

NR 35

Den svenska välfärden möter den moderna världen

*Klarar kommuner och regioner att finansiera
välfärden i en global och digital ekonomi?*

ÅSA HANSSON & LUCAS HENRIKSSON

RATIO

NR 35 | ÅSA HANSSON & LUCAS HENRIKSSON

Den svenska välfärden möter den moderna världen

*Klarar kommuner och regioner att finansiera
välfärden i en global och digital ekonomi?*

RATIO

Åsa Hansson är docent i nationalekonomi vid Ratio och Lunds universitet och forskar främst kring frågor som rör skatter och beteende. Åsa har mångårig erfarenhet av skatteforskning och har framför allt forskat kring internationella beskattning och konkurrenskraft. Under senare år har hon fokuserat på hur globaliseringen och teknikutvecklingen påverkar skattesystemet och förmågan att finansiera offentlig sektor. Hon har även stort intresse av faktisk finanspolitik och har varit ledamot i Finanspolitiska rådet och i flera skatteutredningar i Sverige och Danmark.

Lucas Henriksson är doktorand i nationalekonomi vid Handels- högskolan i Stockholm och affilierad forskare vid forskargruppen för socioekonomiska teknikstudier (SoeTech) vid Lunds universitet. Hans forskning kretsar kring att förstå hur beskattning och policy formar och påverkar människors beteenden.

Rapport nr 35 – Den svenska välfärden möter den moderna världen –
Klarar kommuner och regioner att finansiera välfärden i en global och digital ekonomi?

© Författarna och Ratio 2025

Omslag & sättning: Magnus Frederiksen *Glafisk*

Tryck: Publit

ISBN: 978-91-8111-424-9

RATIO

Ratio är ett fristående forskningsinstitut som forskar om företagandets villkor.

Mer information finns på ratio.se

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1. Inledning	7
2. Vertikal struktur och offentlig verksamhet	9
2.1. Är den lokala skattebasen tillräckligt bred?.....	13
2.2. Är den lokala skattebasen jämnt fördelad?.....	18
2.3. Effektivitetskostnader av att tre fiskala nivåer delar på samma skattebas.....	21
2.4. Hur rörlig är arbetskraften?.....	24
2.5. Är de lokala skatterna transparenta och stabila över konjunkturcykler?.....	28
2.6. Rättvisa och legitimitet	30
3. Vägar framåt	33
4. Slutsatser och rekommendationer	39
Referenser	43

Sammanfattning

Sveriges långtgående decentraliserade välfärdssystem har många fördelar, men utmanas i en ekonomi som blivit alltmer digital och global. I denna rapport analyserar vi de utmaningar som dagens finansiering av kommunal och regional verksamhet står inför samt diskuterar en rad förbättringsåtgärder.

Det är uppenbart att dagens lokala finansiering av den kommunala och regionala välfärden inte räcker till, utan kräver tillskott från nationell nivå. Dessutom är skattebasen – förvärvsinkomster – inte jämnt fördelade över regioner och kommuner, vilket ställer krav på utjämnningssystemet. Den ojämna fördelningen är framför allt märkbar mellan kommuner och det finns en risk att skillnaderna fortsätter att öka. Det är också problematiskt att samtliga tre fiskala nivåer – staten, regioner och kommuner – delar på samma skattebas. Därutöver talar mycket för att arbetsinkomster blivit mer mobila, vilket ökar både den samhälls-ekonomiska kostnaden av att beskatta arbetsinkomster och försvårar användningen av dem som lokal skattebas. Den lokala beskattningen brister även i transparens och uppfyller inte kraven om horisontell och vertikal rättvisa, det vill säga att samma inkomst beskattas olika beroende på var man bor samt att individer med lägre inkomst kan betala mer i skatt än individer med högre inkomst.

Stort tack till medarbetarna på Ratio för värdefulla kommentarer på det interna brown bag-seminariet den 6 december 2024. Vi vill också tacka Jacob Lundberg (IFN) för den externa granskningen och Margareta Barabash och Dennis Jernkrook för korrekturläsning.

Vi föreslår bland annat en förändring i beskattningsmakten där lokala jurisdiktioner får beskattningsmakt över nya skattebaser, så som fastigheter och eventuellt naturresurser. Det kan växlas mot en minskad beskattningsmakt över förvärvsinkomster för regionerna. Det finns många fördelar med att beskatta fastigheter lokalt. Dessutom talar en ökad arbetskraftsmobilitet för ett skifte från beskattning av förvärvsinkomster mot mer icke-mobila skattebaser.

1. Inledning

Sveriges offentliga välfärdssystem är starkt decentraliserat, där cirka 50 procent av de totala offentliga utgifterna hanteras på lokal nivå av 290 kommuner och 21 regioner (Ekonomifakta 2025). Sveriges kommuner har bland annat ansvar för förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg, medan regioner har huvudansvaret för hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kultur och att stärka regionernas tillväxt och utveckling. Kommunernas och regionernas primära finansieringskälla är beskattning av arbetsinkomster (förvärvsinkomster). Stora skillnader i arbetsinkomster och utgifter för verksamheten mellan kommuner och regioner medför ett stort behov av utjämning för att kommunerna och regionerna ska ha möjlighet att erbjuda någorlunda jämlik service.

Samtidigt som Sverige har en decentraliserad offentlig sektor har det skett en maktförskjutning i beskattningsrätt uppåt i den vertikala hierarkin. EU har sedan Sveriges inträde haft inflytande över svensk offentlig ekonomi och beskattningsfrågor. Nu söker även G20, OECD och FN inflytande över beskattningsfrågor och hur skatteintäkter ska fördelas i världen i syfte att uppnå en mer "rättvis" beskattning.

I en tid av omvälvande teknisk strukturomvandling, ökad internationell konkurrens om skatteintäkter samt låg inhemsk produktivitet utveckling ställs frågan om hur hållbart det svenska decentraliserade välfärdssystemet är på sin spets. Digitaliseringen innebär att arbete i högre grad kan utföras utanför arbetsplatsen, vilket gör arbetskraft mer mobil. Detta medför att kommunernas och regionernas skattebas (förvärvsinkomster) blir mer rörlig, vilket i sin tur gör beskattningen av densamma samhällsekonomiskt mer kostsam. Den tekniska utvecklingen innebär även

att arbetskraft ersätts av teknik. Därmed sker ett skifte från den lokala skattebasen, arbetsinkomster, till den lägre beskattade och nationella skattebasen, kapitalinkomster. Sverige har dessutom i ett internationellt perspektiv höga skatter på arbetsinkomster, vilket påverkar arbetskraftens produktivitet negativt (Finanspolitiska rådet 2020, Hansson 2022, Produktivitetskommissionen 2024).

I denna rapport diskuteras ett antal utmaningar som Sveriges decentraliserade välfärdssystem står inför och förslag på hur dessa kan bemötas. En central fråga är hur finansieringen av den lokala välfärden ska utformas för att vara effektiv, rättvis och samtidigt klara av att finansiera en ökad efterfrågan på offentliga tjänster. Den lokala beskattningen bör baseras på en skattebas som är tillräckligt bred för att i hög grad täcka lokala offentliga utgifter. Dessutom bör skattebasen vara någorlunda jämnt fördelad mellan olika kommuner/regioner, inte vara alltför mobil, och helst inte beskattas på andra fiskala nivåer. Lokala skatter ska även vara transparenta, ge stabila skatteintäkter över konjunkturcykler och upplevas som legitima och rättvisa.

Rapporten inleds med en kort genomgång av varför den vertikala uppdelningen av offentlig sektor spelar roll, med fokus på hur finansieringen kan säkras och bör utformas. Sedan utvärderas hur väl den nuvarande lokala finansieringen uppfyller de ovan nämnda kraven som ställs på lokal finansiering. Avslutningsvis diskuteras olika tankar på hur skattesystemet kan förändras för att förbättra förutsättningarna för finansieringen av offentligt tillhandahållen välfärd.

2. Vertikal struktur och offentlig verksamhet

Länder med omfattande offentliga sektorer, som de nordiska, tenderar att ha mer decentraliserade välfärdsystem än länder med mindre omfattande offentliga välfärdssystem. Det finns flera fördelar med en decentraliserad offentlig sektor, vilket kan förklara varför länder med större offentliga sektorer ofta valt en högre grad av decentralisering. En anledning är den så kallade subsidiaritetsprincipen, eller närhetsprincipen, som innebär att beslut bör fattas så nära medborgarna som är ändamålsenligt. Anledningen till detta är att det då är lättare att skräddarsy utbud efter lokala preferenser. Om det finns stora skillnader i preferenser för offentliga välfärdstjänster mellan olika platser och lokala beslutsfattare har bättre kännedom om dessa än centrala beslutsfattare, bör besluten fattas lokalt. Ett annat starkt argument för att decentralisera den offentliga sektorn är att man då inför konkurrens i den offentliga sektorn, vilket ökar effektiviteten. Medborgare i olika kommuner eller regioner (eller länder) kan jämföra vad som erbjuds i olika jurisdiktioner och välja den mix av offentliga tjänster och priser (skatt) som passar dem bäst. Enligt Tiebout (1956) leder medborgarnas möjlighet att "rösta med fötterna" till en disciplinerande effekt på lokala politiker, eftersom de måste konkurrera om invånare med andra kommuner.

