattning av marginalkostnaden vid offentlig finansiering som följer av att kommunerna och staten möter samma skattebas.<sup>37</sup> Om den kommunala skattebasen kan påverkas av ändringar i den kommunala skattesatsen kommer skatteutjämnings att inverka på kommunens marginalkostnad för skattefinansiering. Generellt leder skatteutjämnings till att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansiering än de samhällsekonomiska

---

<sup>34</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø. Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 83-84

<sup>35</sup> Ibid. Sid 84

<sup>36</sup> Ibid. Sid 84

<sup>37</sup> Ibid. Sid 88

kostnaderna. Kommunens skattebeslut kommer i detta fall inte att ta korrekt hänsyn till de samhällsekonomiska kostnaderna.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 86

### 3 Sveriges kommuner

*Kapitlet om Sveriges kommuner syftar till för att underlätta läsarens förståelse för studieområdet. Kapitlet fokuserar på de svenska kommunernas roll och ansvarsområden samt finansieringen av deras verksamhet. Det ges en beskrivning av den kommunalekonomiska utjämnningen och reformen som innebar att den statliga fastighetsskatten ändrades till en kommunal fastighetsavgift. Kapitlet är också till för att underlätta förståelsen för de förslag på möjliga förändringar av fastighetsavgiften som presenteras i nästkommande kapitel.*

#### 3.1 Vad är kommunernas roll?

I Sverige har det under hela 1900-talet skett en ökad decentralisering av offentliga tjänster från stat till kommuner. Detta har bidragit till att en stor del av de offentliga tjänsterna ligger inom kommunernas ansvarsområde. Kommunerna är enligt lag skyldiga att tillhandahålla.<sup>39</sup>

- Social service, inklusive äldreomsorg och socialbidrag
- Skola och barnomsorg
- Lokal planering
- Renhållning och sophantering
- Miljö- och hälsofrågor
- Räddningstjänst
- Vatten och avlopp
- Lag och ordning

Sedan kan kommunerna själva avgöra om de vill tillhandahålla andra frivilliga tjänster såsom fritidsaktiviteter, bostäder, kultur med mera.<sup>40</sup>

#### 3.2 Finansiering av den kommunala verksamheten

I de flesta länder är ansvaret för delar av den offentliga verksamheten decentraliserat till en lägre beslutsnivå med självständigt politiskt system och självständig förvaltning. Den decentraliseringsmodell som utvecklats i Sverige är en av de mest långtgående i världen.<sup>41</sup>

Ett så långtgående decentraliseringssystem som det svenska kräver att kommunerna har egen beskattningsrätt. Regeringsformen innehåller också ett uttryckligt stadgande om att

---

<sup>39</sup> Boadway, Robin och Mörk, Eva (2003). *Fördelning av makt och ansvar*, ur *Staten och Kommunerna*. Molander. Sid 55

<sup>40</sup> Ibid Sid 55

<sup>41</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 7

kommunerna får ta ut skatt för skötseln av tjänster och service. Kommunalskatt får dock inte tas ut för andra ändamål än att göra det möjligt att lösa kommunens egna uppgifter.<sup>42</sup>

De flesta av kommunernas verksamheter finansieras helt genom kommunalskatten med bidrag från staten. Skatteinkomstens storlek beror dels på skatteunderlaget, dels på de skattesatser som gäller för kommun. Det kommunala skatteunderlaget utgörs av kommunalt beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer och dödsbon.<sup>43</sup> Sambandet mellan egna skatteintäkter och utgifter, det vill säga självfinansieringsgraden, blir olika beroende på vilken skattekraft och strukturella förutsättningar i övrigt som den enskilda kommunen har. Kommuner med hög skattekraft har en hög självfinansieringsgrad, medan kommuner med låg skattekraft har en låg självfinansieringsgrad.<sup>44</sup> Viss service, som exempelvis barnomsorgen, kan dock delvis vara avgiftsfinansierad.

### **3.2.1 Varför varierar kommunernas kostnader och intäkter?**

Då Sverige är ett land med hög grad av decentralisering uppstår det skillnader i intäkter och kostnader mellan de olika kommunerna. Dessa varierar då kommunerna i olika hög grad har valt att organisera avgiftsfinansierad verksamhet i kommunen eller i kommunala företag. Beroende på olika policys i syn på avgiftsfinansiering kan intäkterna variera. De skiljer även i till vilken omfattning olika kommuners verksamhet finansieras med riktat statsbidrag eller EU-bidrag. Sedan 2008 har den tidigare statliga fastighetskatten gjorts om till en kommunal fastighetsavgift och räknas på så vis nu in i kommunernas intäkter. Hur stor andel inkomster som de olika kommunerna får in på fastighetsavgiften varierar dock från kommun till kommun, beroende på nivån på taxeringsvärdena som finns i respektive kommun.

Skillnader i intäkter beror även på att olika kommuner har olika skattekraft och olika skattesatser, det så kallade horisontella gapet. En större kommun kan även ha fördelar när det gäller det vertikala gapet i form av stordriftsfördelar när det kommer till exempelvis administration, vilket har en positiv inverkan på vissa kostnader. Dessa faktorer ligger till grund för det statliga utjämningssystemet som innebär att vissa kommuner får betala för utjämning och andra kommuner får finansiella tillskott via statsbidrag och utjämning. Olika kommuner kan även ha stora skillnader i såväl demografisk ålder som geografisk eller social

---

<sup>42</sup> Nationalencyklopedin. <http://www.ne.se/lang/kommunalskatt> (11-04-26)

<sup>43</sup> Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2005*. Sid 7

<sup>44</sup> Halápi, Mikael (2008). *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?* Sveriges akademikers centralorganisation. Sid 7

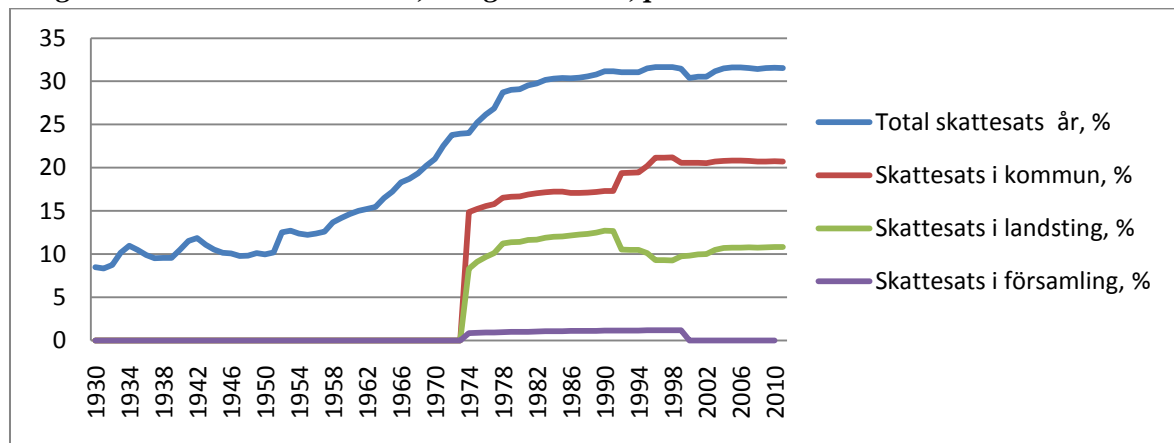
struktur. Den kommunala servicen kan vara utbyggd och det kan även förekomma skillnader i kvalitet och effektivitet vilken såklart även påverkar dess kostnader.<sup>45</sup>

Lågkonjunkturen som uppstod år 2008 har inneburit försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunsektorn. En försämrad arbetsmarknad har medfört att det kommunala skatteunderlaget utvecklats svagt.<sup>46</sup> Detta märks även på kommunernas behov av statligt bidrag, vilket illustreras i diagram 4.1 i kapitel 4.

### 3.2.3 Beskattning av inkomst

Inkomstbeskattningen är en ad valorem skatt, det vill säga en skatt som tar en viss given procentsats av inkomsten.<sup>47</sup> I Sverige ligger riksgenomsnittet av kommunala inkomstskatten, inklusive landstingskatt men exklusive begravningsavgift, på 31,55 %. Varje kommun avgör själv hur stor kommunalskatten ska vara och hur pengarna ska fördelas. I kommunalskatten ingår såväl skatten till kommunerna som till landstingen.<sup>48</sup> Tidigare innehöll kommunalskatten även en skatt till en kyrkan. Men från och med år 2000 ingår inte någon kyrkoskatt i kommunalskatten.<sup>49</sup>

**Diagram 3.1** Kommunal skatter, riksgenomsnitt, procent



Källa: Statistiska centralbyrån

<sup>45</sup> Kommunförbundet, Vad kostar verksamheten I din kommun. Bokslut 2009. Sid 10

<sup>46</sup> Finansdepartementet (2010). *Förbättrade ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting*. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/32/63/2ab06e7c.pdf>

<sup>47</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 313-314

<sup>48</sup> Årsbok för kommuner 2011. Sid 9

<sup>49</sup> *Kommunalskatter*. <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Skatter/Skatterna-forklaras/Kommunalskatter/> Ekonomifakta

Även om beskattning leder till inkomster för kommunerna har de även en samhällsekonomisk kostnad i form av att ineffektiv resursallokering, det vill säga att en så kallade dödviktsförlust uppstår.<sup>50</sup>

Den svenska inkomstskatten är progressiv vilket betyder att det proportionella påslaget är större för de delar av inkomsten som ligger över en viss nivå.<sup>51</sup> Detta innebär att marginals-katten, det vill säga skatteuttaget på ytterligare inkomster, är högre än genomsnittsskatten, alltså total inkomstskatt delat med total inkomst.<sup>52</sup>

### 3.4 Skattekraften har stor betydelse

En viktig faktor för inkomstutjämnningen är utvecklingen av skatteunderlaget per invånare, det vill säga skattekraften. Skatteunderlaget består av kommuninvånarnas, det vill säga nattbefolkningens, samlade beskattningsbara förvärvsinkomster och vissa ersättningar för sådana inkomster, exempelvis dagpenning vid arbetslöshet, sjukpenning, föräldrapenning och olika slag av pensioner. Skattekraften är lika med den beskattningsbara förvärvsinkomsten för fysiska personer per invånare.<sup>53</sup>

Skattekraften består av följande delar:<sup>54</sup>

$$\text{Skattekraften} = \frac{\text{Summa taxerade inkomster}}{\text{Antal inkomsttagare}} \times \frac{\text{Antalet inkomsttagare}}{\text{Antalet invånare}} \times \frac{\text{Andelen av den taxerade inkomsten som är beskattningsbar}}$$

Endast 53 av Sveriges 290 kommuner har en skattekraft som är högre eller i nivå med rikets medelvärde (medelskatte-kraft= 100). Av dessa kommuner är det endast elva som har en skattekraft som överstiger den garanterade på 115 procent.<sup>55</sup>

Det finns två ekonomiska teorier som brukar ställas mot varandra i diskussionen om möjligheterna för en kommun att påverka skattekraftsunderlaget. Den ena teorin går ut på att en kommun saknar eller har mycket liten påverkan på utvecklingen av skatteunderlaget eftersom det är inkomsttagarnas intresse av inkomstökning som styr, (genom egna arbetsinsatser, utbildning, utökat ansvar i arbetslivet eller liknande).

