



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Statsvetenskapliga Institutionen

**Öresunds Skattesystem**  
En analys av policyprocessen

**Av:**

Victor Lagrelius & Joel Stenlöf

**Handledare:**

Ylva Stubbergaard

## Abstract

Öresundsregionens skatteavtal har under en längre tid varit föremål för diskussioner och kritik. Skatteavtalet mellan Danmark och Sverige genomgick större förändringar år 1996 och år 2003. Dessa avtal har fått stora konsekvenser för flera olika berörda parter, vilket väckt debatten kring avtalet som en policy. Genom att undersöka policyprocessen som lett fram till hur avtalen är utformade idag samt undersöka debatten kring dessa avtal före, medan och efter de lagstiftades ämnar vi att få en djupare förståelse för de olika aktörerna påverkat processen. Genom att applicera John W. Kingdons “*multiple stream framework*” kan vi analysera detta närmare. Dekonstruktionen av policyprocessen i strömmar skapar en intressant vinkel på ett scenario som blivit mer relevant.

*Nyckelord:* Multiple stream framework, Kingdon, öresundsregionen, skatteavtal.

*Antal Ord:* 9300

# Index

<a href="#">Abstract</a>	2
<a href="#">Index</a>	3
<a href="#">Inledning</a>	4
<a href="#">Frågeställning</a>	5
<a href="#">Del I: Hur uppkom skatteavtalet mellan Sverige och Danmark fram till 2003?</a>	5
<a href="#">Del II: Hur har försöken att förändra skatteavtalet sett ut efter 2003?</a>	5
<a href="#">Teori</a>	5
<a href="#">Teoretiska antaganden</a>	6
<a href="#">De olika strömmarna</a>	7
<a href="#">Problemströmmen</a>	8
<a href="#">Policyströmmen</a>	9
<a href="#">Politikströmmen</a>	9
<a href="#">Metod och Material</a>	12
<a href="#">Analys</a>	15
<a href="#">Empirisk Analys</a>	15
<a href="#">Teoretisk Analys: Del I</a>	17
<a href="#">Problemströmmen</a>	17
<a href="#">Policyströmmen</a>	19
<a href="#">Politikströmmen</a>	21
<a href="#">Teoretisk Analys: Del II</a>	23
<a href="#">Problemströmmen</a>	23
<a href="#">Policyströmmen</a>	26
<a href="#">Politikströmmen</a>	26
<a href="#">Diskussion</a>	27
<a href="#">Källförteckning</a>	30

## Inledning

Sverige och Danmark har en gemensam arbetsmarknadsregion i Öresundsregionen. Detta bestående av flera olika kommuner i Skåne samt Köpenhamn med andra danska områden. Arbetsmarknadsregionen intensifierade sitt samarbete i och med bygget av Öresundsbron vilket ökade både frekvensen samt mängden människor som nu pendlar över gränsen för att arbeta i den utökade arbetsmarknadsregionen (Örestat, 2019).

Det som är intressant i denna kontext är hur skattesystemet är utformat och utvecklat. Den lag som fanns innan och upp till år 1996, gränsgångarregeln, är ett underavtal till det nordiska skatteavtalet vilket togs bort på danskt initiativ. Ett tilläggsavtal till det nordiska skatteavtalet blev framförhandlat. Den avgörande skillnaden mellan de två olika skatteavtalen låg i beskattningsrätten. Standarden gick från att vara skattskyldig i boendelandet till arbetslandet. Detta skulle komma att få stora konsekvenser för öresundsregionens olika parter. Förändringen av avtalet hade som ursprungligt syfte att skapa en mindre snedvriden arbetsmarknad då skattesystemet skapade för stora skillnader i skattelagstiftningen beroende på vart en person bodde och arbetade vilket ledde till en situation med skattekonkurrens mellan de två länderna. Avtalet avsåg att motverka att pendlare kunde utnyttjade detta (RiR 2010:24). År 2003 förändrades lagen ytterligare genom ett avtal, initierat av Sverige, och instiftandet av ett utjämningsystem för att kompensera för den välfärd som tillhandahölls pendlare. Även detta utjämningsystem kom att kritiseras (Öresundsinstitutet, 2017).

Genom vår uppsats ämnar vi att genom Kingdons multipla strömmramverk undersöka och analysera policyprocessen som den varit både under och efter stiftandet av avtalet 2003. Detta för att förstå varför och hur aktörer påverkat processen till hur den ser ut idag samt även varför den inte förändras trots kritik och en långtgående vilja från olika parter att förändra den. Varför har inget konkret skett? Genom Kingdons teoribildning om policyprocesser och agendasättning ges det genom en sådan analys av processen fler insikter, att underliggande, mer dolda faktorer uppmärksammas.

# Frågeställning

## Del I: Hur uppkom skatteavtalet mellan Sverige och Danmark fram till 2003?

I analysens första del ämnar vi att besvara hur systemet har uppkommit och förstå processen som den har varit och haft fått uttryck i utvecklingen som lett till hur den ser ut idag.

## Del II: Hur har försöken att förändra skatteavtalet sett ut efter 2003?

I den andra delen av analysen ämnar vi tillämpa teorin på debatten som uppstod efter förändringen av avtalet 2003. Hur har frågan lyfts och hur kan vi tolka skeendet ur vårt teoretiska perspektiv?

# Teori

John W. Kingdon har presenterat en modellen “Multiple Stream Framework” (MSF). Modellen beskriver policyprocessen som resultatet av tre olika separat flödande strömmar, som har varsitt syfte och funktion för att en policy skall bli till. De tre strömmarna är *policyströmmen*, *politikströmmen*, och *problemströmmen*. De tre strömmarna måste kunna arbeta tillsammans för att det till slut skall kunna bli till en viss policy, där de i slutskedet *kopplas samman*. Ett problem kan kopplas ihop med en policy som får politiskt gehör. Med de tre strömmarna kommer de delarna som behövs för att en lag eller liknande kan komma till. De måste dock inte komma i ordningen *problem, policy, politik*, utan det kan komma lösningar som senare presenteras med problem, men alla strömmar är viktiga (Kingdon 2003) (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017).

Denna teoribildning har blivit populär inom statsvetenskapen då den kan appliceras på mycket mer än vad Kingdon utvecklade teorin för. Genom en mer diffus politisk process med fragmenterade viljor inom samma politiska system kan multipla strömmarverket (multiple stream framework, MSF) ge oss verktygen för att förstå policyprocessen genom dess strömmar. Strömmarna finns inom många olika scenarier av statsvetenskapligt intresse och detta har i sin tur lett till teorins utbredning som ett intressant analytiskt verktyg. Genom att se på vilka aktörer

som lyfter upp problemet på agendan, vilka som kommer med förslagen och vilka som tar beslutet om vad som till slut skall göras kan även vårt scenario vara föremål för en intressant analys med Kingdons teori.

Vi har förutom Kingdons (2003) ursprungliga bok om policyprocessen även utökat hans perspektiv genom Herweg, Zahariadis och Zohlnhöfers kapitel i Weibles och Sabatiers bok (2017). Här ger de en mer uppdaterad bild av det teoretiska ramverk som Kingdon först utvecklat och utökar dess relevans för andra typer av policyprocessen utanför Kingdons ursprungliga exempel. Genom att utöka vårt teoretiska material ges vår uppsats en mer uppdaterad och teoretiskt intressant perspektiv på policyprocessen i Öresundsregionen.

## Teoretiska antaganden

MFS-modellens konstruktion bygger på ett antal teoretiska hörnstenar; i form av antaganden om processens deltagare, dynamik och syfte. Inom strömmodellen tar vi avstånd från antagandet om att policyaktörer som helt rationella individer som agerar och kan resonera ur ett helt rationellt perspektiv. Genom att se processen som en mer oklar process kan vi tillskriva fler aktörer ett aktörskap med olika åsikter om olika lösningar till olika problembilder. Denna oklarhet syftar då inte till okunskap eller osäkerhet som underliggande faktor då detta alltid kan lösas genom att samla in mer information om frågan. Med en mer oklar process menar vi här ett scenario där flera olika aktörer ger olika formuleringar av problembilden samt flera olika åsikter om de lösningar som finns associerade till sin problembild. Bara för att en situation kan definieras som ett problem avgör inte inom vilket policyområde som problemet hör till. Aktörer inom strömmarna formar denna process och tillskrivs ett aktörskap i definieringen av till exempel problemet inom problemprocessen. Denna oklarhet löser Kingdons MSF genom att analysera den komplexa processen genom att se till de flera olika aktörerna som bygger upp strömmarna (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 17 - 20).