Det finns även argument mot att decentralisera den offentliga sektorn. Två viktiga argument är jämlikhet och rättvisa. I Sverige är det ett lagstiftat mål att offentliga välfärdstjänster ska vara likvärdiga över landet. Det är lättare att tillhandhålla en jämlik offentlig service på nationell nivå eftersom lokala skillnader i möjligheten att finansiera välfärdstjänsterna då inte påverkar vad som erbjuds. Andra argument mot att decen-

tralisera är att det kan finnas spillover-effekter¹ som gör att beslut som är effektiva på lokal nivå inte är det på en nationell eller global nivå. Ett exempel på en sådan verksamhet är bekämpningen av klimatförändringar, där problemets globala natur gör att det skulle vara bättre om beslut fattades på så hög vertikal nivå som möjligt. Även investeringar i trafikinfrastruktur skulle sannolikt bli otillräckliga om de låg på kommunerna eftersom dessa ger stor nytta även till personer som inte bor i kommunen

Finansieringen av offentlig verksamhet bör inte frikopplas från utgiftsidan. Ett grundläggande krav för effektivitet är att de som har nytta av en offentlig tjänst också ska finansiera densamma. Om någon annan betalar upplevs kostnaden vara lägre än den faktiska, vilket leder till överutnyttjande och därmed högre samhällsekonomiska kostnader och sämre resursutnyttjande i ekonomin. Man bör därför inte frikoppla tillhandahållandeansvaret av offentlig service från finansieringen av densamma. Den lokala skatten bör i så hög grad som möjligt täcka utgifter. Vid omfattande lokal välfärd krävs därför en bred lokal skattebas som är någorlunda jämnt fördelad mellan olika lokala jurisdiktioner.

Skattebasen som beskattas lokalt bör inte heller vara mobil. Skattebaser som flyttar på sig försvårar en stabil finansiering och kan leda till skattekonkurrens, det vill säga en tävlan om att locka till sig skattebetalare. Sammantaget blir det svårare för lokala jurisdiktioner att finansiera sin verksamhet.² Dessutom ska den lokala skattebasen helst inte beskattas på andra fiskala nivåer för att undvika negativa spillover-effekter. Beskattas samma skattebas på flera nivåer tenderar skattebasen att överbeskattas, eftersom varje fiskal nivå ignorerar att deras beskattning även krymper

1) På svenska är den närmaste översättningen externa effekter, det vill säga att en individs handlingar påverkar andra individer oavsiktligt.

2) Dock innebär hoten om mobilitet att lokala beslutsfattare använder skattemedlen på bästa sätt, enligt Tiebout.

skattebasen för andra fiskala nivåer. Även om en enskild kommun eller region tar hänsyn till att beslutet om skattesats påverkar den egna skattebasen bortser man i allmänhet från att också andra kommuner/regioner, liksom statens skattebas kommer att påverkas. Dessa så kallade vertikala spillover-effekter leder därför till att kommuner och regioner tenderar att underskatta den samhällsekonomiska kostnaden av beskattning, det vill säga kostnaden av att generera skatteintäkter. Detta medför i sin tur att lokala jurisdiktioner tar ut en högre skattesats än vad som är önskvärt ur hela samhällets synvinkel.

Andra vanliga krav på lokal beskattning är att den är transparent, stabil över konjunkturcykler och inte progressiv. I många länder används fastighetskatten som den lokala skattebasen eftersom den uppfyller flera av dessa krav; den är icke-mobil, inte så konjunkturkänslig, transparent och beskattas inte på fler nivåer. I en svensk kontext skulle skatten på fastigheter behöva vara hög för att ensam generera tillräckligt med skatteintäkter för att finansiera dagens lokala offentliga välfärd. Dessutom är fastighetsvärden ojämnt fördelade och skulle kräva omfattande utjämning för att uppnå likartade lokala förutsättningar.

Lokala skatter bör inte vara progressiva, utan skattesystemets inkomst- och förmögenhetsutjämnande effekt bör ske på nationell eller till och med på internationell nivå för att kunna dra nytta av de stora talens lag och omfördelas över en större population, samt för att minska incitamenten för skatteplanering. Exempelvis har det visat sig problematiskt med nationella förmögenhetsskatter eftersom olikheter i länders förmögenhetsbeskattning utnyttjas i skatteplaneringssyfte. Av den anledningen har förslag på en global förmögenhetsskatt lagts fram, nu senast av bland annat FN och Zucman (2024).

Dessutom är det viktigt att skattesystemet upplevs som rättvist och legitimt. Vad som är rättvist är normativt och beror förstås på vem du frågar. Dock finns det två rättviseriktlinjer inom beskattning som de flesta

nationalekonomer är principiellt överens om. Det är att skattesystemet ska vara horisontellt och vertikalt rättvist. Horisontell rättvisa innebär att individer med samma inkomst bör betala samma skatt och vertikal rättvisa betyder att individer med större möjlighet bör betala mer i skatt än de som har sämre möjligheter. Det vill säga, individer med lägre inkomst eller förmögenhet bör betala mindre i skatt än de med högre inkomster och förmögenheter, enligt den så kallade förmågeprincipen. En annan princip som hamnat lite i skymundan är intresseprincipen, det vill säga att de som har större nytta av det den offentliga sektorn tillhandahåller betalar mer för densamma.

Skattesystemets legitimitetsaspekter ska inte underskattas. Många konflikter och krig har sitt ursprung i upplevda orättvisor i skattesystemet. Boston Tea Party 1773, den franska revolutionen 1789, Engelbrektsupproret på 1430-talet, bondeupproret under Gustav Vasas tid, Klubbekriget i Finland på 1590-talet och gula västarna i Frankrike 2018 är exempel på uppror som haft sitt ursprung i upplevda orättvisor i beskattningen.

För att summera så bör lokal finansiering:

- använda en skattebas som är bred nog att täcka lokala utgifter,
- vara någorlunda jämnt fördelad mellan olika jurisdiktioner för att förutsättningarna för likvärdig offentlig välfärd ska vara så goda som möjligt,
- baseras på en skattebas som inte beskattas på andra fiskala nivåer,
- använda skattebaser som inte är mobila,
- vara transparent, stabil över konjunkturcykler och inte progressiv samt
- upplevas som rättvis och legitim.

Inkomster beskattas vanligen antingen baserat på residens- eller källprincipen. Residensprincipen, det vill säga att individers arbets- och kapitalinkomster beskattas där individen är skriven, gäller för indi-

viduell inkomstbeskattning. Det innebär att svenskar beskattas i Sverige oavsett var inkomsterna uppstått. Det finns undantag och bilaterala avtal som exempelvis reglerar var gränspendlare ska beskattas. Bolagsbeskattningen är baserad på källprincipen, vilket innebär att bolagsinkomster beskattas där de uppstår oavsett var produktionen konsumeras. Kommuner och regioner erhåller skatteintäkter baserat på vem som är skriven i kommunen eller regionen den 1 november året dessförinnan och inte baserat på vem som faktiskt uppehåller sig där.³ Till exempel har kommuner med stor andel sommar- och vintergäster ingen beskattningsrätt över dessa. Inte heller kommuner där många pendlar in från så kallade sovkommuner. Malmö är ett exempel på en kommun som har en stor inpendling från närliggande kommuner.

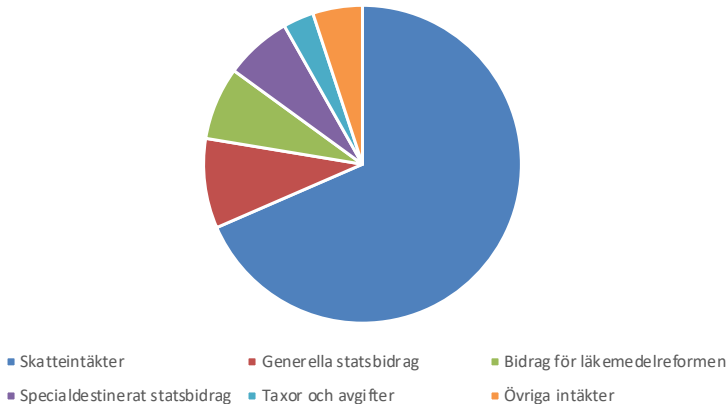
Nedan utvärderar vi det svenska lokala skattesystemet utifrån ovan nämnda krav.

2.1 Är den lokala skattebasen tillräckligt bred?

Det är viktigt att den skatt som finansierar lokal verksamhet är tillräckligt bred för att finansiera huvudparten av de lokala aktiviteterna. Figur 1 visar hur regioner och kommuner finansieras i dag. Ungefär 68 procent av finansieringen av kommunal och regional verksamhet kommer från skatteintäkter på samma fiskala nivå. Resterande 32 procent är i huvudsak statsbidrag, antingen generella eller riktade. 5 respektive 7 procent är riktade statsbidrag till kommunerna respektive regionerna.

3) Dock är det olagligt att inte vara skriven där man har sin huvudsakliga dygnsvila.

Figur 1. Regionernas och kommunernas finansieringskällor, 2023



Källor: Statistiska centralbyrån (2024) och Sveriges Kommuner och Regioner (2024b).

Huruvida 68 procent utgör en tillräckligt hög självfinansieringsgrad för att kommunernas och regionernas skattebas ska anses vara tillräckligt bred är svårt att uttala sig om. Givet omfattningen på lokal offentlig välfärd i Sverige finns det bara två potentiella skattebaser som kan finansiera hela eller en stor del om denna. Förvärsinkomster är en av de bredaste tillgängliga skattebaserna. Alternativet är att beskatta konsumtion lokalt, det vill säga att momsen skulle utgöra en lokal skattebas. Konsumtion är en bredare skattebas än förvärsinkomster, eftersom alla typer av inkomster, även kapital och obeskattade inkomster, används till konsumtion (Bastani 2021). USA är ett exempel på land där konsumtion beskattas lokalt.

I Sverige utgör medborgarnas förvärsinkomster den enda skatteintäktskällan för kommuner och regioner. Kapitalinkomster beskattas nationellt. Det innebär att ett skifte från arbets- till kapitalinkomster skulle minska kommunernas och regionernas skattebas och därmed skatteintäkter. Samtidigt beskattar Sverige kapitalinkomster betydligt lägre än arbetsinkomster (Waldenström m.fl. 2018), vilket ger incitament

för individer att inkomstomvandla arbets- till kapitalinkomster men även för arbetsgivare att skifta från arbetskraft till kapital i produktionen.

