

Belägg för broms?

Åtgärder för starkare incitament
till lägre kommunalskattesatser

*Betänkande av Utredningen om
incitament för lägre skattesatser i kommunsektorn*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:20

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Omslagsbild: Utredningen

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1501-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1502-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 28 augusti 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar ökande skattesatser och statliga åtgärder som stimulerar skattesänkningar i kommuner och regioner kan utformas, samt lämna förslag på sådana åtgärder.

Till särskild utredare förordnades den 28 augusti 2025 f.d. chefs-ekonomen Annika Wallenskog.

Till huvudsekreterare i utredningen förordnades den 28 augusti 2025 departementssekreteraren Karl Kjäll. Samma dag förordnades byråchefen Christina Fredin som sekreterare.

Som experter att biträda utredningen utsågs 12 september 2025 kanslirådet Maria Antonsson, departementssekreteraren Lars Karlander, departementssekreteraren Pernilla Svanäng och departementssekreteraren Karolina Bjärnhall.

Annika Wallenskog svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens experter har getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser* (SOU 2026:20).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm mars 2026

Annika Wallenskog

Karl Kjäll
Christina Fredin

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.....	23
1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	26
1.4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	31
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.....	34
2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt	35
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.2 Utredningens tillvägagångssätt	35
2.3 Löpande redovisning.....	37
2.4 Betänkandets disposition.....	37
3 Den kommunala beskattningen	39
3.1 Kommunal inkomstskatt finansierar stora delar av kommunal verksamhet	40

3.1.1	Kommunal verksamhet – obligatorisk och frivillig.....	40
3.1.2	Den kommunala inkomstbeskattningen	41
3.1.3	Finansiering av kommunala verksamheter	42
3.2	Skattesatsernas utveckling över tid	44
3.2.1	Justerade skattesatser till följd av skatteväxlingar och skillnader i ansvarsfördelningen i olika län	44
3.2.2	Skillnader i skattesatser.....	46
3.2.3	Utvecklingen sedan 1970-talet	48
3.2.4	Kommunernas skattesatser under 2000-talet	50
3.2.5	Regionernas skattesatser.....	53
3.3	Internationell jämförelse av skatter på arbete.....	54
3.4	Konsekvenser av hög inkomstskatt.....	56
3.4.1	Skatter påverkar individers beteende	56
3.4.2	Hög inkomstskatt påverkar arbetskraft och arbetsutbud.....	57
3.4.3	Hög skatt påverkar konsumtionsutrymmet.....	60
3.4.4	Inkomstskatter är nödvändiga trots negativa effekter.....	60
3.5	Diskussion och slutsatser.....	61
4	Kostnader och intäkter i kommunsektorn.....	63
4.1	Faktorer som påverkar kostnader och intäkter i kommuner och regioner.....	64
4.1.1	Sänkta kostnader leder inte alltid till sänkta skattesatser	65
4.1.2	Skillnader i kostnadsstruktur	65
4.1.3	Skillnader i intäktsstruktur	72
4.1.4	Kostnader, skatt och ambition i regionerna	77
4.2	Faktorer som ökar kostnadstrycket i kommunsektorn	81
4.2.1	Demografisk utveckling och stora investeringsbehov skapar kostnadstryck för kommuner och regioner	82
4.2.2	Andra faktorer som ger ökade kostnader för kommunsektorn.....	83

4.2.3	Statens agerande kan påverka kommunala kostnader.....	88
4.3	Diskussion och slutsatser	94
5	Incitament att höja eller sänka skattesatser.....	97
5.1	Ekonomiska incitament att sänka skattesatser	98
5.1.1	Beskattning ger olika effekt i olika kommuner	99
5.1.2	Interaktioner – någon annan betalar	101
5.1.3	Jobbskatteavdraget subventionerar höjningar av kommunala skattesatser.....	101
5.1.4	Ekonomiska incitament är inte avgörande för kommunernas val av skattesats	103
5.1.5	Andra interaktioner.....	109
5.2	Andra incitament som påverkar beslut om skattesats	113
5.2.1	Olika fokus på att justera skattesatser	113
5.2.2	Skattesatser utvecklas långsamt och beror på historiska beslut om organisering och ambition	120
5.2.3	Små kommuner och regioner kan vara mer sårbara för särintressen vilket kan resultera i högre skattesatser	124
5.3	Diskussion och slutsatser	125
6	Rättsliga förutsättningar för att begränsa den kommunala beskattningsrätten	129
6.1	Utgångspunkter för frågan om begränsningar av beskattningsrätten	130
6.2	Beskattningsrätten: Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter	131
6.3	Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen	132
6.4	Får grundlagsreglerade principer begränsas?.....	134
6.5	Statliga åtgärder som begränsar kommunerna ska beslutas av riksdagen genom lag	135

6.6	Proportionalitetsprincipen.....	137
6.6.1	Proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen.....	137
6.6.2	Principen bör tillämpas även vid begränsningar av beskattningsrätten.....	137
6.6.3	Vad ingår i en proportionalitetsbedömning enligt 14 kap. 3 § RF?.....	139
6.6.4	Riksdagen gör proportionalitetsbedömningen ...	143
6.6.5	En rekommendation och inte en skyldighet att välja den minst ingripande åtgärden.....	143
6.7	Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.....	144
6.8	Förutsättningar för statliga begränsningar av beskattningsrätten utifrån regeringsformen.....	145
6.9	Bedömningar av förutsättningarna för inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten i tidigare ärenden ..	146
6.9.1	Ärenden före den nuvarande regeringsformen ...	147
6.9.2	Ärenden om kommunal beskattning och självstyrelse enligt nuvarande regeringsformen ..	148
6.9.3	Några exempel på lagstiftningsärenden efter att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar trädde i kraft 2011.....	158
6.9.4	Utjämningskommittén 2022	163
6.10	Överväganden och bedömningar.....	164
7	Åtgärder för att ge incitament till sänkta kommunalskatter	173
7.1	Åtgärder för att ge starkare incitament till lägre skattesatser	174
7.2	Skattetak.....	176
7.3	Skattestopp och skattebroms.....	180
7.3.1	Skattebroms och skattestopp har tillämpats under 1990-talet	183
7.4	Skattesänkingspremie.....	187

7.5	Åtgärder för att minska behovet av ökade inkomster från kommunalskatten.....	188
7.6	Åtgärder för ökad transparens vid val av skattesats	190
7.7	Modeller för att sänka kommunalskatter	191
7.8	Skatterestriktioner i Danmark och Norge	194
7.8.1	Danskt system för att hålla nere skattesatser och utgifter.....	195
7.8.2	Norskt skattetak och utgiftsrestriktioner.....	201
7.8.3	Vad kan man dra för slutsatser utifrån systemen i Norge och Danmark?	205
7.9	Diskussion och slutsatser	207
8	Förslag	213
8.1	Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser	214
8.1.1	Skattebroms och skattesänkingsbidrag.....	215
8.1.2	Jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska inte påverkas av valet av kommunala skattesatser	238
8.2	Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten.....	242
8.2.1	Krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån	242
8.2.2	Skyldighet för kommuner och regioner att motivera en höjning av skattesatsen.....	255
8.2.3	Ett standardiserat mått för justerad skattesats	258
8.3	Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt.....	259
8.3.1	Särskilt om regionernas skattesatsnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas	259
8.3.2	Insatser i fråga om kommunsektorns intäkter	264
8.3.3	Undvik överföring av kostnader från staten till kommunsektorn.....	268

8.4	Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur	273
8.4.1	Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas	274
8.4.2	Tillfälligt skattestopp kan användas som verktyg vid en lågkonjunktur när en statlig garantimodell införs	277
9	Konsekvenser	279
9.1	Förslagets övergripande konsekvenser.....	282
9.1.1	Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser ..	282
9.1.2	Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten	288
9.2	Konsekvenser för staten.....	290
9.2.1	Kostnader och intäkter till följd av förslag om starkare ekonomiska incitament för lägre skattesatser	292
9.2.2	Förslag som leder till ökade kostnader för kommunal och administration	300
9.2.3	Kostnader för uppdrag till RKA om mått för justerad skattesats	301
9.2.4	Finansiering	301
9.3	Konsekvenser för kommuner och regioner och för den kommunala självstyrelsen	302
9.3.1	Skattebromsförslaget	302
9.3.2	Förslaget om skattesänkingsbidrag.....	303
9.3.3	Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning.....	303
9.3.4	Krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån.....	303
9.3.5	Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser	304

9.4	Konsekvenser för enskilda	305
9.4.1	Åtgärder för att stärka ekonomiska incitament...	305
9.4.2	Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser kan även påverkar kommunens och regionens medarbetare.....	306
9.4.3	Åtgärder för ökad transparens.....	306
9.5	Samhällsekonomisk bedömning.....	306
9.5.1	Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag	307
9.5.2	Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning	307
9.5.3	Incitament genom krav på att eftersträva hög effektivitet.....	308
9.5.4	Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser	308
9.5.5	Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser	309
10	Författningskommentar	311
10.1	Förslaget till lag om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt	311
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.....	316
10.3	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	318
10.4	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	319
10.5	Förslaget till lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning	322
	Referenser	325
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:79	329

Sammanfattning

Utredningen har enligt direktiven (se bilaga 1) haft i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjning av skattesatser i kommuner och regioner och som stimulerar sänkningar av sådana skattesatser kan utformas och användas i olika situationer, samt att lämna förslag på hur sådana åtgärder kan utformas. I uppdraget har ingått att analysera det rättsliga utrymmet för att genomföra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningsrätten.

Höga skatter på arbete kan vara problematiskt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

De kommunala inkomstskatterna utgör den huvudsakliga finansieringskällan för kommunsektorn som helhet och är en viktig del av det kommunala självstyret. Inkomstskatter utgör samtidigt en stor del av de samlade skatterna på arbete som är relativt höga i Sverige i ett internationellt perspektiv (se avsnitt 3.3). En utgångspunkt för utredningens uppdrag är enligt direktiven att höga och ökande kommunala inkomstskatter kan leda till negativa samhällsekonomiska konsekvenser, bl.a. genom att viljan att arbeta och investera i utbildning kan minska.

Skatterna har ökat i regionerna men varit stabila i kommunerna

Medelskattesatsen i kommunerna har varit relativt oförändrad de senaste 25 åren. Skillnaderna mellan kommunernas skattesatser är knappt 7 procentenheter.¹ Mellan den 10:e och 90:e percentilen är skillnaden i skattesats cirka 2,8 procentenheter.

¹ Jämförelser mellan olika skattesatser görs med hänsyn tagen till skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommuner och regioner i olika län, justerad skattesats. Se faktaruta på s. 46.

Skattesatserna i regionerna har ökat under 2000-talet. Regionernas medelskattesats är cirka 1,7 procentenheter högre 2026 än vid ingången av 2000-talet.² Utredningen bedömer att ökningarna av skattesatserna över tid är ett resultat av flera faktorer. Kostnadsökning till följd av sjukvårdens utveckling är sannolikt en viktig förklaringsfaktor.

Svaga incitament att sänka skattesatser

I kapitel 5 diskuteras de befintliga incitamenten att höja och sänka skattesatserna i kommuner och regioner. Utredningen konstaterar att justeringar av skattesatsen sker relativt sällan i kommuner och regioner och exempelvis har en av åtta kommuner inte ändrat skattesats alls de senaste 25 åren, utöver skatteväxlingar. Skattesatssänkningar har varit mindre frekventa än skattesatshöjningar, och sänkningarna har i genomsnitt varit med lägre belopp än de höjningar som gjorts.

Utredningen bedömer att sänkningar av skattesatsen kräver ett målmedvetet arbete i en kommun eller region och att det arbetet behöver vara konsekvent över tid. Få kommuner och regioner har genomfört skattesänkningar vilket gjort att medelskattesatsen successivt ökat.

Rättsliga förutsättningarna för åtgärder som begränsar beskattningsrätten

I kapitel 6 diskuteras de rättsliga förutsättningarna för staten att införa åtgärder som innebär begränsningar av kommuners och regioners beskattningsrätt. Utredningen konstaterar att kommuner och regioner enligt regeringsformen har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (beskattningsrätten).

² Avser utveckling av skattesatser exklusive förändringar som skett till följd av skatteväxlingar.

Utredningen bedömer:

- Beskattningsrätten är ingen absolut rättighet som inte får begränsas. Begränsningar får dock inte innebära att möjligheten att ta ut skatt för obligatorisk och frivillig verksamhet upphävs helt.
- Åtgärder som innebär att beskattningsrätten begränsas måste regleras i lag.
- Begränsningar av beskattningsrätten är inte särskilt reglerade, men beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen och därför ska proportionalitetsprincipen tillämpas.
- En begränsning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett åtgärden, och intresset av att genomföra åtgärden bör uppväga den inskränkning i beskattningsrätten och självstyrelsen som åtgärden innebär.
- Proportionalitetsbestämmelsen är utformad som en rekommendation till riksdagen. Bedömningen är ytterst en politisk fråga för riksdagen i varje enskilt lagstiftningsärende, och riksdagen bör därför inte vara bunden av tidigare bedömningar.

Ett system med skattebroms och skattesänkingsbidrag

Det finns argument både för och emot att införa ett skattebroms-system och detta diskuteras i avsnitt 8.1.1.

Sverige har höga skatter på arbete i jämförelse med andra länder inom OECD, varav inkomstskatter är en viktig del. Höga inkomstskatter kan skapa negativa samhällsekonomiska effekter bl.a. i form av minskat arbetsutbud och investeringar i utbildning och näringsverksamhet, vilket kan tala för att det finns ett behov av att sänka inkomstskatterna. Kommande års demografiska förändringar gör också att risken för att skattesatserna höjs i kommuner och regioner ökar, samtidigt som incitamenten att sänka skattesatser bedöms vara svaga. Statistiken visar att det är få kommuner och regioner som väljer att sänka skattesatserna, sett över längre tid.

Erfarenheten och statistiken visar dock också att de flesta kommuner och regioner så långt som möjligt undviker att höja skattesatsen. Det finns alltså inte en entydig problembild när det gäller skattesatsnivåerna i kommunsektorn.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om vilka effekter ett skattebromssystem skulle få, särskilt på lite längre sikt. Den relativt kraftiga skattebroms som tillämpades 1997–1999 i kombination med ökade statsbidrag minskade frekvensen av skattehöjningar. Erfarenheter från den kraftiga, men även långsiktiga skattebroms som under lång tid tillämpats i Danmark visar dock att effekten kan avta över tid. Det finns också en risk med ett skattebromssystem som bör tas i beaktande, nämligen att de kommuner och regioner som av någon anledning måste höja skattesatsen behöver höja den ännu mer för att finansiera en avgift för en skattebroms.

Enligt proportionalitetsprincipen i regeringsformen ska behovet av systemet, dvs. de ändamål som motiverar åtgärden, vägas mot den inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen som det innebär. Det är ytterst en politisk bedömning.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om en skattebroms och en skattesänkingspremie, oavsett bedömning i sak.

Förslaget innehåller (avsnitt 8.1.1):

- En kommun eller region som sänker skattesatsen jämfört med föregående budgetår ska få ett årligt bidrag i tre år, motsvarande 25 procent av skattesänkningen år 1, 15 procent år 2 och 10 procent år 3.
- En kommun eller region som höjer skattesatsen ska betala motsvarande skattebromsavgift under tre år.
- Om kommunen eller regionen gör flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod ska varje ändring beräknas för sig och årligen summeras till ett samlat belopp som antingen blir ett bidrag eller en avgift.
- Om skattesatsförändringen sker till följd av en skatteväxling ska ingen skattebromsavgift eller skattesänkingsbidrag utgå.

Statliga skattereduktioner gör att staten finansierar delar av kommunalskattehöjningar

Utredningens uppdrag har varit att analysera hur åtgärder som stimulerar kommuner och regioner att sänka skattesatsen och åtgärder som skapar incitament som motverkar höjda skattesatser kan utformas. Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för inkomst av arbete för personer under 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning innebär att höjningar av kommunala skattesatser subventioneras av staten och vid sänkningar av skattesatsen minskas subventionen genom att storleken på skattereduktionerna är proportionella mot den kommunala inkomstskatten. De höjningar och sänkningar av skattesatserna som genomförs blir alltså mindre kännbara för skattskyldiga kommuninvånare.

Utredningen föreslår (avsnitt 8.1.2):

- Storleken på statliga skattereduktioner ska inte påverkas av förändringar av kommunernas och regionernas skattesatser. Skattereduktionerna föreslås beräknas med skattesatsen för kommunal inkomstskatt för 2026 i aktuell hemortskommun som bas, i stället för den faktiska skattesatsen för kommunal inkomstskatt.
- Förändringar av skattesatser kommer därför att få större genomslag då de till fullo kommer slå igenom för de egna kommuninvånarna.
- Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av åtgärden på incitament för lägre skattesatser.

Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

Utredningen föreslår även åtgärder som syftar till att främja en inriktning på effektivitet i kommunal verksamhet och till att det ska finnas genomtänkta planer för skattenivån. Det föreslås också att skälen för att höja skattesatsen ska anges i budgeten, i syfte att skapa

öppenhet och insyn när det gäller de överväganden som görs när skatten höjs.

Utredningen föreslår (avsnitt 8.2):

- I kommunallagen införs ett krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska omfatta även det målet.
- I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.
- Uppföljning och utvärdering i förvaltningsberättelsen ska omfatta de nya målen och riktlinjerna, och revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.
- Det införs en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten.
- Regeringen ger i uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats för kommuner och för regioner.

Allmänna förutsättningar för så låga skattesatser som möjligt

I kombination med förslaget om att införa ett krav på att kommuner och regioner ska eftersträva effektivitet i verksamheten beskriver utredningen i avsnitt 8.3 ett antal andra åtgärder som skulle bidra till att underlätta planering och effektiv resurshushållning i kommuner och regioner och på det sättet ge ökade förutsättningar för att hålla nere skattesatsnivåerna:

- Regionernas ökande skattesatser: Orsakerna till ökande skattesatser i regionsektorn och dess samband med ökande kostnader inom vården till följd av ökat utbud av bl.a. nya behandlingsmetoder behöver undersökas för att kunna åtgärdas.
(Avsnitt 8.3.1)
- Fördelningen av generella statsbidrag: Tillskott till generella statsbidrag bör fördelas mellan kommuner och regioner på ett

sätt som bättre svarar mot ökning av behov snarare än dagens kostnader. (Avsnitt 8.3.1)

- Förutsägbarhet i fråga om intäkter genom statsbidrag: En effektiv ekonomisk planering i kommuner och regioner förutsätter information om förväntade intäkter, framför allt från generella statsbidragen men även de riktade. (Avsnitt 8.3.2)
- Tydlighet i fråga om statliga krav och styrning: Otydliga krav och oklarheter i fråga om styrningen från staten riskerar att leda till onödiga kostnader för kommunsektorn. (Avsnitt 8.3.3)

Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas

Det behöver utredas hur ett system med automatisk konjunkturstabilisering av skatteunderlaget kan utformas. Ett sådant system kan leda till mer effektiv konjunkturpolitik, lägre statliga kostnader i händelse av en ekonomisk kris samt mindre risk att skattesatser höjs till en tillfällig nivå som sedan riskerar bli permanent. Detta kan i sin tur kombineras med ett tillfälligt skattestopp om risken bedöms vara stor att många kommuner eller regioner höjer skattesatserna. (Avsnitt 8.4)

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidrag och avgifter när en kommun eller region ändrar nivån på skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt.