<sup>50</sup>Rosen, Harvey S. (2008) .*Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 58-59

<sup>51</sup> En inkomstskatt där marginals-katten är lägre än genomsnittsskatten kallas *regressiv* och en där marginals-katt och genomsnittsskatt är lika kallas *proportionell*.

<sup>52</sup>Rosen, Harvey S. (2008) .*Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid.307

<sup>53</sup>Pressmeddelande från SCB 2010-12-13. *Kommunalskatterna*. Nr 2010:352

[http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_\\_\\_305158.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease___305158.aspx)

<sup>54</sup> Jonsson. Ernst (2010) *Inkomstutjämnningen mellan kommuner – bidrar den till att fiskal rättvisa uppnås?* Institutet för kommunal ekonomi, Företagsekonomiska institutionen. Sid 11

<sup>55</sup> Stockholms handelskammare (2009). *Det kommunala skatteutjämnningssystemet – Hinder för tillväxt och utveckling*. Sid 19

Den andra teorin går ut på att en kommun trots allt har ett visst handlingsutrymme att direkt eller indirekt påverka skatteunderlaget. Ett sätt kan vara att attrahera inflyttning av personer med högre inkomster och då kan den kommunala skattesatsen ha viss betydelse för flyttbeslutet. Kommunen kan öka skatteunderlaget via arbetsmarknadsåtgärder som leder till att fler invånare arbetar eller genom att öka antalet arbetstimmar. Kommunens attraktivitet kan även stimuleras genom satsningar på företagande, infrastrukturinvesteringar, bostadsbyggande och barnomsorg. Att detta skulle vara möjliga åtgärder för alla Sveriges kommuner är dock inte troligt. Dessa satsningar innebär ytterligare kostnader för många kommuners redan ansträngda ekonomi och en grundläggande förändring för hur kommuners kostnader bör finansieras bör därför komma i första hand.<sup>56</sup>

### **3.5 Statliga bidrag**

I Sverige vilar stora delar av ansvaret för den offentliga verksamheten på kommunal nivå. Internationellt sett har svenska kommuner en hög grad av självbestämmande samtidigt som en andel av beskattningen sker på central nivå. Dessutom är det, som tidigare nämnts, stora skillnader i olika kommuners skatteunderlag. Detta tillsammans med målet om lika utbud av offentliga tjänster i hela landet betyder det att de statliga bidragen till kommunerna fått en mycket viktig roll i den offentliga ekonomin.<sup>57</sup>

#### **3.5.1 Kommunalekonomisk utjämning<sup>58</sup>**

Sveriges kommuner skiljer sig åt genom att variera kraftigt i storleken på befolkning. De minsta kommunerna har några tusen invånare medan de största har mer än hundratusen. De geografiska skillnaderna är också stora, liksom storleken på kommunernas areal.

Bidragen från staten till kommuner och landsting består av generella och riktade bidrag till exempel specialdestinerade statsbidrag. Som inkomstkälla har statsbidragen fått en allt större betydelse för kommuner och landsting. Mellan åren 1996, då ett nytt statsbidrag och utjämningsystem infördes, och 2002 ökade de generella bidragen gradvis. De ökande bidragen var en förutsättning för att den kommunala sektorn skulle klara de allt ökande kraven som ställdes på grund av till exempel demografiska förändringar med ökade insatser för äldre och skolbarn.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Stockholms handelskammare (2009). *Det kommunala skatteutjämningsystemet – Hinder för tillväxt och utveckling*. Sid 19

<sup>57</sup> Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet. Sid 3

<sup>58</sup> Utjämningsystemet kan delas upp i fem olika delar. Dessutom tillkommer ett kostnadsutjämningsystem för LSS-kostnader (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Har presenteras dock endast inkomstutjämnningen.

<sup>59</sup> Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2011*. Sid 10

Det tidigare utjämningsystemet, som var verksamt mellanåren 1996-2004, kom dock att utstå mycket kritik. Kritiker menade att utjämningsen var så pass långtgående att den skapade negativa incitament för kommuner att vidta åtgärder för att öka skatteunderlaget i den egna kommunen. Strävan hos kommuner att öka inkomsterna genom ökad sysselsättning och ökade investeringar motverkas alltså enligt kritiken i hög grad av inkomstutjämningsen. I vissa extremfall talar man om den så kallad Pomperipossaeffekten, vilken innebar att kommuner betalade mer än 100 procent i skatt på sina inkomster. På så vis ledde ökade inkomster till en så stor avgiftshöjning att den totala inkomsten i kommunen sjönk. För att sammanfatta det hela kan sägas att utfallet för de enskilda kommunerna i inkomstutjämningsen berodde på tillväxten i landet som helhet och i väldigt liten grad på tillväxten i den enskilda kommunen.<sup>60</sup>

Mot denna bakgrund infördes den 1 januari 2005 ett nytt system för kommunalekonomisk utjämningsen i Sverige. Det nya systemet innebär att de generella statsbidragen upphör och att staten i stället bidrar genom att motsvarande belopp läggs in i en statligt finansierad inkomstutjämningsen. Syftet med denna reform var att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting.<sup>61</sup>

År 2008 infördes den kommunala fastighetsavgiften. Detta ledde till att de generella statsbidrag som kommunerna fått från staten sänktes med motsvarande belopp, det vill säga cirka 12 miljarder kronor.<sup>62</sup>

### **3.5.2 Inkomstutjämningsen**

Skatteintäkterna i Sveriges kommuner varierar, som tidigare nämnts, kraftigt vilket dels beror på skillnader i förvärvsfrekvens och dels på inkomstnivå. För att minska dessa skillnader finns en långtgående utjämningsen av skatteinkomster mellan kommunerna som innebär att det sker en utjämningsen av skatteintäkter mellan kommunerna. På sidan 30 finns ett diagram över inkomstutjämningsen för kommuner i Sverige.

Systemet som infördes år 2005 innebär att alla kommuner garanteras en skattekraft som uppgår till 115 % av medelskattekraften. Medelskattekraften är den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten per invånare i riket. Inkomstutjämningsen beräknas som skillnaden mellan den säkerställda skattekraften på 115 % och kommunens egen skattekraft.

---

<sup>60</sup> Wikstrand. Måns (2003). *Utjämningsen driver Stockholm mot kris*. Kommun Aktuell. nr 14.

<sup>61</sup> Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2010*. Sid 10

<sup>62</sup> Ibid. Sid 10



De kommuner som har en egen skattekraft som överstiger den garanterade nivån på 115 % får istället betala en avgift som motsvarar 85 % av den del som överstiger 115 %.<sup>63</sup>

### 3.5.4 Motiv till utjämningsystemet

Utan inkomstutjämning mellan kommuner och landsting finns en risk för skattekonkurrens som medför samhällsekonomiska kostnader. Kommuner med låga skattesatser skulle attrahera höginkomsttagare, samtidigt som låginkomsttagare skulle ha benägenhet för att bli kvar i kommuner med höga skattesatser. Denna utveckling skulle kunna bli självförstärkande om högskattekommunen dessutom skulle behöva höja skattesatsen ytterligare för att tillhandahålla sina invånare en likvärdig service som i övriga landet. Om ännu fler invånare med lite högre inkomster skulle flytta från kommunen skulle det leda till en ytterligare försvagning av skatteunderlaget. Denna segregationsprocess som uppmärksammades av Tiebout, och skulle kunna leda till en sortering där vissa kommuner hyser grupper med höga inkomster, medan andra befolkas av medborgare med låga inkomster.<sup>64</sup>

Inkomstutjämnningen motverkar konkurrensproblemet, men samtidigt motverkar det också krav på kommunledningarna att föra en, ur kommuninvånarnas synvinkel, så positiv skattepolitik som möjligt då det inte spelar så stor roll vilken skattekraft kommunen har. Det mesta av skillnaderna i skattekraft jämnas nämligen ut genom en långtgående inkomstutjämning. Man kan också uttrycka det som att genom inkomstutjämnningen får alla kommuner i stort sett samma skattepris, det vill säga, kan erbjuda en likvärdig kommunal verksamhet till samma pris.<sup>65</sup>

### 3.5.5 Långtgående inkomstutjämning

För att illustrera inkomstutjämnningen kan en jämförelse göras mellan de kommuner som har högst respektive lägst skattekraft i landet. I Danderyd uppgick skattekraften år 2009 till 300 491 kronor per invånare (182, index i förhållande till rikets genomsnitt, 100) och i Årjäng till 125 829 kronor per invånare (76). En skillnad i skattekraft på ca 174 700 kronor per invånare mellan Danderyd och Årjäng, motsvarar efter utjämnningen endast ca 19 800 kronor per invånare. Det innebär en nästintill total utjämnning. Följden blir att en kommuns tillväxts satsningar med stor sannolikhet resulterar i att ökade skatteinkomster försvinner i höjd

---

<sup>63</sup> Johansson, Börje, Karlsson, Johan. (2010). *Inkomstutjämnning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner*, Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Sid 10

<sup>64</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 511-513

<sup>65</sup> Halápi, Mikael (2008). *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?* Sveriges akademikers centralorganisation. Sid 25

utjämningsavgift alternativt reducerat bidrag. På så blir incitamenten svaga att vidta tillväxtfrämjande åtgärder.<sup>66</sup>

Frågan är således om det finns ett bättre alternativ för att finansiera kommunernas utgifter. Om varje enskild kommun hade bättre möjlighet att matcha sina inkomster till sina utgifter hade det sannolikt varit lättare att motivera beskattningen.