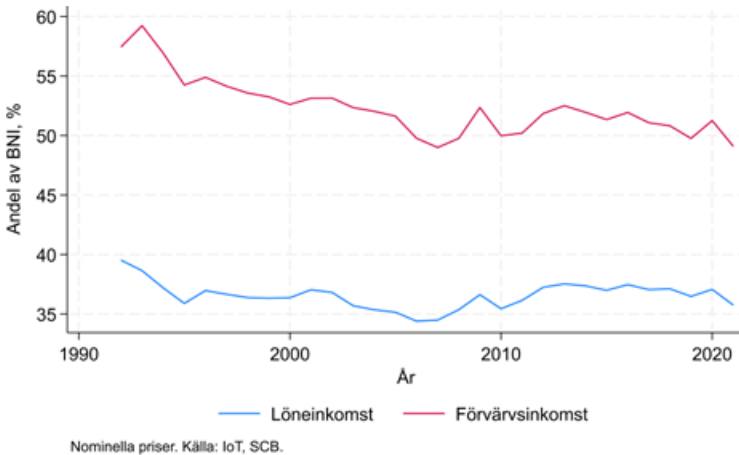
Det finns en relativt omfattande litteratur som analyserar hur den ökade teknikanvändning påverkar arbetstillfällena (se t.ex. Acemoglu m.fl. 2022, Acemoglu och Restrepo 2018 samt Graetz och Michaels 2018). Det är långt ifrån självklart att arbetstillfällena kommer att försvinna eller att lönenivåerna generellt sett sjunker. Hampole (2025) visar att efterfrågan på arbete i de mest teknikutsatta branscherna kommer att minska, men samtidigt leder ökade produktivitetsvinster till att företag kan anställa fler. Tillgång till teknik ökar produktiviteten för de som arbetar med densamma och ökar därmed deras löner. Viss arbetskraft riskerar att slås ut, samtidigt som nya arbetstillfällen skapas. Det kan i sig leda till stigande inkomstskillnader och ett ökat behov av utbildningsinsatser. Växande inkomstskillnader ökar behovet av omfördelning och behov av utbildningsinsatser ställer högre krav på offentlig sektor.

Huruvida arbetsinkomsternas andel av de totala inkomsterna i ekonomin har minskat eller ej är omtvistat. Det finns stöd i forskningen för en nedåtgående trend i löneandel i många länder och industrier sedan 1980-taket, i genomsnitt 5 procentenheter globalt (Karabarbounis och Neiman, 2014). I Sverige har andelen varit mer stabil (Konjunkturinstitutet 2019).

Figur 2 ger en delvis annan bild och visar hur lön och förvärvsinkomst som andel av bruttonationalinkomsten i Sverige utvecklats sedan 1991. Förvärvsinkomsterna i relation till BNI var som högst 1993, 59 procent, och har sedan sjunkit till 49 procent 2021. Löneinkomsternas andel har också minskat från 39 till 37,5 procent från 1991 till 2021.⁴

4) Förvärvsinkomster inkluderar alla ersättningar till arbete, även pension och föräldraledighet. Lön är direkt ersättning till de som är i arbete. Att förvärvsinkomsterna sjunkit mer än lönerna kan beror på att pensionsersättningar och ersättningar i andra socialförsäkringar sjunkit.

Figur 2. Löne- och förvärvsinkomst andel av BNI över tid



Eftersom den svenska utformningen av skattesystemet uppmuntrar till att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster finns det risk att fördelningen mellan arbets- och kapitalinkomster kommer att ändras över tid. Det är framför allt höginkomsttagare som har incitament att beskattas som företagare för att i högre grad kunna dra nytta av den lägre kapitalinkomstbeskattningen. Digitaliseringen har minskat transaktionskostnaderna av att hitta så kallade gigs eller kontraktuppdrag och därmed minskat fördelarna av att vara anställd. När det är lättare att organisera arbete i form av gigs och kontrakt ökar även möjligheterna att beskattas som företagare och kunna dra nytta av den lägre beskattningen. För att minska incitamenten till inkomstomvandling finns de så kallade fåmansbolagsreglerna eller 3:12-reglerna, som syftar till att minska möjligheterna att inkomstomvandla. Regelverket har till uppgift att dela upp företagsinkomst i arbets- respektive kapitalinkomst och innebär att företagare inte kan ta ut all ersättning som lågt beskattad kapitalinkomst, men fortfarande en betydande andel.

Även relativt höga skatter på låga arbetsinkomster och en sammanpressad lönestruktur, vilket sammantaget gör låglönearbeten relativt kostsamma, ökar incitamenten att ersätta framför allt låglönearbets-tillfällen med teknik. Även om teknikutvecklingen inte leder till massiv arbetslöshet, kommer jobben och hur vi arbetar sannolikt att förändras (Hansson 2023).

Att Sverige beskattar arbete högt innebär också att det är lönsamt att anställa utländsk arbetskraft som inte beskattas i Sverige eller utländska experter som kvalificerar sig för den så kallade expertskatten, vilket innebär att 25 procent av arbetsinkomsten blir skattefri och fri från sociala avgifter. Antalet utstationerade arbetare, det vill säga individer som arbetar temporärt i Sverige, har ökat drastiskt. Mellan 2021 och 2022 ökade antalet utstationerade arbetare med 33 procent i Sverige, vilket gett oss en topplacering bland EU-länderna när det gäller andel utstationerade arbetare (EU 2024). Även om det i absoluta termer är låga nivåer är trenden växande.

Det kan också vara lönsamt för svenskar att bosätta sig utomlands för att därmed kvalificera sig för lägre beskattning där. Hur internationellt mobil arbetskraft beskattas är komplicerat och beror på en rad faktorer, som huruvida företaget som anställer har ett fast driftställe i Sverige, hur länge individen vistas i Sverige, om hen är anställd eller driver egen verksamhet samt huruvida det finns avtal länderna emellan. Generellt sett är det internationella regelverket kring hur mobil arbetskraft ska beskattas mindre utvecklad än bolagsbeskattningen, det finns ett OECD-modellavtal från 2017.⁵ Detta är än så länge ett marginalfenomen, men det finns anledning att förvänta sig att de kommer växa i framtiden.

5) Inkomst av anställning som uppbärs av en person med hemvist i en avtalslutande stat får enligt huvudregeln beskattas endast i hemviststaten. Om arbetet utförs i den andra avtalslutande staten får inkomsten beskattas även där. Det finns undantagsregler för tillfälligt arbete samt för inkomst av anställning ombord på skepp eller luftfartyg i internationell trafik.

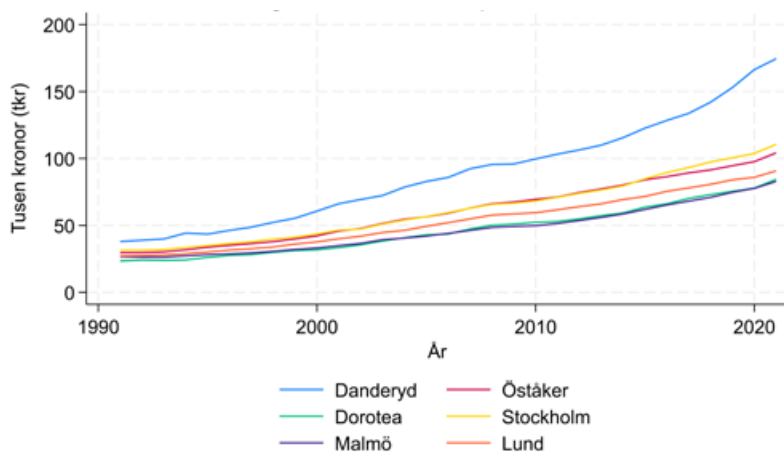
Sammanfattningsvis har löneinkomster som andel av BNI minskat något och andelen kapitalinkomster ökat. Ur ett offentligt finansieringsperspektiv innebär en ökad andel kapitalinkomster lägre skatteintäkter, eftersom arbetsinkomster beskattas till en högre skattesats än kapitalinkomster. Dessutom innebär det ett skifte från lokala (arbetsinkomster) till nationella (kapitalinkomster) skatteintäkter.

2.2 Är den lokala skattebasen jämnt fördelad?

En annan viktig aspekt av lokal finansiering är att den inte skiljer sig för mycket mellan olika skattejurisdiktioner. Figur 3 visar hur skatteintäkterna per skattebetalare i några utvalda kommuner utvecklats sedan 1991. I figuren avviker i synnerhet Danderyds stigande kurva. 2021 var intäkterna per skattebetalare dubbelt så hög i Danderyd (174 548 kronor) som i Malmö (82 844 kronor) och Dorotea (82 800 kronor). 1991 var samma skillnad drygt 10 000 kronor.

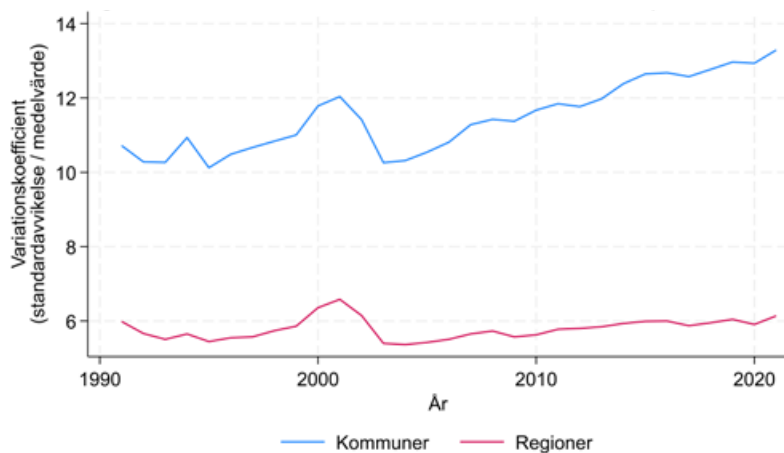
För att jämföra skillnaderna över samtliga kommuner och regioner i Sverige illustreras i Figur 4 variationskoefficienten för förvärvsinkomst per capita, det vill säga den lokala skattekraften, i kommuner respektive regioner över tid. Variationskoefficienten är ett spridningsmått som mäter standardavvikelsen viktad med medelvärdet, vilket innebär att olika variationskoefficienter kan jämföras. Som framgår av figuren har variationskoefficienten för i synnerhet kommunerna ökat. Variationskoefficienten för regionerna är lägre och förhållandevis konstant över hela tidsperioden. Sedan 2003 har dock variationskoefficienten stigit för både kommunerna och regionerna. Att variationskoefficienten är hög och stigande innebär att skillnaderna i skattekraft för framför allt kommunerna är stor och växande. Spridning i skattekraft mellan regioner är betydligt lägre än spridningen mellan kommuner, vilket är väntat eftersom regionerna utgör större geografiska områden. Variationen verkar dock ha ökat något för regionerna.