Inom den politiska sfären finns uppmärksamhets- och tidsbegränsningar vilket leder till att det blir ett tidspress på att det skall fattas beslut i frågan. Ofta kommer problem upp på dagordningen samtidigt och konkurrerar med varandra om tid i debatten. Till skillnad från individer, vars hantering av nya frågor på agendan sker i en seriell följd, sker ofta hanteringen av de olika

frågorna parallellt med varandra. Riksdagen kan hantera många olika agendor samtidigt men en enskild politiker tvingas fokusera på den agendan som är mest relevant för dem i taget. Detta introducerar tidsbegränsningar vilket delar politikernas uppmärksamhet och resurser. Detta ger oss en förståelse för hur det kan upplevas som nödvändigt att skynda igenom sin policy innan en annan policy tar upp agenda utrymmet i dagordningen och i debatten (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 17 - 20).

Genom denna oklarhet och tidsbegränsningar skapas problematiska policypreferenser. Aktörers åsikter om en viss fråga formas av hur frågan i sig är formulerad och de påverkas av yttre faktorer i sitt ställningstagande. Aktörernas åsikter är ofta inte självklara innan processen löpt sin gång utan kan skapas av och i processen genom en interaktion med de agenter som finns inom strömmarna. Bara för att policy agenter inte nödvändigtvis har en tydlig ställning till policies betyder inte detta att de saknar åsikter utan att dessa åsikter formas inom och av processen (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 19).

Då vi ämnar applicera teorin på en fallstudie med flera olika myndigheter, organisationer och aktörer måste deras förhållande sinsemellan problematiseras. Inom och mellan organisationer uppstår det friktion. Samarbetet sker inte alltid utan problem tack vare en imperfekt bild av hur aktörerna ser sin roll i det hela i förhållande till andra (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 19 - 20). Detta förhållande kompliceras ytterligare av fluid participation. Det vill säga aktörerna som ingår i avgörandet av en viss fråga är ständigt föränderlig. Tjänstemän, till exempel, går i pension och vilka politiker som väljs in förändras. I vårt fall skiftar den politiska ledningen i båda länderna samtidigt som policy processen fortsätter (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 20).

## De olika strömmarna

Strömmarna som policyprocessen består utav skapas självständigt från varandra och genom olika typer av ageranden. Policyströmmen skapas huvudsakligen genom övertalande och politikströmmen huvudsakligen genom förhandlande och konsensusbyggande. Dessa olika strömmar får alltså en egen dynamik genom hur de utformas invändigt. Med koppling avses att

agendan inom de olika strömmarna överensstämmer (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 20).

## Problemströmmen

Problemströmmen är en av de strömmar där många nya frågor väcks. Ett problem kan i teorin formuleras som hur mycket en faktiskt situation skiljer sig från en aktörs ideala scenario. Skillnaden mellan verkliga förhållanden och det ideala scenariot är vad som bygger upp problemet. Scenarier som tidigare varit acceptabla kan genom att andra parter presterar bättre förändras till att vara ett problem. Inom debatten varierar aktörernas ideala scenario och därför skiftar problembilder och problemformuleringar. Vad som är ett problem är en subjektiv process som skapas av aktörerna inom problemströmmen kallade problemagenter. Ibland skapar även lösningar i sig själva nya problem och konsekvenserna måste vägas mot varandra (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 21).

Även om scenarier inte är ideala betyder inte detta att de automatiskt tas upp på agendan. Det krävs indikatorer, fokuserande händelser eller återkoppling som belyser scenarier som kan belysas som problematiska. Runt dessa deskriptiva indikatorer kan sedan ett problem definieras av problem agenter. Dessa agenter verkar som aktörer inom problemströmmen. När indikatorerna uppvisar en negativ trend underlättas processen för problemagenterna (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 21).

Händelser kan påverka problemströmmen och resultera i en fokuserande effekt på dagordningen och kan skapa agendafönster. Allvarliga händelser definierar ofta agendor och lagstiftningar. Agendafönster skapar en förhöjd chans till att skapa en policy utifrån denna fokuserande effekt. Desto mer politiskt relevant en fokuserande händelse är, desto större chans är det att denna händelse styr agendan. Inom problemströmmen kallas detta problem surfing (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 27).

Problem strömmen ser alltså inte på problem som objektiva utan tillskriver aktörerna ett agentskap inom strömmen för ansvaret att definiera problem. Hur dessa problem definieras



påverkar i sin tur vilka policys som kan kopplas till dem. Det är detta som gör problemagenter som koncept relevant för agendasättningen (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 22).

## Policyströmmen

Inom policyströmmen genereras policyförslag av olika aktörer som ofta har en professionell bakgrund inom området. Ofta tjänstemän, intressegrupper, forskare eller konsulter. Dessa aktörer agerar i den politiska bakgrunden, i det mindre synliga rummet. Den främsta metoden inom policyströmmen är argumentation och debatt kring de olika policys som föreslås lösa de problem som finns. Om konsensus nås av en tillräckligt stor del av strömmen, kan en policy få genomslag i agendan. Denna konsensus baseras även på graden av integration bland policyexperterna, alltså storleken på gruppen. Policyförslag antas här accepteras av strömmen olika snabbt beroende på hur strömmen är uppbyggd (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 22).

Policyströmmen påverkas också av yttre faktorer. Med tiden kan policys valideras genom den effekt de har haft internationellt och spridas till lokala strömmar. Policyförslag kan få ett internationellt erkännande och på så sätt genomsyra och accepteras av även den lokala policy strömmen (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 23 & 35).

Den konkurrens som råder bland policyströmmen gör att vissa kvalitéer krävs för en policy skall accepteras. Dessa är teknisk genomförbarhet, värdeacceptans, offentlig överrensstämning och finansiell genomförbarhet. Om några av dessa kvalitéer saknas blir policyns acceptans inom strömmen lägre. Ett exempel är genomförandet av policys som går emot andra redan rådande policys minskar chansen för dem att accepteras. Detta kan skapa ett "path dependent" system inom policyströmmen.. När en policy uppfyller de kriterier som ställs på den kan en koppling till agendan i andra strömmar ske (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 24).

## Politikströmmen

Om policyströmmen skedde i bakgrunden sker politikströmmen i förgrunden. Den definieras av förhandlingar och genomdrivande, fokus ligger här på att få igenom lagförslag. MSF använder sig av tre olika element när det kommer till uppbyggnaden av den politiska strömmen; nationell opinion, intressegrupper och staten (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 24 - 25).

