

Fastighetsskatten

Fastighetsskatten bör inte slopas, men gärna reformeras. Det största felet med dagens skatt är att den inte tillräckligt beaktar principen om skatt efter förmåga. Men detta kan ganska enkelt åtgärdas. I artikeln beskrivs några olika lösningar. Vidare framförs argument för att fastighetsbeskattningen bör göras kommunal, så som är fallet i andra OECD länder. I kombination med att utgifter för vård, skola och omsorg läggs i socialförsäkringen eller tas över av staten, skulle en kommunal fastighetsskatt kunna bli kommunernas enda eller i varje fall viktigaste skatt. En sådan ordning skulle befämja rättvisa såväl som ekonomisk effektivitet.

Den svenska fastighetsskatten är kontroversiell. Få skatter är så illa omtyckta. Från borgerligt håll reses krav på skattens avskaffande. Vi delar i mångt och mycket den kritik som riktats mot nuvarande utformning av fastighetsskatten, men hävdar i denna artikel att det finns goda skäl att bevara skatten, fast med en annan utformning. En lämpligt utformad fastighetsskatt har egenskaper som gör den attraktiv ur både ekonomisk och demokratisk synvinkel. Skattens viktigaste fördel är att den har relativt små snedvridningseffekter (excess burden). Att skattebasen är stationär, blir allt viktigare i en globaliserad värld. Vi menar att det finns två vägar att gå. Antingen bibehålls nuvarande fastighetsskattesystem i stort, men kompletteras med regler som garanterar att skattens storlek anpassas till fastighetsägarnas betalningsförmåga. Utifrån denna utgångspunkt visar vi att de brister i den svenska fastighetsbeskattningen, som kritikerna med rätta påtalat, ganska enkelt och utan större skattebortfall kan åtgärdas. Alternativt menar vi att det finns skäl att utreda ett slopande av den statliga fastighetsskatten till förmån för en kommunal fastighetsskatt. Vi argumenterar för att fastighetsskattens attraktiva egenskaper bäst kommer till sin rätt på det kommunala planet. Kommunal fastighetsskatt är den normala ordningen i övriga OECD-länder.

Fastighetsskattefrågan har stötts och blötts i många statliga utredningar och artiklar de senaste åren, se bl a Fastighetsbeskattningskommittén (2000) samt Boije och Lind (2002). Utgångspunkten i de utredningar som gjorts är att fastighetsskatten ska vara statlig och en del av kapitalinkomstbeskattningen. Detta synsätt var också utgångspunkten för skattens utformning vid 1990/91 års skattereform. Mycket av diskussionen de senaste åren har handlat om hur man kan lindra fastighetsskatten för de mest utsatta grupperna. Vi kompletterar här de tidigare diskussionerna med konkreta beräkningar av vad olika lösningar innebär. När det gäller frågan om kommunal fastighetsskatt menar vi att den aspekten inte har berörts i tillräcklig utsträckning i tidigare utredningar och att den därför förtjänar en utförligare analys.

ROBERT BOIJE, ÅSA HANSSON, OCH LARS SÖDERSTRÖM

Robert Boije är fil dr i nationalekonomi och finanspolitisk rådgivare på Riksbanken med flerårig erfarenhet av fastighetsskattefrågor från finansdepartementet. Robert.Boije@riksbank.se.

Åsa Hansson är fil dr och verksam vid Nationalekonomiska institutionen i Lund och University of Massachusetts. Hon forskar kring skatters effekt på individers beteende och ekonomisk tillväxt. Asa.Hansson@nek.lu.se

Lars Söderström är professor i nationalekonomi vid Lunds universitet och forskar kring socialpolitiska frågor. Lars.Soderstrom@nek.lu.se.

Uppsatsen bygger på Boije m fl (2003). I arbetet hade vi god hjälp av Gunnar Eliasson, Arvid Malm, Danne Nordling och Henrik Olsson. De åsikter som framförs i uppsatsen är författarnas egna och kan inte tas som uttryck för Riksbankens eller respektive universitets syn i berörda frågor.

1. Gällande rätt m m

Vår diskussion gäller nu endast beskattningen av den del av bostadsbeståndet som utgörs av *småhus*. Dessa beskattas med 1 procent. Nyproducerade småhus, belägna i Sverige, är fria från fastighetsskatt de fem första åren. De därpå följande fem åren betalas halv fastighetsskatt. Som regel ska fastighetsskatten inte överstiga 5 procent av hushållsinkomsten, definierad som summan av förvärvsinkomster, inkomster av kapital (ej underskott) samt i vissa fall en del av hushållets förmögenhet. Nyligen presenterade Egenomsstattekommittén ett förslag på att sänka detta tak till 4 procent av hushållsinkomsten.