En breddad kommunal skattebas, vid en given total skattekvot, skulle innebära att kommunerna får ökade skatteintäkter. När den statliga fastighetsskatten blev en kommunal avgift minskade de statliga skatteintäkterna, vilket borde ha medfört att statsbidragen till kommunerna minskade i omfattning. Det blir på så vis en fråga om i vilken utsträckning kommunernas intäkter ska komma direkt från kommunalskatter eller gå omvägen via staten. Förhoppningen med direkta kommunalskatter hade varit att de dödviktsförluster som uppstår, först vid beskattningen av inkomst inom kommunerna och sedan vid själva omfördelningen mellan kommunerna, hade kunnat minskas. Dessutom skulle en ökad andel egna skatteintäkter för kommuner kunna vara eftersträvansvärd då det stärker det kommunala självstyret och ansvaret för utvecklingen i den egna kommunen.<sup>67</sup>

### **3.6 Från statlig fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift**

Boendet påverkas av en rad olika skatter, som alla påverkar kostnaden av nyttjandet av den egna bostaden och värderingen av bostadstillgångar. Skatteeffekter på kostnaden av nyttjandet av den egna bostaden speglar bristande symmetri i skattesystemet; Fastighetsägaren har rätt att dra av ränteutgifter, men den inkomst som erhålls i form av boendetjänster beskattas obetydligt om alls. Med höga skattesatser kan effekten av denna asymmetri vara omfattande, vilket det svenska skattesystemet illustrerar. Före år 1985 var nominella ränteutgifter avdragsgilla mot inkomsten med skattesatser på över 50 procent, medan schablonintäkten beskattades till en låg realränta. Kombinerat med tvåsiffriga nominella räntor innebar detta en negativ inverkan på brukarkostnaden i storleksordningen 5–10 procent. Efter två skattereformer 1982–1985 och 1991 och en förändrad penningpolitik i början av 1990-talet har det svenska skattesystemet blivit mer neutralt med en dramatiskt minskad skatteeffekt på kostanden av nyttjandet av den egna bostaden.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Stockholms handelskammare (2009). *Det kommunala skatteutjämningsystemet – Hinder för tillväxt och utveckling*. Rapport 2009:2. Sid 17

<sup>67</sup> SOU 2004:19. Sid 73

<sup>68</sup> Englund, Peter (2011) *Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv*. Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden. Sveriges riksbank. Sid 40

Sedan 1950-talet har det svenska skattesystemet omfattat en eller flera skatter som tagits ut i proportion till taxeringsvärdet. Före 1991 utformades fastighetsskatten på så sätt att en schablonintäkt beräknad som en procentsats på taxeringsvärdet (3 procent för flertalet hus) lades till den beskattningsbara inkomsten. Taxeringsvärdena var i genomsnitt 75 procent av marknadsvärdet vid tiden för taxeringen. Med sporadiska omtaxeringar och snabb husprisinflation motsvarade schablonintäkten i genomsnitt 1–1,5 procent av marknadsvärdet. Skatten ombildades mellan åren 1991–1993 till en fastighetsskatt på 1,5 procent av taxeringsvärdet. I det dåvarande systemet utgick fastighetsskatten efter samma procenttal oberoende av om fastigheten användes som permanentboende eller fritidsboende.<sup>69</sup>

Fastighetsskatten motiverades, som tidigare nämnts, av att husägaren erhåller en indirekt intäkt av ägandet, det så kallade nettohyresvärdet.<sup>70</sup> Kritiker menar att fastighetsbeskattningen inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn till att skatt skall betalas efter bärkraft, det vill säga enligt den så kallade skatteförmågeprincipen.<sup>71</sup> Bärkraftsargumentet grundar sig på att skatten inte tas ut på faktisk inkomst utan på en icke-monetär inkomst. På grund av detta kan fastighetsskatten ge upphov till likviditetsproblem för många hushåll.<sup>72</sup> Detta gäller i första hand de fastighetsägare som är bofasta inom områden som under senare år blivit attraktiva fritidshusområden. Eftersom taxeringsvärdena skall spegla fastigheternas marknadsvärden bestäms dessa utanför den enskilde fastighetsägarens direkta kontroll och kraftiga prishöjningar kan leda till en höjd fastighetsskatt. Detta upplevs ofta som orättvist eftersom den enskilde fastighetsägaren inte kan påverka prishöjningen. Kritiker menade att fastighetsbeskattningen var orättvis och oförutsägbar och skapar osäkerhet och ovisshet om boendekostnaderna.<sup>73</sup>

I budgetpropositionen år 2007 meddelade regeringen att den statliga fastighetsskatten på småhus och bostadsdelen på hyreshus skulle avskaffas och istället ersättas av en kommunal fastighetsrelaterad avgift från och med den 1 januari 2008.<sup>74</sup> För att göra övergången så neutral som möjligt för både staten och kommunerna skulle statsbidraget justeras under 2008 medan framtida inkomständringar istället skulle tillfalla den enskilda kommunen.

Regeringens preliminära bedömning av den nya kommunala fastighetsavgiften var att den

---

<sup>69</sup>Englund, Peter (2011) *Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv*. Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden. Sveriges riksbank. Sid 40

<sup>70</sup> SOU 2000:34. Sid 16.

<sup>71</sup> Prop. 2007/08:27. Sid 73

<sup>72</sup> Promemoria 26 juni 2007 sid. 57

<sup>73</sup> Prop. 2007/08:27. Sid. 73 f

<sup>74</sup> Prop. 2006/07:1. Sid. 147

medförde positiva effekter i flera olika avseenden och att den inte skulle leda till oönskade effekter, gällande fördelning mellan inkomstgrupper eller regioner, risk för försvagning av de offentliga finanserna eller inlåsning på arbets- eller bostadsmarknaden. Avsikten var att ingen skulle betala mer i kommunal fastighetsavgift än de gjort enligt de tidigare reglerna.<sup>75</sup>

Den 1 januari 2008 infördes alltså en förändring av fastighetsskatten som innebar att småhusägare numera betalar 0,75 % av taxeringsvärdet i en fastighetsavgift. Det finns dock ett maximibelopp på 6000 kronor vilket omfattar de småhus med ett taxeringsvärde som överstiger 800 000 kronor. Detta tak är dock satt så lågt att avgiften är oberoende av marknadsvärdet för flertalet hus. Taket motsvarar 0,48 procent av taxeringsvärdet för genomsnittshuset i landet och 0,24 procent för genomsnittshuset i Stockholms län. Genom att införa ett tak i avgiftsuttaget och även minska kopplingen till taxeringsvärdet erhåller fastighetsägarna i Sverige förutsebarhet vad gäller hur stora boendekostnaderna blir.<sup>76</sup>

Förutom fastighetsskatt togs tidigare en förmögenhetsskatt ut på 1,5–3 procent i proportion till nettoförmögenheten för individer med en förmögenhet över en viss gräns. Med fastigheter värderade till taxeringsvärdet blev förmögenhetsskatten 0,75–1,5 procent av marknadsvärdet för de få hushåll som hade en beskattningsbar förmögenhet över gränsen.

Förmögenhetsskatten avskaffades år 2007. Den samlade effekten av förändringen av fastighetsskatten och avskaffandet av förmögenhetsskatten blev en minskning av skatteuttaget från 1–2,25 procent av marknadsvärdet före 1991 till högst 0,5 procent av marknadsvärdet i dag.<sup>77</sup>

Före 1991 lades en realiserad kapitalvinst till den beskattningsbara inkomsten och beskattades med 50 procent eller mer. I dag beskattas kapitalvinster, gällande fastigheter, med en proportionell skatt på 22 procent. Då skatten först betalas vid avyttring motsvarar den en lägre effektiv skattesats räknat på årets prisstegring.<sup>78</sup> Den effektiva skattesatsen kan vara väsentligt lägre vid innehavsperioder på ett årtionde eller mer beroende på diskonteringsräntan.<sup>79</sup>

Dessutom kan skatten skjutas upp om inkomsten från försäljning återinvesteras i en dyrare

---

<sup>75</sup> Prop. 2006/07:1 sid. Sid 63

<sup>76</sup> 2007/08:SkU10 sid.17 f

<sup>77</sup> Englund Peter (2011) Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv. Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden. Sveriges riksbank. Sid 41

<sup>78</sup> Ibid. Sid 41

<sup>79</sup> Agell. J och Södersten. J (1982), *Skatteregler och realinvesteringar*, Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter, SOU 1982:52.

bostad. I dessa fall läggs en räntekostnad till skattekrediten. I praktiken har kapitalvinstskatten främst betydelse för hushåll med korta innehavstider.<sup>80</sup>

Skattereformen 1991 förde bostadsbeskattningen närmare neutralitet, särskilt vid låg inflation och låga räntor. Sedan 1991 har fastighetsskatten mer än halverats och är nu noll på marginalen för flertalet hushåll. Dessutom har förmögens- och arvskatterna avskaffats. Den sammanlagda effekten av dessa förändringar har varit att brukarkostnaden minskat med omkring 1 procentenhet sedan mitten av 1990-talet, vilket motsvarar en husprisökning på 10 procent om värdet av boendetjänster hålls konstant. Precis som i det tidigare systemet är fastighetsavgiften oberoende av om fastigheten används till permanent eller fritidsboende.<sup>81</sup>

**Tabell 3.1 Skattesatser för småhus**

Skattesatser för småhus	1991	2006	2007	2008
Reavinstskatt	30 %	30 %	30 %	30 %
Fastighetskatt	1,5 %	1 %	1 %	Max 6000
Kapitalvinstskatt	30 %	20 %	20 %	22 %

Källa: Skatteverket

### 3.6.1 Finansiering av reformen

När reformen av fastighetsskatten presenterades var det beräknade skattebortfall på 16,3 miljarder kronor. Detta skulle delvis finansieras med 10,3 miljarder kronor som den kommunala fastighetsavgiften inbringade. Resterande 6 miljarder kronor finansieras genom att skattesatsen på kapitalvinster höjs från 20 till 22 procent.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Englund, Peter (2011) *Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv*. Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden. Sveriges riksbank. Sid 41

<sup>81</sup> Sverige Egendomsskattekommittén. *Reformerade egendomsskatter: huvudbetänkande*. SOU 2004:36

<sup>82</sup> Pressmeddelande, Statsrådsberedningen(2007). *Uppgörande om avskaffande av fastighetsskatten*.  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8976/a/79997>

## 4 Den svenska fastighetsbeskattningen

*I kapitlet redogörs för fördelarna och nackdelarna med den kommunala fastighetsavgiften samt effekterna som denna kan tänkas ha på kommunernas ekonomi. Dessutom ges förslag på förbättringar samt vilka resultat som de kan tänkas uppfylla.*

### 4.1 Bakgrund till reformen

Regeringens motiv för att avskaffa fastighetsskatten var alltså att den inte hade den legitimitet som krävs för att en skatt ska vara någorlunda allmänt accepterad. Opinionstrycket mot skatten var mycket starkt, framför allt bland villaägarna i landets storstadsområden, där taxeringsvärdena ökat kraftigt. Den kallades för en straffskatt på boende och ansågs skapa svåra likviditetsproblem för hushållen genom att ge upphov till stora och oväntade skattehöjningar som inte hade något samband med utvecklingen av deras inkomst. Men det finns dock skäl att ifrågasätta om den utväg regeringen valde ur ett politiskt dilemma är förnuftig ur såväl statsfinansiell som samhällsekonomisk synvinkel. Någon analys av skatteomläggningens långsiktiga effekter på de offentliga finanserna har inte redovisats, inte heller hur bostadsmarknaden påverkas med avseende på prisbildning och investeringar.<sup>83</sup>