Figur 3. Skattekraft per invånare



Nominella priser. Källa: IoT (SCB).

Figur 4. Variationskoefficient för förvärvsinkomst per invånare

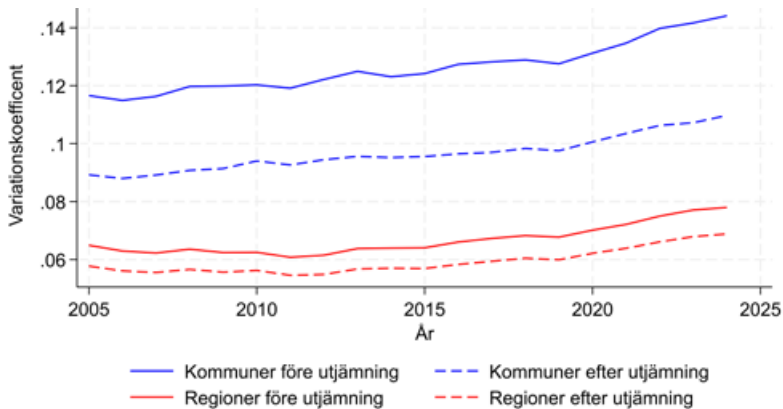


Källa: IoT (SCB).

För att kunna tillhandahålla likvärdig offentlig service och motverka skillnader i skattekraft mellan kommuner och regioner och kostnader finns ett omfattande utjämningsystem. Utjämningsystemet sker dels för att kompensera för skillnader i kostnader, dels för att utjämna skillnader i skattekraft. Figur 5 visar variationskoefficienten före och efter utjämningsystemet i kommuner och regioner över tid. Figuren kan sägas visa hur väl utjämningsystemet lyckas utjämna skillnader i skattekraft för kommuner och regioner. Som framgår av figuren minskar utjämningsystemet variationen (sänker variationskoefficienten) och minskar därmed spridningen i skattekraft. Utjämningsystemets roll har varit relativt konstant över tid och inte följt med när skattekraftens spridning ökat. Detta innebär att de faktiska skillnaderna i skattekraft ökat.

Utgjämningsystemet är centralt för att upprätthålla ett decentraliserat välfärdssystem med någorlunda samma möjligheter att tillhandahålla likvärdig offentlig välfärd i landet. Huruvida utjämningsystemet har negativa incitamentseffekter och påverkar kommunernas och regioner-

Figur 5. Variationskoefficient för skattekraft



Variationskoefficienten beräknas som standardavvikelsen delat på medelvärdet. Utfallet är skattekraft per invånare, före och efter inkomstutjämning. Alla kommuner har lika stor vikt. Källa: SCB, ESV.

nas incitament att hushålla effektivt med resurserna och uppmuntra till basbreddningar har utretts ett flertal gånger (SOU 2024:50, Riksdrevisionen 2019, 2020, Finanspolitiska rådet 2024). Det är emellertid i princip omöjligt att utvärdera utjämningsystemet på ett tillfredställande sätt. De generella bidragen är konstruerade för att minska de negativa incitamenteffekterna, medan riktade statsbidrag har negativa incitamenteffekter och anses vara orättvisa eftersom de tenderar att gynna större kommuner som har större kapacitet att ansöka om riktade bidrag (Statskontoret 2024). Samtidigt som skillnaderna i skattekraft mellan i synnerhet kommuner ökat och sannolikt fortsätter att öka, kommer troligen även kostnaderna för kommunal och regional verksamhet att stiga. Efterfrågan på offentlig välfärd (skola, omsorg, hälso- och sjukvård, trygghet) tenderar att öka med inkomst och välstånd och det är därför troligt att kostnaderna kommer att stiga även om den tekniska utvecklingen kommer att effektivisera delar av verksamheten. Därmed kommer sannolikt större krav ställas på ett redan omfattande utjämningsystem.

2.3 Effektivitetskostnader av att tre fiskala nivåer delar på samma skattebas

Förvärvsinkomster beskattas i dag på tre fiskala nivåer – kommunal, regional och statlig nivå. Nackdelen med att beskatta samma skattebas på flera olika nivåer är att det leder till negativa spillover-effekter. Skattebaser som beskattas på flera olika nivåer tenderar att överbeskattas eftersom varje fiskal nivå ignorerar att deras beskattning även krymper skattebasen för andra fiskala nivåer. Även om en enskild kommun/region tar hänsyn till att beslutet om skattesats påverkar den egna skattebasen negativt bortser man i allmänhet från att också andra kommuner/regioner och statens skattebas kommer att påverkas negativt. Dessa så kallade vertikala spillover-effekter leder därför till att kommuner och regioner underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av beskatt-

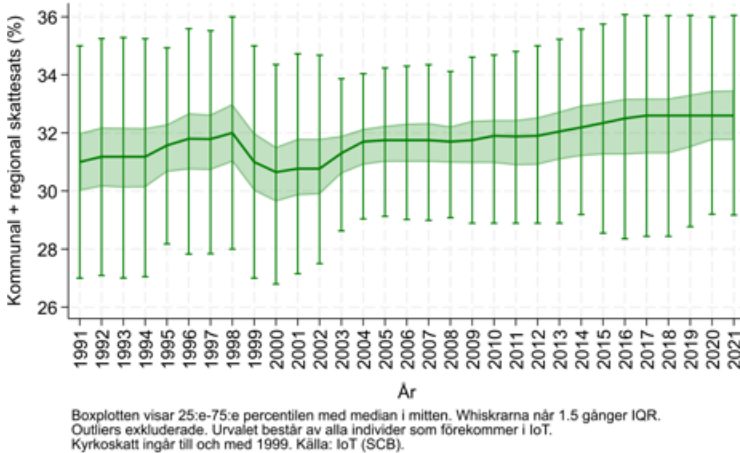
ning, det vill säga kostnaden för att generera skatteintäkter. Detta medför i sin tur att lokala jurisdiktioner tar ut en högre skattesats än vad som är önskvärt ur samhällets synvinkel.

Det är intressant att veta storleksordningen på dessa spillover-effekter. Empirisk forskning baserad på data från 1980-talet visar att de vertikala spillover-effekterna existerar och att det finns skäl att tro att dessa effekter kvarstår i dag (Aronsson och Wikström 2021). Det är dock svårt att bestämma storleken på dem, men eftersom betydande skatt tas ut på tre olika nivåer finns det anledning att tro att de inte är obetydliga.

Till dessa vertikala spillover-effekter bör effekten av jobbskatteavdraget, momsundantaget för kommuner och regioner samt det kommunala utjämningsystemet som samtliga utgör statliga subventioner av kommunala och regionala skattesatshöjningar adderas (Lundberg 2019). Jobbskatteavdraget minskar kommunernas/regionernas kostnad av att höja den kommunala/regionala skattesatsen eftersom staten delvis kompenserar för en kommunal- eller regionalskattesatshöjning genom att jobbskatteavdraget ökar när kommunalskatten höjs. Momsundantaget för kommuner och regioner innebär att kommunal/regional konsumtion är billigare än privat konsumtion, vilket allt annat lika leder till ökad kommunal och regional konsumtion. Lundberg (2019a) uppskattar att momsen på privat konsumtion i snitt är 15 procent, alltså att privat konsumtion är 15 procent dyrare än offentlig konsumtion.

Den lokala (kommunala och regionala) skattesatsen som individer betalar har stigit över tid, vilket framgår i figur 6. Från år 2000 har den lokala skattesatsen för individer stigit samtidigt som spridningen minskat något under 2000-talet.

Figur 6. Utveckling av lokal skattesats (%) per år



Det finns sätt att internalisera vertikala externa effekter och därmed eliminera den effektivitetsförlust dessa ger upphov till. Ett sätt är att begränsa beskattningsrätten till en enda beslutsnivå (till exempel staten) i kombination med omfördelning av intäkterna mellan olika nivåer. Detta medför dock andra effektivitetsproblem.

2.4 Hur rörlig är arbetskraften?

Traditionellt har arbetskraften och arbetsinkomster ansetts vara relativt orörliga medan kapital och kapitalinkomster setts som mobila skattebaser. Speciellt avkastningen på finansiella tillgångar har varit mobil medan fastigheter, av naturliga skäl, är en immobil skattebas. I de flesta länder beskattas fastigheter lokalt. Sverige avviker i det avseendet. Ökat internationellt informationsutbyte mellan länder om finansiella inkomster har minskat incitamenten att placera kapital i så kallade skatteparadis och därmed även minskat mobiliteten. Däremot finns anledning att tro

att arbetskraften och arbetsinkomster blivit mer mobila tack vare teknikutveckling och globalisering.