Fastighetsskatten är ingen liten skatt. Under 2004 förväntas den inbringa ca 25 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 19 miljarder kronor för alkohol- och tobaksskatterna och 36 miljarder kronor för hela den statliga inkomstskatten. Av inkomsterna från fastighetsskatten svarar småhus för 14 miljarder kronor samt hyreshus, lokaler och industrier för sammanlagt 11 miljarder kronor (Skattebetalarna 2004). För att få perspektiv på fastighetsskattens storlek visas i Tabell 1 det förväntade utfallet av hela egendomsbeskattningen år 2004. Totalt rör det sig om ca 34 miljarder kronor, varav drygt 70 procent faller på fastighetsskatten.

I enlighet med resonemangen i 1990/91 års skattereform ska skatten på småhus anses utgöra en del av kapitalinkomstbeskattningen (Fastighetsbeskattningskommittén 2000). Egnahem betraktas som vilken kapitaltillgång som helst. Den totala avkastningen från småhus anses ha två komponenter: löpande *boendevärde* ("nettohyresvärdet") och eventuell *värdestegring*. Boendevärdet är en avkastning i natura som jämföras med den direktavkastning som kapitalplaceringar genererar i form av ränta, utdelning o dyl. Beskattningen av boendevärdet kan ske genom att småhus påförs en schablonintäkt som tas upp till beskattning i inkomstlaget kapital eller genom att de påförs en motsvarande separat fastighetsskatt, se Englund (1994). Värdestegringen på fastigheter beskattas på i princip samma sätt som värdestegring på andra kapitaltillgångar.

Som grund för beskattningen av boendevärdet ligger fastigheternas *taxeringsvärde*. Detta ska uppgå till 75 procent av ett uppskattat marknadsvärde. Taxeringsvärdet för ett småhus utgörs av summan av tomtens och byggnadens taxeringsvärde. Taxeringsvärdets nivå bestäms bland annat av

Tabell 1

Prognos över egendoms-skatte-
2004,
miljoner kronor.

| | | | |
|---------------------|--------|------------------------|-------|
| Fastighetsskatt | 23 456 | | |
| Förmögenhetsskatt | 4 079 | Varav fysiska personer | 3 893 |
| | | juridiska personer | 186 |
| Arvs- och gåvoskatt | 2 755 | Varav arvsskatt | 2 395 |
| | | gåvoskatt | 360 |
| Stämpelskatt m m | 6 128 | | |
| Totalt | 33 663 | | |

Källa: Proposition 2003/04:1.

i vilket *värdeområde* fastigheten ligger. Sverige är indelat i 8 239 geografiskt åtskilda värdeområden. Nivån på marknadsvärdet inom respektive värdeområde bestäms (normalt) med hjälp av analyser av köpeskillingsstatistik. Det ligger i sakens natur att precisionen i taxeringen inte är perfekt. Taxeringen är särskilt osäker i områden med låg omsättning på fastigheter. Detta har belysts av Berger och Boije (2000) i en bilaga till Fastighetstaxeringskommittén och författarna påpekar bl a att precisionen skulle kunna förbättras markant genom en bättre karakteristik av framförallt fastigheternas läge. Berger och Boije visar samtidigt att fastighetstaxeringen fungerar väl i genomsnitt i de områden som har en tillräckligt stor omsättning.

Även fastställandet av skattesatsen rymmer ett mått av godtycke. Utgångspunkten i 1990/91 års skattereform var ett antagande om att den totala avkastningen på småhus uppgår till 7 procent av marknadsvärdet (en realränta på 3 procent och en inflationsnivå på 4 procent) och att den korrekta skattesatsen i form av skatt på löpande avkastning och reavinstskatt bör vara 2,1 procent ($0,30 \cdot 0,07$) av marknadsvärdet. Av bostadspolitiska skäl valde man dock att sikta på ett lägre totalt skatteuttag (löpande beskattning plus reavinstskatt) motsvarande 1,5 procent av marknadsvärdet. Eftersom reavinstbeskattningen uppskattades motsvara ett genomsnittligt årligt skatteuttag på 0,38 procent av marknadsvärdet, bedömdes att den löpande beskattningen skulle vara 1,12 procent av marknadsvärdet ($1,5 - 0,38 = 1,12$). Med ett taxeringsvärde som motsvarar 75 procent av marknadsvärdet fastställdes den löpande fastighetsskatten till 1,5 procent (ungefär $1,12/0,75$) av taxeringsvärdet.¹ Skattesatsen har därefter sänkts vid flera tillfällen och uppgår numera till 1 procent.

2. Modifierad nationell fastighetsskatt

Den utformning som fastighetsskatten fått i Sverige är på intet sätt självklar. Tabell 2 ger exempel på hur basen för fastighetsskatten ser ut i några andra länder. Grovt sett är de tre första skattebaserna – marknadsvärde, självuppskattat marknadsvärde och värdet av rå mark – underlag baserade på någon form av *marknadsvärde* och de tre följande – hyresvärde, enhetsvärde och blandat system – underlag baserade på någon form av *konsumtionsvärde*.