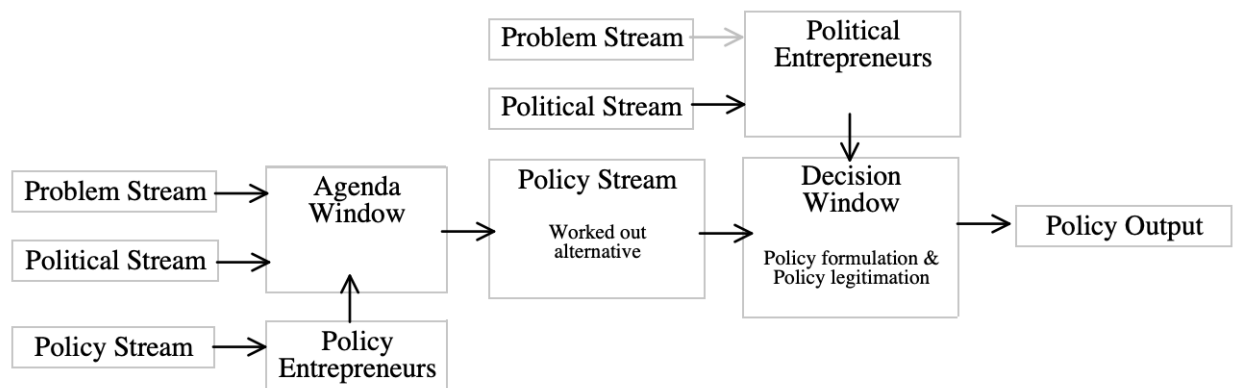
Nationell opinion syftar till hur populär en idé är bland de involverade aktörerna. Opinionen är en viktig aspekt av hur genomförbar en policy kan vara. Politiker är beroende av att den allmänna opinionen stödjer dem då de genom sitt demokratiska inflytande kan avsätta politiker i omval. Intressegrupper får inflytande på den politiska strömmen genom lobbyism och dess relativt stora makt uppstår genom dess representationella natur. De representerar ofta grupper i samhället och för deras talan. Till sist utgörs den politiska strömmen av regeringar och lagstiftande aktörer. När denna grupp kontinuerligt förändras genom nya valresultat förändras även agendan. Alla olika politiker kan inte sägas dela samma syn på problem och policys som deras politiska föregångare. Detta påverkar agendasättningen inom strömmen vid varje val. Det behöver inte heller vara relevant för det agendasättande stadiet att ha en majoritet i den politiska sfären redan innan den förs upp. Politiker inom den lagstiftande församlingen samlar ofta majoriteter först efter att policyn kommit upp på agendan. Det som krävs är en viktig aktör inom den politiska arenan som kan föra upp policyn på agenda i den politiska strömmen och sedan samlar en majoritet att rösta för policyn. Dessa aktörer kan refereras till som politiska entreprenörer (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 25 - 26).

Aktörerna i de olika strömmarna behöver inte vara konstanta utan kan variera och överlappa till viss del utan att strömmarna förlorar sin säregna prägel. I problemströmmen ser vi problemagenter som agerar för att ett visst problem skall lösas genom att problemformulera och påpeka dess relevans. Problemagenter agerar för att rama in ett förhållande som ett problem och sedan presentera detta och arbeta för att även policyagenter skall acceptera och dela dessa ramar, då sker en koppling mellan strömmarna. En problemagent är inte nödvändigtvis knuten till en viss roll i förhållande till policyprocessen. Det skulle kunna vara en person som jobbar inom den offentliga förvaltningen, en politiker eller någon i en annan politisk organisation. Problem kan presenteras av de flesta aktörer (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 26).

Det kan trots ett kopplande mellan de tre olika strömmarna kan en policys lagstiftande utebli. Det som kan saknas är en unik händelse som genom sin inneboende politiska relevans skapar ett ökat stöd för en policy eller problembild. Händelsen används av agenter för att passa in i deras policy

eller problem och på så sätt underlättar deras arbete. Händelser som leder till ett agendafönster händer sällan och kan vara förutsedda eller oförutsedda men, idén är dock densamma. Fönstret öppnas antingen i policy- eller problemströmmen. För agendafönstret att öppna sig i den politiska strömmen krävs en större förändring av den politiska uppsättningen antingen genom nyval eller förändring av opinionen. De nya aktörerna inom strömmen kan här vara öppna för andra problembilder och då öppnas fönstret. För fönstret att öppnas i policyströmmen krävs ett förvärrande av indikatorer eller ett fokuserande event, ofta katastrofer (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 26 - 27).

Sista delen av det teoretiska ramverket i MSF utgörs av policyentreprenörer. Dessa är de som aktivt försöker söka stöd för en viss policy inom policyströmmen. När detta uppnåtts är målet att få policyn att kopplas till andra strömmar som den accepterade lösningen. Det finns ingen tydlig distinktion för vad en policyentreprenör är. Policyentreprenörer kan vara allt från politiker, tjänstemän eller journalister. Huvudsaken är att de försöker koppla sin policy till de andra två strömmarna med hjälp av agendafönstret och genom detta agendasättande. Det krävs att policyentreprenören både kopplar sin policy till en problembild samt samarbetar med en politisk entreprenör som kan få policyn att gå igenom det sista steget, att lagstiftas. Detta är avsevärt enklare om alla tre strömmarna är kopplade (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 28 - 29).



Tabell: Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 31

## Metod och Material

Vår fallstudie analyseras genom en teorianvändande modell. Vi vill genom att applicera vår teori på vårt fall få en djupare förståelse av policyprocessen genom Kingdons MSF. Vi ska försöka fånga in och kategorisera policyprocessens aktörer efter de strömmar ur hans modifierade ramverk. Detta genom att se varifrån strömmarna kommer och följaktligen, vems intressen de representerar. Vi hittar strömmarna genom att hitta aktörerna som utgör strömmarna, exempelvis om en myndighet gör en utredning där de lyfter problematiken kring en viss fråga kan vi tala om den som en problemagent i och med att de uppmärksammar och formulerar ett problem. I huvudsak kommer vi söka efter dessa aktörer genom den formella policyprocessen. Vi vill även se vilka frågor som kommer upp på och inte kommer upp på agendan genom att analysera den politiska scenen.

Kingdons teori talar om att en etablering av en policy i grova drag sker i tre steg. Problemet måste först och främst formuleras eller uppmärksammas. Han menar att det är större chans att problemet kommer upp på agendan desto större problemet är. Våra frågor kring problemströmmen kommer då vara "Vem uppmärksammar problemet?" "Vem missgynnas av det?" "Vad är problemet?" Det huvudsakliga som gör en aktör till en problemagent är ifall de argumenterar för att ett scenario är ett problem eller om de likt en policyentreprenör försöker få upp ett specifikt problem eller policy på agendan hos beslutsfattare. Följdfrågan blir då "Lyckas de?" vilket även det är intressant att se. Här kan det vara väldigt svårt att inse varför ett problem eller policy kommer upp eller inte. Är det de högre beslutsfattarna som inte är mottagliga för policyn eller problemet? Är det problemagenter som inte är strategiska nog i sin framläggning av problembilden? I den här uppsatsen fokuserar vi på att kartlägga strömmarna och i mindre utsträckning avse att klarlägga resultaten av de effekter som uppstår.

Policys måste föreslås och formuleras. Tidiga förslag kan vara till exempel rekommendationer som kommer ur en utredning eller en motion i Riksdagen. Policyförslagen är relevanta för oss då policyn som föreslås till viss del avslöjar vems intressen policyn kommer att skydda. Dessa policys röstas sedan på. Vi avser ta upp en del specifika frågor inom detta område. I och med att vår studie utgår från kommunens perspektiv kommer en av de centrala frågorna om

policyströmmen vara “Finns det lösningar som skyddar Skånes kommuners intressen?” Eftersom denna studien fäster sin största tyngd kring skatteavtalet kommer vi primärt intressera oss för finansiella intressen. Dock håller vi oss öppna för att andra intressen kanske kan spela en roll. Vidare kommer vi även här fråga “Varifrån kommer förslagen?”. Är det från kommunerna själva eller är det från policyentreprenörer? Genom denna ingång kan vi få reda på om det är kommunen som representerar sig själv eller om kommunen representeras av andra eller inte alls i debatten.

Sist har vi politikströmmen, strömmen där beslut tas. Detta kan förekomma i förhandlingarna mellan Sverige och Danmark men även i Riksdagen. Policys utan politiker är inget annat än förslag. “Hur förhandlar politikerna?”. Det som även inkluderas i politikströmmen är ifall en fråga kommer upp på dagordningen. Finns det en politisk vilja som kan ta sig an policy och samtidigt ta sig an problemet? Den politiska strömmen kan vara svår att fånga in eftersom mycket politik sker bakom kulisserna samt i informella samtal utan protokoll.

Vad vi kommer inkludera i den politiska strömmen är det som sker mellan Sverige och Danmark men även det som sker i Sverige. Vilka individer som tar beslut inom ett visst policyområde kan se olika ut beroende på vilka aktörer som har vilka befogenheter. I och med att det vi tittar på i en strikt mening inte är en policy utan istället ett avtal mellan Sverige och Danmark så är beslutsfönstret annorlunda. Vanligtvis är beslutsfönstret riksdagen när det gäller svensk lag men i detta fall sker beslutsfönstret i förhandlingen mellan Sverige och Danmark. Vi menar alltså att policybeslutet sker mellan Sveriges och Danmarks regering i vårt specifika fall. Detta kräver en annorlunda applikation av teorin som vi tar hänsyn till.