### 4.2 Småhusbeskattning

Det främsta motivet bakom beskattningen av bostadstillgångar är, som tidigare nämnts, att uppnå likformighet i beskattningen mellan dessa och andra kapitaltillgångar, det vill säga skapa neutralitet. Fastighetsskatten bör då utformas som en skatt på den avkastning på det kapital fastigheten representerar och som ägaren genom sitt utnyttjande av fastigheten tillgodogör sig. Detta bör gälla trots att fastigheten inte ger någon inkomst att betala skatten med. Beskattningen är nödvändig för att boende i egen bostad inte skall behandlas förmånligare än annan avkastning på kapital. Detta skulle strida mot uppfattningen om en enhetlig neutral kapitalbeskattning. En årlig beskattning av fastighetskapitalet på en skälig nivå som överensstämmer med skattesystemets övriga utformning måste ses som en nödvändig del i ett modernt skattesystem. I synnerhet i ett system som det svenska med högt skattetryck och en enhetlig kapitalinkomstbeskattning. Därför måste fastighetsbeskattningen göras om så att konstruktionen återspeglar dess syfte och kan förstås av medborgarna.<sup>84</sup>

Det finns ett par grundläggande skäl för en beskattning av småhus. För det första utgör småhus en stor och stabil skattebas, som i motsats till många andra skatteformer har få om

---

<sup>83</sup> Feldt, Kjell-Olof (2009) *Mot en ny skattereform - globaliseringen och den svenska välfärden*. Underlagsrapport nr 27 till globaliseringsrådet. Sid 32

<sup>84</sup> Lodin, Sven-Olof (2008). *Kapital- och fastighetsbeskattningen - i dag och i morgon*. Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp. Utbildningsdepartementet. Sid 20

några negativa samhällsekonomiska effekter av betydelse.<sup>85</sup> En fastighetsskatt är dessutom ett sätt att få småhusägarna att bidra till kostnaderna för de infrastruktur- och andra lokala kostnader de förorsakar och ägarna drar nytta av. På så vis får även delårsboende som är skrivna i sin hemkommun vara med och betala för de kostnader som uppstår för kommunen.

Det andra argumentet för en fastighetsbeskattning är att det egna boendet representerar en avkastning på det insatta kapitalet, genom inbesparingen av kapitalavkastningsdelen av en bostadshyra. Även om det kan förefaller svårt att förstå detta framgår det tydligt om man jämför en småhusägares bostadskalkyl med en hyresgästs boendekalkyl. För att åstadkomma rättvisa mellan dessa två grupper krävs en viss fastighetsbeskattning även av småhus bebodda av ägaren.<sup>86</sup>

För att öka förståelsen och på så vis även förankringen för fastighetsskatten bör den åter utformas som en del av kapitalinkomstbeskattningen. Den tänkta totala schablonavkastningen på mark och bostad borde beskattas som en del av kapitalinkomsten med kapitalinkomstskattesatsen, som idag är 30 procent, men som inte minst av internationella orsaker förmodligen bör sänkas något. Vid valet av nivå på schablonintäkten bör en rad omständigheter beaktas. Genom att taxeringsvärdet följer prisutvecklingen, ingår i det avseendet också realiserade värdestegringar, som genom att de ingår i basen för schablonintäkten alltså indirekt blir beskattade redan när de uppstår. Värdestegringar på andra investeringsobjekt, till exempel aktier, beskattas inte förrän de realiseras genom försäljning. För att fastigheter inte skall bli hårdare beskattade än andra kapitaltillgångar bör schablonintäkt på taxeringsvärdet beräknas endast som normalräntan minus inflationen.<sup>87</sup>

En tredje orsak till försiktighet är att boendet inte ger någon likviditet att betala skatten på den beräknade schablonintäkten med. I kontrast till aktieinvesteringar kan husägaren i praktiken inte sälja av delar av sin fastighet för att betala skatten. Inte heller belåning kan ses som en långsiktig lösning. Detta talar även för att realräntan sätts relativt lågt.<sup>88</sup>

En skatt bör vara förutsebar, både på kort och lång sikt, vid investeringstillfället. De stigande fastighetsvärdena har i stor utsträckning berott på stigande markvärden. Dessa har stigit till

---

<sup>85</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 525-526

<sup>86</sup> Se appendix för räkneexempel

<sup>87</sup> Lodin, Sven-Olof (2008). *Kapital- och fastighetsbeskattningen – i dag och i morgon*. Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp. Utbildningsdepartementet. Sid 22

<sup>88</sup> Ibid. Sid 23

stor del på grund av samhällsförändringar utanför fastighetsägarens kontroll och dessa har inte heller kunnat förutses av ägaren. Medan förändringar av bostadsstandarden på en tomt bestäms av markägarens själv ligger markvärdeförändringen följaktligen normalt utanför hans kontroll.<sup>89</sup>

#### 4.2.2 Kritik mot fastighetsavgiften

Det har vid ett flertal tillfällen framförts kritik mot att beskatta bostäder som kapitaltillgångar. Kritiken består i att fastigheter lika gärna kunde kategoriseras som konsumtionsvaror och beskattas på samma sätt som övrig konsumtion. En ägd bostad skiljer sig dock från andra konsumtionskapitalvaror genom att livslängden i allmänhet är betydligt längre samt att bostaden oftast representerar betydligt större värden. Det förhållandet att bostadsköpet i allmänhet syftar till att ge den enskilde en bostad hindrar inte att det samtidigt rör sig om en kapitalplacering. Val av boende är i stor utsträckning ett sparande- eller investeringsval.<sup>90</sup>

Den nya utformningen med en låg avgift, istället för en proportionell fastighetsskatt, ger incitament att lägga en större andel av investeringar till bostadssektorn vilket kan ge minskad samhällsekonomisk effektivitet. Därutöver kan en förskjutning ske mot ökad skatt vid försäljningstillfället på grund av höjd kapitalvinstskatt i kombination med begränsade och räntebelagda uppskovsbelopp. Detta kan leda till ökade inlåsnings effekter på bostadsmarknaden. Systemet med uppskov med kapitalvinstskatten vid försäljning av privatbostadsfastighet infördes för att mildra sådana inlåsnings effekter. En följd av inlåsningsen är en ineffektiv användning av bostadstillgångar, det vill säga hushållen bor kvar längre än vad man egentligen skulle behöva för att ytterligare skjuta upp beskattningen. Även hushållens geografiska rörlighet minskar vid inlåsningsen, vilket kan få negativa biverkningar för bland annat rörligheten på arbetsmarknaden.<sup>91</sup>

#### 4.3 Skatt och nytta

Fastighetsskattens främsta fördelar består av att skattebasen, det vill säga fastighetens marknadsvärde, reflekterar attraktiviteten i fastighetens läge. Denna attraktivitet beror delvis på omgivningens karaktär men även på den politik som förs i kommunen. Ju bättre denna politik utförs ju högre blir värdet på fastigheterna i området. Man kan se det som att politiken

---

<sup>89</sup> Lodin, Sven-Olof (2008). *Kapital- och fastighetsbeskattningen – i dag och i morgon*. Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp. Utbildningsdepartementet. Sid 23

<sup>90</sup> Öberg, Ann, Finanspolitiska rådet (2008). *Incitaments effekter av slopad fastighetsskatt*. Rapport till Finanspolitiska rådet. Sid 5-6

<sup>91</sup> Ibid. Sid 6



kapitaliseras i fastighetsvärdena och på så vis kan en skatt kopplad till fastighetsvärdena indirekt ses som en skatt på nyttan av kommunala tjänster.<sup>92</sup>

Denna kapitalisering kan förtydligas med hjälp av följande exempel. Antag att det finns ett visst antal kommuner, där varje kommun har en heterogen befolkning. Huspriserna är anpassade på ett sådant sätt att det alltid finns tillräcklig efterfrågan. Om en av kommunerna i regionen exempelvis som enda kommun väljer att höja skatten för att kunna subventionera barnomsorg, inträffar följande: De personer som inte har någon direkt nytta av just barnomsorg får då anledning att överväga att flytta från kommunen och på så vis undvika skattehöjningen. Om de väljer att flytta kommer detta att påverka fastighetspriserna i kommunen negativt. Det är dock inte säkert att fastighetspriserna sjunker då en motverkande faktor skulle kunna uppstå om barnfamiljer i grannkommunerna nu attraheras till att flytta till kommunen. Detta skulle då i sin tur innebära en positiv effekt på fastighetspriserna. I de fall där den senare effekten överväger blir alla vinnare av beslutet. Barnfamiljerna får en direkt förmån, i form av subventionen, och invånarna överlag får en kapitalvinst på sina fastighetsinnehav. Förutsättningarna för att kapitaliseringen ska uppstå är att den åtgärd som kommunen väljer att finansiera med skatten, barnomsorg i detta fall, är tillräckligt populär.<sup>93</sup>

Denna kapitaliseringsmekanism innebär att man, förenklat uttryckt, med hjälp av fastighetsprisernas utveckling kan läsa av hur väl kommunpolitikerna tar tillvara på kommuninvånarnas intressen. Att fastighetspriserna stiger relativt mycket i en kommun betyder på så vis att man där företar sig något som attraherar människor. På samma sätt indikerar sjunkande fastighetspriser, relativt omvärlden, att politiken som utförs i kommunen inte uppskattas av tillräckligt många människor.<sup>94</sup> Fastighetsskatten kan på så sätt ses som ett sätt att skapa incitament för kommunen att göra rätt investeringar.