Marknadsvärdet kan uppskattas på grundval av köpeskillingsstatistik, om sådan finns; tomtpriset plus relevanta byggnadskostnader minus avskrivning; eller nuvärdet av de hyresinkomster (netto) som fastigheten skulle kunna inbringa vid uthyrning. I Storbritannien används en relativt grov metod för att fastställa marknadsvärdet: fastigheterna placeras värdemässigt i åtta klasser, varefter marknadsvärdet beräknas på grundval av den genomsnittliga prisutvecklingen i respektive klass. I några länder får fastighetsägarna själva ange fastighetens värde, givet att den måste säljas för det pris som anges. En möjlig begränsning av skatteunderlaget är att endast

¹ Se Boije och Shahnazarian (2000) samt Boije och Lind (2002) för kritik mot dessa bedömningar.

| Skatteunderlag | Definition | Mått | Förekomst |
|-------------------|---|--|--|
| Marknadsvärde | Det pris som sannolikt skulle råda vid en försäljning på den allmänna marknaden | Jämförbara köp, avskrivningsvärde, inkomst | Kanada, USA, Australien, Indonesien, Japan, Sverige |
| Egen värdering | Försäljningspris | Anges av ägaren | Peru, Turkiet |
| Värdet av rå mark | Det pris som en köpare och säljare skulle använda | Jämförbara köp efter avdrag för förbättringar /investeringar | Kenya, Nya Zeeland, Jamaica, Sydafrika, Danmark |
| Hyresvärde | Värdet i aktuell användning | Uppskattad ränta på eget kapital | Frankrike, Marocko, Indien |
| Enhetsvärde | Egendomens storlek justerad med hänsyn till läge, kvalitet m m | Tomtyta, bostadsyta etc. | Israel, Polen, Tjeckien, Slovakien, Armenien, Ryssland |
| Blandat system | Kombination av yta och marknadsvärde | Marknadsprisbestämda zoner | Estland, Lettland |

Tabell 2 Källa: Slack (2001) och International Bureau of Fiscal Documentation, IBFD (2002).

Exempel på skattebaser för fastighetsskatten

se på den råa tomtmarken ("site value"). Detta är det skatteunderlag som efterföljarna till Henry George pläderar för (George 1884). I detta fall räknas varken markförbättringar eller byggnader in i skatteunderlaget.

Missnöjet med den svenska fastighetsskatten är i någon mån principiellt betingat – man godtar inte att boendevärdet betraktas som avkastning på samma sätt som ränta och utdelning på annat kapital – men främst är det betingat av den snabba värdestegringen på fastigheter, särskilt i stockholmsområdet, och de svårigheter som framför allt äldre fastighetsägare haft att betala skatten. Debatten har präglats av historier om människor som tvingats lämna sina hem. För att lösa detta problem behöver man dock inte gå så drastiskt fram att man avskaffar skatten. Det räcker att införa en eller annan regel som antingen begränsar hur mycket fastighetsskatten kan stiga eller som begränsar hur mycket fastighetsägaren faktiskt behöver betala i fastighetsskatt, antingen absolut eller som andel av inkomsten.²

Kalifornienmodellen

Ett intressant alternativ till den svenska modellen med taxering enligt aktuellt marknadsvärde är att basera fastighetsskatten på marknadsvärdet vid *anskaffningstidpunkten*: antingen det pris fastigheten köptes för eller summan av produktionskostnaden för byggnader och värdet av tomten (vid samma tidpunkt). Det fastställda taxeringsvärdet kan justeras upp med den allmänna prisnivån eller med en given procentsats varje år. En fördel med detta alternativ är att beskattningen blir lätt att förutsäga. En annan fördel är att beslut om ombyggnad och underhåll inte snedvrids. I den svenska

² Ett annat alternativ är att ge skattebetalarna en skattecredit motsvarande skatten. Villkoret är att krediten återbetalas (med ränta) när huset säljs eller avyttras på annat sätt. En sådan modell har föreslagits av Agell (2001). Risken är att fastighetsägarna blir alltför skuldsatta. Under rimliga antaganden kommer skulden att överstiga försäljningspriset minus kvarvarande hypotekslån (Fälting 1999). Om man därtill lägger den realisationsvinstskatt som oftast ska betalas när fastigheten avyttras blir situationen lätt ohållbar för den skattskyldige.

modellen hämmas sådana beslut av att man riskerar höjt taxeringsvärde. Till detta kommer att kostnaden för själva taxeringen minskar. En risk är dock att köpare och säljare kommer överens om att rapportera ett lägre pris än det faktiska. Köparen får i så fall lägre fastighetsskatt samtidigt som säljaren får en lägre realisationsvinstskatt. Till modellens nackdel kan anföras dels att den strider mot principen att fastigheter ska beskattas likformigt med andra kapitalinvesteringar, dels att den kan medföra inlåsnings effekter på bostadsmarknaden i de fall uppjusteringen av taxeringsvärdet understiger uppgången i en fastighets marknadsvärde.