Under covidpandemin blev hemarbete vanligt och det har fortsatt att vara populärt att arbeta hemifrån ett par dagar i veckan.⁶ Att arbeta på distans har blivit vanligare innebär att många kan tänka sig att bosätta sig längre från sin arbetsplats. Det är vanligare att akademiker och höginkomsttagare arbetar hemifrån⁷ och höginkomsttagare har även mer att vinna på att strategiskt välja bostadsort för att betala lägre kommunalskatt. Det finns studier som visar att höginkomsttagare är villiga att pendla längre till arbetet när de kan arbeta hemifrån vissa dagar i veckan. Även om det fortfarande är relativt få som flyttar från städer har sannolikheten att människor flyttar ut från urbana områden mer än fördubblats sen pandemin (Eliasson 2023).

Det är stora skillnader i skatt på förvärvsinkomster beroende på var man bor. Högst skatt betalade man år 2024 i Degerfors kommun (35,3 procent) och lägst i Österåker kommun (28,98 procent), en skillnad på över 6 procentenheter. Det innebär en årlig skillnad på nästan 29 000 kronor i skatt för medianinkomsttagaren, en rejäl inkomstökning och därmed incitament att strategiskt välja kommun.

Med detta i åtanke kan det vara intressant att se hur den lokala skattesatsen påverkas av att individer flyttar till en annan kommun. Vi har studerat samtliga flyttar som innebär ett kommunbyte i Sverige mellan

6) Enligt en undersökning gjord av it-företaget Global Connect har nästan varannan svensk (44 procent) funderat på att byta jobb för att få möjlighet att jobba hemma mer och av de som letar nytt jobb svarar var tredje svensk att de väljer bort arbetsgivare som inte erbjuder möjlighet till distansarbete.

7) Svenskar verkar gilla att jobba hemifrån. Enligt SCB (SCB. 2024. Statistikmyndigheten, <https://www.scb.se>) jobbade i mars 2023 nästan 15 procent av de sysselsatta hemifrån minst hälften av dagarna och 23 procent mindre än hälften av dagarna (SCB 2024). Hemarbete är vanligare bland akademiker.

2009 och 2021 och hur den lokala skattesatsen påverkas av flytten för olika inkomstgrupper. Figur 7 visar förändringen i den lokala skattesatsen vid en kommunflytt över tid för olika inkomstnivåer. Som framgår av figuren minskade den lokala skattesatsen i genomsnitt för medel-⁸ och höginkomsttagare⁹ trots att skattesatsen i genomsnitt ökade under perioden (se figur 6). Den genomsnittliga sänkningen i lokal skattesats är inte dramatisk, den sänks med som mest 0,2 procentenhet, till exempel från 32 procent till 31,8 procent. För enskilda individer kan minskningarna och höjningarna vara betydligt större, som mest 6 procentenheter. För låginkomsttagare¹⁰ däremot ökade i snitt den lokala skattesatsen efter ett kommunbyte. Den genomsnittliga ökningen är relativt blygsam, men även här var skillnaderna stora för enskilda individer. Det intressanta är att de systematiska skillnaderna mellan olika inkomstgrupper och skillnaderna i skattesats som en kommunflytt innebär har ökat över tid.

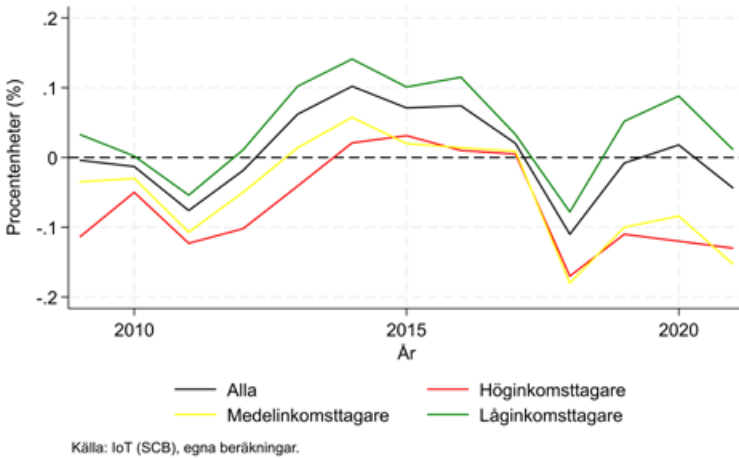
Andra fenomen som ökat i betydelse är så kallade fly-in-fly-outs, gig- eller kontraktbaserade arbeten och digitala nomader. Till exempel verkar många arbetspendla till norra Sverige utan att bosätta sig där. Det innebär att de betalar skatt i sin hemkommun. Att teknikutvecklingen ökar individers valmöjligheter och mobilitet är positivt. Samtidigt innebär högre mobilitet att effektivitetskostnaden av arbetsinkomstbeskattning ökar och att inkomster från arbete blir en sämre skattebas att beskatta lokalt. Den samhällsekonomiska kostnaden av att beskatta inkomster uppkommer på grund av att människor fattar andra beslut än de skulle gjort utan beskattning. Ett vanligt mått på den samhällsekonomiska kostnaden är att uppskatta hur en förändring i skatt förändrar individers beteende, ofta mätt som ett elasticitetsmått. Precis som internationella samar-

8) Individer med disponibel inkomst i intervallet 50-75 procent i inkomstfördelningen av disponibel inkomst.

9) Individer med disponibel inkomst över 75 procent i inkomstfördelningen av disponibel inkomst.

10) Individer med disponibel inkomst i nedra halvan av inkomstfördelningen av disponibel inkomst.

Figur 7. Skillnad i lokal skattesats efter kommunflytt.



beten kring kapitalbeskattning, exempelvis informationsutbyten eller en överenskommelse om en lägsta skattesats, har som syfte att minska skattedriven kapitalmobilitet (minska kapitalinkomsters elasticitet) ökar teknikutvecklingen möjligheter för arbetskraft att flytta på sig (ökar arbetskraftens elasticitet). Allt annat lika innebär det högre samhälls-ekonomisk kostnad av att beskatta arbetskraft, men lägre för kapitalbeskattning (givet att det internationella samarbetet lyckas).

Flera länder har börjat erbjuda attraktiva skatteregler för så kallade digitala nomader. Även om det fortfarande är ett marginalfenomen att distansarbete utomlands har det blivit vanligare. Exempelvis har många som arbetat i Silicon Valley bosatt sig i Portugal, där de betalar 20 procent i inkomstskatt (Hansson 2023). 2023 uppskattades det finnas 40 miljoner digitala nomader i världen, en relativt liten men stigande siffra (Ploscaru 2024). Eftersom Sverige kännetecknas av höga skatter på arbetsinkomster finns det starka ekonomiska incitament för svenskar att skriva sig i andra länder. Det kan även vara attraktivt för företag att

anställa utländsk arbetskraft som kvalificerar sig för den lägre expertskatten eller beskattas i en annan jurisdiktion. Som tidigare nämnts har antalet utstationerade arbetare ökat drastiskt i Sverige.

Även nya sätt att organisera arbete kan påverka den lokala skattebasen. Som nämnts tidigare innebär den tekniska strukturomvandlingen nya möjligheter att organisera arbete som kan medföra att inkomster skiftas från arbets- till kapitalinkomster och därmed lägre skatteintäkter för kommuner och regioner. Exempelvis innebär gig- och kontraktbaserade arbeten större möjligheter att organisera verksamheten i företagsform och därmed kunna ta ut delar av ersättningen som kapitalinkomst och beskattas enligt de så kallade 3:12 reglerna.

Sammantaget kan dessa i sig själva kanske mindre företeelser få betydande effekter på beskattningsbar förvärvsinkomst och lokal beskattning. Ökad rörlighet av arbetskraften eller i förvärvsinkomster, allt annat lika, innebär att det blir samhällsekonomiskt mer kostsamt att beskatta förvärvsinkomster. Eftersom det finns en negativ korrelation mellan förvärvsinkomst och lokal skattesats riskerar skillnaderna i skattekraft mellan kommuner och regioner att öka. Höginkomsttagare har dessutom både bättre möjligheter att flytta och starkare incitament att flytta till kommuner med låg skattesats, vilket riskerar att öka skillnaderna i lokal skattekraft ytterligare. Resultat från Schweiz visar att det framför allt är höginkomsttagare som reagerar på skillnader i lokal beskattning (Schmidheiny och Slotwinsk 2018). Visserligen kommer fastighetspriserna¹¹ att stiga i attraktiva kommuner som ett resultat av att fler vill bo där. Men eftersom fastighetsskatten bara har marginell inverkan på de lokala skatteintäkterna är det inte till någon större hjälp för kommunernas möjlighet att finansiera sin verksamhet.

11) Grodecka-Messi & Hull (2022) visar att fastighetspriser korrelerar med lokal beskattning och att det framför allt i storstadsregioner finns ett starkt samband mellan lokal beskattning och flyttbeteenden.

2.5 Är de lokala skatterna transparenta och stabila över konjunkturcykler?

Transparens

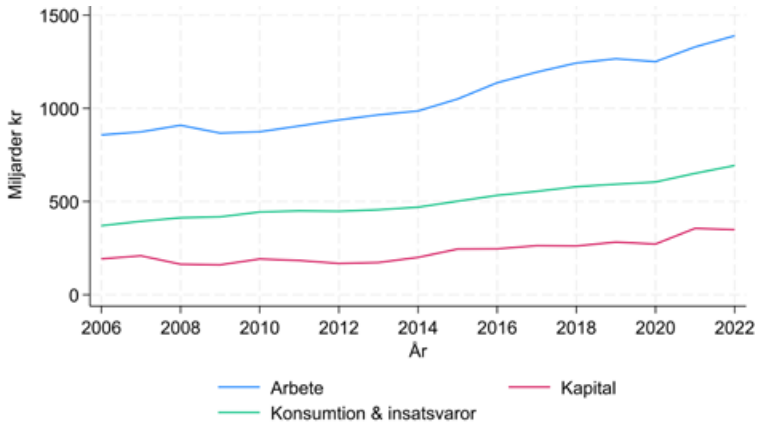
Det svenska skattessystemet har blivit alltmer komplext och som en konsekvens mindre transparent (Finanspolitiska rådet 2020, Eklund 2002, Hansson 2022). Generellt sett är kunskapen om skattessystemet låg och många har dålig kännedom om vad de faktiskt betalar i skatt (Waldenström m.fl. 2018, Hansson 2022). Dessutom verkar väljarna ha dålig uppfattning om vilken fiskal nivå som fattar beslut om vad. Trots att hälso- och sjukvårdsfrågor rankas högt på väljarnas prioriteringslista är det mindre än hälften av väljarna som vet att det är regionerna som ansvarar för hälso- och sjukvård i Sverige. I en Novus-undersökning (2022) som Uppdrag granskning beställt svarade knappt hälften, 47 procent, att det är regionerna som ansvarar för hälso- och sjukvård och ungefär lika många visste vilket parti som styr regionen där de bor. I undersökningen framgick också att regionvalet inte uppfattades lika viktigt som valet till riksdag och kommun. Endast 4 procent tycker att regionvalet är det viktigaste, trots hälso- och sjukvårdens centrala roll i den politiska debatten.