Sett ur detta perspektiv är fastighetsskatten särdeles intressant. Då skatten har en negativ effekt på fastighetsvärdena måste de positiva aspekterna av vad man får skattemedlen vara än starkare för att fastighetspriserna ska öka. Sonstelie och Portney (1987) samt Brueckner (1983) har i sina undersökningar visat att kommunala tjänster, om de finansieras med en kommunal fastighetsskatt, kommer tillhandahållas i en volym som är samhällsekonomiskt lönsam. Detta är dock förutsatt att de kommunala politikerna väljer en servicenivå och storlek på fastighetsskattesatsen så att de totala fastighetsvärdena i kommunen maximeras. Ett påbud

---

<sup>92</sup> Boije. Robert, Hansson. Åsa och Söderström. Lars (2004). Fastighetsskatten. Ekonomisk debatt, nr 3. Sid 52

<sup>93</sup> Ibid . Sid 52

<sup>94</sup> Ibid. Sid 52-53

om att (a) alla lokala utgifter skall finansieras med fastighetskatt och att (b) kommunledningens övergripande mål ska vara att maximera de långsiktiga fastighetsvärdena i kommunen, på så vis kan den samhällsekonomiska lönsamheten i kommunen säkerställas samtidigt som intresseprincipen för rättvisbeskattning bevaras.<sup>95</sup>

En kommunal fastighetskatt leder därför sannolikt till ökad effektivitet i användning av skatteintäkter. När kommunernas attraktivitet avspeglas i fastighetsvärdet kommer en kommun som använder skatteintäkterna till att finansiera de kommunala tjänster som efterfrågas att bli en attraktiv kommun att bo i. Detta leder i sin tur till höjda fastighetspriser inom kommunen och därmed skatteintäkter. Om kommunen och andra sidan använder skatteintäkterna på ett önskat sätt sker det omvända. En lokal fastighetskatt med direkt koppling mellan skatten och dess användning sätter en hälsosam press på kommunalpolitiker att använda de kommunala skatteintäkterna på ett önskvärt sätt.<sup>96</sup>

Detta kan sättas i relation till den kritik som det kommunala utjämningsystemet ofta får utså. Kritiker menar att utjämningsystemet, prioriterar en långtgående utjämning framför en stark incitamentsstruktur, i inkomstutjämnningen. Detta skulle kunna leda till att kommunerna avstår från åtgärder som främjar ekonomisk tillväxt eftersom vinsten eller nyttan av en åtgärd i huvudsak tillfaller kommunkollektivet och inte den egna kommunen.

#### **4.4 Fastighetsavgiftens påverkan på kommunernas ekonomi**

Reformen av den statliga fastighetsskatten till en kommunal fastighetsavgift har gett en extra inkomstkälla för kommuner. Frågan blir dock om reformeringen kunde ha dragits steget längre. Då fastighetskatten, som tidigare nämnts, beskattar en skattebas som är relativt stationär blir dödviktsförlusten mindre än vid inkomstbeskattning. Att beskatta fastigheter är således ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att generera skatteintäkter till landets kommuner. När fastighetsskatten gjordes om till en avgift fick kommunerna inte självbestämmande rätt över skattesatsen. Samtidigt eliminerades i stort sätt kopplingen till marknadsvärdet av begränsningsreglerna. På så vis har möjligheten att beskatta fastigheter inte utnyttjats till sin fulla potential.<sup>97</sup>

Den kommunala fastighetsavgiften för år 2008 uppgå till cirka 12 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 1 300 kronor per invånare. Det generella statsbidraget sänks således med

---

<sup>95</sup> Boije. Robert, Hansson. Åsa och Söderström. Lars (2004). *Fastighetsskatten*. Ekonomisk debatt, nr 3. Sid 53

<sup>96</sup> Edmark. Karin, Ågren. Hanna (2007) *Skattekonkurrerar svenska kommuner?* Ekonomisk debatt, nr 1. Sid 30

<sup>97</sup> Bengtsson. Ingmar, Hansson. Åsa. (2009) *Steg mot modern fastighetskatt*, Fastighetsnytt.

<http://www.fastighetsnytt.se/Page121.aspx?articleid=150>

motsvarande belopp och det statliga utgiftstaket justeras.<sup>98</sup> Från och med 2009 ska den årliga intäktsförändringen från fastighetsavgiften tillföras respektive kommun och adderas till det ursprungliga beloppet från år 2008. Kommunerna erhåller således inte den faktiska intäkten från fastighetsavgiften för bostäderna i kommunen utan det är endast förändringen mellan åren som läggs till 2008 års belopp.<sup>99</sup>

Utvecklingen av kommunernas intäkter från fastighetsavgiften kommer att variera betydligt såväl mellan åren som mellan olika kommuner.

#### 4.4.1 Utvecklingen mellan 2008 och 2010

Studerar man intäktsförändringarna beträffande den kommunala fastighetsavgiften mellan 2008 och 2010 kan man konstatera att regelförändringen från statlig fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift kraftigt gynnat kommuner med många småhus och fritidshus med tidigare låga taxeringsvärden. Kommuner med låga småhuspriser som dessutom har haft en relativt liten prisökning under perioden, samt kommuner i och kring storstäder med höga taxeringsvärden och övervägande flerbostadshus, har fått en förhållandevis liten intäktsförstärkning. Detta gäller särskilt kommuner med många flerbostadshus. Kommuner med en stor andel delårsboende, som exempelvis Borgholm, Härjedalen och Malung-Sälen har tillsynes fått ökade intäkter, vilket illustreras i tabellen nedan.<sup>100</sup>

**Tabell 4.1 Intäktsförändringen 2009 och 2010 från kommunal fastighetsavgift i ett antal typ kommuner**

Intäktsförändringen 2009 och 2010 från kommunal fastighetsavgift i ett antal typ kommuner					
Kommuner med störst tillskott	Tillskott (kr/inv.)	Kommuner med lägst tillskott	Tillskott (kr/inv.)		
Borgholm	1 264	Överkalix	17		
Malung-Sälen	940	Hultsfred	24		
Härjedalen	896	Norsjö	24		
Åre	873	Högsby	53		
Valdemarsvik	762	Solna	55		
Boxholm	730	Åsele	62		
Lysekil	719	Malå	67		
Orust	701	Stockholm	68		
Mörbylånga	694	Ånge	73		
Norrtälje	692	Sundbyberg	73		

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges kommuner och landsting

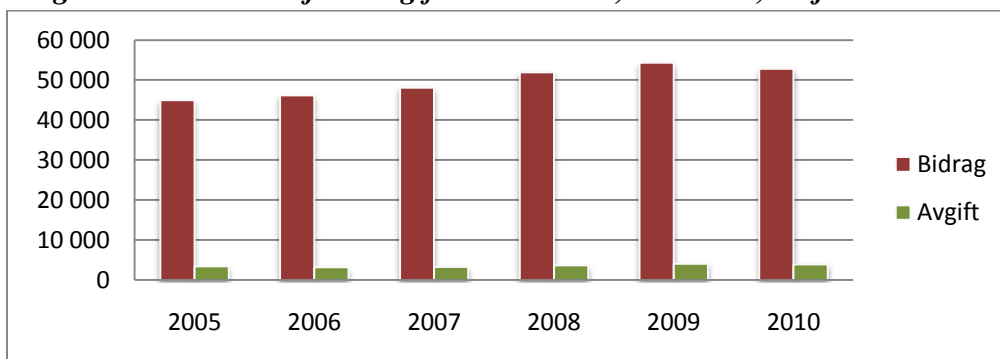
<sup>98</sup> Skatteutskottets betänkande 2007/08:SkU10. Sid 11

<sup>99</sup> Lagrådsremiss (2007). Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m. Finansdepartementet. Sid 94

<sup>100</sup> SOU 2011:39 Sid 198

Det intressanta är om och i så fall till hur stor del, Sveriges kommuners ekonomi har förbättrats sedan reformen 2008. Då utjämningsystemet gjordes om år 2004 kan det vara givande att se hur inkomstutjämningen har utvecklats från 2005 och fram till 2010. Då fastighetsavgiften blev kommunal 2008 är det intressant att se om inkomstutjämningen tycks ha påverkats av detta. Då det betyder extra inkomster för kommunerna torde det ha skett en förbättring i kommunernas ekonomi Dock inträffade finanskrisen samtidigt vilket kan överskuggade effekterna av fastighetsavgiften.

**Diagram 4.1 Inkomstutjämning för kommuner, hela riket, miljoner kronor**



Källa: Statistiska centralbyrån och Årsbok för Sveriges kommuner

Tillsynes har nivån på de bidrag som kommunerna erhåller ökat trots att de nu erhåller extra inkomster i form av fastighetsavgiften. Dock är 2010 års bidrag lägre än föregående år vilket skulle kunna innebära en trendväxling.

#### **4.4.2 Effekten för kommuner med en stor andel fritidshus**

Det sätt på vilken fastighetsavgiften är konstruerad frångår i någon mening principen om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för landets kommuner. Flera av de kommuner som erhållit de största tillskotten är dock kommuner med ett stort antal fritidshus och intäktsförstärkningen bör då kunna ses som en rimlig kompensation för de merkostnader som följer av ett omfattande fritidsboende. Kommuner med ett stort antal delårsboende har ju, som tidigare nämnts, fått stå för kostnader till personer vars skatt betalas i den kommun som personen har sitt permanentboende. Den kommunala fastighetsavgiften borde på så vis vara ett utmärkt redskap för dessa kommuner att kunna täcka de extrakostnader som uppstår.

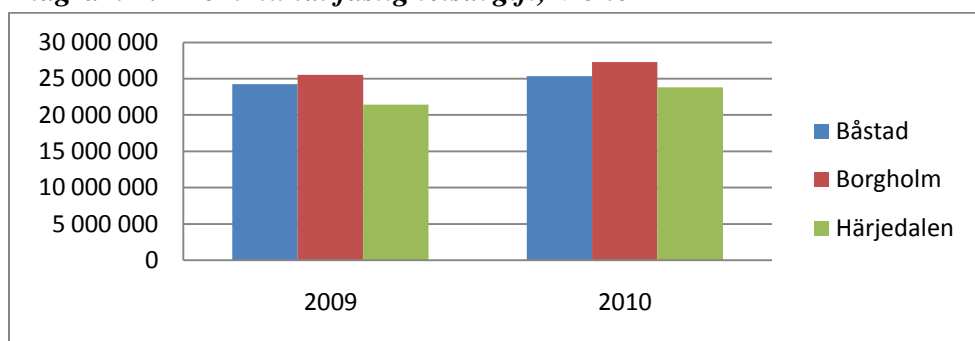
Detta argument har dock inte hållit fullt ut sedan vistelsekommunen inte längre behöver stå för de kostnader som följer av temporärt boende. Från och med den 1 maj 2011 gäller nya regler för vem som ska betala hemtjänsten för delårsboende. Kommunerna med stort antal delårsboende har tidigare tvingats stå för den hemtjänst som vårdtagaren betalar skatt för i sin hemkommun. För kommuner med stor andel delårsboende som Borgholms kommun på Öland

handlar det om tre och en halv miljon kronor om året. De som förlorar på lagändringen är hemkommunerna, många av dessa ligger i Stockholmsområdet och de har hittills vägrat betala för stockholmarnas hemtjänst, sophämtning, infrastruktur och liknande utgifter utanför hemorten med hänvisning till den lag som nu ändras i maj.<sup>101</sup>

Fastighetsavgiften borde, åtminstone till en viss del, ha kunnat kompensera för de extra utgifter som kommunerna har när fler människor bor i kommunerna under sommarmånaderna. Detta borde ju i så fall rimligtvis avspeglas i ett mindre behov av inkomstutjämningsbidrag till dessa kommuner.