Denna modell används sedan 1978 i Kalifornien, där nuvarande ägares inköpspris utgör skatteunderlaget för fastighetsskatten. I Kalifornien fungerar fastighetsskatten så att underlaget justeras upp årligen med inflationen, dock högst med 2 procent, så länge fastigheten inte byter ägare.³ Skulle fastighetsvärdet sjunka är det möjligt att få skatten sänkt. När fastigheten säljs ligger köpeskillingen till grund för den nya ägarens fastighetsskatt. Om fastigheten köpts före 1978, används det uppskattade marknadsvärdet 1975 som underlag.

En uppskattning av hur en tillämpning av Kalifornienmodellen påverkar det svenska skatteutfallet redovisas i Boije m fl (2003). Under förutsättning att 1996 års taxeringsvärden, uppräknade med 2 procent årligen, hade använts som underlag för beskattningen skulle skatteintäkterna 2002 minskat med ungefär en fjärdedel (3,3 miljarder kronor).⁴ Föga överraskande är det storstadsområdena, främst Stockholm, som skulle få del av skattesänkningen. I Danderyd, för att ta ett extremt exempel, skulle taxeringsvärdena sjunka med i genomsnitt 1,8 miljoner kronor. En ytterligare effekt av en övergång till Kalifornienmodellen är att staten går miste om ränteintäkter på grund av fördröjd uppräknings av taxeringsvärdena, givet att marknadsvärdena stiger mer än den allmänna uppräknings takten. Detta belopp ingår inte i den tidigare nämnda siffran. Hursomhelst illustrerar detta räkneexempel att det skulle vara en tämligen dyr affär för staten att införa Kalifornienmodellen på angivet sätt. I gengäld skulle kritiken mot fastighetsskatten säkerligen dämpas, vilket kan vara värt mera.

Begränsningsregler

Sedan ett par år gäller att den svenska fastighetsskatten, under vissa förutsättningar, begränsas så att den inte överstiger 5 procent av hushållets inkomst. Begränsningsregeln gäller fullt ut för gifta par och sammanboende med gemensamma barn med en hushållsinkomst upp till 600 000 kronor, boende i fastigheter med ett taxeringsvärde mellan 280 000 och 3 miljoner kronor, förutsatt att det handlar om en permanentbostad. För den del av inkomsten och taxeringsvärdet som ligger över dessa belopp, utgår fastighetsskatten utan begränsning. Som inkomst räknas summan av

³ För en utförligare analys av Kalifornienmodellen, se Berger (1997), Finansdepartementet (1998) och Fastighetsbeskattningsskommittén (2000).

⁴ Effekter på förmögenhetsskatten och andra skatter är ej beaktade.

den beskattningsbara förvärvsinkomsten, inkomsten av kapital (ej under-skott) och 15 procent av den beskattningsbara förmögenheten (exklusive den del av taxeringsvärdet som är reduktionsgrundande). Förmögenheten beaktas bara om den överstiger 2 miljoner kronor.

Nuvarande begränsningsregel är inte tillräcklig. Det förekommer alltjämt att fastighetsskatten får oacceptabla följder för enskilda hushåll. Ska detta undvikas, måste begränsningsregeln utvidgas eller kompletteras. Vi ska här nämna några möjligheter.

(i) En utvidgning av nuvarande begränsningsregel så att den också omfattar den del av taxeringsvärdena som överstiger 3 miljoner kronor behöver inte medföra något större skattebortfall. Tabell 3 visar hur stora fastighetsskatteintäkterna totalt är från egna hem med ett taxeringsvärde överstigande 3 miljoner kronor och också hur mycket skatt som betalas in på den del av taxeringsvärdet som överstiger 3 miljoner kronor. Siffrorna visar att skattebortfallet skulle uppgå till knappt 130 miljoner kronor om begränsningsregeln även omfattade den del av taxeringsvärdet som överstiger 3 miljoner kronor. Större än så kan inte skattebortfallet av en på detta sätt utvidgad begränsningsregel bli. I den mån som vederbörande fastighetsägare redan idag åtnjuter viss skattereduktion, blir effekten mindre. Det kan alltså inte finnas några avgörande budgetmässiga skäl att avstå från att säkerställa att skattebetalarna har de inkomster som krävs för att betala skatten.