I 11 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om fastställande av skattesatsen.

2 § Lagen gäller inte om en ändring av en skattesats föranleds av en omfördelning av uppgifter mellan regionen och kommunerna i länet (skatteväxling).

3 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en lägre skattesats än i den föregående budgeten har rätt till ett årligt skattesänkingsbidrag.

Kommunen eller regionen har rätt till bidrag det kalenderår som den sänkta skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

4 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en högre skattesats än i den föregående budgeten ska betala en årlig skattebromsavgift.

Kommunen eller regionen ska betala avgift det kalenderår som den höjda skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

5 § Skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter bestäms årligen till ett belopp för varje kommun och region som har rätt till bidrag eller ska betala avgift. Det årliga beloppet beräknas enligt 6 och 7 §§.

6 § Det årliga beloppet beräknas till en andel av skillnaden mellan å ena sidan kommunens eller regionens preliminära kommunal-skattemedel enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. (skatteintäkter) beräknade utifrån den höjda respektive sänkta skattesatsen och å andra sidan skatteintäkter beräknade utifrån den skattesats som gällde före den ändringen.

Andelen är 25 procent det första året som en ändrad skattesats gäller, 15 procent det följande året och 10 procent det tredje året.

7 § Om kommunen eller regionen har ändrat skattesatsen mer än en gång under en treårsperiod, ska det för varje ändring beräknas ett belopp enligt 6 §. Därefter summeras beloppen till det årliga belopp som utgör bidraget eller avgiften.

8 § Skatteverket beslutar om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter senast den 15 april under kalenderåret.

Beslutet får överklagas till regeringen.

9 § Skattesänkingsbidrag ska betalas ut och skattebromsavgifter ska avräknas enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.
 2. Lagen tillämpas första gången för skattesatser som gäller för 2028.
 3. De skattesatser som gäller för 2028 ska jämföras med skattesatserna för 2026 i stället för med skattesatserna för 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Det som sägs i denna paragraf om kommuner och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om regioner och regioners skattemedel samt kommuners begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunal-skattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då

¹ Senaste lydelse 2019:845.

riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundas på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och 9 § lagen (202X:000) om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetal-

ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

ningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Därvid ska en kommun som inte ingår i en region behandlas som om den även utgjorde en region. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den avgiftsats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 67 kap. 7 och 9 c §§ inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

67 kap.

7 §

För dem som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 66 år uppgår skattereduktionen för summan av arbetsinkomster beräknade enligt 6 § till följande belopp.

Arbetsinkomst som beskattas i Sverige Skattereduktion

överstiger inte 0,91 prisbasbelopp	skillnaden mellan arbetsinkomsterna och grundavdraget, multiplicerad med <i>skattesatsen</i> för kommunal inkomstskatt
överstiger 0,91 men inte 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av arbetsinkomsterna mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med <i>skattesatsen</i> för kommunal inkomstskatt
överstiger 3,24 men inte 8,08 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av arbetsinkomsterna mellan 3,24 och 8,08 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med <i>skattesatsen</i> för kommunal inkomstskatt

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

överstiger 8,08 prisbasbelopp skillnaden mellan 3,027 prisbasbelopp och grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

Föreslagen lydelse

67 kap.

7 §²

För dem som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 66 år uppgår skattereduktionen för summan av arbetsinkomster beräknade enligt 6 § till följande belopp.

Arbetsinkomst som beskattas i Skattereduktion
Sverige

överstiger inte 0,91 prisbasbelopp skillnaden mellan arbetsinkomsterna och grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för beskattningsåret 2026 i hemortskommunen*

överstiger 0,91 men inte 3,24 prisbasbelopp skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av arbetsinkomsterna mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för beskattningsåret 2026 i hemortskommunen*

överstiger 3,24 men inte 8,08 prisbasbelopp skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av arbetsinkomsterna mellan 3,24 och 8,08 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med

² Senaste lydelse 2025:1376.

överstiger 8,08 prisbasbelopp

den skattesats för kommunal inkomstskatt som gällde för 2026 i hemortskommunen

skillnaden mellan 3,027 prisbasbelopp och grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats för kommunal inkomstskatt som gällde för 2026 i hemortskommunen*

Nuvarande lydelse

67 kap

9 c §

Skattereduktionen uppgår till följande belopp:

Underlag beräknat enligt 9 b §

Skattereduktion

överstiger inte 0,91 prisbasbelopp

skillnaden mellan underlaget och grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

överstiger 0,91 men inte 3,24 prisbasbelopp

skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av underlaget mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

överstiger 3,24 prisbasbelopp

skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av underlaget som överstiger 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

Skattereduktionen ska dock alltid uppgå till minst 4,5 procent av underlaget, multiplicerat med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

Föreslagen lydelse

67 kap.

9 c³

Skattereduktionen uppgår till följande belopp:

<u>Underlag beräknat enligt 9 b §</u>	<u>Skattereduktion</u>
överstiger inte 0,91 prisbasbelopp	skillnaden mellan underlaget och grundavdraget, multiplicerad med <i>den skattesats</i> för kommunal inkomstskatt som gällde för 2026 i hemortskommunen
överstiger 0,91 men inte 3,2 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av underlaget mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med <i>den skattesats</i> för kommunal inkomstskatt som gällde för 2026 i hemortskommunen
överstiger 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av underlaget som överstiger 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med <i>den skattesats</i> för kommunal inkomstskatt som gällde för 2026 i hemortskommunen.

³ Senaste lydelse 2025:1376.

Skattereduktionen ska dock alltid uppgå till minst 4,5 procent av underlaget, multiplicerat med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Lagen tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 och 6 §§ och 12 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 §¹

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Om kommunen eller regionen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning *och eftersträva hög effektivitet* i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* för kommunen eller regionen. *I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.* Om kommunen eller regionen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

6 §

I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av be-

I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. *Om skattesatsen är högre än i den föregående budgeten ska en motivering redovisas.* Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara

¹ Senaste lydelse 2023:642.

tydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket.

vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning och hög effektivitet ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning och hög effektivitet.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket och sådana som är av betydelse för kommunens eller regionens plan för skattesatsnivån.

12 kap.

1 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanrevisorer som utsetts i juridiska personer enligt 10 kap. 2–6 §§, även verksamheten i de juridiska personerna.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, effektivt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller

om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock avstå från att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.
 2. Lagen tillämpas första gången i fråga om innehållet i de budgetar som upprättas 2027 och fastställs för budgetåret 2028 och kommunal verksamhet som bedrivs 2028.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 8 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

8 §

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts.

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera statliga åtgärder för att motverka att kommuner och regioner höjer kommunala skattesatser. Utredningens uppdragstid har varit september 2025 till februari 2026. Utredningens uppdrag enligt direktiven kan sammanfattas enligt följande:

- analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjningar av skattesatser (skattebroms) och åtgärder som stimulerar sänkningar av skattesatser (skattesänkingspremie) i kommuner och regioner kan utformas.
- analysera det rättsliga utrymmet för att begränsa den kommunala beskattningsrätten.
- oavsett bedömning i sak lämna förslag på en eller flera skattebromsar och skattesänkingspremier, inklusive nödvändiga författningsförslag.

De fullständiga utredningsdirektiven finns i bilaga 1.

2.2 Utredningens tillvägagångssätt

Utredningens uppdrag har varit att analysera åtgärder inom ett relativt begränsat spektrum, samtidigt som de knyter an till större frågor som kräver djupgående kunskap inom bl.a. nationalekonomi och konstitutionell och offentlig rätt samt förståelse för den svenska förvaltningsmodellen och de generella förutsättningarna för kommuners och regioners verksamhet. Utredningen har i så stor ut-

sträckning som möjligt dragit nytta av den expertis och de kunskaper som redan finns på områdena. Det har vi gjort genom att gå igenom relevant litteratur, forskning, tidigare utredningsbetänkanden och lagstiftningsförarbeten, statliga och andra rapporter, statistik från offentliga källor, samt inte minst genom möten, intervjuer och diskussioner med ett antal sakkunniga experter och berörda aktörer. Utifrån det insamlade underlaget har vi gjort våra egna analyser och dragit slutsatser som presenteras i betänkandet.

Organisationer, aktörer och personer som bidragit till utredningens arbete

Vi i utredningen har i enlighet med direktiven hållit oss informerade om relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och i andra statliga utredningar, vi har beaktat relevant forskning och haft dialog med kommuner, regioner, statliga myndigheter, akademien, intresseorganisationer och andra aktörer och därigenom inhämtat kunskaper, erfarenheter och synpunkter på frågor om kommunal beskattning i olika perspektiv.

Utredningen har haft möten och samtal med företrädare, både förtroendevalda och tjänstemän, för följande kommuner och regioner: Arjeplogs kommun, Bräcke kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Essunga kommun, Gnosjö kommun, Haninge kommun, Heby kommun, Härryda kommun, Lekebergs kommun, Lidingö kommun, Ovanåkers kommun, Sorsele kommun, Stockholms kommun, Uppvidinge kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Värmdö kommun, Åre kommun, Åsele kommun, Örkelljunga kommun och Österåkers kommun samt Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Region Stockholm och Region Västerbotten. I flertalet andra fall har utredningen haft kontakt med ekonomichefer och ekonomidirektörer och i några kommuner och regioner har utredningen haft kontakt med kommun- och regionpolitiker och före detta politiker.

Utredningen har haft möten och samtal med följande statliga myndigheter, intresseorganisationer och andra aktörer: Skatteverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Facken i välfärden, Kommuninvest ekonomisk förening, Skattebetalarnas förening, Småkom, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Utredningen har haft möten och samtal med följande forskare: professorn i nationalekonomi Thomas Aronsson, docenten i nationalekonomi Åsa Hansson, doktorn i nationalekonomi Jacob Lundberg, professorn i nationalekonomi Eva Mörk, professorn i offentlig rätt Henrik Wenander och professorn i nationalekonomi Magnus Wikström.

Utredningen har haft möten och samtal med kommunförbunden i Danmark (KL) och Norge (KS) angående hur de kommunalekonomiska systemen i dessa länder fungerar.

2.3 Löpande redovisning

Vi har i enlighet med direktiven löpande informerat Regeringskansliet, Finansdepartementet, bl.a. vid en muntlig delredovisning av arbetets gång den 10 december 2025.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat för att besvara frågorna utifrån en logik som tar sin utgångspunkt från en problemformulering (3–5 kap.) för att sedan presentera rättsliga förutsättningar, olika metoder som genomförts i Sverige, Norge och Danmark samt andra möjliga lösningar (kap. 6–7). I kap. 8–9 presenteras konkreta lösningsförslag och dess konsekvenser.

Kap:

1. Författningsförslag

3. Den kommunala beskattningen – i kapitlet beskrivs inkomstskattens roll i kommunsektorn, utveckling av skattesatser över tid, internationell jämförelse av skatt på arbete.

4. Kostnader och intäkter i kommunsektorn – i kapitlet beskrivs skillnader i kostnader och förutsättningar samt hur stor dess betydelse är för nivån på skattesatserna.

5. Incitament att höja eller sänka skattesatser – I kapitlet beskrivs övergripande incitament att höja och sänka skatten och hur de förändrats över tid och genom olika politiska reformer.

6. Rättsliga förutsättningar för att begränsa den kommunala beskattningsrätten – I kapitlet beskrivs de rättsliga förutsättningarna för att genomföra åtgärder som inskränker kommunens grundlagsstadgade beskattningsrätt.

7. Åtgärder för att ge incitament att sänka kommunalskatter – I kapitlet beskrivs möjliga åtgärder samt analyseras vilka som kan vara relevanta och aktuella i den svenska kontexten.

8. Förslag – I kapitlet beskrivs utredningens konkreta åtgärdsförslag samt bedömningar av ytterligare åtgärder som kan vidtas på kort eller lång sikt för att få kommuner och regioner att sänka skattesatserna.

9. Konsekvenser – I kapitlet beskrivs utredningens bedömning av förslagets konsekvenser.

10. Författningskommentar.

3 Den kommunala beskattningen

I kapitlet beskrivs kommunalskatternas betydelse för finansieringen av kommunsektorn, skattesatsernas utveckling över tid och varför det kan vara problematiskt med alltför höga inkomstskatter. Kapitlet består av tre delar:

- En beskrivning av kommunalskatter och kommunal verksamhet samt kommunalskatternas betydelse för att finansiera kommunal verksamhet.
- En beskrivning och analys av skattesatsernas nivå och utveckling över tid, och skattetrycket i Sverige jämfört med andra länder.
- En teoretisk beskrivning av konsekvenser av höga inkomstskatter.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet:

- Kommunalskatterna utgör den huvudsakliga finansieringskällan för kommunsektorn och är en viktig del av det kommunala självstyret.
- Kommunalskattesatserna ökade kontinuerligt under 1970- och 1980-talen. Sedan millennieskiftet har skattesatserna legat relativt stilla i kommunerna men regionernas skattesatser har ökat.
- Skatten på arbete är relativt hög i Sverige i ett internationellt perspektiv vilket kan vara problematiskt utifrån strävan att upprätthålla en konkurrenskraftig ekonomi.

3.1 Kommunal inkomstskatt finansierar stora delar av kommunal verksamhet

3.1.1 Kommunal verksamhet – obligatorisk och frivillig

Verksamhet som bedrivs i kommuner och regioner utgör en betydande del av den offentliga sektorn i Sverige. Den kan delas in i en obligatorisk del och en fri sektor, där den obligatoriska verksamheten består av uppgifter som kommuner eller regioner ansvarar för och är skyldiga att utföra enligt lag, medan den fria sektorn handlar om frivillig verksamhet som en kommun eller region själv väljer att bedriva inom ramen för sina allmänna befogenheter.¹

Den obligatoriska verksamheten omfattar ett stort antal områden som staten delegerat till kommuner eller regioner att ansvara för, bl.a. skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. På dessa områden bestämmer staten ramarna genom lagstiftning som anger de villkor och krav som ska gälla. En principiell utgångspunkt är dock att den statliga regleringen inte ska vara mer detaljerad än nödvändigt. En tanke med att delegera ansvarsområden till lokal eller regional nivå är att den närmare utformningen av verksamheterna ska bestämmas i den enskilda kommunen eller regionen utifrån de särskilda behov och förutsättningar som finns där.

Vid sidan av de obligatoriska uppgifterna får kommuner och regioner bedriva frivillig verksamhet, dvs. sådant som de inte är skyldiga att göra enligt lag men som de genom demokratiska beslut bestämmer sig för att ägna sig åt, t.ex. olika slags kultur- och fritidsverksamheter. Det kan också handla om att ha en högre ambitionsnivå än vad som krävs enligt lag när det gäller obligatorisk verksamhet. Denna s.k. fria sektor är ett uttryck för rätten att besluta om lokala och regionala angelägenheter och är på det sättet en principiellt viktig del av den kommunala självstyrelsen och den svenska demokratin.²

¹ Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen, RF, sköter kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund dels lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, dels övriga angelägenheter som bestäms i lag.

² Prop. 1973:90 s. 189 f, se vidare i avsnitt 6.2 och 6.3.

3.1.2 Den kommunala inkomstbeskattningen

Kommuner och regioner har en beskattningsrätt enligt grundlag som innebär att de får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen, och avsikten är bl.a. att kommuner och regioner ska ha möjligheter att ta egna initiativ i fråga om vilken verksamhet de ska bedriva.³

Den kommunala beskattningen är i dag en beskattning av de egna kommun- eller regioninvånarnas förvärvsinkomster.⁴ Grunderna för beskattningen bestäms av staten i bl.a. inkomstskattelagen, där det anges att fysiska personer är skyldiga att betala kommunal inkomstskatt i form av kommunalskatt till hemortskommunen och regionskatt till regionen.⁵ I inkomstskattelagen finns också regler för hur skatten ska beräknas.⁶ Det är dock kommunerna och regionerna som bestämmer vilken skattesats som ska gälla för beräkningen av de egna invånarnas kommunala inkomstskatt varje år. Skattesatsen fastställs av fullmäktige i budgeten efter förslag från styrelsen.⁷

Hur mycket inkomstskatt invånarna betalar påverkas inte bara av den kommunala skattesatsen, utan även av andra faktorer som staten reglerar, bl.a. olika avdrag och skattereduktioner som t.ex. jobbskatteavdraget.⁸ De som har en inkomst över en viss nivå betalar dessutom statlig inkomstskatt.⁹

Staten ansvarar för all skatteadministration, vilket är uppgifter som sköts av Skatteverket. Skatteverket ansvarar alltså för beräkning och uttag av både statlig och kommunal skatt från skattebetalarna, och för beräkning och utbetalning av den del av den inbetalda skatten som tillkommer varje kommun och region. Sammanfattningsvis sker det genom att preliminära kommunalskattemedel för varje enskild kommun och region beräknas och betalas ut månadsvis efter vissa tillägg och avdrag för bl.a. utjämningsbidrag och -avgifter.

³ 14 kap. 4 § regeringsformen (RF), prop. 1973:90 s. 189 f. Se vidare om beskattningsrätten i avsnitt 6.2 och 6.3.

⁴ Det har tidigare funnits andra skattebaser för den kommunala beskattningen, se avsnitt 6.2.

⁵ 1 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), IL.

⁶ Enligt 65 kap. 3 § första stycket IL gäller för fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret att den kommunala inkomstskatten utgörs av summan av de skattesatser för kommunalskatt och regionskatt som gäller i hemortskommunen för beskattningsåret multiplicerad med den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

⁷ 11 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket samt 8, 10 och 11 §§ KL.

⁸ 62–67 kap. IL.

⁹ Brytpunkten 2026 gäller för inkomster över 660 400 kronor per år.

När besluten om skattebetalarnas slutliga skatt har fattats året efter beskattningsåret görs en slutavräkning i förhållande till de preliminära skattemedel som betalats ut till kommunsektorn som helhet. Skillnaden mellan de preliminära och slutliga skattemedlen betalas ut till kommuner och regioner eller återbetalas till staten med belopp som beräknas per invånare.¹⁰

3.1.3 Finansiering av kommunala verksamheter

Beskattningsrätten medför både möjligheter och ekonomiskt ansvar

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten ger kommuner och regioner en handlingsfrihet när det gäller de kommunala verksamheterna. Genom möjligheten att höja eller sänka skattesatsen kan de påverka sina intäkter och därmed bestämma vilken verksamhet de ska bedriva och vilken ambitionsnivå de ska ha. Det medför emellertid också ett långtgående ansvar för den egna ekonomin och för finansieringen av verksamheterna, både den obligatoriska och den frivilliga.