Sveriges Riksdag är Sveriges högst beslutande organ, och därför är debatten som sker där viktig för hur den svenska regeringen kommer förhandla med Danmark om den här specifika frågan, och deras makt kommer begränsas till två saker: agendalyftande, och vetofunktion. Sveriges Riksdag kommer alltså kunna ge uppdrag till regeringen att omförhandla avtalet med Danmark, och på så sätt kunna lyfta specifika frågor och policys att tas upp i förhandlingarna då riksdagen är exkluderade från förhandlingarna. Riksdagen är en del av den politiska strömmen som leder

till beslutet, men riksdagen är inte den politiska entreprenören som kan ta beslut i utformningen av avtalet.

Att se den faktiska avtalsprocessen är svårt för oss i och med att den typen av protokoll inte är offentliga på samma sätt som riksdagsdebatter. Det är då svårt att se exakt vilka punkter som lyfts fram och hur ett visst förslag motiveras. Vi tittar dock på hur avtalsprocessen förklaras av de olika utredningarna som täcker den. Bland annat om ingången om Skånes kommuner har haft chans att yttra sig i och påverka förhandlingarna eller om de ens tillfrågats.

Vår avgränsning blir naturlig i den mån vi hanterar det mer moderna skatteavtalets uppkomst. Åren vi valt att analysera genom vår teori är tiden ledande upp till skatteavtalet år 1996 till idag. Materialet vi lyckats finna kring skatteavtalen är svårare att hitta längre bak i tiden vilket gör att vi svepande kommer hantera tidigare årtal i policyprocessen. Ytterligare begränsar vi oss till endast de skatteavtal och den debatten som berör öresundsregionen som arbetsmarknadsregion och Danmark och Sverige som parter i avtalsprocessen med större fokus på ett svenskt perspektiv.

Materialet vi utgått ifrån är i huvudsak utredningar gjorda av olika statliga aktörer och intresseorganisationer. Vi använder dem som källor om processen för avtalets uppkomst, men även som primärkällor om problemformuleringen och hur de bidrar till avtalet. Vi har i vårt material även ett stort fokus på olika beslutsdokument. Detta bestående av främst riksdagsdokument, betänkanden, propositioner och motioner relaterade till avtalet vi skriver om. Vi har även tittat på det nordiska rådets protokoll eftersom vi sökt efter diskussioner om det dansk-svenska sidoavtalet inom det nordiska skatteavtalet. Ytterligare är även utredningar intressanta för oss då det ger en tydlig bild, som ämnar att vara opartisk, av situationen. Vi har även använt oss av riksdagsdebatter för att förstå den politiska debatten på ett mer nyanserat sätt.

## Analys

## Empirisk Analys

Lagstiftningen som personer behöver förhålla sig till när det arbetar internationellt inom Öresundsregionen beskrivs av Skatteverket på sin hemsida (Skatteverket 2020). Denna lagstiftning har förändrats över tiden och kräver en kronologisk redogörelse av hur den har förändrats över tid.

År 1983 undertecknades ett avtal mellan Sverige, Danmark, Finland, Norge och Island med funktionen att undvika dubbelbeskattning för de personer som arbetade internationellt mellan dessa fyra olika länderna. Avtalet ersatte de bilaterala avtalen som redan funnits mellan de nordiska länderna sedan 1930-talet. Trots att alla länderna skrev under detta avtalet fanns det en uttryckt vilja hos de olika ländernas ledare att förändra och modifiera avtalet löpande. Förhandlandet fortsatte mellan ländernas representanter och år 1987 undertecknades ett nytt avtal med avseende att lösa en del av de problem som uttryckts tidigare (Proposition 1996/97:44).

Processen för en förändring av skatteavtalet fortsatte och nya överläggningar startade 1995 som resulterade i en avtalsskrivning under 1996. Under samma år skrev Sverige och Danmark under ett separat avtal länderna emellan som tog bort de tidigare gränsgångarreglerna (SÖ 2004:12). Analysen av detta avtalet bygger upp grunden för vår uppsats.

Det nordiska skatteavtalet grundar sig på det standardavtal som OECD utvecklat. Anledningen till avtalsskrivandet var att undvika dubbelbeskattning av inkomst och kapital för personer som arbetar inom de länderna där avtalet gäller. Avtalet har många olika sektioner och paragrafer gällande undantag och tillägg vilket dock faller utanför vårt undersökningsområde. Huvudregeln för nordiska skatteavtalet är att beskattningsrätten faller i det landet där personen är anställd. Detta är också grundat på samma princip som svensk lag ser ut gentemot andra länder utanför det nordiska samarbetet. Inom det nordiska skatteavtalet finns det sedan tidigare en så kallade gränsgångarregel (Proposition 1996/97:44). Gränsgångarregeln säger att skatten skall betalas i det land där personen är bosatt och inte där personen arbetar. Denna regel finns kvar med justeringar än idag mellan Sverige och Norge samt Sverige och Finland. Lagen specificerar också vilka kommuner som ingår i gränsgångarregeln (Skatteverket).

Intresset för att förändra det nordiska skatteavtalet mellan Sverige och Danmark kom från Danmark. Anledningen till detta angavs vara att de olika skattesystemen skulle skapa en stor snedvridning på arbetsmarknaden och genom bygget av Öresundsbron fanns nya förutsättningar att förhålla sig till. Man menade att ifall gränsgångarregeln kvarstod skulle det skapas snedvridningar i skattesystemet som skulle skapa en situation av skattekonkurrens mellan Danmark och Sverige. Detta på grund av ländernas olika sätt att finansiera sina socialförsäkringar (RiR 2010:24).

I Danmark finansieras socialförsäkringarna främst genom inkomstskatten och i Sverige finansieras detta främst genom sociala avgifter. Inkomstskatten i Danmark är därför högre än i Sverige. Gränsgångarregeln gör att individer betalar skatt i landet där de bor och betalar sociala avgifterna i det land där de arbetar och i sin tur kostar. Genom att Danmark hade högre löner och lägre sociala avgifter och Sverige hade lägre inkomstskatt var det fördelaktigt att bosätta sig i Sverige och arbeta i Danmark. Danmark skulle behöva betala ut socialförsäkringar utan att få några skatteintäkter från samma individer och det skulle vara svårt för danskar att få jobb i och med att det skulle vara billigare att anställa svenskar. Skattesystemet med gränsgångarregeln skapade möjligheter till stora skattemässiga fördelar och länderna ville undvika ett scenario av skattekonkurrerande (RiR 2010:24).

När gränsgångarregeln slopades år 1996 skapades andra problem för Skåne och dess kommuner. Sverige fick genom återgången till huvudregeln i det nordiska skatteavtalet ingen kompensation för de kommunala utgifterna för personer som var bosatta i Sverige och arbetade i Danmark. Trots att denna problematik presenterades från svenskt håll ville inte Danmark återgå till den tidigare lösningen med gränsgångarregeln på grund av tidigare nämnda snedvridningar. Flera informella kontakter mellan finansdepartementet och Danmark resulterade år 2003 i ett nytt avtal som ämnade att lösa en del av den problematiken som fanns (RiR 2010:24).

Det avtalades fram ett sidoavtal till det nordiska skatteavtalet mellan Sverige och Danmark som resulterade i ett kompensationssystem för uteblivna skatteintäkter för de välfärdstjänster som tillhandahålls pendlarna. Initiativet var här Sveriges. Eftersom den absolut största pendlingen skedde från en bostad i Sverige till en arbetsplats i Danmark blev kompensationen för svensk del nettopositiv (RiR 2010:24). Några olika större undantag fanns som till exempel undantaget för



offentligt anställda samt de med inkomster under 150 000 danska kronor per år (Öresundsinstitutet 2017). De offentligt anställda betalar skatt i det land där den offentliga arbetsgivaren finns och finansieras av (SÖ 2004:12).

## Teoretisk Analys: Del I

Avtalet togs fram efter cirka två års förhandlingar mellan Sverige och Danmark när det var tydligt att bron skulle medföra en större förändring av arbetsmarknadsregionen i och med den ökade arbetspendlingen mellan länderna. Lösningen blev inte okontroversiell och redan när avtalet trädde i kraft var det kritiserat de svenska kommunerna. Kommunernas främsta kritik syftade på att de inte kompenseras för kostnaderna som medföljer deras välfärdsansvar. Skatteverket har även fört fram kritik mot avtalet och redogjort för problematiken kring hur kompensationen mellan länderna beräknas (RiR 2010:24). Ytterligare ingår inte heller landstingens kostnader i beräkningen av kompensation i utjämningsystemet (Öresundsinstitutet, 2017).