(ii) I likhet med dagens begränsningsregel skulle en utvidgad begränsningsregel ha en marginaleffekt och därmed bidra till vissa snedvridningseffekter (*excess burden*). Skall kopplingen till hushållens inkomster av detta skäl helt undvikas, finns möjligheten att införa ett tak för hur stor själva fastighetsskatten kan bli. Exempelvis kan ett tak sättas vid tredje kvartilen, så att 25 procent av fastigheterna i varje kombination av värdeår och storlek hamnar över taket och inte belastas med fastighetsskatt på överskjutande belopp. Enligt Boije m fl (2003) skulle detta medföra ett skattebortfall på ca 2 miljarder kronor. Det är alltså en förhållandevis dyr åtgärd. Eftersom den inte är riktad specifikt till hushåll med likviditetsproblem, kan den inte heller förväntas hjälpa alla hushåll som har problem med att betala skatten, samtidigt som den ger skattelindring till vissa fastighetsägare som inte är i behov av detta. Denna metods precision är med andra ord inte särskilt bra.

(iii) En viktig ambition i nuvarande taxeringsförfarande är att beakta

Tabell 3
Antal fastigheter med
taxeringsvärde över 3
miljoner kronor och
deras skattskyldighet

| Taxeringsvärde i milj kr | Antal fastigheter (varav i Stockholm) | Skattskyldighet, milj (varav på del över 3 milj) |
|--------------------------|--|---|
| 3–4 | 10 040 (8 903) | 330 (29) |
| 4–5 | 3 002 (2 738) | 130 (40) |
| över 5 | 2 061 (1 543) | 120 (58) |
| Summa | | 580 (127) |

Källa: Boije m fl (2003) och egna beräkningar.

fastigheternas läge. Detta görs på en tolvgradig skala, där det högsta värdet representerar det allra finaste läget. Det värde en fastighet har på skalan kallas S-faktorn. En märklig omständighet är att S-faktorn inte bara påverkar värderingen av marken, utan också de anläggningar och byggnader man fört till marken. En naturlig begränsning i förhållande till dagens system kan därför vara att begränsa lägeseffekten på byggnadsvärdet. Om S-faktorn för byggnadsdelen begränsas till maximalt värdet 6 och, förslagsvis, en 75 procentig skattereduktion ges på mellanskillnaden av taxeringsvärdet med och utan detta tak för S-faktorn, skulle detta medföra ett skattebortfall på ca 82 miljoner kronor (Boije m fl 2003). Sätts taket i stället vid S-faktorn 8 och skattereduktionen endast medges med 50 procent av mellanskillnaden, blir skattebortfallet endast 19 miljoner kronor. I någon mån har också denna begränsningsregel dålig precision.

(iv) Vill man bara dämpa den kraftiga stegringen av taxeringsvärdena i de mest attraktiva områdena är ett alternativ att utgå från en grövre värdeområdesindelning än den som används idag. Som nämnts är Sverige för närvarande indelat i 8 239 värdeområden. Med färre områden blir taxeringsvärdena inte lika känsliga för enstaka villaköp som trissar upp priset i ett område. Samtidigt försämras precisionen. Hur långt man kan gå på denna väg utan att förlora poängen med en differentierad taxering är svårt att säga. Som nämnts har man i Storbritannien en modell där fastigheterna indelas i endast åtta värdeklasser.

Finansieringen

De diskuterade metoderna att förbättra (eller i varje fall mildra) fastighets-skattens olägenheter medför olika stora skattebortfall. Billigast är ett tak för S-faktorn, främst därför att taket inte skulle påverka särskilt många fastighetsägare, och dyrast är Kalifornienmodellen, som i vårt räknexempel ger ett skattebortfall på över 3 miljarder kronor. Ett absolut tak för själva skatteuttaget har dålig precision utan att vara en särskilt billig metod; skattebortfallet blir ca 2 miljarder kronor. Jämfört med detta är en utvidgning av nuvarande begränsningsregel till taxeringsvärden över 3 miljoner kronor både billigare och bättre riktat till personer som fastighetsskatten belastar särskilt hårt med avseende på betalningsförmågan. Skattebortfallet för denna lösning på problemet uppgår till maximalt 130 miljoner kronor.

Eftersom de här diskuterade åtgärderna innebär lättnader i kapitalinkomstbeskattningen, kan det vara rimligt att söka finansieringen av dem på just det området. En möjlighet är att skärpa reavinstbeskattningen. En överslagsmässig beräkning ger vid handen att en höjning av reavinstskatten till 30 procent skulle inbringa ca 2 miljarder kronor i skatt. Detta räcker för att finansiera alla de diskuterade åtgärderna utom införandet av Kalifornienmodellen. Att öka reavinstskatten till förmån för en lägre löpande beskattning dämpar likviditetsproblemet för många hushåll och är sannolikt en lösning som tilltalar en relativt stor del av småhusägarna. Så länge möjligheten att få uppskov med reavinstskatten finns kvar bör en höjning av

reavinstskatten inte medföra några betydande inlåsnings effekter. Det finns också skäl som talar för att reavinster från egna hem bör beskattas likformigt med reavinster för andra tillgångsslag.