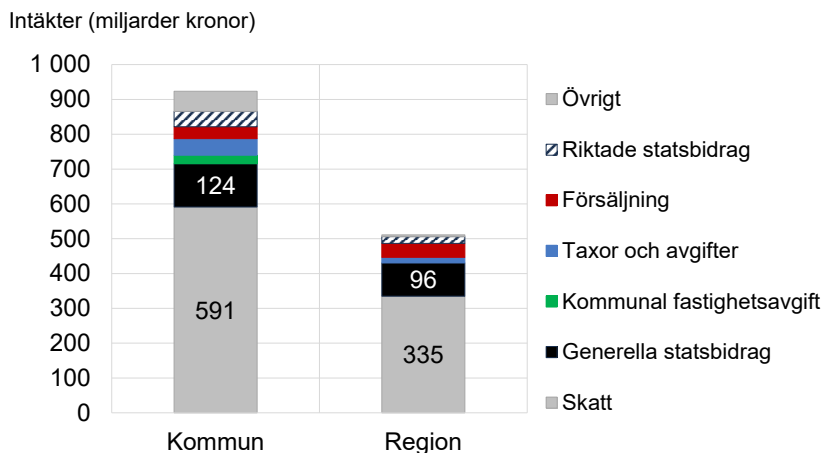
De viktigaste finansieringskällorna

Grundfinansieringen av kommunsektorns verksamheter utgörs av de kommunala skatteintäkterna (i de följande även benämnt som kommunalskatt eller kommunal inkomstskatt) och intäkter från statsbidrag. Skatteintäkterna utgör ungefär två tredjedelar av de totala intäkterna i kommunsektorn som helhet, medan statsbidragen (generella och riktade) utgör cirka en fjärdedel. Därutöver finns vissa andra intäktskällor, t.ex. avgifter.¹¹

Den kommunala inkomstskatten är därmed den viktigaste finansieringskällan för kommunsektorn och stora delar av välfärdsverksamheterna och utgör också en väsentlig del av den offentliga ekonomin.

¹⁰ Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter finns i skatteförordningen (2011:1244), och bestämmelser om beräkning och utbetalning av kommunalskattemedel finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

¹¹ *Budgetpropositionen för 2026* (prop. 2025/26:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.5.1).

Figur 3.1 Intäkter i kommuner och regioner 2024

Källa: SCB/Räkenskapsammandraget.

När det gäller enskilda kommuner och regioner står skatteintäkter från de egna invånarna i olika grad för finansieringen av verksamheterna. I kommuner och regioner med svagt skatteunderlag¹² kommer en större del av intäkterna från generella statsbidrag och omfördelning av skattemedel genom inkomstutjämningsystemet, och en mindre del från egna skatteintäkter.

Eftersom den skattesats som bestäms bara styr beräkningen av inkomstskatten för invånarna i den egna kommunen eller regionen, kan en kommun eller region bara påverka skattedelen av intäkterna från skatter och bidrag, och inte de som kommer från statsbidrag eller från omfördelningar genom utjämningsystemet. Det innebär att de vars intäkter i lägre grad består av skatter från de egna invånarna, dvs. kommuner och regioner med svagt skatteunderlag och låg skattekraft¹³, har mindre möjligheter att påverka sina egna intäkter. Det innebär också att kopplingen mellan å ena sidan vald ambitionsnivå och service i en kommun eller region och andra sidan hur mycket invånarna får betala blir mindre tydlig. I en kommun eller region med låg andel egen finansiering krävs en större höjning av skatten för att få samma effekt som i en kommun eller region

¹² Med skatteunderlag avses de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i en kommun eller region.

¹³ Med skattekraft avses skatteunderlaget per invånare, dvs. den beskattningsbara förvärvsinkomsten i kommunen eller regionen delat på antalet invånare.

med större andel egen finansiering, samtidigt som den med låg andel egen finansiering kan sänka skatten utan att det påverkar lika stor del av intäkterna.

Generella statsbidrag justeras bl.a. utifrån ändrade uppgifter

Staten avsätter årligen ett generellt statsbidrag till kommunsektorn, dvs. ett ekonomiskt bidrag som kommuner och regioner fritt bestämmer hur det ska användas utifrån behov och prioriteringar i den enskilda kommunen eller regionen. För 2026 är nivån på det generella statsbidraget cirka 180 miljarder kronor.¹⁴ Bidraget fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.¹⁵ Nivån på det generella statsbidraget bestäms årligen i statens budget, bl.a. utifrån faktorer som beräknas påverka kostnaderna för kommunsektorn.

Storleken på det generella statsbidraget justeras också när staten ålägger kommuner eller regioner nya uppgifter. Sedan 1993 tillämpas den s.k. kommunala finansieringsprincipen som sammanfattningsvis innebär att staten ska finansiera kostnader som följer av att den ålägger kommuner eller regioner en ny eller utökad obligatorisk uppgift. På motsvarande sätt minskas statsbidraget om staten lyfter bort eller begränsar en obligatorisk uppgift. Avsikten med finansieringsprincipen är bland annat att statliga beslut inte ska skapa ett kostnadstryck på kommunsektorn som riskerar att leda till höjda inkomstskatter. Den risken finns dock också vid demografiska förändringar som inte motsvaras av höjda statsbidrag, ändrade skatteunderlag, prisförändringar eller annat.

3.2 Skattesatsernas utveckling över tid

3.2.1 Justerade skattesatser till följd av skatteväxlingar och skillnader i ansvarsfördelningen i olika län

Vilken förvaltningsnivå, dvs. staten, kommunerna eller regionerna, som ska ha huvudmannaansvar för viss offentlig verksamhet bestäms i regel av staten genom lagstiftning. När huvudmannaansvar flyttas

¹⁴ *Budgetpropositionen för 2026* (prop. 2025/26:1 utg.omr. 25).

¹⁵ Systemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

t.ex. från kommuner till regioner medför det ett behov av skatteväxlingar dem emellan.

Ändringar av huvudmannaansvar är inte ovanligt. Under 1990-talet flyttades flera verksamheter från regionerna (dåvarande lands-
tingen) till kommunerna. Det gällde framför allt långvarig vård och omsorg för äldre och för personer med funktionsnedsättning som överfördes genom den s.k. ädel-reformen, men visst ansvar flyttades även genom psykiatrireformen liksom ansvaret för särskolan, naturbruksgymnasierna och LSS-verksamheterna. Alla dessa huvudmannas-
kapsändringar medförde skatteväxlingar som staten bestämde.

Under 2000-talet har ytterligare ansvarsförändringar genomförts, bl.a. för hemsjukvård och missbruksvård, och en ny lag om kollektivtrafik har införts. När det gäller kollektivtrafik och hemsjukvård har regionen och kommunerna inom ett län en lagstadgad möjlighet att komma överens om hur ansvaret ska fördelas och även vad det ska innebära i fråga om kostnader och skatteväxlingar. Detta gör att det inte ser likadant ut i alla län i fråga om ansvarsfördelning och uppgifter som kommuner och regioner har.

När det gäller hemsjukvård är det som huvudregel regionen som har huvudmannaansvaret. Regionen får dock efter överenskom-
melser överlåta ansvaret till en eller flera kommuner i länet och även komma överens om den ekonomiska ersättningen för det.¹⁶ Sådana överlåtelser har gjorts med delvis olika innehåll och på olika skatteväxlingsnivåer. Exempelvis har hemsjukvården inte överlämnats till någon kommun i Stockholms län, utan all hemsjukvård bedrivs av regionen till skillnad från i övriga län. I Halland har regionen överlåtit ansvaret för hemsjukvården till kommunerna med en skatteväxling på nivån 17 öre, vilket betyder att kommunerna höjde och regionen sänkte skatten med 0,17 procentenheter i samband med överlåtelser. I Västerbotten kom kommunerna och regionen överens om en överlåtelse av hemsjukvården med en skatteväxling på nivån 66 öre.

Det ser ut på liknande sätt när det gäller kollektivtrafiken. På det området gäller dock som utgångspunkt att ansvaret är gemensamt mellan regionen och kommunerna i ett län, men de har rätt att komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska

¹⁶ 14 kap. 1 och 2 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

bära ansvaret.¹⁷ I de flesta länen har man kommit överens om att regionen ska ha ansvaret för kollektivtrafiken, men skatteväxlingen till följd av det har skett på olika nivåer i olika län.

Sammantaget innebär detta att kommuner respektive regioner i olika län inte har samma uppgifter, och därför kan inte de separata skattesatserna för kommunerna och för regionerna jämföras med varandra rakt av. För att kunna jämföra skattesatser över tid och mellan olika län har utredningen beräknat skattesatser med justering för uppgiftsfördelningen i olika län (se faktaruta i avsnitt 3.2.1).

Faktaruta: Beräkning av justerad skattesats

I utredningen används uppgifter om justerad skattesats. Den justerade skattesatsen för en kommun eller region består av den faktiska skattesatsen plus en justeringsfaktor som beskriver skillnaden i ansvarsområden 2020–2024 samt en justering för skatteväxlingar som skett i respektive län i jämförelse med 2025.

Justeringen för skillnader i uppgifter är baserad på SKR:s beräkningar av justerad skattesats. För varje region beräknas en justeringsfaktor som baseras på skillnaden mellan faktisk och justerad skattesats för 2020–2024.

Justeringsmetoden innebär att vid jämförelse av justerade skattesatser mellan olika regioner eller kommuner i olika län under samma år innehåller skillnaden en justering för skatteväxlingar och en justering för skillnader i uppgifter.

Vid jämförelse av skatt för enskilda kommuner eller regioner mellan olika tidpunkter får justeringsfaktorn för uppgiftsskillnader liten eller ingen betydelse, men däremot kan det ha skett skatteväxlingar som har betydelse för jämförelsen och därav är det justerat för dessa.

3.2.2 Skillnader i skattesatser

År 2026 uppgår medelskattesatsen för kommuner och regioner sammantaget till 32,38 procent. Det är 2 procentenheter högre än genomsnittet år 2000. Medelskattesatsen beräknas baserat på hela

¹⁷ 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Undantag gäller dock för Stockholms län där huvudregeln är att regionen ansvarar, och för Gotland där kommunen har ansvaret.

skatteunderlaget i riket, vilket innebär att stora kommuners och regioners skattesats vid en beräkning får större genomslag än små. Hur den kommunala medelskattesatsen i riket utvecklas beror alltså inte bara på hur många kommuner och regioner som höjer eller sänker skatten, utan även på storleken på de kommuner och regioner som ändrar skattesatsen.

I år, dvs. 2026, har 27 kommuner och en region sänkt skatten, och 1 kommun och en region har höjt skatten jämfört med 2025. Den totala skattesatsen för invånarna i en kommun, dvs. kommunens och regionens skattesatser sammantaget, skiljer sig med cirka 6,7 procentenheter mellan olika kommuner. Högst är den för invånare i Dorotea kommun i Region Västerbotten med 35,65 procent och lägst i Österåkers kommun i Region Stockholm med 28,93 procent.

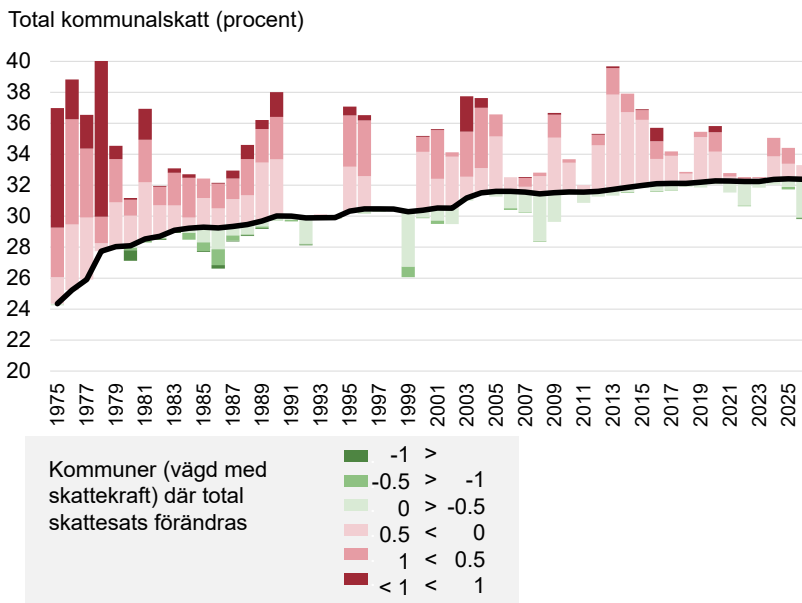
Kommuner som sänkt skatten är ofta växande, storstadsnära kommuner som är något större än mediankommunen. Skattehöjningar görs framför allt av regioner och av de något mindre kommunerna. Det finns dock många exempel på andra typer av kommuner som höjer respektive sänker skatten.

Trots att effekten av en skattehöjning är lägre i kommuner med låg skattekraft vars verksamhet till stor del finansieras av bidrag från inkomstutjämningsystemet (läs mer i avsnitt 5.1.1) har många skattehöjningar gjorts av kommuner som är stora nettomottagare i utjämningsystemet, dvs. de som får mer bidrag från inkomst- och kostnadsutjämningsystemen än de betalar avgifter.

Det är vanligare med skattehöjningar än med skattesänkningar. Skattesänkningar görs också oftare med en lägre procentsats än skattehöjningar. De senaste 20 åren är det dock ytterst få kommuner som höjt skatten med mer än en procent vid ett och samma tillfälle. Figur 3.2 visar de skatteförändringar som gjorts sedan 1970-talet i kommuner och regioner. Under 1970 och 1980-talen genomfördes flest skattehöjningar. De senaste 10 år har höjningar av skattesatsen varit färre än föregående år.

Figur 3.2 Skatteförändringar i kommuner och regioner

Vägt genomsnitt samt antal kommuner där kommunalskatten höjts



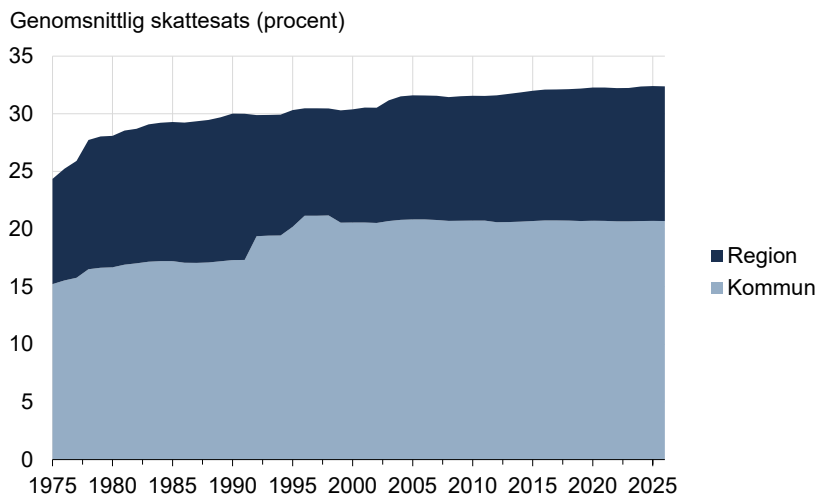
Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB), egna beräkningar.

3.2.3 Utvecklingen sedan 1970-talet

Skattesatserna ökade markant under slutet av 1970-talet i både kommuner och regioner (regioner benämndes landsting till och med 2019). Detta till följd av att välfärdssamhället växte när det offentliga tog ett allt större ansvar för tjänster och service till invånarna. I figur 3.3 visas utvecklingen av kommunalskatterna totalt och uppdelat på regioner och kommuner sedan mitten av 1970-talet och fram till i dag.

Figur 3.3 Skattesats i kommuner och regioner

I procent 1975–2026



Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB).

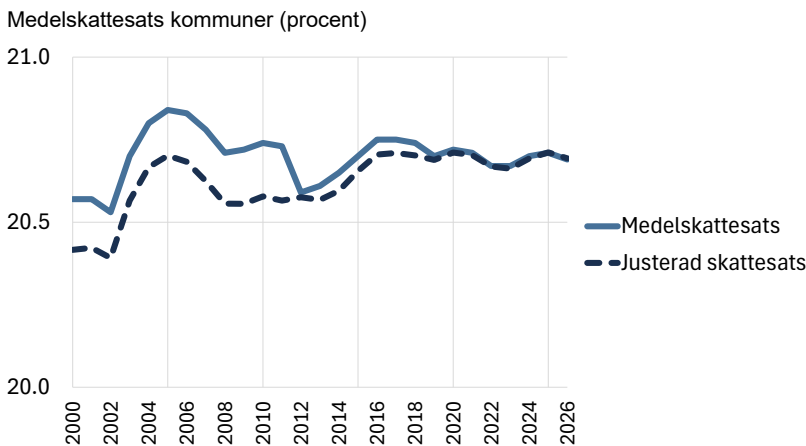
Från 1960-talet fram till 1990-talet tog regionerna successivt över ansvar för hälso- och sjukvård från staten, bl.a. folktandvård, förlösningssverksamhet, psykiatrisk vård, öppenvård och universitetssjukhus. Genom de s.k. Dagmaravtalen 1984 fick regionerna ansvaret för all hälso- och sjukvård, och sedan dess har regionernas skattesatser kontinuerligt höjts. För kommunernas del minskade dock ökningstakten av skattesatser under 1980-talet.

I början av 1990-talet genomfördes flera reformer som påverkade kommunalskatterna, bl.a. en omfattande skattereform. Kommunerna tog över hela ansvaret för lärarna i skolan, dvs. även löner och anställningsvillkor. Stora verksamheter överfördes också från regionerna till kommunerna genom ädelreformen och psykiatrireformen, vilket föranledde en skatteväxling som innebar högre skatter i kommunerna och lägre skatter i regionerna. Samtidigt vidtog staten flera åtgärder för att bromsa utvecklingen med de allt högre kommunalskatterna. Först infördes ett skattestopp 1991–1993, sedan en skattebroms som gällde 1994 och 1997–1999 (detta beskrivs närmare i avsnitt 6.9.2 och 7.3.1). Efter de stora reformerna på 1990-talet har kommunernas skattesatser, till skillnad från regionernas, legat relativt stilla.

3.2.4 Kommunernas skattesatser under 2000-talet

Medelskattesatsen i kommunerna har varit stabil under 2000-talet. Under vissa perioder har nivån varit något högre än i dag, framför allt i samband med och efter lågkonjunkturer och under perioder när statsbidragen varit relativt oförändrade nominellt sett.¹⁸

Figur 3.4 Utveckling av medelskattesats för kommuner



Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), egna beräkningar av justerad skattesats enligt faktaruta i avsnitt 3.2.1.

Efter IT-kraschen i början av 2000 höjde många kommuner skatten och 2005 var medelskattesatsen för kommuner på den högsta nivån under hela 2000-talet, 20,84 procent, vilket kan jämföras med dagens 20,69 procent.¹⁹ Medelskattesatsen sjönk därefter något för att höjas marginellt efter 2008 års finanskris. Mellan 2016 och 2019 steg medelskattesatsen återigen, vilket sammanföll med en period av hög befolkningstillväxt och en långsam ökningstakt av det generella statsbidraget. Statsbidragen höjdes därefter i samband med covid-19-pandemin, och ett antal kommuner sänkte då skatten. Under och efter åren med hög inflation på 2020-talet höjde flera kommuner återigen skattesatsen.

Sammantaget kan alltså konstateras att ett antal kommuner har höjt skattesatsen i samband med att det funnits yttre faktorer som

¹⁸ Siffror från Statistiska Centralbyrån SCB: Skattesats i kommun efter år 2000–2026 (medelskattesatsen är då inte justerad för effekten av verksamhetsförändringar).

¹⁹ Statistiska Centralbyrån (SCB).