Eftersom beslut om skatter fattas i en demokratisk process är det viktigt att medborgarna har kännedom om skattessystemet och vem som ansvarar för vad. Därför är det ett demokratiskt problem att kunskapen är så låg.

Stabilitet över konjunkturcykler

Skattebaser som används på lokal nivå bör vara någorlunda stabila över konjunkturcykler. Att olika skattebaser är olika känsliga för konjunkturcykler är naturligt. Figur 8 visar hur skatteintäkter från arbete, kapital och konsumtion varierar över tid. Skatteintäkterna från arbete har stadigt ökat sen 2008, även om de minskade något under pandemin. Skatteintäkter från kapital är betydligt lägre och känsligare för konjunkturen. Skatteintäkterna från konsumtion är sannolikt den mest stabila intäktskällan, men ger lägre skatteintäkter än beskattning av förvärvsinkomster vid givna skattesatser.

Figur 8. Skatt på olika skattebaser



Källa: ESV (2024).

2.6 Rättvisa och legitimitet

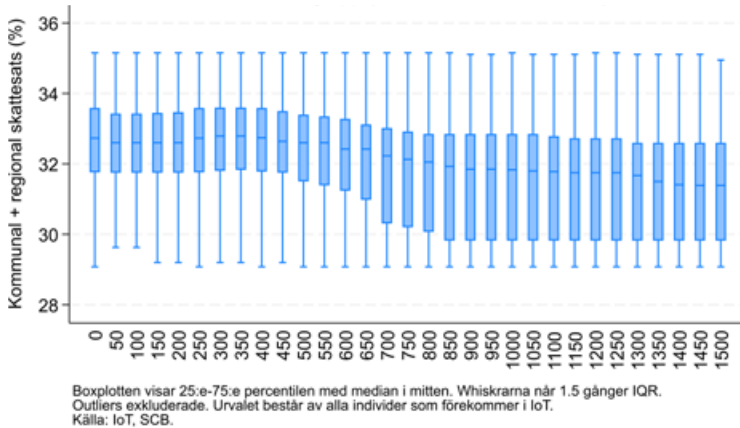
Rättvisa är normativt och därför är det svårt att utvärdera skattesystemet utifrån ett rättviseperspektiv. Två vedertagna principer bland skattekonomer, som tidigare nämnts, är att utvärdera skattesystem utifrån horisontell och vertikal rättvisa.

Horisontell rättvisa innebär att lika behandlas lika. Ett sätt att se det på är att individer med samma inkomst betalar samma skatt, givet att de får samma offentliga service.¹² Vertikal rättvisa innebär att skatt betalas efter förmåga och att de med högre inkomst eller förmögenhet betalar

12) Eftersom det är ett lagstiftat mål att offentliga välfärdstjänster ska vara likvärdiga är det inte ett orimligt antagande.

Figur 9. Lokal skattesats (2021)

Per inkomstgrupp (avrundad löneinkomst, tkr)



mer i skatt än de med lägre inkomst eller förmögenhet.¹³ Det är värt att notera att dagens fastighetsavgift varken uppfyller kravet om horisontell eller vertikal rättvisa.

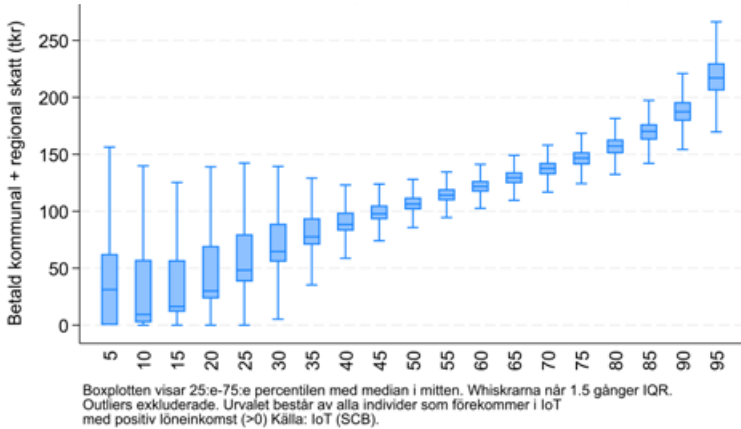
Figur 9 visar hur spridningen av lokala skattesatser är fördelad över inkomstnivåer, där den 25:e till den 75:e percentilen finns i varje box. Medianen, strecket i boxen, går ner med inkomst, vilket innebär att skattesatsen minskar ju mer en person tjänar.

Figur 10 visar ett liknande diagram med lokala skattebetalningar år 2021 i tusen kronor i stället för procent. Lönen är uppdelad i grupper om 5 percentiler (100 delar) och visar variationen i skattebetalningar för

13) Huruvida skattesystemet ska vara progressivt, det vill säga att höginkomsttagare betalar en högre skattesats, eller om det räcker att skattesystemet är proportionellt och höginkomsttagare betalar mer i kronor framgår inte av principen.

Figur 10. Betald kommunal + regional skatt (tkr)

Per inkomstpercentil (i steg om 5)



percentilgruppen. Den högsta percentilgruppen (95:e - 100:e percentilen) har stor spridning eftersom den innehåller dem med de allra högsta inkomsterna. Av den anledningen är den gruppen exkluderad från Figur 10. Skillnaderna är ganska stora inom percentilgrupperna, vilket visar att skattebetalningarna skiljer sig. Inom percentilerna 10 - 25 är skillnaden i skattebetalningar relativt stor, nästan 50 000 kronor.

Att skatten skiljer sig beroende på var man bor strider mot principen om horisontell rättvisa, det vill säga samma skatt vid samma inkomst, men även mot vertikal rättvisa eftersom höginkomsttagare tenderar att bo i kommuner med lägre skatt. Globaliseringen och teknikutvecklingen kommer sannolikt att få fördelningseffekter och samtidigt leda till konkurrens om attraktiva skattebetalare, vilket inskränker möjligheterna för länder att bedriva fördelningspolitik (Dagan 2022). För att motverka lokala skillnader kommer det att krävas ett mer utvecklat utjämnings-

system på både intäkts- och kostnadssidan, vilket riskerar att utmana ett redan ansträngt utjämningsystem.¹⁴

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att dagens lokala beskattning inte lever upp till principerna om horisontell och vertikal rättvisa. Mycket talar för att dessa orättvisor ökar i takt med att (i synnerhet den högavlönade) arbetskraften blir mer mobil och därmed svårare och kostsammare att beskatta.

14) Riksrevisionen. 2019. Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning, RIR 2019:29. Riksrevisionen. 2020. Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?, RiR 2020:11. Statskontoret. 2024. Enklare att överblicka riktade statsbidrag, Statskontoret 2024:9.

3. Vägar framåt

Sveriges decentraliserade välfärdssystem har många fördelar, men utmanas i en ekonomi som blir alltmer digital och global. För att uppnå det decentraliserade systemets fördelar är det viktigt att kostnads- och intäktssidan fortsatt hänger ihop, Som denna rapport konstaterar står dock dagens lokala beskattning inför flera utmaningar.

För det första räcker inte den lokala beskattningen till att finansiera den lokala offentliga välfärden, utan nationella skatteintäkter behöver tillskjutas. För det andra är skattebasen – förvärvsinkomster – inte jämnt fördelad över regioner och kommuner, vilket ställer krav på utjämningsystem. Den ojämna fördelningen har förstärkts över tid och ser ut att fortsätta bli mer ojämlik. För det tredje är det problematiskt att samtliga tre fiskala nivåer (stat, regioner och kommuner) delar på samma skattebas (förvärvsinkomster). Detta gör att de vertikala spillover-effekterna troligtvis är betydande, vilket innebär att kommuner och regioner inte bär hela kostnaden av att höja skattesatsen. Detta incitament förstärks ytterligare av jobbskatteavdragets utformning, momsundantag för offentliga tjänster och utjämningsystemet (Lundberg 2019a). För det fjärde talar mycket för att arbetsinkomster har blivit och kommer att bli mer mobila. Detta innebär att den samhällsekonomiska kostnaden av arbetsinkomstbeskattning ökar, men det försvårar även att använda arbetsinkomster som lokal skattebas. För det femte lever inte den lokala beskattningen upp till att vara transparent eller uppfylla kraven om horisontell och vertikal rättvisa.

Nedan diskuterar vi olika möjliga sätt att förbättra systemet. Förslagen är tentativa och behöver utredas i detalj om de skulle genomföras.

Förändringar i vem som har rätt att beskatta och vad som beskattas

Det är inte hugget i sten vilka välfärdstjänster som ska tillhandahållas och finansieras lokalt. Det är inte heller givet vilken skattebas som ska finansiera tjänsterna. Det förekommer förhållandevis stor internationell variation i både omfattningen av lokalt tillhandahållen välfärd och vilka skattebaser som finansierar densamma. Exempelvis används ofta beskattning av fastigheter som en lokal finansieringskälla internationellt.