Som exempel på kommuner används Båstad, Borgholm och Härjedalen, då samtliga av dessa kommuner har en stor andel fritidshus i sina respektive kommuner. Alla dessa kommuner har, som framgår i diagrammet nedan, fått in ökade intäkter i form av fastighetsavgiften.

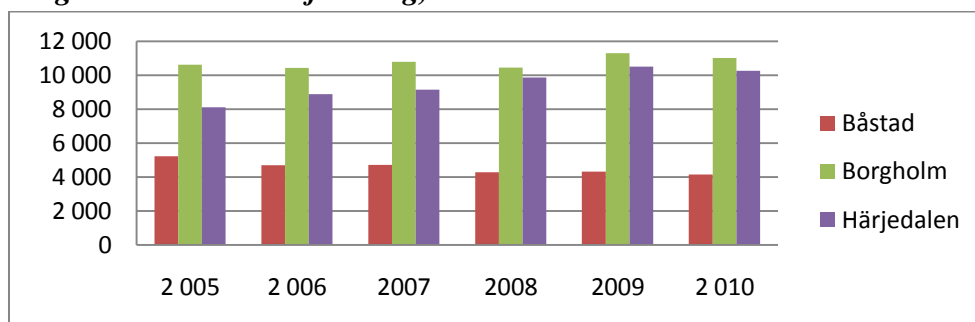
**Diagram 4.2 Kommunal fastighetsavgift, kronor**



Källa: Statistiska centralbyrån

För dessa kommuner är det dock endast Båstad som uppvisar en trend med minskande inkomstutjämningsbidrag. Men med tanke på att Båstads skattebas är avsevärt större än de andra två kommunerna kanske det inte är så märkligt.

**Diagram 4.3 Inkomstutjämningsbidrag, kronor**

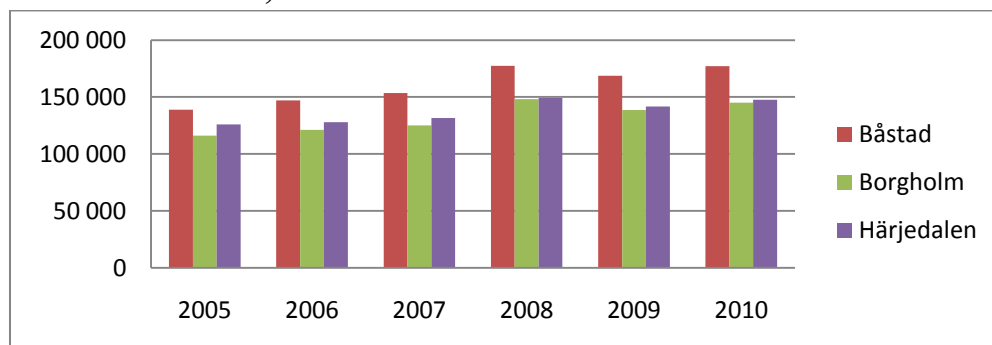


Källa: SCB Årsbok för Sveriges kommuner

<sup>101</sup> Törnberg, Ulf (2011). Hemkommunen ska betala för fritidsboendet. Svenska dagbladet. <http://www.sydsvenskan.se/sverige/article1429279/Hemkommunen-ska-betala-for-fritidsboendet.html> (01-04-2011)

Varken Borgholm och Härjedalen har tillsynes kunnat minska sina respektive beroenden av inkomstutjämnningen, trots att de nu får ökade inkomster i form av fastighetsavgiften.

**Tabell 4.4 Skattebas, kronor**



Källa: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner

#### **4.5 Varför blir inte effekten av den kommunala fastighetsavgiften starkare?**

De flesta ekonomer är, som tidigare framgått, eniga om de positiva aspekterna med fastighetsbeskattning. En kommunal fastighetskatt borde kunna leda till ökat effektivitet i användningen av skatteintäkter, ge ett synligare band mellan skatteintäkter och nyttan de kommunala tjänsterna ger samt ge kommuner med en stor andel delårsboende möjlighet att ersättning för de kommunala kostnader som uppkommer på grund av de delårsboende. Dock verkar resultaten, tre år efter reformen, inte peka på att dessa sidor har infunnit sig.

Att göra den statliga fastighetskatten kommunal var ett steg i rätt riktning. Problemet är dock att möjligheten att beskatta fastigheter inte används till sin fulla potential. Även om fastighetsavgiften nu är kommunal har kommunerna ingen självbestämmande rätt över skattesatsen och även om kopplingen till taxeringsvärdet är kvar elimineras detta till stor del av begränsningsreglerna.<sup>102</sup>

Speciellt för kommuner med en stor andel delårsboende hade en annorlunda utformade fastighetskatt kunnat vara ett redskap för att få ersättning för de extra kostnader som uppstår på grund av deras utnyttjande av kommunala tjänster och service. En kommun med en hög andel delårsboende skulle kunna välja att växla över skatteuttag från inkomstskatter till fastighetskatt. Detta skulle ge en bättre överensstämmelse mellan den skatt en enskild individ betalar och den service den erhåller, vilket skulle gynna den bofasta befolkningen vars beskattning, fram tills den 1 Maj 2011, har fått finansiera utgifterna för delårsboendena. En

<sup>102</sup> Bengtsson, Ingmar och Hansson. Åsa (2009). *Steg mot en modern fastighetsskatt*. Fastighetsnytt. <http://www.fastighetsnytt.se/Page121.aspx?articleid=150>

bättre utformad fastighetskatt hade kunna minska rundgången i kostnader och intäkter mellan kommuner.

Trots att reglerna för vem som ska betala för delårsboendes utnyttjande av kommunala tjänster ändrats, vilket innebär bättre ekonomiska förutsättningar för kommuner med stor andel delårsboende, så borde en reformerad fastighetskatt som ger kommunerna bättre möjligheter att själva anpassa skatten efter sina behov vara att föredra.

Dessutom valde regeringen att delvis finansiera reformen av den statliga fastighetskatten till den kommunala fastighetsavgiften genom höjd reavinstskatt vilket riskerar att ge en ökad inlåsnings på bostadsmarknaden då benägenheten att flytta minskar.

#### **4.5 Förslag på reformer**

Den decentraliseringsmodell som utvecklats i Sverige är, som tidigare nämnts, en av de mest långtgående internationellt sett. Kommunerna har ansvar för stora och viktiga områden och de har en hög grad av självbestämmande, därför borde det vara rimligt att tänka sig att de även skulle ha rätt att få bestämma över nivån på fastighetskatten i den egna kommunen. Idag är kommunernas enda egna skattebas medborgarnas förvärvsinkomster, denna skattebas är dock en väldigt stor skattebas. Även om den tidigare statliga fastighetskatten numera är en kommunal fastighetsavgift har utformningen av fastighetsavgiften, som tidigare nämnts, gjort att möjligheten att beskatta fastigheter inte har utnyttjats till sin fulla potential.

Här diskuteras därför hur en alternativ utformning av en kommunal fastighetsskatt som skulle kunna ge svenska kommuner, liksom kommunerna i många andra länder, möjlighet att ta ut en mer äkta kommunal fastighetsskatt. Detta hade inneburit en naturlig anpassning till den ökande internationaliseringen där skatteuttaget successivt ökar för relativt sett mindre rörliga skattebaser. Fastighetsskatten uppfattas i detta perspektiv allmänt som en samhällsekonomiskt attraktiv skatt, med små snedvridningseffekter och stabil bas. Beskattningen av fastigheter är som regel en säker inkomstkälla.<sup>103</sup>

En kommunal fastighetsskatt skulle delvis kunna ersätta den kommunala inkomstskatten. Detta skulle kunna innebära en delvis övergång från en inkomstskatt till en fastighetsskatt som baseras på taxeringsvärdet, där kommunen själv kan bestämma sin skattesats. Detta kommer med stor sannolikhet att innebära olika fastighetsskattesatser beroende på de olika

---

<sup>103</sup> Bengtsson, Ingmar och Hansson. Åsa (2009). *Steg mot en modern fastighetsskatt*. Fastighetsnytt. <http://www.fastighetsnytt.se/Page121.aspx?articleid=150>

taxeringsvärdena som finns i de olika kommunerna. Dessa olikheter i skattesats behöver dock inte innebära olikheter i hur mycket fastighetsskatt som ett hushåll betalar, eftersom en kombination med låg skattesats och högt taxeringsvärde kan ge samma skattebetalning som en hög skattesats och ett lågt taxeringsvärde. En växling mellan fastighetsskatt och inkomstskatt kan dock komma att påverka fördelningen av skattebördan mellan olika grupper inom kommunen och till exempel påverka småhusägare och hyresgäster på olika sätt.

Med utgångspunkt i kommunal fastighetsskatt som baseras på fastigheternas taxeringsvärde/marknadsvärde, det vill säga i stort sett vara utformad som den tidigare statliga fastighetsskatten, kan beräkningar göras för hur hög fastighetskatt (dessa beräkningar innefattar endast småhus) som skulle behövas i olika kommuner för att finansiera en sänkning av kommunalskatten med 1 skattekrone.

I tabellen nedan redovisas ett antal kommuner som baserat på taxeringsvärdena i kommunen behöver hög respektive låg andel fastighetskatt för att kunna finansiera en skattesänkning med en krona.<sup>104</sup>

**Tabell 4.1 Andel fastighetskatt, baserat på taxeringsvärde, som behövs för att täcka en skattesänkning med en skattekrone**

<b>Andel fastighetskatt, baserat på taxeringsvärde, som behövs för att täcka en skattesänkning med en skattekrone</b>			
<b>Höga taxeringsvärden</b>		<b>Låga Taxeringsvärden</b>	
Värmdö	0,12%	Malå	4,50%
Båstad	0,14%	Åsele	3,04%
Borgholm	0,18%	Ragunda	2,65%
Danderyd	0,27%	Jokkmokk	2,20%
Härjedalen	0,33%	Bjurholm	2,02%

Källa: Statistiska centralbyrån

De kommuner som behöver ta störst del av fastighetsskatten är tillsynes glesbygdskommuner, medan de kommuner som behöver minst av fastighetsskatten är kommuner med en stor andel värdefulla småhus. Råder det kommunal självbestämmande rätt över skattesatsen kommer dock var och en av landets kommuner att själva kunna anpassa inkomst- och fastighetsskattesatsen på ett sådant sätt så att det bäst gynnar den egna kommunen och dess förutsättningar.