3. Lokal fastighetsskatt

Inom OECD är fastighetsbeskattningen i första hand en kommunal angelägenhet. Sverige är unikt därigenom att skatten är helt statlig. Det förekommer också på andra håll att staten står för uppbörderna och kanske även taxeringen, men det vanliga är att de inkomster som skatten ger tillfaller respektive kommun. På många håll är fastighetsskatten kommunernas främsta inkomstkälla. Bland icke-federala länder (*unitary countries*) gäller detta exempelvis Irland, där fastighetsskatten 1997 svarade för 100 procent av de lokala skatteinkomsterna, Nya Zeeland (91), Nederländerna (62) och Korea (57). Bland federala länder hade fastighetsskatten samma år en dominerande ställning i Australien (100 procent), Kanada (86) och USA (73). Men skattenivån var relativt låg. Bland de icke-federala länderna var det bara Korea och Japan som hade en lokal fastighetsskatt överstigande 2 procent av BNP.

Skatt och nytta

Fastighetsskattens främsta attraktivitet ligger i att skattebasen – fastigheternas marknadsvärde – speglar attraktiviteten i fastigheternas läge, vilket i någon mån beror på omgivningens karaktär (naturens skönhet etc) men också på den politik som förs på orten. Ju ”bättre” denna politik är, desto högre blir de berörda fastigheternas värde. Detta brukar uttryckas så att politiken *kapitaliseras* i fastighetsvärdena. Tack vare detta kan en skatt kopplad till fastighetsvärdena indirekt fungera som en skatt på nyttan av kommunala tjänster. Detta är en värdefull egenskap hos fastighetsskatten och dessutom unik för denna skatt. Härigenom ger fastighetsskatten en intressant möjlighet att tillämpa intresseprincipen för rättvis beskattning.

För att se kapitaliseringen tydligare, gör vi följande tankeexperiment (Nechyba 1997). Vi tänker oss en värld med ett givet antal kommuner, där varje kommun har ett givet antal bostäder i form av småhus bebodda av en heterogen befolkning. Huspriserna anpassas på sådant sätt att det alltid finns tillräcklig efterfrågan. När en kommun exempelvis höjer skatten för att som enda kommun i regionen satsa på, säg, subventionerad barnomsorg, inträffar följande: Personer som inte har någon omedelbar nytta av barnomsorgen, får anledning att överväga om de ska lämna kommunen. Sätter de sina planer i verket, får detta en negativ effekt på fastighetspriserna i kommunen. Men det är inte säkert att fastighetspriserna därför sjunker. En motverkande faktor är att barnfamiljer i grannkommunerna nu vill flytta till kommunen, vilket innebär en press uppåt på fastighetspriserna. Det kan mycket väl bli så att den senare effekten överväger. I så fall vinner alla på beslutet att subventionera barnomsorgen. Barnfamiljerna får en direkt

förmån och invånarna överlag får en kapitalvinst på sina fastighetsinnehav. Deras privata förmögenhet ökar. Förutsättningen för att detta ska inträffa är, enkelt uttryckt, att subventionerad barnomsorg är tillräckligt populär.

Den beskrivna mekanismen har tilldragit sig ett stort intresse i både den finasteoretiska litteraturen och litteraturen om *public choice* (för en översikt, se Glaeser 1994). Enkelt uttryckt innebär mekanismen att man med hjälp av fastighetsprisernas utveckling kan avläsa hur väl den förda politiken tillvaratar kommuninvånarnas intresse. Detta är en parallell till aktiekurserna som indikator på företagsledningarnas förmåga att tillvarata företagsägarnas intresse (Fischel 2001). Att fastighetspriserna stiger relativt mycket på en ort, betyder att man där företar sig något som attraherar människor – färre vill flytta ut och fler vill flytta in. Om, å andra sidan, fastighetspriserna sjunker på en ort relativt omvärlden, så indikerar detta – allt annat lika – att man bedriver en politik som inte uppskattas av tillräckligt många människor.

I detta perspektiv är fastighetsskatten synnerligen intressant. Till saken hör att skatten i sig har en negativ effekt på fastighetsvärdena. För att fastighetsvärdena ska öka måste alltså den positiva effekten av det man får för skattemedlen vara än starkare. Saken kan uttryckas så att den s k benefit/cost-kvoten måste vara större än 1. Detta är kriteriet för samhällsekonomisk lönsamhet. Sonstelie och Portney (1978) samt Brueckner (1983) har visat att de kommunala tjänsterna, om de är finansierade med en kommunal fastighetsskatt, kommer att tillhandahållas i en volym som är samhällsekonomiskt lönsam om de kommunala politikerna väljer servicenivån och storleken på fastighetsskattesatsen så att de totala fastighetsvärdena i kommunen maximeras.⁵ En föreskrift om att (a) alla lokala utgifter ska finansieras med fastighetsskatt och (b) kommunledningens övergripande mål ska vara att maximera de långsiktiga fastighetsvärdena i kommunen, är alltså ett sätt att säkerställa samhällsekonomisk lönsamhet i den kommunala verksamheten samtidigt som intresseprincipen för rättvis beskattning upprätthålls.

