



Kommittédirektiv

Incitament för lägre skattesatser i kommunsektorn

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur statliga åtgärder som motverkar ökande skattesatser och statliga åtgärder som stimulerar skattesänkningar i kommuner och regioner kan utformas. Utredaren ska också lämna förslag på sådana åtgärder. Syftet med utredningen är att analysera förutsättningarna för att införa åtgärder för att motverka att fler kommuner och regioner höjer den kommunala skattesatsen. Syftet är även att stimulera att fler kommuner och regioner ska välja att sänka skattesatsen. På så sätt kan de negativa effekterna av höga kommunala skattesatser motverkas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjning av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattebroms) kan utformas samt för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder kan användas,
- analysera hur statliga åtgärder som stimulerar sänkningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattesänkingspremie) kan utformas samt för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder kan användas,
- oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en eller flera skattebromsar och skattesänkingspremier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2026.

Uppdraget att utforma en skattebroms och en skattesänkingspremie

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statsskicket och slås fast i 1 kap. 1 § regeringsformen. Principen om den kommunala självstyrelsen regleras närmare i 14 kap. 2 § regeringsformen. Av bestämmelsen framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Vidare framgår att kommunerna på samma grund sköter även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Detta innebär att principen för den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, 14 kap. 3 § regeringsformen.

Den kommunala beskattningsrätten, som innebär att kommuner får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter, är en del av den kommunala självstyrelsen och regleras i 14 kap. 4 § regeringsformen. Detta är dock ett principstadgande och garanterar inte att varje kommun obundet kan bestämma skatteuttagets storlek (jfr prop. 1973:90 s. 231). Grunderna för den kommunala beskattningen ska anges i lag, 8 kap. 2 § regeringsformen. I dag finns sådana regler i inkomstskattelagen (1999:1229). Av 1 kap. 3 § inkomstskattelagen framgår att fysiska personer ska betala bl.a. kommunal inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget tjänst och näringsverksamhet. Den kommunala beskattningsrätten omfattar alltså kommuninvånarnas förvärvsinkomster. Kommuner och regioner beslutar nivån på skattesatsen årligen, 11 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).

Den genomsnittliga totala skattesatsen (kommun och region) uppgår till 32,41 procent år 2025. Skillnaden mellan den högsta och lägsta skattesatsen för kommuner är 7,20 procentenheter (exkl. Gotlands kommun) och för regioner är skillnaden 1,55 procentenheter. Skillnaderna i kommunernas och regionernas skattesats ska i huvudsak vara ett uttryck för skillnader i effektivitet och ambitionsnivå avseende kvalitet och utbud. Det kan även finnas vissa kvarvarande skillnader som beror på strukturella förutsättningar även om dessa till övervägande del ska hanteras av det kommunal-ekonomiska utjämnningssystemet.

Uljämningskommitténs uppdrag att motverka höga och ökande skattesatser

Uljämningskommittén 2022 (Fi 2022:03) hade i uppdrag att bl.a. lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. I betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50) har kommittén redogjort för grunderna för den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten, samt beskrivit de statliga åtgärder som övervägts när frågan om att införa begränsningar av kommuners och regioners rätt att besluta om den kommunala inkomstskattesatsen har varit aktuell. Denna typ av åtgärder aktualiserades bl.a. under 1990-talet när Sveriges ekonomi stod inför allvarliga problem och stora förändringar genomfördes i de system som rör den kommunala ekonomin och i uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn.

En åtgärd som övervägts är införandet av ett s.k. kommunalt skattetak eller kommunalt skattestopp, vilket innebär att riksdagen beslutar om en övre gräns för den kommunala utdebiteringen eller inför ett förbud för kommuner och regioner att höja den senast beslutade skattesatsen. Ett tillfälligt kommunalt skattestopp var i kraft under perioden 1991–1993. Det finns även andra typer av åtgärder som övervägts och införts i syfte att motverka kommunala skattehöjningar. En sådan åtgärd är det som ibland benämns som ett mjukt skattestopp eller en skattebroms och som innebär att den kommun eller region som höjer skattesatsen får minskade statliga bidrag eller att den kommun eller region som inte höjer skattesatsen får en särskild kompensation. Den typen av åtgärder var i kraft 1994 och under perioden 1997–1999 (SOU 2024:50 s. 776–777).

Höga och ökande skattesatser kan påverka den samhällsekonomiska utvecklingen

Kommunsektorns del av de offentliga utgifterna (ca 24 procent av BNP) har stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen. Staten har däremot ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas så att det råder samhällsekonomisk balans.