Intressant är att de kommuner, Båstad, Borgholm och Härjedalen, som tidigare lyfts fram som exempel på grund av deras stora andelar fritidshus skulle gynnas positivt av en reform som

<sup>104</sup> För uträkningar, se appendix B



denna. Genom att växla över en del av skatteunderlaget från inkomstbeskattning till fastighetsbeskattning hade den bofasta befolkningen i genomsnitt gynnats. Det hade med stor sannolikhet även blivit en bättre överenskommelse mellan den skatt den enskilde betalar och den kommunala service och tjänster som utnyttjas. På så vis hade man kunnat slopa de nya reglerna om att hemkommunen ska betala för de extra kostnader som de delårsboende orsakar i form av bland annat behov hemtjänst. Varje enskild kommun skulle då sannolikt ha lättare att planera sina kostnader och intäkter.

För de kommuner vars totala taxeringsvärde är relativt högt och som har en stor andel delårsboende skulle möjligheten att växla över en del av inkomstskatten till en fastighetsskatt kunnat utnyttjas mer långtgående. Om Båstad kommun, som passar in bra på beskrivningen ovan, skulle sänka sin inkomstskatt till 10 % skulle denna sänkning kunna finansieras med en fastighetsskatt på 1,44 %. Detta resultat kan jämföras med Kiruna kommun vars taxeringsvärden är relativt låga medan inkomstnivån är relativt hög. För Kiruna hade en sänkning av inkomstskatten med endast en krona gett en fastighetsskatt på 1,43 %, vilket är näst intill samma resultat som om Båstad skulle sänka sin inkomstskatt med ca 9 kronor.<sup>105</sup>

En kommunal fastighetsskatt hade, som tidigare nämnts, sannolikt lett till ökad effektivitet i användning av skatteintäkterna då kommunernas attraktivitet avspeglas i fastighetsvärdet då kommunpolitiken kapitaliseras in i fastighetsvärdena. På så vis skulle en lokal fastighetsskatt med en direkt koppling mellan skatten och dess användning kunna ge kommunpolitikerna ökat incitament till att driva en effektiv politik i linje med kommuninvånarnas intresse. För kommuninvånarna hade det i sin tur blivit en starkare koppling mellan fastighetsskatten och vad den finansierar om man jämför med den tidigare statliga fastighetsskatten.

Reavinstskatten som höjdes i samband med införandet av fastighetsavgiften 2008 skulle däremot kunna sänkas eller avskaffas helt eftersom att den riskerar att leda till inlåsning på bostadsmarknaden.

#### **4.5.1 Hur skatteväxlingen påverkar skattebördan inom kommunen**

En minskning av den kommunala inkomstskatten och införandet av en kommunal fastighetsskatt kommer dock att innebära en viss omfördelning inom kommunen:

- För hushåll som bor i en viss typ av likvärdiga bostäder, det vill säga hushåll med bostäder med samma taxeringsvärde, kommer skatteväxlingen att vara till fördel för de

---

<sup>105</sup> För uträkningar, se appendix C

hushåll med en högre inkomst. De får ju en relativt sett högre sänkning av den kommunala inkomstskatten och betalar samma fastighetsskatt som de andra hushållen.

- För hushåll med en given inkomst kommer skatteväxlingen att gynna de hushåll som bor i hus med relativt sett lägre taxeringsvärde, exempelvis för att man valt att bo i en mindre bostad eller en bostad i ett mindre populärt område.

På hushållsnivå kan det alltså finnas både stora vinnare, personer med höga inkomster som bor i områden med låga taxeringsvärden, och stora förlorare, småhusägare med låga inkomster som bor i områden med höga taxeringsvärden.

Risken blir dessutom att det uppstår en alltmer inkomstmässigt segregerad bostadsmarknad, både inom och mellan kommuner. Risken är att en allt högre andel av medel- och höginkomsttagare bosätter sig i dyra bostäder i en kommun vars politik och beskattningsspolitik gynnar dem medan en allt högre andel av hushåll med lägre inkomster bosätter sig i billigare bostäder i kommuner med högre inkomstskatt. På så vis uppstår den negativa utveckling som Tiebout beskriver i public-choice modell.<sup>106</sup> Det kan på så vis uppstå en ojämn fördelning i samhället, både gällande väsentliga resurser mellan olika individer och grupper och av olika boendemiljöers kvaliteter och attraktivitet.<sup>107</sup>

#### **4.5.2 Omfördelning mellan kommuner**

Att ge kommunerna möjligheten att växla inkomstskatt mot fastighetsskatt skulle ge kommunerna större möjligheter att anpassa beskattningen efter sina egna behov. En övergång från en inkomstskatt till en fastighetsskatt, där kommunen själv kan bestämma sin skattesats, innebär per definition ingen omfördelning mellan kommunerna. Däremot blir det, som tidigare visat, troligen en stor spridning mellan olika fastighetsskattesatser. Poängen blir dock att kommunerna själva kan hitta den kombination av inkomst- och fastighetsbeskattning som bäst passar deras egna behov. På så vis blir kommunernas potentiella skattebas bredare och möjligheten att anpassa intäkterna mot kostnaderna större vilket skulle kunna leda till minskat behov av inkomstutjämning.

---

<sup>106</sup> Rosen, Harvey S. (2008). *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston. Sid 511-512

<sup>107</sup> Boverket (2004). *Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer*. Boverket internt. Sid. 27

## 5 Diskussion

*Kapitlet ger utrymme för diskussion kring den teori och empiri som uppsatsen skildrat.*

Sverige har en av de mest decentraliserade kommunmodellerna i världen, där omfattande decentraliserade utgifter i hög grad finansieras med en decentraliserad inkomstskatt. Sedan år 2008 får kommunerna även intäkter i form av en kommunal fastighetsavgift. Även om fastighetsavgiften onekligen har lett till att kommunerna har fått ökade inkomster har begränsningsreglerna gjort att fastighetsavgiften inte kan leva upp till sin fulla potential. Om den kommunala fastighetsavgiften hade varit utformad mer som en kommunal fastighetskatt baserad på taxeringsvärde med full kommunal självbestämmanderätt över skattesatsen hade förmodligen de positiva aspekterna med fastighetsbeskattning kunnat utnyttjas bättre.

Givet den kommunala decentraliseringsnivå som existerar, i Sverige, där kommunerna har ett stort ansvar när det kommer till att tillhandahålla offentlig service och tjänster, som exempelvis skola och omsorg, är det rimligt att tänka sig ökad decentralisering av skatter. Här är beskattning av fastigheter ett bra exempel. Skatteunderlaget blir, genom att inkludera fastigheter, bredare vilket förhoppningsvis kan stärka kommunerna självförsörjning och minska behoven av statliga bidrag. Detta är viktigt, då den omfattande skatteutjämningen som kompenserar för svagt skatteunderlag gör att många kommuner inte tar hänsyn till kostnaderna för beskattning. Allmänt medför skatteutjämningen att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansieringen än de samhällsekonomiska kostnaderna. Effekter av egen skattepolitik på den egna skattebasen kompenseras av staten. Den starka utjämningen ger också begränsade ekonomiska incitament för kommunerna att förstärka skattebasen.

Kommunerna är med stor sannolikhet bättre lämpade än staten att beskatta och distribuera intäkterna från fastighetsbeskattningen. En kommunal fastighetsbeskattning ger med stor sannolikhet kommunen incitament att utveckla bra infrastruktur, det vill säga gator, vatten, avlopp och fjärrvärme. En bra infrastruktur höjer fastighetsvärdena vilket i sin tur leder till högre fastighetsvärden vilket leder till ökade skatteintäkter som i sin tur kan finansiera bättre daghem, skolor, brandförsvar med mera.

En kommunal fastighetsskatt kan, om den är korrekt utformad, medföra följande positiva effekter; 1) möjliggöra för en skatteväxling bort från mer rörliga skattebaser, 2) att göra kommunerna mindre beroende av statliga bidrag, samt 3) att ge kommuner med stor andel delårsboende ersättning för de kommunala tjänster de delårsboende utnyttjar. Den sista punkten medför att hemkommunerna inte längre behöver betala det skattefria fritidsboendet

utan det finns en direkt koppling mellan intäkter, i form av fastighetskatten, och de kostnader som uppstår. Dessa kostnader gäller inte bara hemtjänst och liknande utan även va-  
anläggningar, gatuunderhåll och annan kommunal service. En sommarkommun då kan välja att växla över skatteuttag från löneskatter till fastighetskatt, vilket i genomsnitt skulle främja den bofasta befolkningen och dessutom leda till en bättre överensstämmelse mellan den skatt som den enskilde betalar och den service denne erhåller.

Fastighetsskatten bör alltså vara kommunal och den bör åter utformas som en del av kapitalinkomstbeskattningen. För att undgå de likviditetsproblem som uppstod med den tidigare statliga fastighetskatten bör en rad omständigheter beaktas vid valet av nivå på schablonintäkten. Genom att taxeringsvärdet följer prisutvecklingen inkluderas även orealiserade värdestegringar. Värdestegringar på andra investeringsobjekt, till exempel aktier, beskattas inte förrän de realiserats genom försäljning. För att fastigheter inte skall bli hårdare beskattade än andra kapitaltillgångar bör på grund av detta endast en realränta på bostadskapitalet, som tas upp till ett försiktigt beräknat taxeringsvärde, det vill säga inklusive inflationsförändringen, beskattas.

Vidare innebär en lokal fastighetskatt, i jämförelse med en statlig, ökad legitimitet hos befolkningen då fastighetskatten får en direkt koppling till den nytta de kommunala tjänsterna ger. Denna legitimitet var svår att se med den statliga fastighetskatten vilket kan ha medfört till att skatten var så illa omtyckt.

## **5 Slutsats**

*Uppsatsen avslutas med att författaren besvarar den inledande frågeställningen; Finns det anledning att bredda kommunernas skattefinansiering?*

Sverige har en av de mest decentraliserade kommunmodellerna i världen, där omfattande decentraliserade utgifter i stor utsträckning är finansierade med en decentraliserad inkomstskatt. Det faktum att den största delen av Sveriges kommuner är i behov att intäkter från staten i form av inkomstutjämning visar på att det finns behov av bredda kommunernas skattefinansierings möjligheter. Reformen av den statliga fastighetskatten till den kommunala fastighetsavgiften har lett till ökade kommunala intäkter, men dessa tycks inte ha varit stora nog.