En lokal fastighetsskatt

Vi rekommenderar att Sverige följer den internationella trenden och beskattar fastigheter lokalt, antingen på kommunal och/eller regional nivå. Fastigheter är mindre mobila och utgör därför en stabilare skattebas än arbetsinkomster. Ett skift mot ökad fastighetsbeskattning är naturligt om arbetsinkomster blir mer mobila. En fördel med lokal fastighetsbeskattning är att kopplingen mellan skatten och de förmåner skatteintäkterna finansierar stärks och beskattningen i högre grad följer intresseprincipen. Det kan eventuellt öka acceptansen för fastighetsskatten när det blir tydligt att den finansierar vägar, skolor och annat i närområdet. En annan fördel med en lokal fastighetskatt är att de kommuner som har en stor andel sommar- eller vintergäster erhåller skatteintäkter även om individerna inte är skriva i kommunen.

Man skulle också kunna differentiera skatten mellan fritidshus och permanentbostäder. Det finns teoretiska argument som talar för att beskatta fritidshus högre än permanentbostäder eftersom det minskar snedvridningen i tidsallokering mellan arbete och fritid. Arbete beskattas högt och fritid är obeskattat, vilket snedvrider valet mellan arbete och fritid. För att minska snedvridningen kan man enligt Corlett-Hague (1953) beskatta fritid indirekt. Eftersom fritidshus är korrelerade med fritid beskattas fritid indirekt genom en beskattning av fritidshus. Det hade också förbättrat förutsättningarna för kommuner

och regioner med många semesterboenden och hade troligtvis varit fördelningspolitiskt fördelaktigt eftersom många fritidshus ligger i kommuner och regioner där lokalbefolkning är liten och med förhållandevis låga arbetsinkomster

Naturresurser som en ny skattebas

Det finns även möjlighet att använda outnyttjade skattebaser på lokalnivå. I många länder beskattas naturresurser lokalt. Exempelvis beskattar flera länder mineraler, olja eller lax (i Norge). Många naturresurser ligger fast och är därför särskilt lämpliga för lokal beskattning. Sverige är rikt på flera naturresurser så som metaller, mineraler, vatten- och vindkraft och skog. Dessa skulle kunna utgöra nya källor till skatteintäkter på lokal nivå. En gruvskatt har diskuterats i Sverige men ännu inte genomförts (Roine och Spiro 2013). Det kan vara värt att utreda frågan igen.

Ändrade (och finmaskigare) principer för beskattningsmakten

Det är inte hugget i sten att dagens princip att kommuner och regioner har beskattningsmakt över de som är skrivna i kommunen respektive regionen. Man skulle lika gärna kunna betala skatt i den kommun/region där man arbetar. Det är även möjligt att dela på beskattningsmakten mellan kommunen där man bor och där man arbetar. En uppdelning av beskattningsmakten skulle dock medföra att flera kommuner delar på samma skattebas, vilket kan förvärra situationen med negativa spillover-effekter.

För att undvika det skulle beskattningsmakten kunna vara på nationell nivå men att skatteintäkterna fördelades enligt en formel som är svårpåverkad för kommunerna i syfte att undvika strategiskt beteende. Dock mister man kopplingen mellan finansiering och utgift, vilket är en nackdel. Med hjälp av den tekniska utvecklingen skulle man kunna göra en finkornigare fördelning av skatteintäkterna baserad på olika typer av närvaro. Det skulle innebära att kommuner, som till exempel Malmö, som erbjuder arbetstillfällen men har en stor del av arbetskraften som pendlar in, skulle få ökade skatteintäkter medan sovkommuner som

Danderyd skulle förlora skatteintäkter. Det skulle också innebära att semesterkommuner som Båstad, Visby och Åre skulle få ökade intäkter.

Skatteväxling i samband med ett eventuellt förstatligande av sjukvården
Just nu diskuteras huruvida hälso- och sjukvården (eller dess finansiering) ska förstatligas. Om detta genomförs skulle det innebära en unik möjlighet att effektivisera skattesystemet genom att skatteväxla från en mer skadlig skatt på förvärvsinkomster till mindre skadliga skatter som exempelvis konsumtion.

Eftersom 88 procent av regionernas totala utgifter går till hälso- och sjukvård skulle regionernas beskattning av förvärvsinkomster kunna minskas eller helt avskaffas om hälso- och sjukvård förstatligades (Hansson 2024). Om hela finansieringen skiftades till andra skattebaser skulle skatten på förvärvsinkomster kunna sänkas med 11 till 12 procentenheter. Att ta bort en nivå som beskattar förvärvsinkomst skulle minska de vertikala spillover-effekterna. Samtidigt skulle det kunna leda till en lägre total beskattning av arbetsinkomster, något som flera utredningar föreslagit (Finanspolitiska rådet 2020, Eklund 2020, Hansson 2020, Hansson 2022), men som är svårt att göra givet att förvärvsinkomster beskattas lokalt och att det endast är den statliga skatten som staten rör över. Att flytta finansieringen för hälso- och sjukvård till statlig nivå ger möjligheter att förlita sig på andra skattebaser än förvärvsinkomster.

Till exempel kan en del beskattning flyttas till konsumtion, exempelvis genom en likformig moms på 25 procent samt basbreddningar. En likformig moms på 25 procent skulle uppskattningsvis generera cirka 65 miljarder kronor (Hansson 2022). Basbreddningar skulle kunna ge betydligt mer eftersom cirka en tredjedel av privat konsumtion i dag är momsbefriad (Lundberg 2019b). Exempelvis är finansiella och försäkringstjänster undantagna moms. Detsamma gäller utbildning, bostäder, och hälso- och sjukvårdstjänster. Det finns således potential att

bredda basen betydligt och därmed generera mer momsskatteintäkter. Dock begränsar i dagsläget EU:s momsdirektiv många basbreddningar.

Ytterligare källor till ökade intäkter är att minska skatteutgifterna, det vill säga avvikelser från normen i skattesystemet. Exempel på skatteutgifter är nedsättningar av vissa kapitalinkomstskatter samt reseavdrag och andra avdragsmöjligheter. Skatteutgifterna är betydande och utgör cirka 15 procent av BNP (Hansson 2021). Dessa reformer skulle minska problemen med dagens lokala beskattning av förvärvsinkomster och samtidigt stärka skattesystemets effektivitet och hållbarhet.

De utgifter som är kvar på regionalnivå – kollektivtrafik, kultur- och tillväxtpolitik – kan delvis finansieras genom lokal fastighetskatt eller naturresursskatter som förslagits ovan.

Ett skifte mot intresseprincipen på utgiftssidan

Ökade möjligheter att flytta mellan kommuner, regioner och länder utmanar systemet där välfärd ska tillgodoseas av jurisdiktionen där man bor för tillfället. En lösning som kan bli nödvändig är ett skift mot intresseprincipen, att skatt kopplas till den som har intresse av det skatten finansierar. Ökad mobilitet ökar individens välfärd, men det offentliga välfärds- och skattesystemet kan behöva anpassas som följd. Till exempel skulle detta kunna göras genom att införa obligatoriska individuella socialförsäkringskonton knutna till individer och göra dessa mobila över nationsgränser, där skattebetalarna ges större frihet att använda skatteinbetalningarna till de utgifter de behöver. Eftersom ungefär 70–80 procent av alla transfereringar är av så kallad livscykelkaraktär, omfördelning till samma individ över livscykel, finns det möjlighet att designa delar av socialförsäkringarna i form av ett obligatoriskt sparande som knyts till individen, där man har större frihet att använda sparandet till det som passar en själv och att kontot kan flyttas över nationsgränser. Liknade lösningar har förts fram tidigare av bland annat Bovenberg och Sørensen (2004) och i en svensk kontext av Fölster (1997) och Fölster och Gidehag (2020). Omfördelning

som är mer riskbaserad så som vid sjukdom, arbetslöshet och fattigdom behöver ligga kvar i dagens system och eventuellt riktas till dem som är i störst behov av försäkring.

Öka transparensen och kunskapen kring skatter

Att öka kunskapen om skatter och vad de finansierar är viktigt. För det krävs transparenta och enkla skatteregler. Det gäller för så väl internationella som inhemska skatteregler. Ökad kunskap om våra skatter är ytterst en demokratifråga. Ett förslag som bör, och ganska enkelt kan, genomföras är att redovisa den kommunala och regionala skattesatsen separat på lönebesked, skattekontot och på slutskattebeskedet för att öka transparensen och kunskapen kring kommun- och regionskatten. Det bör även framgå vad skatteintäkterna används till.

4. Slutsatser och rekommendationer

I Sverige tar kommuner och regioner stort ansvar för den offentliga välfärden och finansierar detta genom att beskatta förvärvsinkomster. Att erbjuda offentliga välfärdstjänster på lokal nivå har många fördelar, men finansieringen är viktig. Det finns en risk att utformningen av den lokala beskattningen är extra känslig för den strukturomvandling vi just nu genomgår där skattebetalare får ökade möjligheter och alternativ i var de arbetar och hur de organiserar sitt arbete. Distansarbete, hemarbete, gigs, kontraktbaserat arbete och digitala nomader har blivit vanligare fenomen. Det har även blivit vanligare att företag anställer utländsk arbetskraft. Ökade alternativ för arbetskraften i var de bor och hur de organiserar sitt arbete ökar den samhällsekonomiska kostnaden av att beskatta arbetsinkomster. Ökade möjligheter är önskvärt och ökar individens välfärd, men kan innebära att finansieringen av en relativt omfattande välfärdssektor behöver anpassas.

Dagens lokala finansiering av lokal offentlig välfärd räcker inte till, utan betydande nationella skatteintäkter behöver tillskjutas. Dessutom är skattebasen – förvärvsinkomster – inte jämnt fördelad över kommuner och regioner, vilket ställer krav på utjämnningssystem. Den ojämna fördelningen har förstärkts över tid och ser ut att fortsätta bli mer ojämlig. Det är även problematiskt att samtliga tre fiskala nivåer – stat, regioner och kommuner – delar på samma skattebas (förvärvsinkomster). Detta gör att de vertikala spillover-effekterna troligtvis är betydande och innebär att kommuner och regioner inte bär hela kostnaden av att höja skattesatsen. Detta incitament förstärks ytterligare av jobbskatteavdragets utformning, momsundantag för offentliga tjänster och utjämnningssystemet (Lundberg 2019a).