### Problemströmmen

Det går att säga att problemagenter eller problemströmmen i avtalets början kom från Köpenhamn och Danmark. De uppmärksammade problematiken kring skatteavtalet först eftersom arbetsmarknaden snedvrids av den gamla gränsgångarregeln och som skulle bli ännu värre med brons invigning. Problemströmmen kom därmed från Danmark och inte från den svenska sidan och därmed inte heller de svenska kommunerna. Inom en danska problemström presenterades här alltså en mycket politiskt relevant problembild i form av finansiellt ofördelaktig situation för det danska skattesystemet (RiR 2010:24). När det kommer till att föra upp problem på agendan är det viktigt att problemet är tillräckligt politiskt relevant och detta är något som finansiella problem vanligen är. Hotet om negativa indikatorer, ett minskat skatteunderlag skapade här en tillräckligt relevant problembild i Danmark som gjorde att frågan enkelt kunde kopplas mellan strömmarna och lyftas upp på den nationella agendan. Den danska regeringen drev sedan igenom en förändring av avtalet i omförhandlingarna Sverige år 1996. Kopplingen mellan strömmarna skedde samtidigt som ett agendafönster förbättrade förutsättningarna för agendasättandet på en nationell politisk nivå (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 21 - 22).

Polisy kan också bli problem i sig själva. Genom att svenska kommuner i efterhand fick reda på att utjämningsavtalet 2003 innebar netto positiva skatteintäkter för dem kan det ses som att Danmark undgått denna transferering mellan åren 1996 och 2003 (RiR 2010:24) (Öresundsinstitutet 2017. Således har en policy för Danmark genom problemagenter i Sverige skapats till ett problem i den svenska problemströmmen. Det har inte heller funnits några problemformuleringar från den danska sidan för att ändra avtalet då de inte haft något skäl att vara missnöjda. Även om den danska sidan inte var fullt nöjda med avtalet fanns inga incitament för dem att omförhandla den då de positiva delarna vägde upp det hela.

I en större kontext grundar sig också Öresundsregionens samarbete på ekonomiska intressen såsom tillväxt, effektiviseringar av arbetsmarknadsregionen och borttagandet av hinder som går emot detta (Greater Copenhagen 2020). Om det inte upplevdes som att Danmark tydligt gagnades av avtalet 1996 i jämförelse med Sverige skulle kanske inte problemagenter i Sverige kunna konstruera detta som tillräckligt för att prioriteras före andra mål inom regionen och hamna på agendan. Andra värden skulle då prioriteras i samarbetet inom regionen. De relativa indikatorerna för avtalets konsekvenser för skatteintäkterna kan konstrueras fram av problemagenter för att påvisa problematiken i avtalet. Ett problem kan här konstrueras från en sida av vad som var menat att vara en policy, en lösning, för den andra (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer, s. 21).

En anledning till att problemet fördes upp enklare på den danska problemströmmen kan tillskrivas brons konstruktion som ett agendafönster. Detta ämnar att förklara hur en händelse, planerad eller oplanerad, kan skapa rätt förutsättningar för en koppling av agendorna att ske. I fallet då detta sker inom problemströmmen skiljer det sig åt från de andra strömmarna i vissa avseenden. Inom problemströmmen talar vi om problem surfing, att problemet rider på en våg som händelsen skapat vilket ökar chansen för att problemet skall bli agendasättande. Brons förestående invigning fungerade som eskalering av de mindre problem som den danska sidan hade med gränsgångarregeln om avtalet inte förändrades, det vill säga indikatorerna skulle bli värre. Problemagenter inom problemströmmen kopplade de andra strömmarna genom ett agendasättande fönster. De eskalerande skattepolitiska problemen som skulle tillkomma om inte

något gjordes åt saken var också ett tillräckligt relevant problem för den politiska strömmen samtidigt som policyentreprenörer var i konsensus att huvudregeln i nordiska skatteavtalet var den rätta policylösningen. Denna känsla av brådska är en vital del av de agendafönster som ofta kulminerar i en koppling mellan agendorna och agendasättning i de multipla strömmarna (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer, s. 26 - 27).

Inom Sverige skapades en ny problemström efter att gränsgångarregeln slopades 1996. För att intressenterna skall få sin problembild accepterad och agera agendasättande krävs det att det finns problemagenter som kan argumentera för problematiken kring skatteavtalets konsekvenser. Om inte detta görs så kan inte problemströmmen lyftas upp på den nationella nivå där problemet måste accepteras för att ens kunna lösas genom en policy. Internationella avtal och frågor kräver att den nationella politiken delar samma problembild. Skånska problemagenter behövde formulera sina problem på ett sådant sätt att de kunde lyftas upp till riksdagen för att på så sätt få upp problemet på den korrekta agendan i den nationella politiska strömmen.

## Policyströmmen

I förhandlingarna med Danmark krävs det att policyentreprenörer kommer med förslag som kan bygga upp underlaget för nya beslut. I och med att Danmark och Sveriges skattesystem ser annorlunda ut var den danska sidan väldigt mån om att beskattningen bäst skall ske i arbetslandet. För att uppnå detta fanns det en enkel lösning på Danmarks problem. Policyn som skulle uppnå detta var helt enkelt att gå ur det bilaterala avtalet som endast var mellan Sverige och Danmark. I och med att gränsgångarregeln var ett separat avtal under huvudregeln inom det nordiska skatteavtalet hade den danska sidan av förhandlingen övertaget då de endast kunde avbryta det bilaterala avtalet och gå tillbaka till huvudregeln som standard. Den danska policyströmmen hade den internationella standarden för skatteavtal mellan länder på sin sida vilket gjorde att policyn enkelt kunde presenteras och genomföras utan större motsättningar inom den danska politiska arenan. Lovell adderar till Kingdon i avseendet av legitimiteten för policys. Genom att policys fått en status som en accepterad lösning internationellt kan detta skapa legitimitet för lösningen även inom ett annat land. Policyagenter påverkas alltså av internationella normer inom policyströmmen. När policyagenter utvärderar en viss policy tas det även i beaktning hur pass accepterad den är av andra motsvarande parter internationellt. Om en

policy går emot rådande normer skulle detta försvåra dess genomförande. Den nordiska normen med gränsgångarregler måste här konkurrera med internationellt accepterade avtal från OECD (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer, s. 23 - 31).

I förhandlingarna med ett annat land kan det vara svårt att blanda in den offentliga verksamheten då det kan avslöja de strategier som används. När det bara är Sveriges och Danmarks respektive regeringar som förhandlar är det en annorlunda process för att ta fram förslag, i och med att en större del av policyströmmen blir beroende av de politiska aktörerna i respektive regering. I detta läget blir det mer som att det bara är en politisk ström som medlar mellan de två länderna som inte involverar den lokala förvaltningen i en någon större grad och därmed har de inte tillräckligt med alternativ för att kunna fatta ett beslut med alternativ som representerar de olika intressenterna.

Den nationella förvaltning som fick uppdraget att föra informella kontakter med danskarna angående det nya avtalet 2003 var finansdepartementet (RiR 2010:24). Eftersom dialogen mellan finansdepartementet och Danmark var informell blir det här då svårt att avgöra graden av hänsyn som togs till de berörda parterna inom Skåne. Genom analysen av kritiken mot avtalet kan det då vara troligt att det inte fanns en lika utbredd policyström från under den nationella nivån för att kunna forma agendan i de bilaterala samtalen.

I och med avtalets uppkomst ser det ut som att det helt enkelt inte skulle blivit ett problem med den kommunala finansieringen som följd av det ändrade avtalet som framgick av propositionen (Proposition 2003/4:129). Lite förenklat framgår det inte ifall det ens har varit en problemström som formulerar ett problem med avtalet.. Det nämns i riksdagen, men problemagenter verkar inte vara framträdande på den svenska sidan. Avtalet uppkom i sin fulla form under förhandlingarna mellan Sveriges och Danmarks regeringar och där det är svårt att ha insyn i vad för förslag som legat till grund för avtalet.