Givet den nuvarande decentraliseringsnivån kan det horisontella gapet, det vill säga skillnader i skattebaser som därmed ger upphov till olika lokala finansieringsmöjligheter, reduceras genom ökad decentralisering av skatter, till exempel beskattning av fastigheter. Därför anser

jag att man borde bredda kommunernas skattefinansiering genom att införa en kommunal fastighetskatt istället för den nuvarande fastighetsavgiften. Detta kan göras genom att basera skatten på taxeringsvärdet av fastigheten samt ge kommunerna fullt självbestämmande över skattesatsen får de enskilda kommunerna en bredare skattebas och större möjligheter att själva anpassa vilken nivå de önskar att ha på inkomst- respektive fastighetskatten. Varje kommun kan då skraddarsy finansieringen av de kommunala tjänsterna efter de egna förutsättningarna. Förhoppningen är då att kommunerna blir mindre beroende av statens finansiering, i form av inkomstutjämning, och det kan öka det lokala ansvaret för finansieringen och tjänsteutbudet.

### **5.1 Förslag till vidare forskning**

Det hade varit intressant att gå in djupare på vilka offentliga tjänster som bör tillhandahållas på statlig respektive kommunal nivå. Vidare hade även studier som fokuserar på att utreda om dagens kommunstorlekar bör ändras genom kommunsammanslagningar kunnat vara av intresse, det vill säga studier som mer fokuserar på det vertikala gapet. Exempelvis hade det varit intressant att analysera om kommunerna har möjlighet att få del av några av de fördelar som uppstår vid centralisering om storleken på dagens kommuner hade ökat i invånar antal.

## KÄLLFÖRTECKNING

### Böcker

Boadway, Robin och Mörk, Eva (2003). *Fördelning av makt och ansvar*, Flernivådemokratis problem, publicerad på SNS Förlag

Boije och Shahnazarian (2000) *Hur ska fastighetsskattesatsen för småhus bestämmas?* Uppsala Universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning.

Boverket (2004). *Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer*. Boverket internt.

Halápi, Mikael (2008). *Skattekraft och skattesats – var sak på sin plats?* Sveriges akademikers centralorganisation

Johansson, Börje, Klaesson, Johan (2010) *Inkomstutjämnning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner*. Internationella Handelshögskolan i Jönköping

Jonsson, Ernst (2010) *Inkomstutjämnningen mellan kommuner – bidrar den till att fiskal rättvisa uppnås?* Institutet för kommunal ekonomi, Företagsekonomiska institutionen.

Kommunförbundet, Vad kostar verksamheten I din kommun. Bokslut 2009.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.

Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich

Påhlsson, Robert (2003) *Inledning till skatterätten*; Tredje upplagan. Lustus förlag, Uppsala

Rosen, Harvey S. (2008) *Public Finance*. 8th edition McGraw-Hill Boston

Regeringens skrivelse 2010/11:108. *Redovisning av skatteutgifter 2011*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2005*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2006*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2007*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2008*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2009*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2010*.

Statistiska centralbyrån. *Årsbok för kommuner 2011*.

## **Utredningar**

Statens offentliga utredningar, Agell, J. och J. Södersten (1982), *Skatteregler och realinvesteringar*, Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter, SOU 1982:52.

Englund, Peter (2011) *Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv*. Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden. Sveriges riksbank.

Statens offentliga utredningar, Socialdepartementet, Fastighetsbeskattningskommittén (2000). *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*. SOU 2000:34

Statens offentliga utredningar (2003). *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*. Bilaga 7 LU 2003, SOU 2003:57

Statens offentliga utredningar, Finansdepartementet (2004). *Långtidsutredningen 2003/04*. SOU 2004:19

Statens offentliga utredningar, Sverige Egendomsskattekommittén (2004). *Reformerade egendomsskatter: huvudbetänkande*. SOU 2004:36

Statens offentliga utredningar, Finansdepartementet (2011). *Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen*. SOU 2011:39

## **Rapporter**

Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn (2010). *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Regeringskansliet

Feldt, Kjell-Olof (2009) *Mot en ny skattereform - globaliseringen och den svenska välfärden*. Underlagsrapport nr 27 till globaliseringsrådet

Lodin, Sven-Olof (2008). *Kapital- och fastighetsbeskattningen – i dag och i morgon*. Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp. Utbildningsdepartementet

Lagrådsremiss (2007). Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m. Finansdepartementet Skatteutskottets betänkande 2007/08:SkU10. *Reformerad beskattning av bostäder*

Stockholms handelskammare (2009). *Det kommunala skatteutjämningsystemet – Hinder för tillväxt och utveckling*. Rapport 2009:2

Öberg. Ann, Finanspolitiska rådet (2008). *Incitaments effekter av slopad fastighetsskatt*. Rapport till Finanspolitiska rådet

### **Propositioner**

Finansdepartementet 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007*

Regeringens proposition 2007/08:27. *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*

Skatteutskottets betänkande 2007/08. *Reformerad beskattning av bostäder*

### **Artiklar**

Boije. Robert, Hansson. Åsa och Söderström. Lars (2004). *Fastighetsskatten*. Ekonomisk debatt, nr 3

Edmark. Karin, Ågren. Hanna (2007) *Skattekonkurrerar svenska kommuner?* Ekonomisk debatt, nr 1

Englund, Peter (2001) *Fastighetsskattens roll i skattesystemet*, Penning och valutapolitik 2/2001

Tiebout, C. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy. nr 64

Wikstrand, Måns (2003). *Utjämnningen driver Stockholm mot kris*. Kommun Aktuell. nr 14.

### **Elektroniska böcker och artiklar**

Bengtsson. Ingmar och Hansson. Åsa (2009). *Steget mot en modern fastighetsskatt*.

Fastighetsnytt. <http://www.fastighetsnytt.se/Page121.aspx?articleid=150> (11-03-24)

Finansdepartementet (2010). *Förbättrade ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting*. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/32/63/2ab06e7c.pdf> (11-05-01)

Fakta och statistik. *Kommunalskatter*.

<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Skatter/Skatterna-forklaras/Kommunalskatter/>

Ekonomifakta (11-04-23)

Nationalencyklopedin. <http://www.ne.se/lang/kommunalskatt> (11-04-26)



Pressmeddelande. Uppgörelse om avskaffande av fastighetsskatten.

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8976/a/79997> (11-04-28)

Pressmeddelande från SCB 2010-12-13. *Kommunalskatterna 2011*. Nr 2010:352

[http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_\\_\\_305158.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease___305158.aspx) (11-04-30)

Törnberg. Ulf (2011). *Hemkommunen ska betala för fritidsboendet*. Svenska dagbladet.

<http://www.sydsvenskan.se/sverige/article1429279/Hemkommunen-ska-betala-for-fritidsboendet.html> (11-04-01)

## Appendix

### Appendix A

Två personer, A och B, har vardera ett sparkapital på 1 milj. kr. De bor i likadana villor. A har köpt sin villa för 1 milj. kr och investerat sitt sparkapital i villan. B hyr sin villa och har placerat sitt sparande i aktier, som förutom viss förväntad tillväxt ger en årlig direktavkastning på tre procent eller 30 000 kr.

Driftskostnaderna för villorna är 50 000 kr vardera. B betalar en hyra, som förutom driftskostnaderna täcker en avkastning på hyresvärdens kapital på tre procent vid dagens ränteläge. Detta ger en årshyra för B på 80 000 kr, som han måste betala med beskattade inkomster.

A:s utgifter, förutom eventuell fastighetsskatt, utgörs av driftskostnaden 50 000 kr, Frågan är nu hur stor del av sina arbetsinkomster (utöver kapitalinkomsten i B:s fall) efter skatt som A respektive B måste använda för att täcka sina boendekostnader. För A redovisas två alternativ 1) utan fastighetsskatt, 2) med kapitalinkomstbeskattad schablonavkastning på 3 % på villakapitalet.

#### Jämförelse av boendekostnad vid ägande resp. hyra

	A 1)	A 2)	B
Hyra	0	0	80 000
Driftskostnader	50 000	50 000	
Aktieutdelning efter 30% skatt	0	0	./. 21 000
Schabloninkomst 1 milj x 3% = 30 000 kr x 30 % skatt	0	9 000	0
Bostadskostnad att betala med arbetsinkomst	50 000	59 000	59 000

Som framgår av exemplet skulle A utan fastighetsbeskattning få en lägre boendekostnad efter avkastning på kapitalet A investerat i villan än B som föredragit att hyra sin bostad och använda avkastningen på sin alternativa placering för att delvis täcka sin bostadskostnad. Genom införandet av schablonbeskattningen av den tänkta avkastningen på villakapitalet blir

det helt neutralt att placera sparatet i sitt boende eller på annat sätt. Resultatet blir principiellt detsamma för det fall villan i stället köpts för lånat kapital. Skattemässig neutralitet mellan olika boendeformer uppnås härigenom

## Appendix B

Kommun	Skattesats	Ny skattesats	Totalt skatteunderlag	Milj skatt före	Milj skatt efter	Milj $\Delta$ skatt	Totalt taxeringsvärde	$\Delta$ skatt/totalt taxeringsvärde
<b>Höga taxeringsvärden</b>								
Båstad	20,23	19,23	2401700200	485,9	461,8	24,1	16623	0,14%
Värmdö	20,28	19,28	6679645000	1354,6	1287,8	66,8	54748,9	0,12%
Danderyd	17,2	16,2	9251821600	1591,3	1498,7	92,6	34707,4	0,27%
Härjedalen	22,82	21,82	1514965900	345,7	330,6	15,1	4632,8	0,33%
Borgholm	21,99	20,99	1514060800	333,2	317,8	15,4	8370,9	0,18%

Kommun	Skattesats	Ny skattesats	Totalt skatteunderlag	Milj skatt före	Milj skatt efter	Milj $\Delta$ skatt	Totalt taxeringsvärde	$\Delta$ skatt/totalt taxeringsvärde
<b>Låga Taxeringsvärden</b>								
Bjurholm	22,9	21,9	329012500	75,3	72,1	3,2	157,9	2,02%
Åsele	22,9	21,9	433234200	99,2	94,9	4,3	141,1	3,04%
Övertorneå	21,53	20,53	702880800	151,3	144,3	7	398,5	1,75%
Ragunda	23,57	22,57	821920800	193,7	185,5	8,2	308,8	2,65%
Jokkmokk	23,15	22,15	822286800	190,4	182,1	8,3	184,4	4,50%

## Appendix C

Om Båstad sänkte inkomstskatten till 10 kr får kommunen in ca 240 170 000 kr i skatt.  
Kompensera detta med en fastighetskatt, vilket ger:

$$X \cdot 16623 \cdot 10^6 = 240,17 \cdot 10^6$$

$$X = \frac{240,17}{16623} \approx 0,0144 = 1,44\%$$

Kommun	Skattesats	Ny skattesats	Totalt skatteunderlag	Milj skatt före	Milj skatt efter	Milj Δskatt	Totalt taxeringsvärde	Δskatt/totalt taxeringsvärde
Kiruna	22,28	21,28	4111624900	916,1	875	41,1	2877,2	1,43%