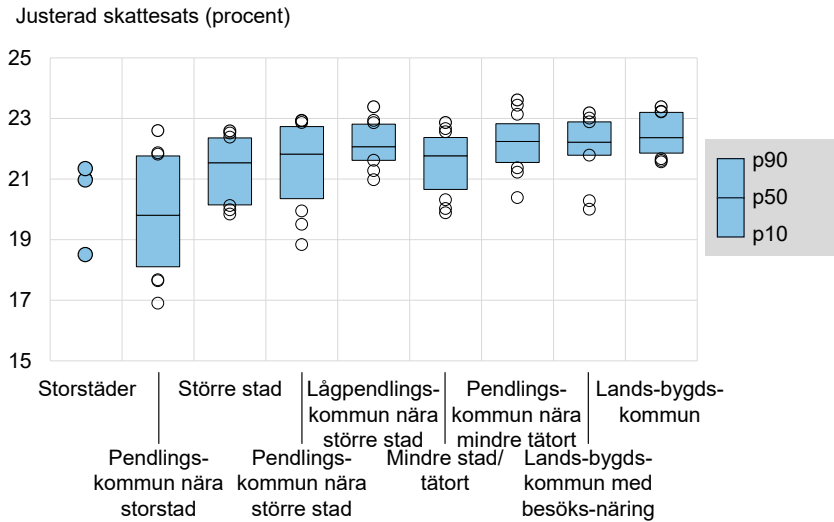
påverkat deras ekonomiska förutsättningar, och att några av dessa men inte alla valt att sänka skatten när läget förbättrats. En möjlig tolkning är att vissa kommuner använt skattesatsen som en regulator för att få ekonomin att gå ihop, och därmed undvika att behöva variera verksamhetskostnaderna under konjunktursvängningar och andra påfrestningar på svensk ekonomi. Det allra vanligaste är dock att kommuner inte ändrar skattesatsen.

Skillnaden i skattesats mellan olika kommuntyper har varit relativt konstant över tid, och skillnaden mellan den högsta skattesatsen i en kommun (23,80 procent) och den lägsta (16,60 procent) är 7,20 procentenheter²⁰. Stora delar av skillnaden förklaras dock av enskilda kommuner med särskilt höga och låga nivåer. Mellan den 10:e och 90:e percentilen är skillnaden i skattesats mindre än 3 procentenheter. Storstäder och förortskommuner som haft befolkningstillväxt har i regel lägre skattesatser än glesbefolkade kommuner som haft befolkningsminskningar.

När skillnader i skattesatser inom olika kommungrupper jämförs med varandra kan det noteras att skillnaderna är störst inom gruppen med pendlingskommuner nära storstad, men även i gruppen med storstäder skiljer sig skattesatserna väsentligt. Generellt sett är det också inom dessa två kommungrupper som de lägsta skattesatserna återfinns.

²⁰ Detta avser faktisk skattesats då ingen hänsyn tagits till skillnaderna i uppdrag. Om sådan hänsyn tas blir skillnaderna mellan de justerade skattesatserna cirka 6,7 procentenheter enligt utredningens beräkningar.

Figur 3.5 Skattesatser per kommuntyp 2026



* Skattesatsen är justerad enligt egna beräkningar, enligt faktarutan

Anm.: Men justerad skattesats menas att skatten justerats med avseende på kommunernas ansvar och uppgiftsfördelning då dessa skiljer sig mellan olika kommuner och regioner. Se faktaruta i avsnitt 3.2.1
 Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och egna beräkningar.

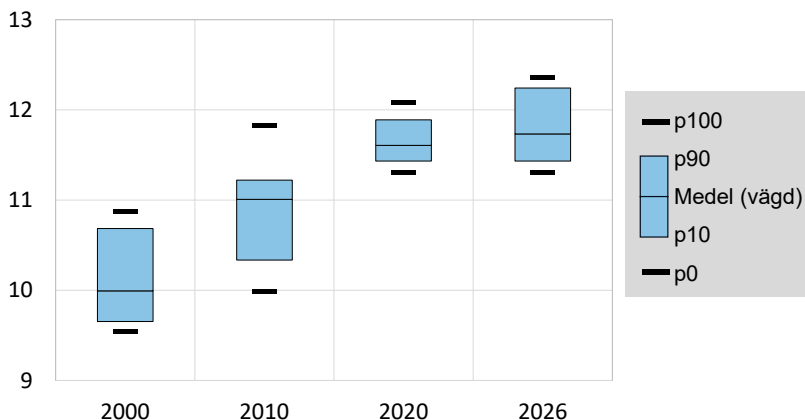
3.2.5 Regionernas skattesatser

I figurerna visas förändringen av spridningen av skattesatser över tid samt förändringen i varje region under perioden.

Figur 3.6 Skattesatser i regioner

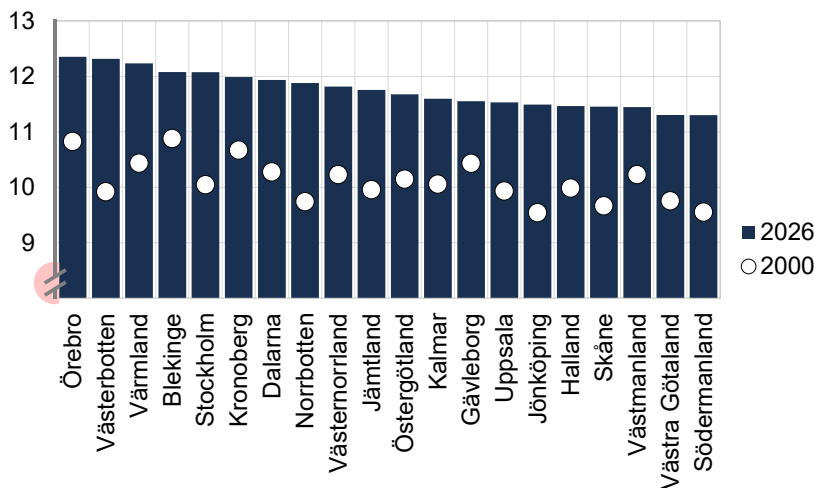
Justerad* skattesats, spridning mellan regioner 2000–2026

Justerad skattesats (procent)



Justerad* skattesats, nivå och förändring per region 2000–2026

Justerad skattesats (procent)



Källa: SKR (Kolada) och egna beräkningar.

*Justerad skattesats har beräknats av utredningen utifrån SKR:s beräkningar av justerad skattesats, men de är inte samstämmiga. Det är dock endast en bedömning av hur stor justering som bör göras för att spegla de olika uppgiftsfördelningarna i kommuner och regioner och nivåerna bör därför tolkas med försiktighet. Alla förändringar mellan år motsvaras dock av faktiska skatteväxlingar eller förändring av skattesatsen.

Skattesatserna har ökat markant i alla regioner sedan 2000. Det gäller även när hänsyn tas till förändringar av ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner inom ett län och där skatteväxling därför skett. Medelskattesatsen är cirka 1,7 procentenheter högre 2026 än den var 2000 (med hänsyn tagen till skatteväxlingar som genomförts). Medelskattesatsen, utan hänsyn till skatteväxlingar, har under 2000-talet ökat med 1,87 procentenheter, från 9,82 till 11,69 procent 2026.

Skattesatserna har under 2000-talet ökat i alla regioner men under olika perioder. År 2000 var skillnaden mellan regionerna större än de senaste åren. Runt 2020 var skillnaden mellan högsta och lägsta skattesats som minst, då flera regioner hade höjt skattesatsen inför det året. Skattesatserna var därefter relativt oförändrade under några år, sannolikt till följd av stora tillskott av statsbidrag under Covid19-pandemin, men sedan 2023 har flera regioner åter höjt skattesatserna.

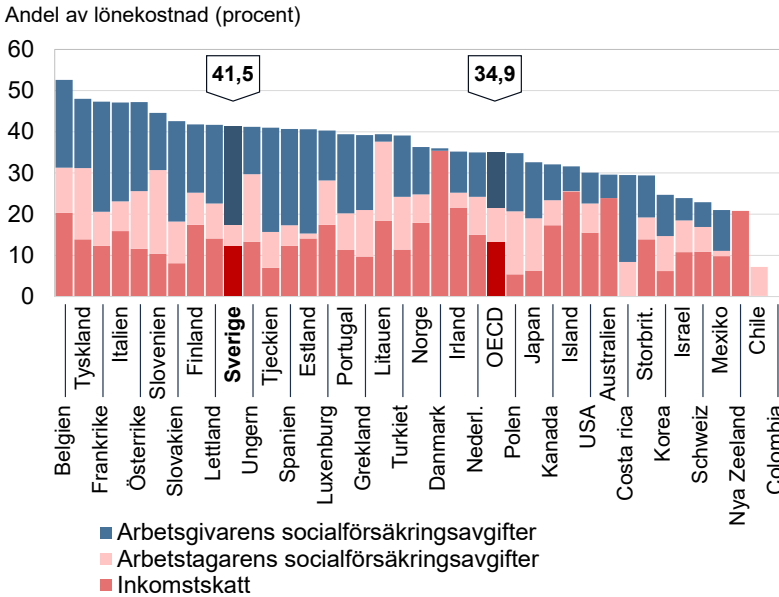
Samtidigt som skattesatserna ökat löpande har regionernas ekonomiska resultat varit relativt svaga. Detta tyder på att regionerna har svårare att få ekonomin i balans än kommunerna, och till skillnad från kommunerna har ingen region lägre skatt nu än vid ingången av 2000-talet.

3.3 Internationell jämförelse av skatter på arbete

Att det inte är oproblematiskt att ta ut skatt på arbete är de flesta forskare överens om. OECD gör regelbundna jämförelser av medlemsländernas skatter på arbete. Även om det inte alltid går att jämföra skatter rakt av och det kan se olika ut beroende på vilka grupper som jämförs, ger OECD:s statistik ändå en bild av hur skattetrycket i Sverige ser ut i ett internationellt perspektiv.

Figur 3.7 Skatt på arbete i OECD

Effektiv skatt på inkomst från lön samt arbetsgivaravgifter 2024



Anm.: Jämförelsen baseras på uppgifter som representerar skatter för en ensamstående löntagare utan barn som tjänar som genomsnittsinkomsten i respektive land.

Källa: OECD (2025a).

Figur 3.7 är baserad på uppgifter från 2024. Den visar en jämförelse av skatten på arbete för en ensamstående individ utan barn som tjänar motsvarande medelinkomsten i respektive land. Skatten är uppdelad på inkomstskatter och socialförsäkringsavgifter som betalas av å ena sidan arbetsgivaren och å andra sidan arbetstagaren.

I Sverige utgörs inkomstskatterna av kommunalskatten, som är den största delen, och den statliga inkomstskatten som motsvarar 20 procent av den årsinkomst som överstiger en viss brytpunkt. Brytpunkten för statlig inkomstskatt 2026 är 660 400 kronor. Socialförsäkringsavgifter som betalas av arbetsgivaren motsvarar svenska arbetsgivaravgifter, och arbetstagarens socialförsäkringsavgifter utgörs i Sverige av den allmänna pensionsavgiften. Den allmänna pensionsavgiften motsvaras av en skattereduktion av samma storlek som minskar inkomstskatten och som finansieras av staten. I praktiken motsvaras det som OECD betraktar som arbetstagarens socialförsäkringsavgifter i Sverige av inkomstskatt.

Skatterna på arbete varierar kraftigt mellan länderna i OECD, från 0 procent i Colombia till 52,6 procent i Belgien. Sverige hamnar över medel bland OECD:s medlemmar med en total skatt på arbete på 41,5 procent av lönekostnaderna.

Det är tydligt att en stor del av skatten på arbete i många länder avser socialförsäkringsavgifter som betalas av arbetsgivaren. I Sverige utgör sådana avgifter, dvs. framför allt arbetsgivaravgifterna, en större andel av skatten än i de flesta andra OECD-länder. Sverige sticker dock inte ut i jämförelsen om man enbart ser till skatt och avgifter som individen betalar, dvs. inkomstskatt och arbetstagarens socialförsäkringsavgifter.

3.4 Konsekvenser av hög inkomstskatt

Intäkter från skatter, t.ex. skatt på arbete, moms och olika punktskatter, är den huvudsakliga finansieringskällan för den offentliga sektorn. Skatter är nödvändiga för att den offentliga verksamheten ska fungera och för en ambitiös välfärd. Beskattningsrätten för kommuner och regioner ger dem möjlighet att agera självständigt inom vissa ramar. Samtidigt kan skatter ha negativa effekter, inte minst när det gäller inkomstskatter och skatt på arbete generellt. I det här avsnittet beskrivs vilka negativa konsekvenser som alltför höga inkomstskatter kan medföra.

3.4.1 Skatter påverkar individers beteende

Skatter innebär kostnader som kan påverka enskilda personers val och handlingsmönster. Om något blir dyrare pga. en skatt är det mindre sannolikt att den enskilde väljer den varan eller tjänsten, och tvärtom. Ibland kan detta vara avsikten med en skatt, vilket gäller s.k. korrigerande skatter. Genom att öka priserna på saker som skapar ogynnsamma miljö- eller folkhälsoeffekter kan individer påverkas att inte köpa sådana varor och tjänster. Därför är det viktigt att beakta vilka beteenden en enskild skatt skapar och minimera de negativa effekter som kan uppstå. Det bör alltid göras en avvägning i fråga om behovet och nyttan av att använda en viss finansieringskälla för skatteuttag och hur det kan påverka beteendet hos den beskattade.

3.4.2 Hög inkomstskatt påverkar arbetskraft och arbetsutbud

Alltför höga skatter på arbete kan få negativa konsekvenser för ett lands samhällsekonomi till följd av de beteenden som skatterna kan föranleda. Hur hög den samhällsekonomiska kostnaden blir beror på två faktorer: dels hur höga skatterna är, dels hur människor reagerar på skatterna.

Höga inkomstskatter kan leda till en minskad vilja att arbeta, i och med att arbete blir mindre lönsamt för den enskilda arbetstagaren. Den ekonomiska effekten av att arbeta mer blir lägre än alternativet att vara ledig, vilket brukar kallas substitutionseffekten: Högre inkomstskatt gör arbete mindre lönsamt i förhållande till fritid. Fritid får alltså ett högre relativt värde jämfört med arbete vilket gör att en individ styr om sin tid mot mer av ledig tid. Det kan också leda till att en individ väljer att inte arbeta överhuvudtaget. Det kan exempelvis handla om föräldrar med småbarn eller äldre personer som närmar sig pensionen som bedömer att värdet av att arbeta, dvs. den faktiska intäkt det ger efter skatt, inte är tillräckligt högt jämfört med alternativet.

Höga inkomstskatter kan också påverka människors yrkesval och vilja att utbilda sig. Utbildning innebär oftast en längre tidsperiod utan inkomster, inte sällan med studielån, och om den förväntade framtida lönen beskattas kraftigt kan det leda till en lägre motivation för att ta de ekonomiska uppoffringar som studietiden innebär.

Vid sidan av substitutionseffekten som innebär lägre incitament för att arbeta och utbilda sig finns en annan effekt av höga skatter som drar i motsatt riktning, nämligen den s.k. inkomsteffekten. Inkomsteffekten innebär att individen som får mindre kvar av lönen efter en höjd skatt, får incitament att arbeta mer för att få mer löneinkomster. En skattehöjning ökar alltså behovet av inkomster för den enskilda arbetstagaren som behöver arbeta mer för att få samma disponibla inkomst som innan skattehöjningen.

I allmänhet leder skattehöjningar i höginkomstländer till en minskning av arbetskraftsutbudet, men i vilken utsträckning det sker beror på hur olika individer uppfattar att de påverkas av nivån på skatten.

Ett exempel på hur substitutionseffekten kan slå i Sverige visas i en forskningsstudie som gjordes 2012.²¹ Studien granskade införandet av det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre 2007. Denna skattereduktion infördes samtidigt som det ordinarie jobbskatteavdraget och omfattade vid införandet personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år.²² I studien jämfördes personer som låg precis över åldersgränsen med de personer som låg precis under. Studien visade en substitutionseffekt med en elasticitet²³ på 0,22 för de som fyllt 65 år och fick ta del av det förstärkta jobbskatteavdraget. Det innebär att arbetstiden för dessa ökade med i snitt 0,22 procent när timlönen efter skatt ökade med 1 procent.

Av detta följer också att arbetstiden torde minska när skatten höjs. IFAU studerade 2022 avtrappningen av jobbskatteavdraget som infördes 2016.²⁴ Marginalskatten höjdes då med 3 procentenheter för dem som tjänade över cirka 50 000 kronor i månaden. Studien följde hur arbetsinkomsterna utvecklades i olika inkomstgrupper före och efter reformen. Med en grafisk metod fann forskarna att arbetsinkomsterna 2016 relativt sett minskade bland dem som fick en högre marginalskatt. Utvecklingen förstärktes 2017, för att sedan stabiliseras 2018. Forskarna bedömde att effekten bland höginkomsttagarna var överraskande tydlig med tanke på att skattehöjningen var ganska liten.

Höga skatter på arbete kan också leda till att arbetstagare väljer att arbeta i och eventuellt flytta till länder med lägre skatter. Det riskerar också att leda till mer svart arbete, vilket i sin tur innebär ett antal negativa konsekvenser för samhället.

Skatteintäkten påverkas av både skattenivå och viljan att arbeta

Substitutionseffekten påverkas av hur hög skatten är och hur hög skatt som arbetstagarna är villiga att acceptera. Den s.k. Lafferkurvan används ibland för att visa sambandet mellan skattesats och skatteintäkter.²⁵ Enligt teorin är sambandet mellan skattehöjningar och

²¹ Laun L (2012) *Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre* och Laun L (2017) *The effect of age-targeted tax credits on labour force participation of older workers*

²² Samma år sänktes också arbetsgivaravgifterna för äldre.

²³ Den elasticitet som avses här mäter hur känsligt utbudet av arbete är för nivån på inkomsten efter skatt. Det mest omtalade måttet på elasticitet mäter hur känslig efterfrågan är för priset på en vara eller tjänst – det kallas då priselasticitet.

²⁴ Miao D m.fl. (2022) *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*.

²⁵ Lafferkurvan har fått sitt namn efter nationalekonomen Arthur B. Laffer.

ökade skatteintäkter inte självklart eftersom det finns lägen där en höjning av skatten i stället leder till minskade intäkter. I ett extremfall där skattesatsen är noll procent är skatteintäkterna noll, men i det andra ytterlighetsfallet med en skattesats på hundra procent förväntas skatteintäkterna också vara noll, eftersom ingen är beredd att arbeta om hela inkomsten går till skatt. Från den första punkten där skattesatsen är noll ökar skatteintäkterna i takt med att skattesatsen höjs, upp till en viss nivå som är den optimala skattesatsen för att maximera den offentliga sektorns skatteintäkter. Om skatten höjs över den nivån sjunker skatteintäkterna igen.

Enligt Laffers teori går det därför att öka intäkterna antingen genom att höja skatten om den ligger under den optimala nivån eller genom att sänka skatten om den redan ligger över denna nivå. Det handlar dock om en teoretisk optimal nivå, och exakt var den punkten finns går inte att säga.

Människors acceptans för hög inkomstskatt är delvis beroende av vad man upplever sig få för nytta av skatten. I ett land med hög grad av korruption, där man uppfattar att en liten andel av skatten går till avsedda ändamål är acceptansen för att betala höga skatter lägre. Där minskar arbetstiden redan vid inkomstskatter på en relativt låg nivå. Invånare som upplever att de får mycket offentlig service och välfärd för den skatt de betalar kan däremot acceptera högre skattesatser.