Det som dock är säkert är att initiativet till ändringen kommit från den danska sidan, vilket tyder på att det funnits en problemström, policyförslag och en politisk vilja som känner igen problemet med policyn. Danmark hade som krav att en ändring skulle ske i det dansk-svenska

skattesystemet och de lyckades. Sett från det danska perspektivet lyckades de föra upp problemet på den danska agendan och den dansk-svenska agendan.

## Politikströmmen

Den politiska strömmen mynnar ut i förhandlingarna mellan Sverige och Danmark om hur själva beslutet om hur avtalet länderna emellan skall se ut. Här har politikerna en hel del saker att ha i åtanke när de förhandlar, som vem de skall representera och vilka prioriteringar som skall göras. Politikerna som förhandlar behöver då ha i åtanke hur de skall rösta i förhållande till olika intressegrupper men även hur de bedömer att den allmänna opinionen blåser.

Enligt Kingdon påverkas politikerna ifall de tror att deras väljarbas kan påverkas av ett beslut de tar på olika sätt, det vill säga, en politiker kommer inte försöka ta en risk ifall som denne inte uppfattar frågan som central för sitt väljarstöd eller att de har några specifika intressenter att ta tillvara på. (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer, s. 32 - 33) I och med att Sveriges kommuner till störst del finansieras genom kommunala skatter och att kommunerna har beskattningsrätten är kommuner, i förhållande till statens förhandlingar med Danmark om beskattning och kompensation, en viktig intressent (Kuhlmann & Wollmann, s. 99 - 105). Kommunerna kan då ses som ekonomiskt beroende av den politiken som berör dess skattesystem. Här drar vi slutsatsen av att den politiska strömmen förbisett de skånska kommunerna som intresseorganisationer och ignorerat en av de mest centrala intressenterna i denna diskussion. Detta påpekas via kritiken mot hur kompensationen inte delas ut till de kommuner vars invånare arbetar i Danmark, utan istället till det kommunala utjämningsystemet i stort (Prot. 2003/04:129 s.157). Det är naturligt att förvänta sig att danska representanter inte kommer att ta upp skånska kommunernas åsikter. Intressant är då att se vad Sveriges representanter tar fram för förslag och hur de representerar de svenska intressenterna som lyft problematiken och agerat som problemagenter.

Att det skulle finna svenska problemagenter hos de svenska kommunerna i processen för avtalets uppkomst 1996 är en process som måste ses som en separat process som kom efteråt i motreaktion till resultatet av det nya avtalet. Problem kan härstamma från policys, och det nya skatteavtalet 2003 skapade en ny problembild.

Kommunernas intressen tas först upp i riksdagsdebatten efter att regeringarna har skrivit på avtalet, men i propositionen framgår det att dessa kommuner inte tillfrågats som remissinstanser (Prop. 2003/04:149). Genom att avtalet framtas mellan regeringarna, och sedan godkänns av riksdagen kan detta medföra en viss slutenhet. I regeringens proposition om att anta avtalet med Danmark framgår det även att man trots att skattestyrkan hos de svenska kommunerna skulle stärkas på grund utav utjämningsystemet. Enligt propositionen var det med det sagt inte någon negativ skattemässig konsekvens för de skånska kommunerna (Proposition 2003/04:149). Propositionen ledde till kritik i riksdagen redan innan och under avtalets uppkomst, från bland annat dåvarande folkpartiet. Partiet lyfte då en följdmotion som lyfte problematiken med att de skånska kommunerna inte kompenseras direkt av den arbetspendlingen som går till Danmark, och att kommunerna kommer förlora intäkter på sikt på grund av att utjämningsen går till det kommunala utjämningsystemet direkt. (Motion 2003/04:Sk41) Denna nationella lösningen för utjämningsen mellan Danmark och Sverige inom Sverige blir då föremål för en ny problembild och problembeskrivning.

En annan faktor som kan ha en viss förklaringsförmåga för situationen är att den nationella politiska makten i Danmark är starkare kopplat till den politiska makten i Köpenhamn. Agendasättningen uppåt sett i den politiska hierarkin kan lättare överföras inom den politiska sfären som också i mångt och mycket umgås i samma kretsar. Inom det svenska motsvarigheten finns det en allt större skillnad mellan de decentraliserade kommunerna och den nationella makten (Kuhlmann & Wollmann, s. 99 - 105). Det är bara ett mindre överlapp mellan den drabbade politiska sfären i Skåne och den nationella makten som är ansvariga för att förändra situationen. Detta är en nackdel för skånska kommuner jämfört med hur situationen ser ut för politiker i Köpenhamn. Kingdon talar om vikten av agendasättningen på den relevanta politiska nivå som hanterar och kan skapa lösningen för problemet. Skånska kommuner kan inte hantera internationella skatteavtal själva utan detta kräver nationell politisk agendasättning. Inom MSF krävs en viss permeabilitet mellan de olika politiska nivåerna för kopplingen mellan agendorna. Att politiker befinner sig i samma stad sänker tröskeln för politiska åsikter att förankras på en högre nivå (Kingdon 2003, s. 118). Desto högre tillgång till andra parter som är nödvändiga för agendasättningen desto bättre kan man förväntas uppnå sina mål. Utan att en policyentreprenör

lyckas övertyga en politisk agent, med dess formella politiska makt, och sammankoppla agendorna är det svårare för dem att i realiteten förändra något (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer, s. 26 - 31).

## Teoretisk Analys: Del II

Avtalets kritik, och de politiska försöken att förändra avtalet bör ses som en separat process från dess uppkomst. Där det uppkom såg vi att problemströmmen kom från den danska sidan av Öresund, och de svenska kommunerna var inte en aktör som var delaktiga i någon av de tre strömmarna gällande problem, policy eller politik.

### Problemströmmen

Början på problemformuleringen av avtalet som problem har startat som en begäran att utreda utjämningsordningen. Öresundsinstitutets rapport *“Det dansk-svenska skatteavtalet”* har varit en central rapport som formulerat att själva utjämningsordningen som problematisk för de svenska kommunernas skatteunderlag. De förklarar hur avtalet uppkom men tar även upp räkneexempel på hur de skånska kommunerna inte ordentligt kompenseras av kompensationsordningen som råder, och lyfter kommunernas kritik. Rapporten tas fram i samverkan med Region Skåne, som då blir en tydlig “problem broker” som lyfter problematiken för de berörda parterna inom Skåne. (Öresundsinstitutet 2017)

Hur definieras skatteavtalet som ett problem? Kommunerna anser att problemet är deras brist på kompensation, och det finns flera kritiker inom staten som menar att Sverige i allmänhet får en bristfällig kompensation från Danmark. Det finns även motioner i Riksdagen som är kritiska till avtalet (Motion 2003/04:Sk41). Från finansdepartementets sida anser man inte att olikheter i kompensation är stora nog att åtgärda med en omförhandling, som tar både tid och resurser (RiR 2010:24).

Detta tas även upp utifrån en regional nivå i riksrevisionens rapport *“Sveriges skatteavtal med andra länder - effekten av regeringens arbete”*. Där de lyfter samma problematik som lyfts i Öresundsinstitutets rapport, om än med reviderade beräkningar. De lyfter även hur avtalet inte omförhandlats enligt hur det står i avtalet självt. Avtalet säger att det skall granskas vartannat år

och vid varje större förändring av skattesystemet i vardera land (RiR 2010:24). Hittills har inga sådana granskningar gjorts. Inom problemströmmen är återkoppling en viktig del i konstruktionen av problem och utan denna revidering av avtalet kan det försvåra för problemagenter att presentera problem och sin agendasättning (Herweg, Zahariadis & Zohlhöfer 2017, s. 22).

Det står även i riksrevisionens redogörelse av avtalet att finansdepartementet inte sett avtalet som ett problem överhuvudtaget, och att det är bättre än ingenting. (RiR 2010:24) De moderna problemformuleringarna kommer från den regionala nivån i och med att det är Region Skåne som lyfter dem. Det går att säga att det är de lokala aktörerna som utsätts för problemet i och med att det är för dem skattemedel uteblir. Det är inte överraskande att det visar sig vara de som då försöker lyfta problemet till en högre instans.