För att den beskrivna mekanismen ska ha praktisk betydelse, måste kapitaliseringen av kommunernas attraktivitet ske tämligen snabbt. För att utröna hur det är med den saken har det under senare år bedrivits forskning om kapitaliseringsmönstret. I takt med nya forskningsrön stärks uppfattningen att kapitaliseringen är tämligen snabb. I en översikt av forskningen understryker Palmon och Smith (1998) att man måste vara noga med att separera effekten av fastighetsskatten som sådan från effekten av de utgifter som skatten finansierar. När man gör detta blir den av dem uppmätta kapitaliseringsgraden 62 procent, men befintliga data motsäger inte hypotesen att kapitaliseringen skulle vara så mycket som 100 procent.⁶

⁵ Boije (1997) har visat att detta resultat förvisso gäller även en kommunal inkomstskatt, givet att även skillnader i inkomstskattesatserna kapitaliseras i fastighetsvärdena. En icke obetydlig skillnad mellan kommunal inkomstskatt och kommunal fastighetsskatt är dock att den senare men inte den förra är förenlig med intresseprincipen för rättvis beskattning.

⁶ Boije (1997) fann ett liknande resultat på svenska data.

Sverige

Som tidigare nämnts har Sverige en unik position därigenom att fastighetsskatten inte alls används på kommunal nivå. Härigenom har de svenska kommunerna missat en möjlighet att åstadkomma den interaktion mellan politiker och väljare som anses värdefull på andra håll.

Huruvida också svenska kommuner ska få använda fastighetsskatten är emellertid en fråga som då och då återkommer i debatten. Ett aktuellt inlägg har gjorts på Svenska kommunförbundets uppdrag (Johansson och Lind 2000). Där diskuteras fastighetsskatt som ett medel att minska kommunernas beroende av statsbidrag och flyktiga skattebaser samt för att finansiera vissa fastighetsanknutna kostnader och ge incitament till investeringar i infrastruktur och bostäder. Speciellt uppehåller de sig vid problemet att taxeringsunderlaget varierar mycket mellan kommunerna och att en viss skattesats ger väsentligt olika utbyte i olika kommuner. Per invånare varierar taxeringsvärdena (på fastigheter som beskattas idag) från ca 100 000 kronor i fattiga kommuner till ca 400 000 kronor i rika kommuner. Detta är en större variation än variationen i inkomster mellan kommunerna, varför en övergång från inkomstskatt till fastighetsskatt skulle öka olikheterna i kommunernas förmåga att dra in skatteinkomster. Följaktligen får man räkna med att en kommunalisering av nuvarande fastighetsskatt ger upphov till kompensationskrav från de kommuner som missgynnas av detta. Observera dock att dessa beräkningar är gjorda utifrån dagens förutsättning att näringsfastigheter – jordbruk, skogar, vattenfall, industrier m m – *inte* ingår i skattebasen. Om även sådana fastigheter beskattas, blir fördelningen av skattebasen väsentligt annorlunda.

I diskussionen av fastighetsskattens lämplighet för att finansiera kommunal verksamhet behöver man inte förutsätta att kommunerna ska ha kvar utgifter på den nivå som gäller idag. I många sammanhang understryks att utgifterna för vård, skola och omsorg bör flyttas från den kommunala sektorn (primärkommuner och landsting) till staten och socialförsäkringssektorn. Det är lätt att hitta utländska förebilder för sådana arrangemang. Exempelvis har Tyskland valt att avlasta kommunerna med hjälp av en nationell äldreomsorgsförsäkring knuten till försäkringskassan. Det är inte så länge sedan staten i vårt land var huvudsaklig finansör av den obligatoriska skolan. Följs dessa propåer - att flytta *finansieringen* av vård, skola och omsorg till socialförsäkringen eller staten - återstår bara ca 25 procent av nuvarande kommunala utgifter (Söderström 2002). Överslagsmässigt handlar återstoden om ca 6 000 kronor per invånare. Häri ingår utgifter för politisk verksamhet, infrastruktur, skydd, kultur, fritidsverksamhet, näringsliv och bostäder samt kommunikationer. Kostnaden för denna ”infrastruktur” kan jämföras med värdet per invånare för *samtliga* fastigheter av alla slag, som är ca 260 000 kronor. Används samtliga fastigheter som skattebas, krävs det alltså en genomsnittlig fastighetsskatt på ca 2,3 procent för att täcka kostnaden för hela infrastrukturen.⁷

Hur långt man kan gå på denna väg får nu vara en öppen fråga. En kom-

plicerande faktor är hur ränteavdragen ska behandlas i ett sådant skattesystem (Johansson och Lind 2000). Vi ser dock inget avgörande skäl till att man inte skulle kunna gå hela vägen och låta en bred fastighetsskatt helt eller till stor del ersätta den kommunala inkomstkatten, givet att delar av den kommunala verksamheten finansieras utanför kommunerna. En modell som innebär att individuella tjänster i form av vård, skola och omsorg finansieras genom socialförsäkringen eller direkt av staten, samtidigt som kollektiva tjänster i form av gator, vägar, bostadsplanering, brandskydd m m finansieras med en lokal fastighetsskatt, har goda förutsättningar att befrämja rättvisa såväl som ekonomisk effektivitet.