I förlängningen kan alltså olika nivåer på skattesatser skapa olika beteenden som i sin tur påverkar skatteintäkterna. Detta diskuterades bl.a. när jobbskatteavdraget infördes, dvs. i hur hög grad skattekutningarna skulle kunna vara åtminstone delvis självfinansierande tack vare dynamiska effekter. Riksrevisionen har granskat de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna 2011–2023 och bl.a. bedömt i vilken utsträckning sänkningen av inkomstskatten kan anses självfinansierad.²⁶ Enligt deras beräkningar har regelförändringarna lett till att inkomstskatten har sänkts med nästan 100 miljarder kronor. Bedömningen var att förändringarna på lång sikt kan leda till högre sysselsättning och fler arbetade timmar, vilket skulle innebära att skattesänkningarna delvis finansierat sig själva, även om självfinansieringsgraden är låg.

²⁶ Riksrevisionen (2023) *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023*.

3.4.3 Hög skatt påverkar konsumtionsutrymmet

Hushållens konsumtion påverkar konjunkturen och har därigenom stor betydelse för samhällsekonomin. Konsumtionsutrymmet styrs bl.a. av den disponibla inkomsten. När den ökar förväntas konsumtionen att öka och tvärt om vid en minskning av den disponibla inkomsten. Detta mönster gäller i synnerhet för dem med lägst inkomster. Det hänger ihop med att de grupperna generellt sett har ett litet konsumtionsutrymme och därför är mer priskänsliga och prioriterar nödvändiga inköp som matvaror, kläder och hushållsartiklar. En stor del av deras disponibla inkomst går till inhemsk konsumtion och en mindre del till sparande och konsumtion utanför landets gränser.

Den disponibla inkomsten och därmed konsumtionsutrymmet påverkas av skattenivåerna. Med höga inkomstskatter minskar den disponibla inkomsten och tvärtom. Det innebär att låg inkomstskatt, särskilt för dem med lägre inkomster, och i synnerhet under lågkonjunktur, sannolikt skulle stärka konjunkturen och samhällsekonomin. Detta är också en faktor som är viktig att beakta när det gäller nivån på de kommunala skattesatserna.

3.4.4 Inkomstskatter är nödvändiga trots negativa effekter

Som framgår av redovisningen ovan medför höga inkomstskatter vissa negativa effekter. Den skattebas som kommuner och regioner har att tillgå för närvarande är just förvärvsinkomster, vilket innebär svåra avvägningar mellan behovet av finansiering och de konsekvenser som skattehöjningarna kan leda till. Efterfrågan på välfärdstjänster ökar i takt med ökat välstånd samtidigt som den demografiska försörjningskvoten ökar. Det leder till ett behov för kommuner och regioner att finansiera en ständigt expanderande verksamhet, samtidigt som skatten på arbete i Sverige, som vi beskriver i avsnitt 3.3, redan är något högre än genomsnittet i OECD, även om den under 2000-talet har sänkts, främst till följd av jobbskatteavdraget som infördes med början 2007. Frågan är om det finns alternativa skattebaser för kommunsektorn, för att minska risken för negativa konsekvenser till följd av höga inkomstskatter.

Diskussionen om framtidens finansiering av kommunsektorn har tilltagit på senare år i takt med att kommunalskatterna ökat och

samtidigt som staten genomfört flera åtgärder för att sänka skatterna på arbete. För att välfärdsverksamheterna ska kunna fungera med dagens ambitionsnivå krävs en finansieringskälla som är tillräckligt stor, jämnt fördelad över riket och som ger en viss värdesäkring över tid genom att utvecklas i någorlunda takt med kostnaderna. En skattebas bör också vara relativt okänslig för konjunktursvängningar, eftersom kommunsektorns verksamheter ska fungera oavsett konjunkturläget.

För att sänka nivån på de kommunala inkomstskatterna skulle alternativa skattebaser kunna införas. Dessa skulle kunna vara skatt på kapitalinkomster eller på fastigheter.²⁷ I jämförelse med sådana potentiella skattebaser är det dock bara beskattning av arbetsinkomster som räcker till för att finansiera en stor lokal och regional offentlig sektor. Andra skattebaser skulle inte vara tillräckliga för att kunna finansiera dagens utgifter. Inkomstskatt anses alltså vara den enda skattebas som i relativt hög grad uppfyller kriterierna för en lämplig finansieringskälla.²⁸

Det är mot denna bakgrund för närvarande svårt att se alternativ till dagens ordning med kommunal inkomstbeskattning.

3.5 Diskussion och slutsatser

Inkomstskatterna utgör den viktigaste finansieringskällan för den kommunalsektorn. Genom den kommunala beskattningsrätten kan kommuner och regioner påverka sina intäkter och därmed utforma verksamheten efter lokala behov och prioriteringar utan att vara helt beroende av statliga medel.

Kommunalskatterna ökade kontinuerligt under 1970- och 1980-talen. Sedan millennieskiftet har skattesatserna legat relativt stabilt för kommunernas del sett till den genomsnittliga skattesatsen. Det finns dock stora variationer mellan olika kommuner när det gäller skattesatsnivån.

²⁷ Den kommunala fastighetsavgiften anses trots sin benämning vara en skatt, men eftersom staten bestämmer både underlag och storlek på avgiften och avgifterna tas in av Skatteverket anses det vara en statlig skatt (prop. 2007/08:27 s. 70).

²⁸ Flera nationalekonomiska forskare, bl.a. Åsa Hansson i *Digitaliseringens Konsekvenser för skattesystemet* (Hansson Å, 2023) har lyft fram en problematik när det gäller förvärvsinkomster som skattebas i och med att en större del av arbete görs digitalt och att människor i allt högre grad flyttar mellan olika länder.

Utvecklingen ser annorlunda ut i fråga om regionerna. Deras skattesatser har stigit markant och kontinuerligt även under 2000-talet, om än i olika takt i olika regioner.

Skatten på arbete ligger över medel i Sverige i jämförelse med övriga OECD. En förklaring till de höga skatterna är förutom kommunalskatter, höga arbetsgivaravgifter.

Alltför höga inkomstskatter ger negativa effekter till följd av skatternas påverkan på enskildas beteenden. Det handlar bl.a. om att det medför lägre incitament för att arbeta och utbilda sig, vilket i sin tur kan påverka tillväxten. Om skattenivåerna blir för höga finns dessutom en risk att skattebasen urholkas, exempelvis genom minskat arbetsutbud, ökad skatteplanering eller minskad produktivitetstillväxt.

Med tanke på de negativa konsekvenser som kan följa med alltför höga inkomstskatter är det rimligt att undersöka vilka incitament som finns för att hålla skatten så låg som möjligt.

4 Kostnader och intäkter i kommunsektorn

I kapitlet beskrivs faktorer som påverkar kommunernas och regionernas kostnader och intäkter och därmed möjligheter till att hålla en låg skattenivå, samt även vad staten kan göra för att minska kostnadstrycket i kommunsektorn. Kapitlet består av tre delar:

- En analys av faktorer som påverkar skillnader i kostnadsstruktur mellan kommuner och regioner.
- En analys av större makroekonomiska rörelser som skapar ett kostnadstryck i kommunsektorn.
- En analys av hur statens agerande påverkar sektorns möjligheter att hålla låga skattesatser.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet.

- Det finns stora skillnader i kostnadsstruktur mellan kommuner och mellan regioner. Det sker inte utjämning inom alla områden och utjämningen som sker är inte fullständig.
- Det går att motivera skillnader i skattesatser på olika sätt, men det är viktigt att prioritering mellan områden sker efter en medveten avvägning i kommunen eller regionen, vilket kräver interna analyser.
- Kommunsektorns kostnader påverkas mycket av demografisk utveckling, urbanisering och stora investeringscykler.
- Statens agerande och invånarnas förväntningar påverkar kommunala kostnader och det finns utrymme att minska kostnadstrycket. Bland annat gäller detta:

- Användningen av riktade bidrag.
 - Finansieringen av nya uppgifter.
 - Utrymmet för finansiering genom avgifter.
 - Myndigheters förväntningar och krav på kommuner och regioner.
 - Ökade förväntningar från invånare samt nya behandlingsmetoder driver kostnader i vården.
- Lägre kostnadstryck innebär inte automatiskt skattesänkningar, men det skapar ett utrymme för det och minskar sannolikt behovet av skattehöjningar.

4.1 Faktorer som påverkar kostnader och intäkter i kommuner och regioner

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten innebär att kommuner och regioner har stor handlingsfrihet när det gäller vilken verksamhet som ska bedrivas och hur det ska göras. Kommuner och regioner får själva bestämma nivån på kommunalskattesatsen och har ett långtgående eget ekonomiskt ansvar. Samtidigt utgörs en stor del av de kommunala verksamheterna av obligatoriska uppgifter som staten genom lag ålägger kommuner och regioner att tillhandahålla (se avsnitt 3.1.1). Även grunderna för kommunernas och regionernas organisation liksom grunderna för ekonomistyrningen är reglerad av staten genom lag, bl.a. i kommunallagen.¹

Detta innebär att även om det obligatoriska uppdraget och de generella ramarna för kommunal verksamhet är samma för alla kommuner respektive regioner finns det förhållandevis stora skillnader i ambitionsnivåer och i fråga om hur mycket och vilken frivillig verksamhet som bedrivs, och även när det gäller vilka intäkter som kommuner och regioner får in. Därutöver finns andra förutsättningar som både kan medföra stora skillnader och likheter.

I detta avsnitt beskrivs övergripande vilka dessa skillnader och likheter och olika förutsättningar är. Det redovisas också vilka skillnader i förutsättningar som omfattas av det kommunalekonomiska

¹ 11 kap. kommunallagen (2017:725) och lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

utjämningsystemet, och det ges en bild av hur man kan se på utjämnning mellan kommuner och regioner utifrån likvärdighet och handlingsfrihet.²

4.1.1 Sänkta kostnader leder inte alltid till sänkta skattesatser

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning, vilket bl.a. omfattar att det ska finnas en balans mellan kostnader och intäkter. Om en kommun eller region har höga kostnader behöver de också ha höga intäkter för att kunna balansera resultatet.³

En höjd skattesats är ett av flera olika sätt en kommun eller region har till sitt förfogande att säkerställa en god ekonomi. Skatt är den främsta finansieringskällan för kommunsektorn och det skarpaste medlet kommuner och regioner kan använda för att finansiera förändringar i kostnadsstrukturen.

Om intäkterna ökar eller kostnaderna minskar, eller om en kommun eller region uppnår en effektivisering uppstår, allt annat lika, ett ekonomiskt utrymme. Detta kan användas till att konsolidera ekonomin eller sänka kommunalskattesatsen, men det kan också användas till att utöka verksamheten eller göra satsningar. Låga eller minskade kostnader leder därför inte automatiskt till en sänkt skattesats, även om ett lågt kostnadsläge är en förutsättning för att kunna ha en långsiktigt hållbar låg skattesats. I kapitel 5 diskuteras vad som kan ligga bakom kommuners och regioners beslut om nivå på skattesatsen.

4.1.2 Skillnader i kostnadsstruktur

Kommuner och regioner har sinsemellan stora skillnader i struktur på befolkning, geografi och näringsliv som ger upphov till olika förväntningar och krav på verksamheterna. Verksamheterna kan delas in i kostnader för obligatoriska verksamhet där det finns ett utjämningsystem som jämnar ut resurser baserat på strukturella

² Se även avsnitt 5.1.1.

³ Höga intäkter i relation till kostnaderna som ger ett högt resultat kan behövas om en kommun eller region har ett högt investeringstempo om den samtidigt vill undvika en ökande skuldsättning.

kostnader, och frivillig verksamhet där det inte sker någon utjämning.

Det kommunala utjämningssystemet jämnar ut förutsättningarna mellan kommuner och mellan regioner baserat på strukturella kostnader inom verksamhetsområden som är obligatoriska.

Man kan skilja på vad som omfattas av utjämningssystemet mellan kommuner mellan regioner. Det finns vissa kostnader inom obligatoriska verksamhetsområden som ändå inte omfattas av utjämning och det finns frivilliga verksamhetsområden som inte omfattas av utjämning.

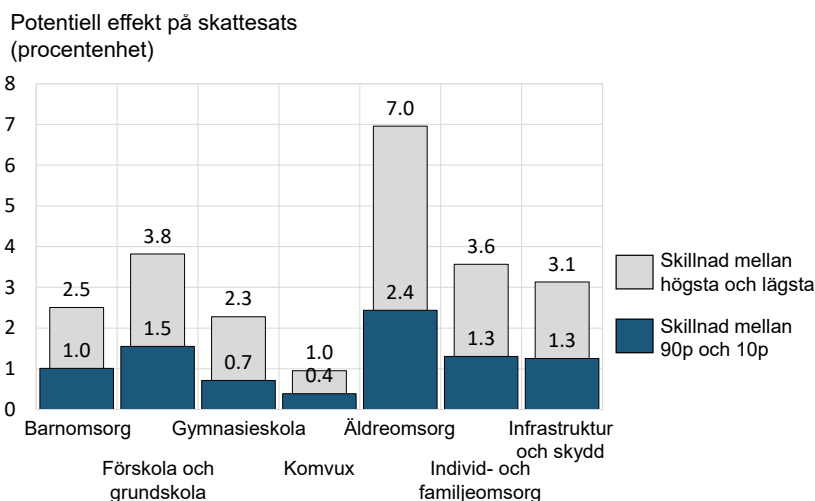
Kostnader som är föremål för utjämning

En stor del av kostnaderna inom kommunsektorn finns inom områden som är föremål för utjämning. Det finns en löpande diskussion om hur väl utjämningssystemet fungerar för att spegla de strukturella kostnadsskillnader som finns inom respektive verksamhetsområde. Kostnadsutjämningen ska baseras på faktorer som är opåverkbara för kommunen. Denna princip är inte utan undantag då det finns exempel på variabler som, åtminstone på lång sikt, baseras på kommunernas beteende.

Kostnadsutjämningen för kommuner består i dagsläget av nio modeller och i var och en av dessa beräknas en standardkostnad för varje kommun som utgör grunden för utjämning. De olika modellerna fungerar på olika sätt och fungerar olika väl, men ger en långtgående utjämning utifrån skillnader i strukturella förutsättningar som kunnat uppmätas på generell nivå.

För att jämföra vilka kostnadsskillnader som kan ha betydelse för skillnader i skattesats går det inte bara se till hur stora skillnaderna är mellan kommunernas nettokostnader eftersom en stor del av nettokostnaderna kompenseras genom kostnadsutjämningssystemet. I stället kan man studera hur mycket de faktiska kostnaderna avviker från de strukturella kostnaderna enligt utjämningssystemet, också kallat standardkostnadsavvikelser. I figur 4.1 framgår standardkostnadsavvikelser för sju av nio delmodeller av kostnadsutjämningen för kommuner. Figuren visar den potentiella effekten på skattesatsen i respektive kommun.

Figur 4.1 Skillnad i standardkostnadsavvikelser mellan kommuner för kostnader som utjämnas, år 2024



Not: Verksamhetsövergripande kostnader och kollektivtrafik är exkluderade från jämförelsen. Verksamhetsövergripande kostnader saknar tydlig jämförelsepunkt med nettokostnader och ansvaret för kollektivtrafik ser olika ut i olika län.

Källa: Kolada/SKR, egna beräkningar

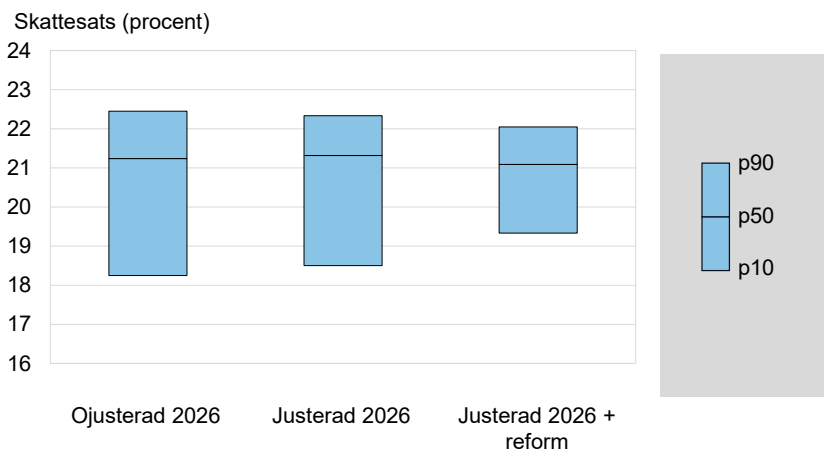
I figuren kan man se att äldreomsorgen är det område som beräknas ha störst betydelse för skillnader i skattesats mellan kommunerna. Skillnaderna i kostnadsavvikelsena inom äldreomsorgen mellan den kommun som har störst positiv respektive negativ avvikelse från den beräknade standardkostnaden motsvarar sju procentenheter i kommunalskatt. Ser man endast till skillnaderna mellan den 10:e och 90:e percentilen motsvarar kostnadsskillnaderna fortfarande 2,4 procentenheter. Näst störst betydelse har skillnader i kostnader för förskola och grundskola där skillnaden i kostnadsavvikelse mellan 10:e och 90:e percentilen är 1,5 procentenheter.

Med jämna mellanrum är utjämningsystemet föremål för översyn. Den senaste översynen gjordes av Utjämningskommittén 2022 och presenterades i betänkandet *Nätt och jämnt* (SOU 2024:50). I figur 4.2 framgår en illustration av hur skattesatserna skulle påverkas om utjämningskommitténs förslag på förändringar av kostnadsutjämningsystemet och strukturbidraget genomfördes och om alla intäktsförändringar omsattes i förändrad skattenivå. Effekterna av de förändringar som föreslogs av kommittén gör att utjämningen blir

mer långtgående och skillnaderna skulle minska mellan kommunerna. I figuren framgår också hur stor del av skillnaderna som beräknas utgöras av olika uppgiftsfördelning mellan kommuner och regioner i respektive län. Skillnaderna mellan den 90:e och 10:e percentilen minskar med knappt en halv procentenhet om man justerar för hur uppgiftsfördelningen mellan kommun och region skiljer sig mellan olika län. Om utjämningskommitténs förslag skulle genomföras och effekterna skulle omsättas i förändrade skattesatser (kommuner som får ökade intäkter sänker skatten och kommuner som får minskade intäkter höjer skatten) skulle skillnaderna minska ytterligare med cirka 1,1 procentenhet och skillnaderna skulle då vara cirka 2,7 procentenheter mellan 90:e och 10:e percentilen enligt denna utrednings beräkningar.

Figur 4.2 Potentiella skatteeffekter för kommunerna av förslagen från 2022 års utjämningskommitté

Spridning av skattesats mellan hög och låg samt potentiell effekt av förslaget som presenteras i SOU 2024:50 (endast förslagen om förändrad kostnadsutjämning och strukturbidrag)



Not: Antagande för effekten av förslaget om förändrad kostnadsutjämning är att kommuner höjer och sänker skatten i linje med förändring av intäkter som beräknas ske till följd av utjämningskommitténs förslag.

Spridningsmättet är vägt med befolkningen. Dvs. 10 procent av befolkningen bor i kommuner över p90 och 10 procent av befolkningen bor i kommuner med skatt lägre än p10. Obs ger ett annat resultat än om man bara ser till tiondelar av antalet kommuner.

Källa: Finansdepartementet, Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), egna beräkningar.