Kommunalskatten är den största delen av skatten på arbete och nivån på de kommunala skattesatserna har stor betydelse för arbetsutbudets storlek, den ekonomiska tillväxten i landet i stort och kommunsektorns förmåga att bedriva verksamheter på ett effektivt sätt. Höjda kommunalskatter kan således leda till samhällsekonomiska konsekvenser. Det kan bl.a. innebära att

skattebetalare har mindre pengar kvar till privata investeringar och konsumtion eller att skillnaden mellan inkomst från arbete i relation till bidrag minskar, vilket påverkar incitamenten till utbildning och ansträngning på arbetet. Därtill innebär den kommunala inkomstutjämnningen att den kommun eller region som höjer skatten får tillgodoräkna sig den inkomstökning som höjningen leder till, medan de negativa effekterna på skatteunderlaget på grund av exempelvis minskade inkomster från arbete i form av t.ex. lägre arbetsutbud påverkar bidragen i systemen för samtliga kommuner eller regioner.

Staten bör ha möjlighet att dämpa ökningar av kommunala skattesatser

Ökad produktivitet och effektivitet, liksom en välfungerande arbetsmarknad med låg arbetslöshet som bidrar till högre produktion och konsumtion stärker tillväxten och därmed samhällsekonomin. Den förväntade demografiska utvecklingen med en lägre andel av befolkningen som arbetar och betalar kommunal inkomstskatt påverkar skatteunderlaget negativt och ökar kostnadstrycket på välfärdstjänsterna. Förutsättningarna för kommunsektorns finansiering väntas därmed försämrats framöver, vilket kan leda till kommunalskattehöjningar. Mot bakgrund av den kommunala sektorns andel av landets arbetstillfällen, konsumtion och investeringar har dess utveckling stor betydelse för utvecklingen av samhällsekonomin och det kan behövas åtgärder för att motverka ökande kommunala skattesatser, så att sådana skattehöjningar i så liten utsträckning som möjligt ska bidra till t.ex. minskad effektivitet och negativa effekter på t.ex. arbetsutbudet på nationell nivå.

En lika viktig utgångspunkt är att finansieringen av välfärdens kärnverksamheter, såsom skolan, vården och omsorgen, är stark. Välfärdens verksamheter ska hålla en hög kvalitet och vara tillgänglig för medborgarna. Därför bör förslagen, både gällande skattebroms och skattesänkingspremie, analyseras med välfärdens kärnverksamheter i åtanke.

Utjämningskommittén bedömde att staten har ett utrymme för att begränsa den kommunala beskattningsrätten och införa liknande åtgärder endast om det sker genom lag, det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans, det görs för en begränsad tid, det föreligger mycket speciella omständigheter, det lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna och regionerna kan ombesörja egna angelägenheter och det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa

skattesatsen. Bedömningen gjordes mot bakgrund av de uttalanden som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden, bl.a. i samband med beslut om åtgärder i syfte att motverka kommunala skattehöjningar. Kommittén föreslog däremot inga åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser utan föreslog i stället åtgärder som skulle underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten (SOU 2024:50 s. 798–809).

Regeringen anser att förutsättningarna för att införa åtgärder för att motverka höga och ökande kommunala skattesatser bör analyseras vidare. Det är särskilt angeläget att analysera förutsättningar att införa sådana åtgärder i lägen då det inte råder en samhällsekonomisk obalans, med där det finns en risk att samhällsekonomin utvecklas negativt t.ex. till följd av en ökad arbetslöshet eller på grund av den demografiska utvecklingen.

Utredaren ska därför

- analysera det rättsliga utrymmet för att begränsa den kommunala beskattningsrätten eller införa liknande åtgärder i lägen då det inte råder en samhällsekonomisk obalans, exempelvis i syfte att motverka att en samhällsekonomisk obalans uppstår,
- analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattebroms) kan utformas samt bedöma för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder bör kunna användas,
- oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en skattebroms eller flera skattebromsar,
- analysera hur statliga åtgärder som stimulerar sänkningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattesänkingspremie) kan utformas samt bedöma för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder bör kunna användas,
- oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en skattesänkingspremie eller flera skattesänkingspremier,
- vid utformning av förslagen enligt ovan bedöma om det finns skäl att inom respektive åtgärd införa undantag för vissa specifikt angivna situationer, t.ex. om justeringen av de kommunala skattesatserna är en följd av genomförda skatteväxlingar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt belysa skillnader i konsekvenser för olika typer av kommuner och särskilt analysera, beskriva och ta hänsyn till eventuella konsekvenser för den välfärdsverksamhet som kommunerna och regionerna ansvarar för, t.ex. skolväsendet och hälso- och sjukvården. Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen ska redovisas i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och i andra statliga utredningar. Utredaren ska beakta relevant forskning och inhämta synpunkter från ett representativt urval av kommuner och regioner, Småkom, Sveriges Kommuner och Regioner, Svenskt Näringsliv och Skattebetalarnas förening.

Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om genomförandet av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2026.

(Finansdepartementet)