Agell, J (2001), "Villaskatten är egentligen för låg", *Dagens Nyheter* 29 september.

Berger, T (1997), "Fastighetsskatt baserad på anskaffningsvärde", Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Berger, T och R Boije (2000), "En statistisk utvärdering av småhusens taxeringsvärden", bilaga 2 till Fastighetstaxeringsutredningens betänkande, *Fastighetstaxering, precision, påverkansmöjligheter, individuell bedömning*, SOU 2000:10.

Boije, R (1997), *Capitalisation, Efficiency and The Demand for Local Public Services*, Economic Studies 33, doktorsavhandling, Uppsala universitet.

Boije, R och H Shahnazarian (2000), "Hur skall fastighetsskattesatsen för småhus bestämmas?", Forskningsrapport 2000:6, IBF, Uppsala universitet.

Boije, R och H Lindh (2002), "Hur bör egna hem beskattas?", *Ekonomisk debatt*, årg 30, nr 3, s 231-243.

Boije, R, Å Hansson och L Söderström (2003), *Fastighetsskatt - Varför, Hur?*, Skattebetalarna 2003-06-12.

Brueckner, J K (1983), "Property Value Maximization and Public Sector Efficiency", *Journal of Urban Economics*, vol 14, s 1-15.

Englund, P (1994), "Beskattning av avkastning på egna hem", *Beskattning av egna hem, del 2 - principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m m*, slutbetänkande av Fastighetsbeskattningsutredningen, SOU 1995:57.

Fastighetsbeskattningskommittén (2000), *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*, SOU 2000:34.

Finansdepartementet (1998), *Fastighetsskatt - alternativa underlag m m*, Ds 1998:3.

Finansdepartementet, *Proposition 2003/04:1*

Fischel, W (2001), "Municipal corporations, homeowners and the benefit view of the property tax", i Oates, W (red), *Property taxation and local government finance, Essays in honor of C Lowell Hariss*, Lincoln institute of land policy.

Fälting, L (1999), "En rapport angående omvänd belåning av fastigheter och uppskjuten fastighetsskatt", Fastighetsbeskattningskommitténs delbetänkande, *Begränsad fastighetsskatt*, SOU 1999:59.

George, H (1884), *Framåtskridandet och fattigdomen, En undersökning af orsaken till de industriella kriserna och fattigdomens tillväxt jemnsides med tillväxande rikedom*, Översättning från engelska originalets 24:e upplaga, W Schultz, Uppsala.

Glaeser, Ed L (1996), "The incentive effects of property taxes on local government", *Public Choice*, vol 89, s 93-111.

International Bureau of Fiscal Documentation (2002), *European tax handbook 2002*, IBFD.

Johansson, C och H Lind (2000), *Kommunal fastighetsskatt, Tänkbara utformningar och kalkylexempel*, Svenska kommunförbundet, Stockholm.

REFERENSER

⁷ I denna beräkning har vi till underlaget räknat bostadsdelen av lantbruk, åkermark, skog, privatägda småhus, bostadsrätter, hyresfastigheter, fritidshus, industrifastigheter, täktenheter och enheter för produktion av elektricitet (Johansson och Lind 2000, s 39). Begränsas underlaget till bostadsdelen av lantbruk, privatägda småhus och fritidshus, blir den erforderliga skattesatsen ca 6 procent. Detta är ett genomsnittsvärde. Vissa kommuner, exempelvis Solna, har så få småhus och fritidshus inom sina gränser att den erforderliga skattesatsen i detta fall skulle behöva vara väsentligt högre. Med en bred skattebas blir risken för sådana snedsitsar mindre.

Nechyba, T J (1997), "Local property and state income taxes, The role of interjurisdictional competition and collusion", *Journal of Political Economy*, vol 105:2, s 351-384.

Palmon, O och B A Smith (1998), "New evidence on property tax capitalization", *Journal of Political Economy*, vol 106, s 1099-1111.

Skattebetalarna (2004), *Fakta för skattebetalare*.

Slack, E (2001), *Alternative approaches to taxing land and real property*, Enid Slack Consulting Inc.

Sonstelie, J C och P R Portney (1978), "Profit Maximising Communities and the Theory of Local Public Expenditure", *Journal of Urban Economics*, vol 5, s 263-277.

Söderström, L (2002), *Hoten mot kommunerna, En ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*, Ds 2002:7.