Kostnader inom verksamhetsområden där utjämning inte sker

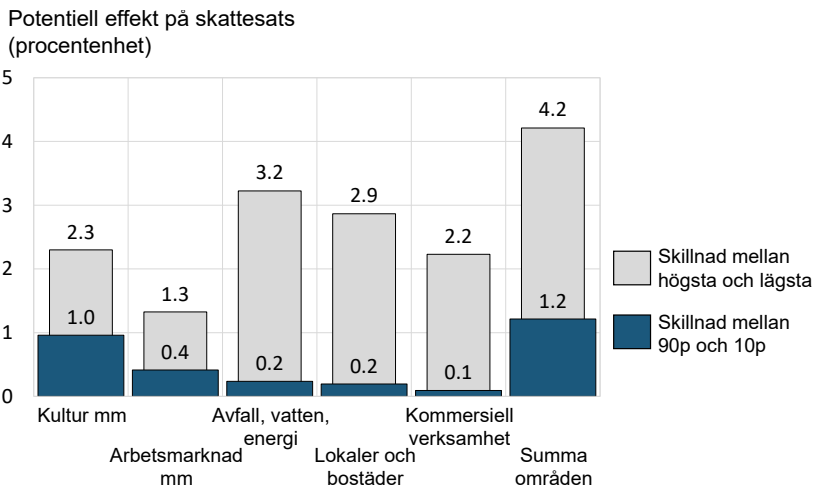
Det finns ett antal områden där kommuner och regioner bedriver verksamhet som är frivillig och därför inte omfattas av utjämnings-systemet. Det gäller bl.a. kultur- och fritidsområdet såsom exempelvis idrottsanläggningar, kulturskola, elljusspår, fritidsgårdar eller teatrar. Det kan också röra sig om arbetsmarknadsinsatser och verksamhet för att skapa ett gott företagsklimat i kommunen.

Det finns också exempel på verksamhet som visserligen inte är obligatorisk men som på grund av obligatoriska uppgifter ändå krävs för att uppgifterna ska kunna fullgöras. Det finns t.ex. ingen lagreglerad skyldighet för en kommun att ha en simhall. Däremot är det en obligatorisk uppgift att ha simundervisning i skolan, vilket gör att det i princip är nödvändigt för alla kommuner att se till att det finns tillgång till en simhall för skolorna.

Förutsättningarna för att tillhandahålla t.ex. en simhall kan variera starkt mellan kommuner. I en glesbygdskommun med få invånare kan kostnaderna bli höga för sådana verksamheter, särskilt om det är ett fåtal personer som brukar anläggningen. En kommun med fler invånare eller som befinner sig i en mer tätbefolkad region har fler valmöjligheter. De kan få ned kostnaden per person för en anläggning genom att helt enkelt dela den på fler invånare. De kan också samarbeta med andra kommuner eller privata företag. I glesa regioner kan det också finnas förväntningar på att kommunen intar en större roll inom vissa verksamhetsområden än i mer tätbefolkade regioner. Det kan exempelvis gälla kulturverksamheter, där glesa kommuner inte har samma tillgång till statliga och privata teatrar, kulturevenemang och museer som storstads- och storstadsnära kommuner.

I figur 4.3 visas en sammanställning av nettokostnaderna för områden som inte omfattas av utjämning och vilken betydelse dessa skulle kunna ha för skillnader mellan kommuner i skattesats. Varje stapel i figuren visar skillnaden mellan 90:e percentilen och 10:e percentilen, där de 10 procent av kommunerna som har de högsta och de 10 procent kommuner som har de lägsta kostnaderna är borträknade.

Figur 4.3 Kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet som inte omfattas av utjämning, genomsnitt för 2022–2024



Anm.: Figuren visar skillnader i kostnader per invånare omräknade till effekt på skattesatsen (hur många procentenheter skatt respektive kostnad motsvarar). De mörka staplarna redovisar skillnaden mellan kommuner på 90e och 10e percentilen per kategori, och de ljusa staplarna redovisar skillnaden mellan kommunen med högst nettokostnader och kommunen med lägst nettokostnader. De redovisade områdena är endast en grov indelning i syfte att fungera som illustration för denna rapport.

Kultur m.m. i bilden avser både kultur och fritid.

Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB)/Räkenskapssammandraget, egna beräkningar.

Figuren visar ett genomsnitt för tre år. Syftet är att få en bättre bild över kommunernas långsiktiga finansiering eftersom kostnader och intäkter kan fluktuera avsevärt mellan år. Bilder ger en översiktlig bild av den potentiella betydelsen av olika områden för skillnader i skattesatser mellan kommuner. I redovisningen framgår endast områden som inte omfattas av utjämning. Det kan också finnas delar av områden som ingår i kostnadsutjämningen, men där enskilda delar inte är medräknade och därför inte utjämnas. Sammanställningen visar nettokostnader, vilket även omfattar intäkter som finns inom verksamheterna. Verksamhetens intäkter skiljer sig från skatteintäkter och finansiella intäkter på det sätt att de är knutna till en tjänst. Det går dock inte helt att skilja ut intäkterna från kostnaderna eftersom ökade kostnader i olika omfattning kan finansieras av avgifter.

Figuren visar att det i de flesta kommuner är kultur- och fritidsområdet som är det område som har störst betydelse för skillnader

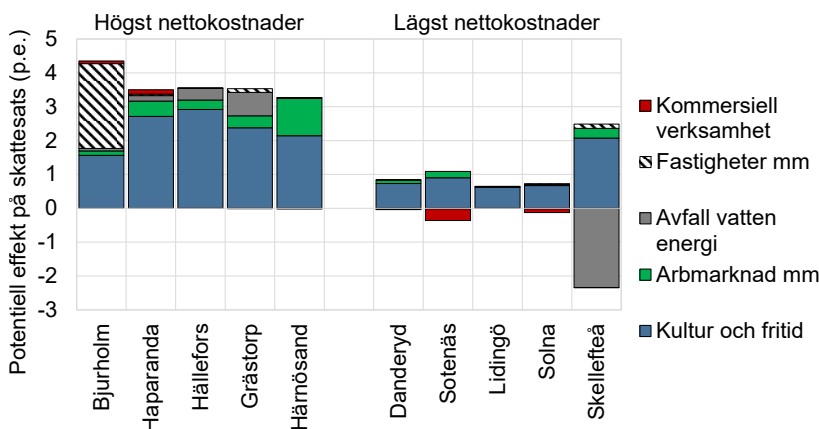
i nettokostnader. I området ingår kulturverksamhet, idrott, fritids-
gårdar m.m.

Inom det som kallas avfall, vatten, energi finns de största skillnaderna om man främst tittar på skillnaden mellan högsta och lägsta nettokostnadsnivån i kommunerna. Detta beror främst på att ett fåtal kommuner har stora nettointäkter bland annat från kommunala el- och värmeverk.

I figur 4.4 visas några exempel på kommuner med höga och låga nettokostnader inom de områden som identifierats som verksamhetsområden där kommuner lägger stora kostnader men där det inte sker någon utjämning mellan kommunerna.

Figur 4.4 Kommunerna med högst och lägst nettokostnader

Kostnaders potentiella påverkan på kommunal skattesats, genomsnitt 2022–2024



Anm.: De redovisade områdena är endast en grov indelning i syfte att fungera som illustration för denna rapport.

Källa: SCB/Räkenskapssammandraget, egna beräkningar.

Figuren kan ses som illustrerande exempel på vilka skillnader som kan finnas mellan kommuner i kostnadsstruktur. Figuren visar ett genomsnitt för tre år. Orsakerna till höga nettokostnader inom dessa områden samlat kan variera mellan kommuner. I Skellefteå finns t.ex. ett kommunalt kraftverk vilket ger stora intäkter i kommunen och låga nettokostnader. Detta kan i sin tur finansiera en högre ambition. Bland kommuner med höga kostnader sticker området kultur och fritid ut. Som konstaterats ovan kan det vara en utmaning för

vissa kommuner att ha ett visst utbud av verksamheter eller anläggningar, särskilt i fall där invånarantalet sjunker och färre ska finansiera anläggningar som kan vara svåra att skala ned.

Effektivitet, åtagande och ambitionsnivå

De frivilliga verksamheterna, dvs. möjligheten för en kommun att besluta om åtagande utöver de obligatoriska verksamheterna är en viktig del av självstyret. Gränsen mellan frivilligt åtagande, ambitionsnivå och effektivitet är inte alltid helt tydlig. Ett självpåtaget åtagande är om en kommun ägnar sig åt en verksamhet där det inte finns något statligt krav i grunden men det kan också vara att en kommun har beslutat att ha en högre ambitionsnivå än vad som krävs enligt de föreskrifter som styr verksamheten. Att kommuner och regioner är självstyrande med ett eget demokratiskt mandat i grunden gör att organisationen har möjlighet att agera utan central detaljstyrning. Kostnaden för ett självpåtaget kommunalt åtagande kan i sin tur påverka nivå på skatten i kommunen.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet ger ramar som skapar normer för ambitionsnivån för de obligatoriska verksamheterna i kommuner och regioner, inte minst genom att de har möjlighet att analysera verksamheten utifrån standardkostnadsavvikelser.⁴ Men kommunernas frivilliga verksamheter, olika ambitionsnivå eller intäkter från exempelvis energibolag gör att den totala nettokostnadsnivån och även skattesatsen kan påverkas. Kostnadsavvikelser som enskilt mått säger alltså inte allt om hur kostnadseffektivt en kommun bedrivs, men måttet tjänar som en bra utgångspunkt för en diskussion i kommuner och regionerna om verksamhetens produktivitet. Det säger dock inte om en hög avvikelse beror på en medvetet hög ambitionsnivå eller om det beror på låg produktivitet.

4.1.3 Skillnader i intäktsstruktur

Liksom på kostnadssidan finns sker en omfattande utjämning av kommunernas och regionernas intäkter. Detta görs för att skapa likvärdiga förutsättningar att finansiera verksamheten.

⁴ Standardkostnadsavvikelse avser skillnaden mellan den förväntade kostnaden som baseras på beräkningar utjämningsystemet och den faktiska kostnaden.

Intäkter som utjämnas: skatt och statsbidrag

Kommunal inkomstskatt utgör den största delen av kommunsektorns finansiering. Samtidigt varierar skattekraften stort mellan kommunerna respektive mellan regionerna. För att de ekonomiska förutsättningarna ska vara likvärdiga behövs därmed en långtgående kommunalekonomisk utjämning. Genom inkomstutjämningsystemet, som fördelar om resurser mellan kommuner och mellan regioner för att jämna ut skillnader i skattekraft, sker den största utjämningen av resurser. Genom inkomstutjämningsystemet fördelas också de generella statsbidragen.

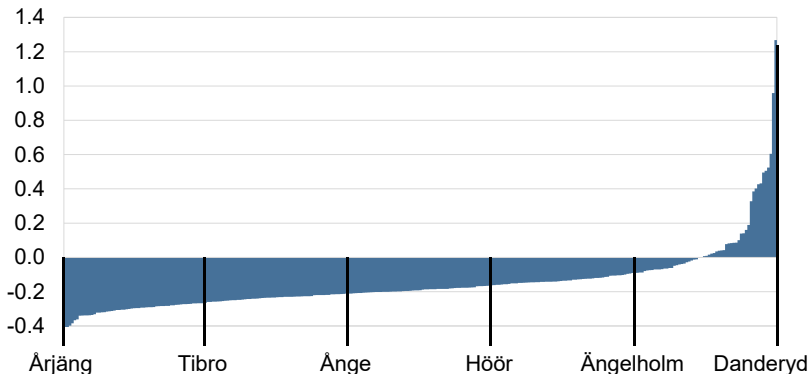
Inkomstutjämningen som baseras på skillnader i skattekraft är dock inte fullständig, utan utjämnar inkomster från skatter till 85 procent för kommuner som är nettobetalare i systemet och 95 procent för kommuner som är nettomottagare.⁵ För regioner är motsvarande utjämningsfaktorer 85 respektive 90 procent. Systemet utgår ifrån att kommuner och regioner med hög skattekraft bör få viss relativ nytta av att invånarna har höga inkomster, eventuellt i syfte att skapa en drivkraft för framför allt kommuner att bedriva en lokalpolitik som leder till ekonomisk utveckling och att invånarnas inkomster ökar. Det innebär dock att det finns en skillnad mellan kommuner och mellan regioner som inte utjämnas. I figur 4.5 illustreras hur stor potentiell förändring i skattesats för kommuner som hade kunnat ske per kommun om utjämningen av skatteunderlaget ökade till 100 procent.

⁵ För en utförligare beskrivning av utjämningsystemet, se Utjämningskommitténs betänkande SOU 2024:50, *Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*.

Figur 4.5 Konsekvenserna av ökad inkomstutjämning för kommuner

Potentiell effekt av att öka utjämningen av skatteunderlag till 100 %

Potentiell effekt på skattesats
(procentenheter)



Anm.: Bilden visar hur många procentenheter kommuner skulle kunna sänka respektive höja skattesatsen med, allt annat lika, om inkomstutjämningen var total (potentiell effekt i procentenheter av skattesatsen). Effekten är relativt liten för de flesta kommuner, men i några kommuner skulle konsekvensen bli omfattande.

Källa: SCB, egna beräkningar.

I figuren framgår att det för de flesta kommunerna inte har avgörande betydelse för kommunens ekonomi att skattesatserna inte utjämnas fullt ut. Skulle utjämningen utökas till 100 procent skulle skillnaderna mellan 90:e och 10:e percentilen av kommuner potentiellt kunna minska med 0,3 procentenheter, vilket inte är av avgörande betydelse för skattestrukturen i landet.

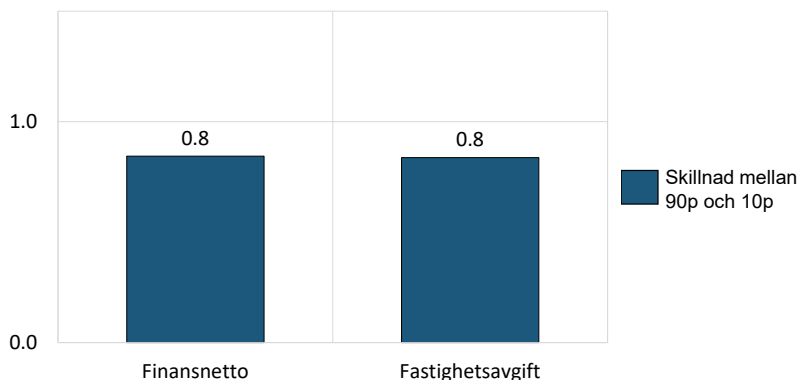
Effekten är relativt liten för de flesta kommuner, men i några kommuner skulle konsekvensen bli stor då vissa kommuner sticker ut med särskilt gott skatteunderlag. Skulle utjämningen öka till 100 procent skulle Danderyd, som har det starkaste skatteunderlaget, behöva höja skatten med 1,3 procentenheter för att bibehålla samma nivå på intäkterna och om hela omfördelningen omsattes i skatteförändringar skulle skillnaden mellan kommunen med högst respektive lägst skattekraft minska med cirka 1,7 procentenheter.

Större intäkter som inte ingår i utjämningsystemet

Mellan 17 och 20 procent av kommunernas intäkter kommer från annat än inkomstskatt och generella statsbidrag.⁶⁶ De riktade statsbidragen redovisas oftast som verksamhetsintäkter och motsvarar cirka 5 procent av intäkterna. Två större intäktskällor för många kommuner är intäkter från finansiella tillgångar samt intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Ingen av dessa intäktskällor utjämnas, men kan i vissa fall ha stor betydelse för den kommunala ekonomin. I figur 4.6 visas skillnaderna mellan kommuner med avseende på vilken potentiell effekt dessa intäktskällor har på skattesatsen i kommunen. Både finansiella kostnader och intäkter redovisas, dvs. finansnettot. Eftersom kostnader och intäkter ofta hänger ihop blir det missvisande att endast redovisa intäkter.

Figur 4.6 Skillnader mellan kommuner i intäkter som inte omfattas av utjämning, genomsnitt för 2022–2024

Potentiell effekt på skattesats
(procentenhet)



Anm.: Figuren visar skillnader i intäkter per invånare omräknade till effekt på skattesatsen i procentenheter. Staplarna redovisar skillnaden mellan kommuner på 90e och 10e percentilen per kategori.

Källa: SCB/Räkenskapssammandraget, egna beräkningar.

I figur framgår att skillnaderna mellan den 10:e och 90:e percentilen med avseende på kommuners inkomster från fastighetsavgift respektive finansnetto per invånare är cirka 0.8 procentenheter i potentiell effekt på skattesatsen. Om man jämför den kommun som hade högst

⁶⁶ Olika procentsats olika år bl.a. beroende på hur höga de riktade statsbidragen är.

intäkt med den som hade lägst intäkt som andel av skattekraften så blir skillnaderna större. Figuren ovan och tidigare liknande figurer visar ett genomsnitt för tre år. Finansnettot är kan variera kraftigt mellan åren eftersom måttet även fångar upp avyttringar av tillgångar som ger intäkter som har stor betydelse för kommunernas ekonomi. Därför visas inte kommunerna med de högsta jämfört med lägsta finansnettot i figuren ovan.

Finansnettot påverkas till stor del av historiska beslut. Många kommuner har gjort investeringar eller avyttringar som påverkat kommunernas intäkter över lång tid.

Det finns även andra intäkter för kommunerna som inte omfattas av utjämning, vilket kan göra att kommunernas skattesatser skiljer sig åt. Cirka 5 procent av kommunernas intäkter kommer från hyror och arrenden, exploatering och försäljning av mark. Kommuner kan sälja mark eller andra tillgångar och på det sättet få ökade intäkter, men marken är en ändlig resurs och kommuner som själva äger sin mark har större möjlighet att påverka framtida användning av marken.

Något som också skiljer sig mellan kommunerna är avkastning från egna bolag. Det är dock främst avkastningen från energibolag som kommunerna helt kan besluta om nivån på då de verkar på en konkurrensutsatt marknad. De kommuner som har energibolag har normalt sett därför betydligt större intäkter än kommuner som saknar detta. Det finns 150 elbolag i Sverige och många av dessa ägs av kommuner. I synnerhet under perioder med höga energipriser har avkastningen från energibolag kunnat stärka enskilda kommuners kassa med hundratals miljoner kronor.

Fastighetsavgiften infördes 2008 och betalas av ägare av bostadsfastigheter. Vid införandet fick alla kommuner samma belopp per invånare och från och med 2009 får alla kommuner 2008 års belopp plus förändringen av de totala fastighetsavgifterna i kommunen sedan 2008. Detta påverkas både av hur beståndet förändrats sedan 2008, antalet fastigheter, och av taxeringsvärdet av detta bestånd. Riksrevisionen konstaterar i en granskning av statliga stöd till kommunsektorn att fastighetsavgiften inte på ett avgörande sätt påverkar fördelningen av resurser till kommunerna, men samtidigt har den en oklar roll i finansieringen av kommunsektorn.⁷ Det är främst kommuner som haft en stor expansion av småhus som gynnas av den nuvarande modellen.

⁷ Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna*.

Sedan införandet har skillnaderna i intäkter från fastighetsavgifter ökat löpande. Sedan Riksrevisionens rapport publicerades 2022 har skillnaderna från fastighetsavgiften fortsatt öka per invånare i kommuner mellan 10:e och 90:e percentilen. Skillnaderna hade då ökat med 56 procent sedan 2008, 2024 har den ökat till 87 procent sedan 2008.