Sammantaget talar mycket för att arbetsinkomster har blivit och kommer att bli mer mobila och därmed beskattningen av dem svårare och till en högre samhällsekonomisk kostnad. Samtidigt lever den lokala beskattningen varken inte upp till kraven om transparens eller horisontell och vertikal rättvisa.

Det finns flera möjliga förbättringsåtgärder som skulle stärka finansieringen och välfärdsystem. Några av dessa är:

- En lokal fastighetskatt har många fördelar eftersom fastigheter inte är mobila och skulle stärka kopplingen mellan skatten och nyttan av det som finansieras. Dessutom skulle kommuner eller regioner med många säsongboende få ersättning för dessa. Man kan också överväga att beskatta fritidshus progressivt. Det skulle ge "fritidskommuner" högre ersättning för dem som inte är skrivna i kommunen. En regional naturresursskatt, som finns i de övriga skandinaviska länderna, skulle kunna hjälpa till att finansiera regionala angelägenheter. Många länder beskattar mineraler, olja eller lax. Även i Sverige har en speciell gruvskatt diskuterats men inte blivit verklighet.
- En relativt stor förändring som skulle vara möjlig att genomföra om förslaget om ett förstatligande av hälso- och sjukvård blir verklighet är att slopa/minska regionernas beskattningsrätt av förvärvsinkomster. Om ansvaret och finansieringen av hälso- och sjukvård överförs till statlig nivå skulle regionernas beskattningsmakt av förvärvsinkomster kunna slopas och ersättas av andra mindre skattebaser på regional nivå (enligt punkten ovan). Detta skulle medföra att skatten på förvärvsinkomster kan sänkas med (som mest) 11 till 12 procentenheter. En sådan förändring skulle innebära att de tre fiskala nivåerna som vi har i dag reduceras till två och en sammantaget lägre beskattning av förvärvsinkomster. Skatten på förvärvsinkomster är hög i Sverige och många skatteutredningar har föreslagit en sänkning av skatt på arbetsinkomster. Denna reform ligger i linje med förslagen om sänkt skatt på arbete. Enhetlig och

breddad momsbeskattning och enhetlig kapitalinkomstbeskattning kan användas för att finansiera hälso- och sjukvård på nationell nivå.

- Ett skifte mot intresseprincipen med en starkare koppling mellan skatt och förmån kan bli nödvändig i en värld med ökad inhemsk och internationell mobilitet. Eftersom ungefär 70–80 procent av alla transfereringar är av så kallad livscykelkaraktär, det vill säga transfereringar till samma individ över livscykeln, finns det möjlighet att designa delar av socialförsäkringarna i form av ett obligatoriskt sparande som knyts till individen. Då har man större frihet att använda sparandet till det som passar en själv och kontot kan flyttas över nationsgränser. Riskbaserade försäkringar bör inte kopplas till individer och kan behöva utökas och inriktas mot de som har störst behov.
- Öka transparensen och kunskapen kring skatter och vad de finansierar. För det krävs transparenta och rimligt enkla skatteregler. Det gäller för såväl internationella som inhemska skatteregler. Ett enkelt genomförbart förslag är att redovisa den kommunala och regionala skattesatsen separat på lönebeskedet, skattekontot och på slutskattebeskedet för att öka transparensen och kunskapen kring kommun och regionskatten. Det bör även framgå vad skatteintäkterna används till. Detta är en viktig demokratifråga.

Referenser

- Acemoglu, D., Autor, D., Hazell, J. & P Restrepo. (2022). Artificial Intelligence and Jobs: Evidence from Online Vacancies, *Journal of Labor Economics*, volume 40, number S1.
- Acemoglu, D. & P. Restrepo. (2018). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488–542.
- Aronsson, T & M. Wikström. (2021). *Lokal beskattning och ekonomiska incitament*. SNS Förlag.
- Bastani, S. (2021). *Hur bör konsumtion beskattas?*. SNS Förlag.
- Bovenberg, L. & P. B. Sørensen. (2004). Improving the Equity-Efficiency Trade-Off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance. *International Tax and Public Finance*, 11, 507–529.
- Corlett, W.J. & D.C. Hague. (1953). Complementarity and the Excess Burden of Taxation. *Review of Economic Studies*, 21(1), 21–30.
- Dagan, T. 2022. Klaus Vogel Lecture 2021: Unbundled Tax Sovereignty, refining the Challenges. *IBFD, Bulletin for International Taxation* 2022, 318–328.
- Eklund, K. (2020). *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:7. Stockholm: Finansdepartementet.
- Eliasson, K. (2023). *Work from home and big city out-migration before and after the pandemic*. WP 2023:05. Tillväxtanalys. Stockholm.
- Ekonomifakta. (2025). *Regionernas kostnader* (ekonomifakta.se).
- EU. (2024). *European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, De Wispelaere, F., Paolet, J. and De Smedt, L., Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2022*. Publications Office of the European Union, 2024. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/946945>.
- Finanspolitiska rådet. (2020). *Ett enklare och effektivare skattesystem*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska rådet. (2024). *Svensk finanspolitik* Finanspolitiska rådets rapport 2024. Stockholm.
- Fölster, S. (1997). *Social insurance based on personal savings accounts: a possible reform strategy for overburdened welfare states?*. Industrial Institute for Economic and Social Research (IFN), Stockholm).
- Fölster, S. & R. Gidehag. (2020). *En rättvis och enkel inkomstförsäkring*. Timbro, Stockholm.
- Graetz, G. & G. Michaels. (2018). *Robots at work*. *Review of Economics and Statistics*, 100(5), 753–68.
- Grodecka-Messi, A. & I. Hull. (2022). *Measuring the impact of taxes and public services on property values: A double machine learning approach*, arXiv:2203.14751, Cornell University.
- Hampole, M., Papanikolaou, D., Schmidt, L. & B. Seegmiller. (2025). *Artificial Intelligence and the Labor Market*. NBER Working Paper No 33509.
- Hansson, Å. (2020). *Ett skattesystem för ett starkare Sverige*. In K. Eklund (red), *Idéer för ett starkare Sverige: Omstartskommissionen*. Ekerlids Förlag.
- Hansson, Å. (2021). *Industrial Tax Subsidies: Effectiveness and Magnitude*. I M. Andersson, E. Deiaco, J. Eklund (eds) *Swedish Perspectives on Industrial Policy: The Washington Consensus and Beyond*. Entreprenörskapsforum

- Hansson, Å. (2022). Ett skattesystem för Sverige i en global värld. Forskningsrapport. SNS Förlag.
- Hansson, Å. (2023). Digitaliseringens konsekvenser för skattesystemet. Entreprenörskapsforum.
- Hansson, Å. (2024). Bör hälso- och sjukvården centraliseras? Finansieringsargument för och emot centraliserad hälso- och sjukvård. Rapport till Vårdansvarskommittén. Dir. 2023:73.
- IoT. (2024). Inkomst- och taxeringsregistret. SCB
- Karabarbounis, L. & B. Neiman. (2014). The Global Decline of the Labor Share. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 129, Issue 1, Pages 61–103. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt032>
- Konjunkturinstitutet. (2019). Svenska skatter i internationell jämförelse. Rapport åt SNS
- Köthenbürger, M. 2022. Taxation of digital platforms. I Cnossen, S. & B. Jacobs (red), *Tax by design for the Netherlands*. Oxford University Press, New York.
- Lundberg, J. (2021). Horizontal interactions in local personal income taxes. *The Annals of Regional Science*, 67(1), 27–46.
- Lundberg, J. (2019a). Så subventionerar staten höga kommunalskatter. *Ekonomisk Debatt*, 47(1)
- Lundberg, J. (2019b). Framtidens skatter: En reform för tillväxt och enkelhet. Timbro. Stockholm.
- Novus. (2022). Novusundersökning till Uppdrag granskning. Så låg kunskap har svenskarna om sin viktigaste valfråga | SVT Nyheter.
- Ploscaru, D. (2024). Digital Nomads Statistics and Figures in 2024. *Statistics & Tech Content Contributor*, July 8th, 2024.
- Produktivitetskommissionen. (2024). Goda möjligheter till ökat välbefinnande. SOU 2024:29.
- Riksrevisionen. (2019). Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning. RIR 2019:29.
- Riksrevisionen. (2020). Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen?. RIR 2020:11.
- Roine, J. & D. Spiro. (2013). Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster. Finansdepartementet. Stockholm.
- Schmidheiny, K & M. Slotwinski. (2018) Tax-induced mobility: Evidence from a foreigners' tax scheme in Switzerland. *Journal of Public Economics*, 167, p 293–324.
- Socialdepartementet. (2023). Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården. Dir. 2023:73.
- SOU 2024:50. (2024). Nätt och jämnt: Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Betänkande från Utjämningskommittén. Finansdepartementet.
- Statistiska centralbyrån, SCB. (2024).
- Statskontoret. (2024). Enklare att överblicka riktade statsbidrag. Statskontorets förslag till en samlad informationsportal.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). (2024a). Sektorn i siffror | SKR.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). (2024b). Vården i siffror. Nettokostnad för hälso- och sjukvård per invånare och år, exklusive tandvård.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416–424.
- Waldenström, D., Bastani, S. & Hansson Å. (2018). Kapitalbeskattningens framtid. SNS Konjunkturrådsrapport. SNS Förlag.
- Zucman, G. (2024). A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals. Commissioned by G20 Brazilian presidency.

RATIO

Ratio är ett fristående forskningsinstitut
som forskar om företagandets villkor.

www.ratio.se



RATIO