Problemströmmen över avtalets utjämningsprinciper i riksdagen har höjt själva skatteutjämnningen mellan Sverige och Danmark som ett problem till regeringen. I och med att ändringar i avtalet inte kan göras av riksdagen måste ändringarna göras av regeringen, i förhandling med Danmark. Sveriges Riksdag har varit en aktör som satt det på regeringens agenda att omförhandla med Danmark om hur man ska jämna ut inkomster.

Under debatten relaterad till en interpellation 2013 lyfts olika poänger om hur skatteavtalet med Danmark ses som ett problem. Det som formuleras är dels att skattesystemet inte är förenligt med den nordiska välfärdsmodellen som är till största del finansierad av kommunalskatten, men även att Sverige som helhet förlorar på avtalet (Prot. 2012/13:130 s.45-52). Skattesystemet som ligger till grund för den standard som utvecklats i öresundsregionen är baserad på ett internationellt skattesystem som OECD utvecklat. Genom att Sveriges och de andra nordiska ländernas unika välfärdssystem och institutionella struktur i en internationell kontext skiljer sig från den internationella standarden så skapas dessa problem. Finansieringen av välfärdssystemet ligger inte hos kommunala aktörer utan finansieras enligt rådande normer centralt internationellt (Prot. 2013/14:131). Det internationella systemet tar inte upp detta för beaktning i utformningen av skatteavtal mellan länder. Med detta som grund skiftar problembilden till den mellan



internationella normer och ett svenskt strukturellt problem. Detta ger då stöd till det rådande systemet då Sverige inte kan lika lätt kan förändra internationella normer.

Frågan har lyfts igen i riksdagen när de känt att frågan inte lyfts till agendan mellan Sverige och Danmark trots tidigare riksdagsbeslut om att så skulle göras. Under debatten svarade dåvarande finansministern med att det finns ett bredare projekt kring öresundsintegrationen. De pratar inte om en problematik kring skatteutjämningen med Danmark, utan pratar om en bredare integration i Öresund och hur de jobbar med den (Prot. 2013/14:131 s.69-71). På det sättet kan man se att problem strömmen tar stopp hos regeringen och agendan inte delas.

Andra värden konkurrerar med skattefrågan i temat arbetsmarknadsregionen Öresund. En större och bättre arbetsmarknad som ger andra fördelar premieras i avvägningen. Problemet med skattesystemet måste förhålla sig till de andra värden som kan tyckas vara viktigare mål i öresundsintegrationen. Kingdon talar om konkurrensen mellan problem på den politiska arenan och hur olika frågor måste konkurrera om uppmärksamheten (Kingdon 2003, s. 114). Det större integrationsprojekt som öresundsregionen är får ett större utrymme i problem- och policyströmmen än de kompensatoriska skattesystemet.

Får de som argumenterar för det här problemet gehör för att det finns ett problem? Lyssnar beslutsfattarna på de problemagenter som försöker definiera problemet? Det är svårt att veta om problemströmmen lyckats få upp problemet på agendan. Problemet finns på agendan i den svenska riksdagen, men för att koppla detta till den relevanta politikströmmen i de internationella samtalen krävs att regeringen tar upp frågan. Det är regeringen som måste föreslå en förhandling med den danska sidan. Det kan vara svårt att veta varför regeringen i det här läget inte gör som riksdagen har beslutet. Det här kan vara på grund av flera alternativ såsom att det inte finns någon politisk vilja, eller att politikern inte tror sig förlora något på att inte ta upp frågan. Om den beslutande politikern inte måste ta upp frågan kommer de heller sannolikt inte göra det heller.

Problembilden kan också ha skiftats och blivit en problembild mellan en lösning som passar den nationella politiska makten snarare än den regionala eller kommunala. Det system som fanns

innan 2003 gav inga skattefördelar för Sverige vare sig nationellt, kommunalt eller regionalt. Efter omförhandlingen av avtalet år 2003 blev lösningen nationellt sett fördelaktig då detta gav riksdagen en större inflytande genom att utjämningsavtalet gav ytterligare resurser till det nationella skatteutjämningsystemet. De skånska kommunerna får visserligen en marginellt bättre kompensation för de kostnader de står för men inte fullt ut. Debatten sker då mellan den svenska staten och de skånska kommunerna (Öresundsinstitutet 2017).

Det blir inte bara en finansiell fråga för de drabbade kommunerna utan även en fråga deras självbild. I riksdagsdebatten tar Leif Jakobsson (S) som problemagent upp att skånska kommunerna blir till synes mer beroende av den nationella utjämningen (Prot. 2012/13:130 s.46-52). Den lösning som blev till 2003 ger bilden av skånska kommuner som mindre finansiellt lyckade när de till större del tvingas ta del av statliga kompensationssystem för att kunna finansiera sin välfärd. Statistiken över det finansiella läget ser också här värre ut i en jämförande kontext då färre ser ut att bidra finansiellt i kommunen. Även på en individuell nivå menar Jakobsson att skånska medborgare som pendlar till sitt arbete i Danmark upplever sig besvikna över att de inte kan bidra till det samhälle de lever i och är missnöjda med att finansiera ett annat lands välfärd. Öresundsinstitutets analys visar även att svenskar och danskar tenderar att utnyttja välfärden i det land som de har härkomst i vilket stödjer hans problemformulering (Öresundsinstitutet 2017).

## Policyströmmen

Debatten i riksdagen har huvudsakligen handlat om varför regeringen inte omförhandlat avtalet med Danmark och det har i debatten därför inte kommit upp med många policyförslag som kan lösa problemet som det beskrivs. Vissa av problemformuleringarna inkluderar även vissa policyförslag. Leif Jakobsson har i sin kritik av avtalet framfört hur han anser att pengarna skall öronmärkas och överföras till kommunen där arbetaren som beskattas har sin hemkommun. (Prot. 2012/13:130 s.46) Förslagen har dock inte tagit formen av formella policyförslag, vilket som vi beskrivit tidigare är att riksdagen inte har någon annan makt över avtalet än att de har möjlighet att neka det i sin helhet eller godkänna det efter regeringens förhandlingar. Förslag som dessa kan även vara värda att ta upp i den här uppsatsen eftersom regeringen kan föra dem vidare till förhandlingarna med Danmark.

## Politikströmmen

Det finns ett fönster för att besluta i en fråga, och det finns ett fönster att besluta om en fråga skall komma upp på agendan, båda vilka sker genom den politiska strömmen. Riksdagen har beslutat att regeringen ska omförhandla avtalet med Danmark, men det har inte skett några förhandlingar. Med andra ord har det inte varit något agendasättande. Det är som tidigare nämnt svårt att gå in på orsakerna kring varför frågan inte lyfts till agendan i det beslutande organet. Politisk ovilja att ta i ett beslut kan ha flera bottnar, som i sig kan vara svåra att ta fram.

I det nordiska ministerrådet som är det formella samarbetsorganet för de nordiska länderna har man diskuterat det nordiska dubbelbeskattningsavtalet, men den dansk-svenska lösningen har inte behandlats (Nordiskt Samarbete). Det här sidoavtalet är nämligen en fråga som diskuteras mellan ländernas regeringar direkt och inte i någon mer multilateral samling. Det gör det otroligt för någon att ha lyft denna skattefrågan till agendan inom forumet då det är en fråga som bara berör Danmark och Sverige.

Det är värt att nämna att det var en socialdemokratisk regering som förhandlade fram avtalet, och att det är en moderat regering som inte omförhandlat den. Även under 2018 under den socialdemokratiska regeringen har det nordiska skatteavtalet i stort omförhandlats mellan de nordiska länderna, men det har inte inkluderat någon ändring i bilaga 4 som rör det dansk-svenska sidoavtalet (Prop. 2018/19:126). Trots att det funnits agendafönster inom politikströmmen genom nyval med politiskt skiftande riksdagar kopplades inte strömmarna.

## Diskussion

Det finns en bredare diskussion här som kan handla om regional inblandning i avtal som sker mellan nationer. Mellan Danmark och Sverige finns det regionala samarbeten, som bör särskiljas från avtal mellan ländernas regeringar. Det nordiska skatteavtalets fjärde bilaga är en policy som illustrerar regionala intressen i nationella förhandlingar och hur det kan spela ut sig. Det går att förstå från MSF att man även här kan ställa frågan: varifrån kommer strömmarna som motiverar ett politiskt beslut?