4.1.4 Kostnader, skatt och ambition i regionerna

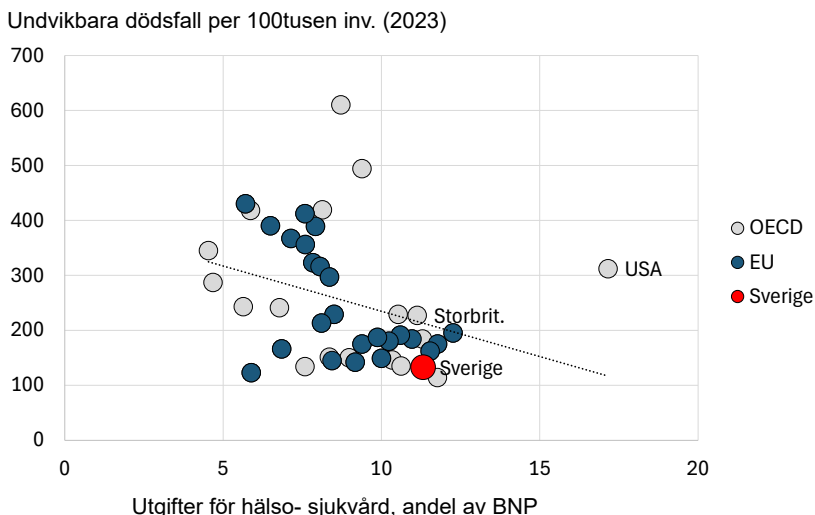
Majoriteten, cirka 85 procent, av regionernas bruttokostnader består av hälso- och sjukvårdskostnader. Resterande 15 procent är kostnader för främst kollektivtrafik, regional utveckling och tandvård. Kollektivtrafiken är till cirka hälften baserad på avgifter, regionernas vuxentandvård är till största delen intäktsbaserad, och delar av den regionala utvecklingen finansieras via olika EU-stöd. Det innebär att utvecklingen av hälso- och sjukvårdens kostnader har en avgörande påverkan på regionernas totala kostnadsutveckling.

Svensk vård har hög kvalitet till höga kostnader

Kostnaderna för svensk hälso- och sjukvård är relativt höga i ett internationellt perspektiv, samtidigt som sjukvårdssystemet internationellt anses ha hög effektivitet och goda resultat. I figur 4.7 visas en jämförelse av kostnaden för sjukvården bland länder i OECD samt ett mått på undvikbara dödsfall, som ibland används som mått på kvaliteten i sjukvårdssystemet. Det är inte något perfekt mått, men det ger en bra överblick över relationen mellan kvalitet och kostnader länder emellan.

Figur 4.7 Kostnader och utfall i sjukvården

Undvikbara dödsfall i relation till kostnader för sjukvård bland länder i OECD



Källa: OECD (2025) *Health at a Glance*.

Kostnaderna för svensk hälso- och sjukvård 2024 motsvarade 11,3 procent av BNP, vilket är högre än snittet i OECD. 7 länder hade högre kostnad per invånare för hälso- och sjukvården än Sverige 2024.⁸ Det finns dock vissa problem med jämförbarheten. I internationell statistik för hälso- och sjukvård ingår äldre- och funktionshinderomsorg. I Sverige, liksom övriga nordiska länder är denna verksamhet mer utbyggd än i många andra länder. Det gör att det är svårt att särskilja och jämföra kostnaderna med andra länder för den hälso- och sjukvård som i Sverige bedrivs i regionerna.

Samtidigt som kostnaderna för sjukvård är höga som andel av BNP är kvaliteten på vården i Sverige mycket god och på ett övergripande plan brukar sjukvårdssystemet betraktas som ett av de främsta sett till resultat i vården. Exempelvis har överlevnaden efter de stora folksjukdomarna stroke, hjärtinfarkt och cancer kraftigt förbättrats och är högre än snittet i OECD. Sverige presterar också

⁸ OECD (2025) *Health at a Glance*.

bättre än OECD-genomsnittet på 9 av 10 nyckelindikatorer som mäter hälsostatus och riskfaktorer för hälsa.⁹

Andra internationella jämförelser har dock visat på kontinuerliga utmaningar med tillgänglighet och relativt låg personcentrering i relation till andra jämförbara länder.¹⁰

Kostnaderna ökar snabbt men långsammare än i andra länder

Regionernas utgifter för hälso- och sjukvård har enligt hälsoräknenskaperna ökat i fasta priser mellan 2011 och 2023 med i snitt 1,9 procent per år.¹¹ Att sjukvårdens utgifter ökat så snabbt har påverkat hela verksamhetens bruttokostnad i regionerna, som i snitt ökat med drygt 2 procent per år i fasta priser.¹² Det innebär att volymen, eller kostnaderna i fasta priser, ökat med mer än 100 miljarder kronor eller 37 procent mellan 2011 och 2023. Några specifika orsaker till den höga ökningstakten under perioden är en snabb befolkningsökning under 2010-talet, ökade kostnader med avseende på pandemin 2020–2021, och den efterföljande snabba inflationen, som i hög grad påverkade regionernas pensionskostnader. Utgiftsökningen under perioden har inte kunnat finansieras via utvecklingen av skatteunderlaget eller generella statsbidrag. Under 2000-talet har skattesatserna höjts i alla regioner och den genomsnittliga skattesatsen har ökat kontinuerligt och sammanlagt med drygt 1,7 procentenheter under 2000-talet (se avsnitt 3.2.5).

Trots den snabba kostnadsutvecklingen för hälso- och sjukvården i Sverige de senaste 10 åren har den varit långsammare än i många OECD-länder.¹³ Den genomsnittliga ökningstakten i OECD har varit 2,5 gånger snabbare än ökningstakten för svensk hälso- och sjukvård, som dock var relativt väl utbyggd redan i början av 2000-talet. Endast 6 OECD-länder har haft långsammare kostnadsutveckling än Sverige sedan 2014. Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökar med andra ord snabbt i alla västländer. Det finns också ett samband mellan BNP i ett land och andelen av BNP som läggs på

⁹ OECD (2024 och 2025) *Health at a Glance* (Sverige presterar sämre på en indikator, genom att andelen självmord är högre).

¹⁰ Vårdanalys (2023) *IHP 2023*.

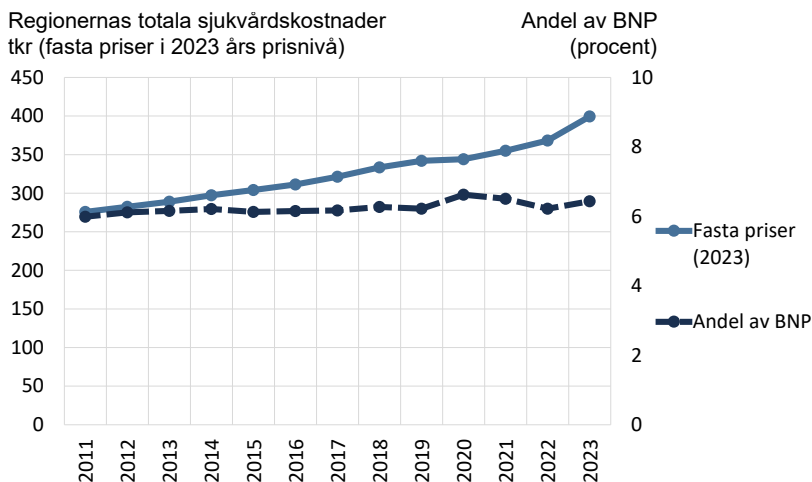
¹¹ Deflaterat med LPIK (Landstingsprisindex: Ett mått som Sveriges Kommuner och Regioner producerar som beskriver regionernas kvalitetsjusterade pris- och löneökningar) inklusive kostnadsutveckling för läkemedel.

¹² Deflaterat på samma sätt.

¹³ OECD (2025) *Health at a Glance*.

hälso- och sjukvård.¹⁴ I diagrammet nedan visas utvecklingen av regionernas kostnader för hälso- och sjukvård i fasta priser samt som andel av BNP.

Figur 4.8 Utveckling av regionfinansierad hälso- och sjukvård



Källa: Statistiska centralbyrån SCB/Hälsoräkenskaperna.

I figur 4.8 kan man se att kostnaderna för sjukvård i regionerna har ökat de senaste 15 åren. Särskilt stor var ökningen 2020 till följd av Covid-19 pandemin och 2023 vilket till stor del beror på ökade pensionskostnader till följd av hög inflationstakt.

Som andel av BNP har kostnaderna haft en liten trendmässig ökning, med viss variation mellan år. Regionernas sjukvårdskostnader låg 2011–2012 i snitt på 6,05 procent av BNP och snittet var för 2022–2023 på 6,33 procent av BNP, vilket är en ökning med knappt en tredjedels procent under drygt tio år.

Kostnadsskillnader mellan regioners sjukvård

Liksom i alla västländer har kostnaderna för hälso- och sjukvård ökat kraftigt i alla regioner över tid, även om det finns skillnader mellan regionernas kostnadsutveckling olika år. Kostnaderna varierar

¹⁴ IHE (2019) *Hälso- och sjukvårdsutgifterna i Sverige*.

kraftigt mellan olika regioner vilket liksom i kommunerna beror på olika demografisk sammansättning och andra strukturella faktorer. De strukturella faktorerna utjämnas till stor del genom det kommunala utjämningsystemet. Det finns även efter justering för strukturella faktorer i vissa fall stora skillnader mellan regioner i strukturjusterade kostnader inom hälso- och sjukvården. 2024 var skillnaden mellan den region som hade högst total kostnad för hälso- och sjukvård, Region Gotland, och den som hade lägst kostnad, Region Dalarna 21 procent.¹⁵ Näst högst strukturjusterade kostnader för sjukvården hade Region Stockholm med kostnader motsvarande 7 procent över medianregionen.

Kostnadsskillnaderna mellan den 10:e och 90:e percentilen var knappt 10 procent. Det har varit ungefär lika stora skillnader mellan regionernas sjukvårdskostnader de senaste åren, däremot har det växlat vilka regioner som har haft högst och lägst kostnader.

Det finns olika orsaker till att kostnaderna för hälso- och sjukvård skiljer sig åt mellan regionerna. En orsak är produktivitetsskillnader, dvs. kostnad per vårdinsats. I en studie från SNS konstaterades att skillnader i vårdkostnader främst kan förklaras av skillnader i vårdkonsumtion och tillgänglighet och till en mindre del av skillnader i behov och enhetskostnader.¹⁶ Region Stockholm har exempelvis höga vårdkostnader per invånare, men samtidigt relativt hög produktivitet och tillgänglighet. Men för att finansiera detta har regionen också en av de högsta regionskattesatserna.

4.2 Faktorer som ökar kostnadstrycket i kommunsektorn

Hittills har kapitlet fokuserat på skillnader i kostnads- och intäktsstruktur mellan kommuner och mellan regioner. Detta avsnitt kommer att handla om större skeenden och rörelser på makronivå som påverkar sektorn som helhet. Faktorer som påverkar många kommuner och regioner i samma riktning kan skapa ett kostnadstryck på sektorn som helhet som i sin tur kan öka trycket på skattehöjningar.

¹⁵ Då har hälso- och sjukvårdskostnaderna rensats för strukturella skillnader.

¹⁶ Johansson N. (2021) *Vad kan förklara regionala skillnader i svensk hälso- och sjukvård?*

4.2.1 Demografisk utveckling och stora investeringsbehov skapar kostnadstryck för kommuner och regioner

Kommunsektorns skattesatser beror förutom på interna faktorer såsom kostnader, intäkter, effektivitet och ambitionsnivå, också på faktorer som sektorn som helhet kan ha svårt att påverka. Det kan handla om exogena faktorer som driver upp kostnaderna eller begränsar möjligheten att ta ut avgifter.

För de flesta av de verksamheter som bedrivs i kommuner och regioner har den demografiska sammansättningen mycket stor betydelse för intäkts- och kostnadsnivå och därmed nivån på skattesatsen. Skälet är att en klar majoritet av kommunernas kostnader avser tillhandahållande av välfärdstjänster som är riktade mot barn, unga och gamla och att kostnaderna för hälso- och sjukvårdens ökar i takt med stigande ålder. En stor andel av befolkningen i arbetsför ålder innebär relativt sett högre skatteintäkter från inkomstbeskattning för kommunsektorn samtidigt som kostnaderna till följd av färre unga och gamla blir lägre. Ett högre kostnadstryck för sektorn som helhet riskerar leda till att fler kommuner och regioner höjer skattesatserna.

När andelen i arbetsför ålder minskar så ökar också den demografiska försörjningskvoten. Det betyder att det är relativt färre antal personer som arbetar och betalar skatt som kan finansiera en växande andel med behov, vilket leder till att kapaciteten för att möta efterfrågad välfärd minskar. Den demografiska försörjningskvoten i riket har ökat från 0,70 år 2000 till 0,77¹⁷ år 2024, och förväntas fortsätta öka till 0,9 år 2060.¹⁸

Den demografiska utvecklingen innebär att kostnaderna för de individuella välfärdstjänsterna väntas öka. Enligt beräkningar i bas-scenariot från Långtidsutredningen 2019 behöver statsbidragen till kommunerna öka med cirka 15 miljarder kronor per år för att möta den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som följer av den demografiska utvecklingen, med oförändrad skattesats.¹⁹ Scenariot bygger på antaganden om en produktivitetstillväxt enligt historisk ökningstakt och oförändrad ambitionsnivå för välfärdsåtagandet.

¹⁷ En försörjningskvot på 0,77 innebär att varje person måste försörja sig själv och 0,77 personer till.

¹⁸ Statistiska Centralbyrån befolkningsprognos från 2025.

¹⁹ SOU 2019:65 *Långtidsutredningen 2019*.

Staten har ett ansvar även för att sätta ramarna för kommunsektorns ekonomi genom att löpande utvärdera och bedöma på vilken nivå de generella statsbidragen ska vara. Finns det stora skillnader mellan bedömningen staten gör av kommunsektorns behov av resurser och den kommuner och regioner själva gör riskerar det leda till att ett antal regioner och kommuner höjer skattesatserna för att lösa behoven.

Efter pandemin har befolkningsutvecklingen saktat in till följd av minskat barnafödande och färre antal barn i förskole- och skolålder. De tillskott till generella statsbidraget som beräknades i Långtidsutredningen från 2019 är därmed lägre på kort sikt. Konjunkturinstitutet beräknar i sin hållbarhetsrapport från 2024 att skattekvoten (med dagens skatteregler, där kommuner och regioner själva kan besluta om skattesatsen) beräknas stiga från 41 procent 2024 till 42,5 procent som andel av BNP år 2033 för att sedan plana ut på den nivån.²⁰

Det demografiska trycket är alltså av mycket stor betydelse för sektorns möjligheter att finansiera verksamheten och innebär ett tryck uppåt på skattesatserna.

4.2.2 Andra faktorer som ger ökade kostnader för kommunsektorn

Det finns också tillfälliga faktorer som påverkar kommunsektorns intäcks- och kostnadsnivå och därmed skattesats. Exempel på sådana är konjunkturläge, inflation och särskilda händelser, till exempel större naturhändelser och pandemier. Även om de flesta kommuner och regioner generellt sett inte ändrar skattesatsen så har ett antal höjt den under och efter perioder med ansträngt ekonomiskt läge om inte statsbidragen samtidigt ökat.

Nivån på kostnader och skattesats påverkas också av mer långsiktiga externa faktorer som exempelvis det internationella säkerhetsläget, digitalisering, AI, medicinteknisk utveckling och klimatförändringar, vilka innebär att kommunsektorn måste lägga större resurser på beredskap och klimatanpassning. Samtidigt kan verksamheten effektiviseras med hjälp av ny teknik och AI.

²⁰ Konjunkturinstitutet (2024) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna*.

Ytterligare faktorer som påverkar kommunsektorns ekonomi på lång sikt är utvecklingen av produktivitet och sysselsättning i samhället.

Urbaniseringen påverkar kostnader och skattenivån

Under ett antal år har en relativt kraftig urbanisering skett i landet. Det innebär inte bara att vissa kommuner ökat sin befolkning, medan andra minskat antalet invånare, utan det har också skett en urbanisering inom många kommuner. Vissa kommuner har t.ex. stängt förskolor, äldreboenden och skolor i utkanten av kommunen samtidigt som de har etablerat nya i kommunens centrum. Om befolkningen ökar kan kostnader för nya invånare finansieras genom ökade skatteintäkter, men om befolkningen är oförändrad eller minskar finns inte denna möjlighet.

Även kommuner där befolkningsantalet sjunker kan behöva genomföra stora investeringar, exempelvis om den kommunala verksamheten centraliseras för att effektivisera till följd av att verksamhet ute i kommundelarna inte längre går att bedriva med ett sjunkande befolkningsunderlag. I vissa fall kan det bästa alternativet innebära nya skolor eller äldreboenden på mer strategiska platser trots att befolkningen i sin helhet minskar.

Problematiken gäller också kommuner som är stora till ytan och har en infrastruktur anpassad till en större befolkning, med exempelvis flera verksamhetslokaler utspridda i kommunen, kommunala gator och vägar, långa VA-ledningar och vattenverk. När färre personer finansierar renowing och underhåll av denna infrastruktur kan vissa delar visserligen finansieras via VA-taxan, men inom andra områden ökar kostnaderna per invånare och riskerar därför att driva upp skattesatserna i dessa kommuner.

Stora investeringsbehov ökar kommunsektorns låneskuld

Stora delar av det kommunala fastighetsbeståndet byggdes från 1960-talet fram till början av 1980-talet.²¹ Under 1990-talets krisår hade många kommuner och regioner (dåvarande landsting) svag ekonomi. Detta kombinerades med ett kommunalt skattestopp (se

²¹ SKR (2019) *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

vidare i avsnitt 6.9.2 och 7.3). För att få ekonomin i balans sänkte många kommuner och regioner nivån på underhållet. När underhållsbudgeten väl sänkts finns en risk att den permanentas på den lägre nivån. Effekterna av detta har påverkat kommunsektorns behov av investeringar långt in på 2000-talet, då stora delar av fastighetsbeståndet var behäftat med eftersatt underhåll.

Under 2010-talet ökade antalet barn och unga snabbt vilket också påverkade investeringsnivån. Sedan 2010-talet har därför många skolor, förskolor och bostäder byggts till följd av fler elever och invånare. Många skolor har även renoverats till följd av eftersatt underhåll.

Den höga investeringsnivån har varit en starkt bidragande orsak till att kommunsektorn haft ett negativt finansiellt sparande alla år sedan 2010 (undantaget pandemiåren). Resultatet²² som andel av skatter och statsbidrag, som är det som balanskravet beräknas utifrån, har däremot varit positivt under samma period, knappt 3 procent per år. Detta har lett till att kommunsektorns låneskuld ökat både nominellt och som andel av BNP. Den svenska kommunsektorns låneskuld var 2024 högst i Europa som andel av de totala offentliga skulderna.²³

Ökningen av kommunsektorns skuld motsvaras av en minskning av statens låneskuld. Sammantaget för den offentliga sektorn har den s.k. Maastrichtskulden därför minskat som andel av BNP.