Om man i det här läget ser förhandlingarna som ett högre beslutande organ än ländernas respektive parlament är det en intressant aspekt att se i förhållande till den demokratiska aspekten. Regeringen har inte lagstiftande makt, men när de förhandlar med ett annat land om internationella överenskommelser har regeringen väldigt stor makt över utformandet av avtalet, som riksdagen sen måste godkänna eller neka. Det representativa demokratiska systemet tvingar oss att lita på att regeringen för alla intressenters talan på ett korrekt sätt.

MSF kan ge ett intressant perspektiv på ett bilateralt avtal, men möjligtvis kan det ge ett antagande att internationella avtal är en internationell policy, som även den på samma sätt som inhemsk policy behöver utgå från att lösa ett problem. I det här fallet är det ett intressant perspektiv eftersom de tre strömmarna som vanligtvis möts i ett parlament med hundratals medlemmar för debatt och beslut rörande ett policyförslag i det här fallet måste kanaliseras genom regeringen. Problemströmmen, policyströmmen och politikströmmen måste kopplas för att de som förhandlar fram ett avtal skall göra detta. Om inte strömmarna av någon anledning kopplas, på grund av politiska olikheter, brist på tid, etcetera så verkar policyprocessen bli strypt.

Det här fallet kan visa hur dessa tre strömmar kan flöda genom en regering men inte en annan. För att bilda avtalet var den danska regeringen initiativtagande och genom dem var den svenska regeringen tvungna att förhandla fram en lösning på den danska problematiken, och i det politiska utrymmet lyckades man föra upp sitt problem och lösning till den internationella arenan. För det fallet vi tittat på i den här studien har regeringen varit en kritisk punkt i systemet. Om regeringen inte kan eller vill föra fram någon av strömmarna finns det inga andra vägar för riksdagspolitiker att ta sig till den arenan då man måste föra dialogen genom sin regering och det andra landets regering.

De bakomliggande skälen till varför en sån här policyprocess inte fungerat korrekt kan vara flera och MSF har några antaganden som kan förklara ett sådant hinder. Dels har de i regeringen som politiska aktörer begränsat med tid (Herweg, Zahariadis & Zohlnhöfer 2017, s. 19). Det största skälet är det är så få som sitter i regeringen jämfört med riksdagen. Tidsbrist i politikströmmen leder till att regeringen måste göra prioriteringar gällande vilka frågor de skall behandla, och

därför kommer vissa frågor falla bort om de inte uppfattas som viktiga i relation till andra frågor som regeringen själva satt upp.

En annan faktor till försvårandet för den svenska sidan av problemströmmen var bristen på ett större agendafönster. Det fanns ingen händelse som kunde kulminera i en tillräckligt livskraftig policy för att en policyentreprenör skulle kunna koppla de olika strömmarna. En spekulation kan då vara bristen på utvärderingen av avtalet som lovades men som inte gjorts efter 2003. Om inga indikatorer finns på hur avtalet i efterhand har fungerat för den svenska kontexten tas ett viktigt verktyg bort ifrån de problemagenter som vill belysa och beskriva problematiken. De utvärderingar som gjorts på beställning av region Skåne kan ses som ett försök att belysa detta, genom att få fram indikatorer genom egna rapporter.

En annan intressant företeelse med det här fallet är att Riksdagen inte kan få regeringen att omförhandla avtalet trots att regeringen formellt lyder under riksdagen. Det visar att strömmarna inte går att forcera fram, och om en policy inte har rätt förutsättningar, vilka förutsättningar som än må vara fel, så är det väldigt svårt att ta upp den på agendan mot beslutsfattarnas vilja. De har helt enkelt andra frågor de vill jobba med mer och de kommer med andra politiska strategier såsom att de visar att de fokuserar på öresundsregionen på andra sätt.

## Källförteckning

Greater Copenhagen - About us [elektronisk] hämtdatum: 2019-12-20

<https://www.greatercph.com/about>

Herweg, Nicole - Nikolaos Zahariadis - Zohlnhöfer, 2017. "The multiple frame network" i Weible, Christopher M. - Paul A. Sabatier, 2017. Theories of the policy process. New York, New York: Westview Press

Kingdon W. John, 2003. Agendas, Alternatives and Public Policies. 2:a upplagan. Michigan: HarperCollinsCollegePublishers.

Kuhlmann, Sabine, Helmut Wollmann, 2019. Introduction to comparative public administration. Cheltenham, Storbritannien: Edward Elgar Publishing Ltd.

Motion 2003/04:Sk41. Med anledning av prop. 2003/04:149 Avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor m.m. Finns tillgänglig elektroniskt:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/med-anledning-av-prop-200304149-avtal-mellan\\_GR02Sk41](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/med-anledning-av-prop-200304149-avtal-mellan_GR02Sk41)

Nordiskt samarbete - Nordiska rådets ärenden [elektronisk] Hämtdatum: 2019-12-17

[https://www.norden.org/sv/aarenden?field\\_proposer\\_party\\_group=All&field\\_committee=All&field\\_keyword=All&year=all](https://www.norden.org/sv/aarenden?field_proposer_party_group=All&field_committee=All&field_keyword=All&year=all)

Proposition 1996/97:44. Dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska Länderna. Finns tillgänglig elektroniskt:

<https://data.riksdagen.se/dokument/GK0344>

Prop. 2003/04:149. Avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor m.m. Finns tillgänglig elektroniskt: <https://data.riksdagen.se/fil/B53AEF27-F927-4F68-B51E-A92B1671B201>

Prop. 2018/19:126. Ändring i det nordiska skatteavtalet. Finns tillgänglig elektroniskt:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/andring-i-det-nordiska-skatteavtalet\\_H603126](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/andring-i-det-nordiska-skatteavtalet_H603126)

Prot. 2003/04:129. Riksdagens protokoll den 16 juni 2003. Finns tillgänglig elektroniskt:

<https://data.riksdagen.se/fil/C31A078F-CD3F-4E99-B888-C2AFF3E7CBC8>

Prot. 2012/13:130. Riksdagens protokoll den 27 juni 2013. Finns tillgänglig elektroniskt:

<https://data.riksdagen.se/fil/A57A7078-DE69-4800-B070-76341D33FF37>

[http://193.11.1.138/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/skatteavtalet-med-danmark\\_H010458](http://193.11.1.138/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/skatteavtalet-med-danmark_H010458)

Prot. 2013/14:131. Riksdagens protokoll den 25 juni 2014. Finns tillgänglig elektroniskt:

<https://data.riksdagen.se/fil/6AA8B470-93DD-431E-9EA9-CE317B6F4136>

[https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/omforhandling-av-skatteavtalet-med-danmark\\_H110523](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/omforhandling-av-skatteavtalet-med-danmark_H110523)

RiR 2010:24. Riksrevisionen, 2010. "Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete" Finns tillgänglig elektroniskt:

<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2010/sveriges-skatteavtal-med-andra-lander---effekterna-av-regeringens-arbete.html>

Skatteverkets hemsida. Det nordiska skatteavtalet

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.5/3000.html>

hämtdatum: 2019-12-15

Statskontoret, 2014. "Det kommunala utjämningsystemet - En beskrivning av systemet från 2014" Finns tillgänglig elektroniskt:

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>

SÖ 2004:12. Sveriges internationella överenskommelser. Avtal med Danmark om vissa skattefrågor. Köpenhamn den 29 oktober 2003. Finns tillgänglig elektroniskt:

<https://www.gov.se/49c83a/contentassets/9ea947b38d1048329a141e2ba920fb5e/avtal-med-danmark-om-vissa-skattefragor>

Örestat - Pendlingsstatistik

<http://www.orestat.se/en/oresundsdaten-svensk>

hämtdatum: 2019-12-18

Öresundsinstitutet 2017. "Analys av det dansk-svenska skatteavtalet".

Finns tillgänglig elektroniskt:

[https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer\\_dokument/skatteavtalet20171208\\_webb.pdf](https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/skatteavtalet20171208_webb.pdf)