Kommuner och regioner behöver ha större ekonomiska överskott än hittills, baserat på investeringstakten, för att låneskulden inte ska öka. Risken är att kommuner och regioner höjer skattesatser för att finansiera investeringarna. Om kommunsektorns investeringsnivå ligger kvar och resultatnivån inte avsevärt förbättras kommer kommunsektorn fortsätta att ha ett negativt finansiellt sparande även kommande år. Ett underskott i kommunsektorns finansiella sparande kräver att staten eller pensionssystemet måste ha motsvarande överskott för att balansmålet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska nås.

Kommunsektorns andel av Maastrichtskulden 2024 var 40 procent. I Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport från 2025 görs antagandet att kommunsektorns andel av Maastrichtskulden kom-

²² Den främsta skillnaden mellan resultatet och finansiellt sparande är att investeringarna inte ingår i finansiellt sparande, utan enbart avskrivningar.

²³ Eurostat. I skulden inräknas utlåning till kommunala bolag som görs via kommunerna eller kommunernas internbanker.

mer att överstiga statens andel efter 2040. I slutet av hållbarhetsrapportens beräkningsperiod år 2060 beräknas kommunsektorn stå för strax över 80 procent av den totala Maastrichtskulden.²⁴ I framskrivningarna hålls det finansiella sparandet i kommunsektorn konstant på –0,3 procent av BNP, vilket antas motsvara ett positivt resultat i sektorn som helhet. I hållbarhetsrapporten antas statens skuld fortsätter sjunka. Då finns inga antaganden med om ökade statliga lån för försvarssatsningar, fortsatt stöd till Ukraina och utbyggnad av ny kärnkraft.

Om målet för den offentliga sektorns skuld på 35 procent av BNP (skuldankaret) ska ligga kvar innebär kommunsektorns ökade skuldsättning en begränsning för statens möjligheter att skuldsätta sig. Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 aviserat att den avser att besluta om en proposition utifrån betänkandet *Från överskottsmål till balansmål* (SOU 2024:76) och föreslå att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.²⁵ Det innebär att bedömningen av vad som är en önskvärd skuldkvot kan komma att ändras med anledning av faktorer som den demografiska utvecklingen eller en ny syn på behovet av säkerhetsmarginaler. Skuldankarets nivå ska enligt det förslaget därför prövas vid en ny översyn varannan mandatperiod.

Om staten ökar skulden kommer den totala Maastrichtskulden att öka, då många kommuner och regioner fortsatt har höga investeringsbehov i infrastruktur till följd av eftersatt underhåll och klimatförändringar. I utredningsbetänkandet en God kommunal hushållning bedömdes det inte att det fanns något behov av att reglera sektorns resultatnivå,²⁶ men om kommunsektorn likviditetsmässigt ska kunna finansiera en hög investeringsnivå utan att öka skulden behövs betydligt starkare ekonomiska resultat än de haft sedan 2010-talet. Om kommunsektorns resultat inte stärks av andra skäl, innebär det en press uppåt på kommunalskatterna.

²⁴ Konjunkturinstitutet (2025) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna*.

²⁵ Kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, SOU 2024:76 *Från överskottsmål till balansmål*.

²⁶ SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*.

Ökade förväntningar från invånare och utvecklade behandlingsmetoder ökar vårdens kostnader över tid

En annan utmaning för kommunsektorn är nya och tillkommande krav på välfärdsproduktionen som växer fram när hushållens realinkomster ökar. Enligt nationalekonomisk teori ökar invånarnas förväntningar i takt med att den materiella standarden ökar i samhället.²⁷ Detta är särskilt tydligt inom sjukvården där det finns ett samband mellan BNP och sjukvårdens andel av BNP.²⁸ Den ökade efterfrågan kan leda till en diskrepans mellan vad som kan tillhandahållas av de skattefinansierade systemen, och medborgarnas önskemål och krav på välfärdsproduktionen.

Det som främst är kostnadsdrivande i kommunerna och därmed utgör ett tryck uppåt på skattesatserna, är främst stora investeringsbehov. I övrigt beräknas kommunernas sammanlagda kostnader på lång sikt öka i stort sett i takt med pris- och löneökningar samt demografi²⁹. Även om det är stora skillnader mellan olika kommuner, då främst kommuner som krymper har de största utmaningarna med att anpassa kostnaderna nedåt, torde ekonomin sammantaget vara relativt långsiktigt hållbar. Därmed finns möjlighet för kommunerna sammantaget att hålla en långsiktigt stabil skattenivå och det bör även finnas utrymme för vissa kommuner att sänka skattesatserna. Inom regionerna är situationen en annan.

Utvecklingen inom vården går snabbt. Hälso- och sjukvårdens utvecklingen driver kostnaderna uppåt. När kommuner och regioner jämförs är det tydligt att regionernas kostnader ständigt ökar i snabbare takt än befolkningen till skillnad från kommunernas kostnader, vilket främst är en följd av vårdens utveckling. Efterfrågan på hälso- och sjukvård ökar i takt med stigande välstånd och att nya terapier utvecklas. Svensk sjukvård ligger i framkant gällande medicinska resultat och förväntas göra det även i framtiden. Trots den svenska sjukvårdens utveckling har svensk hälso- och sjukvård haft

²⁷ Wagners lag, känd som lagen om ständigt ökande statliga utgifter, är en princip uppkallad efter den tyske ekonomen Adolph Wagner (1835–1917). Teorin säger att för alla länder ökar de offentliga utgifterna ständigt när inkomstillväxten tilltar. Lagen förutspådde att utvecklingen av en industriell ekonomi kommer att åtföljas av en ökad andel offentliga utgifter i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP).

²⁸ Se bland annat Gommel F och E Örtengren (2021) *Egenfinansiering av vården*, SACO (2021) *Välfärdens framtida finansiering – Vad är problemet?* och Strinäs M och E Värja (2025) *En sektor stadd i snabb förändring*.

²⁹ Under förutsättning att VA-taxan kan finansiera eftersatta behov inom VA-området.

en av de långsammaste kostnadsökningstakterna i Europa under perioden 2015 till 2022.³⁰

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ges företräde till vården.³¹ I och med att möjligheten att bota och behandla svåra sjukdomar ökar kan fler få bot och lindring. Det innebär att väntetiderna för vård som kan anstå riskerar att öka. I exempelvis Storbritannien, har den privata vården snabbt vuxit, som ett resultat av längre väntetider inom den offentliga vården (NHS).³²

I dag är finansieringsansvaret för förmånsläkemedel gemensamt mellan regionerna och staten genom en överenskommelse och ett särskilt statsbidrag som är baserat på en vinst- och förlustdelningsmodell.³³ Nya och särskilt dyra läkemedel ska finansieras i särskild ordning.

4.2.3 Statens agerande kan påverka kommunala kostnader

Statens agerande kan påverka kommunsektorns kostnader och därmed möjlighet till låga skattesatser. I avsnitt 8.4 finns bedömningar om vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra förutsättningarna för lägre skattesatser.

Givet kommunsektorns omfattande uppdrag är det viktigt att statens styrning möjliggör för de kommunala verksamheterna att bedrivas så effektivt som möjligt. En förutsättning är att kommunsektorns planeringsförutsättningar är relativt förutsägbara. Inom ramen för statens styrning bör kommuner och regioner ha ett ansvar för att bedriva en effektiv verksamhet. Möjligheten att planera verksamheterna på lång sikt främjar ett effektivt resursutnyttjande och är en del i att kommuner och regioner ska kunna genomföra välavvägda effektiviseringar och ha en låg skattesats.

³⁰ OECD (2024) *Health at a Glance*.

³¹ 3 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

³² Bl.a. Nilsson F (2025) *Åk till akuten*, Artikel publicerad av svenska läkaresällskapet 19 mars 2025 och The Guardian, oktober 2024 *Private healthcare boom fuelled by NHS waiting lists*.

³³ Förmånsläkemedel är läkemedel som ingår i läkemedelssubventionen och hämtas ut med recept på apotek.

Bättre planeringsförutsättningar kan minska kostnadstryck

Produktivitetskommissionen bedömer i sitt slutbetänkande att förbättrade ekonomiska planeringsförutsättningar har potential att minska konjunkturens påverkan på kommunsektorns verksamheter, men även kommunsektorns egen påverkan på konjunkturen i form av valet av skattesats och omfattningen av verksamhet. Kommissionen framhåller att det inte är önskvärt ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar procykliskt över konjunkturcykler, bl.a. eftersom det finns transaktionskostnader förknippade med att säga upp eller nyanställa personal, ett sådant agerande kan också förstärka de konjunkturella svängningarna.³⁴

Även Finanspolitiska rådet pekar på behovet av långsiktighet och transparens och menar att information om statsbidragen bör ges tidigare än i dag för att underlätta kommunsektorns planering. Dessutom menar rådet att regeringen behöver bli tydligare i sin redovisning av kommunsektorns ekonomi, bl.a. om tillskott innebär en realförbättring eller bara täcker ökade kostnader. Enligt rådet går det inte att förstå på vilka grunder regeringen har bestämt statsbidragens omfattning med nuvarande redovisning.³⁵

Både Finanspolitiska rådet och Produktivitetskommissionen anför att sena budgetbesked riskerar att leda till att kommuner och regioner avstår från att genomföra nödvändiga effektiviseringar i förhoppning om att nya statsbidrag ska komma i ett senare skede. Vidare finns det en viss tröghet i att ändra skattesatsen. När en höjning av skattesatsen genomförts finns det alltså risk att den ligger kvar på den högre nivån.

En möjlig konstruktion för att undvika att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykler är att låta statsbidragen automatiskt justeras på ett sådant sätt att sektorns totala intäkter kan finansiera en oförändrad verksamhetsvolym vid en konstant genomsnittlig skattesats, oberoende av konjunkturutveckling. En automatisk stabilisator genom konjunkturvarierande statsbidrag har föreslagits av bland annat Lars Calmfors i en bilaga

³⁴ SOU 2025:96 *Goda möjligheter till ökat välbstånd.*

³⁵ Finanspolitiska rådet (2024) *Svensk finanspolitik 2024.*

till Långtidsutredningen 2023 och av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.³⁶

Många kommuner och regioner har framfört att de påverkas av sena besked och otydliga förutsättningar. När uppdateringar görs av utjämningsystemet påverkas vissa kommuner och regioner negativt jämfört med tidigare och andra positivt jämfört med tidigare. Det finns då risk att några kommuner eller regioner som påverkas negativt höjer skatten samtidigt som några av de kommuner och regioner som påverkas positivt avstår från att sänka skatten. Med mer förutsägbara planeringsförutsättningar skulle fler kommuner och regioner kunna undvika skattehöjningar och genomföra skattesänkningar i högre grad.

Många kommuner har i intervjuer fört fram till utredningen att det främst finns en oförutsägbarhet gällande de ekonomiska förutsättningarna på längre sikt. De menar att detta resulterar i att de väljer att inte sänka skatten, trots att utrymme finns. Mer långsiktig information om statsbidragens utveckling skulle minska osäkerheten och skapa förutsättningar för fler kommuner och regioner att sänka skattesatsen. Men som utredningen tidigare noterat krävs ett stort fokus på frågorna i kommuner och regioner för att skattesänkningar faktiskt ska ske.

Färre riktade statsbidrag kan öka effektiviteten

Riktade statsbidrag påverkar kommunsektorns effektivitet.³⁷ Det finns många egenskaper hos riktade bidrag som kan innebära problem för produktivitet och effektivitet i kommunsektorn och i användningen av statliga medel. Riktade bidrag kommer ofta in sent i planeringen av den kommunala verksamheten och ofta kan arbetet börja bedrivas först flera månader in på det år som bidraget avser. Detta beror på att budgetpropositionen, och därmed statsbidragen, beslutas av riksdagen först i december varje år. Därefter ska administrationen av statsbidraget beredas och beslutas innan kommuner

³⁶ SOU 2023:85 *Långtidsutredningen 2023 – Finanspolitisk konjunkturstabilisering* och SOU 2021:75 *En God Kommunal Hushållning*.

³⁷ Se bland annat: SOU 2025:96 *Fler möjligheter till välbstånd* s.455 och Vårdanalys (2022) *I rätt riktning*, Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna* och Statskontoret (2024) *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023*.

kan ansöka om det och få ett beslut om utbetalning. Denna process måste återupprepas varje år om staten inte beviljar medel över fler år.

Med riktade bidrag kan staten styra prioriteringar i kommuner och regioner, men det saknas ofta processer för att göra en genomgående analys av behov och syfte med bidragen, det saknas strukturer för kvalitetssäkring i beredningsprocessen och flera rapporter visar också att det ofta saknas meningsfull uppföljning av effekterna och nyttan av de riktade bidragen.³⁸

Statlig detaljstyrning kan öka fokus på sådana frågor som anses vara viktiga generellt, men breda lösningar riskerar att minska utrymmet för anpassning av verksamheten utifrån lokala behovsstrukturer. Riktade statsbidrag innebär att kommuner och regioner inte sällan bedriver verksamhet som de annars skulle prioritera bort. Kommuner och regioner behöver också lägga resurser på administration för anmälan, ansökningar, uppföljning och återrapportering, vilket mindre kommuner har sämre förutsättningar att kunna hantera. Det skapar också mer svårsmätbara friktionskostnader kopplade till aktiviteter såsom uppstart och nedstängning av verksamhet som initierats på basis av mer kortsiktiga bidrag.³⁹

De riktade statsbidragen leder ofta till att kostnadsnivån dras upp då verksamhet eller projekt byggs upp med hjälp av bidragen. När statsbidraget avslutas efter något eller några år måste kommunen eller regionen antingen avsluta verksamheten eller finansiera den med egna medel. Att lägga ned en verksamhet tar ofta tid och kan möta motstånd från invånarna.

Full finansiering av nya uppgifter minskar kostnadstryck på kommunsektorn

När staten beslutar om nya uppgifter för kommuner eller regioner och inte finansierar dessa fullt ut måste kommuner och regioner finansiera uppgifterna på annat sätt. Enligt Riksrevisionen tillämpas inte finansieringsprincipen i flera delar som det var tänkt.⁴⁰

Produktivitetskommissionen förslår att en redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner

³⁸ Se bland annat Vårdanalys (2022) *I rätt riktning*.

³⁹ Se bland annat SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*, Statskontoret (2022) och Ds 2024:14 *Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag*.

⁴⁰ Riksrevisionen (2018) *Den kommunala finansieringsprincipen - tillämpas den ändamålsenligt?*

ska göras i budgetpropositionen.⁴¹ I redovisningen ska också framgå hur statsbidragen till kommunsektorn utvecklas och har utvecklats både i realekonomiska termer samt justerat för demografiskt betingad konsumtion.

Självfinansieringsgraden från verksamhetsintäkter minskar

Det finns regler som begränsar möjligheterna för kommuner och regioner att ta ut avgifter för sina verksamheter. Under 2000-talet har regler om maxtaxor, högkostnadsskydd etc. införts. Sådana förändringar genomförs normalt sett i enlighet med finansieringsprincipen, men på sikt gör begränsningarna att kommunsektorns avgiftsfinansieringsgrad har minskat. Avgifter påverkar liksom skatter invånarnas konsumtionsutrymme, men är till skillnad från skatter inte till storleken beroende av individens inkomst och därför minskar det inte incitamenten att arbeta. Skillnaden är också att avgifter är ett sätt att hålla nere den kommunala konsumtionen därmed kan ”onödig” konsumtion minska.

Under 2000-talet har verksamhetens intäkter inte ökat i samma takt som kostnaderna trots att de riktade statsbidragen, som utgör en relativt stor andel av verksamhetens intäkter, har ökat.⁴² År 2000 motsvarade kommunernas intäkter från verksamheten 22,5 procent av verksamhetens kostnader. Verksamhetens intäkter per invånare har sedan ökat med 113 procent jämfört med verksamhetens bruttokostnader per invånare som ökat med 136 procent per invånare i löpnade priser. År 2024 motsvarade egenfinansieringen i verksamheten 20,5 procent av kostnaderna.

För regionerna är denna utveckling ännu tydligare. År 2000 hade regionerna intäkter från verksamheten som motsvarade 27 procent av verksamhetens bruttokostnader per invånare. Sedan dess har regionernas verksamhetsintäkter per invånare ökat med 95 procent samtidigt som verksamhetens bruttokostnader har ökat med 182 procent per invånare i löpnade priser. År 2024 hade regionernas verksamhetsintäkter minskat från 27 till 19 procent av verksamhetens bruttokostnader, trots att de riktade statsbidragen ökat i relativt god takt.

⁴¹ SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbstånd*, s. 460.

⁴² De riktade statsbidragen redovisas ofta, men inte alltid som verksamhetsintäkter. De riktade statsbidragen har ökat över tid.

Om delar av skattebasen reduceras kompenseras det av nominellt oförändrade statsbidrag, utan politiska beslut

När nya obligatoriska uppgifter tillförs och regelförändringar genomförs, exempelvis förändrade skatteregler, som ökade grundavdrag, höjs vanligtvis det generella statsbidraget vid införandet. Nivån på statsbidraget är därefter nominellt oförändrat om inga nya beslut fattas, vilket innebär att det urholkas. Samtidigt ökar kostnaderna för de nya uppdragen i takt med pris, löner och demografi.

Vid ökade grundavdrag eller andra regelförändringar som påverkar skattebasen minskar värdet av den kommunala skattebasen och möjligheten till framtida intäktsökning samtidigt som statsbidraget som motsvarar minskningen av skattebasen är nominellt sett oförändrat om inga nya beslut fattas. Det innebär att värdet av skattebasen successivt urholkas.

Myndigheters förväntningar och krav kan bidra till högre kostnader

Statliga myndigheters agerande påverkar också kostnaderna för kommuner och regioner. Det kan handla om medfinansiering där kommuner och regioner förväntas medfinansiera eller förskottera stora infrastrukturprojekt. Myndigheter kan också ha förväntningar på att vissa funktioner ska finnas i kommuner och regioner, trots att de inte är obligatoriska. Kommunerna påverkas dessutom av när vissa myndigheter minskar sin närvaro i landet, förändringar som kan innebära att vissa kommuner måste ta ett större ansvar för de uppgifterna på lokal nivå.

Myndigheter kan även ställa krav på kommuner och regioner i form av föreskrifter och riktlinjer. Det kan gälla bemanning, gruppstorlek, antalet vårdplatser m.m. Kommuner och regioner riskerar vitesförelägganden om de inte når upp till förväntningarna i dessa riktlinjer. För att statliga myndigheter över huvud taget ska kunna ställa skarpa krav på kommuner och regioner krävs dock att det görs i föreskrifter som täcks av ett bemyndigande från regeringen i en förordning, och att regeringen i sin tur har fått ett sådant bemyndigande från riksdagen i lag.

4.3 Diskussion och slutsatser

Skillnader mellan kommuner och mellan regioner även efter utjämning

Det finns skillnader mellan kommuner och mellan regioner, inte minst med avseende på ekonomiska och demografiska förhållanden. Vissa av dessa skillnader går att utjämna för och många av faktorerna ingår i olika typer av utjämningsystem. Även efter utjämning kvarstår skillnader mellan kommuner och mellan regioner. I kapitlet anges några orsaker till sådana skillnader då det är viktigt att känna till att det finns andra faktorer som påverkar olika kommuners och regioners förutsättningar och möjligheter till låg skattesats.

Ökande kostnadstryck öppnar upp för diskussion om breda åtgärder

Det finns ett antal faktorer som skapar ett strukturellt kostnadstryck över tid. Utredningen pekar framför allt på utmaningar med demografi, urbanisering, stora investeringsbehov samt ökande möjligheter och därav förväntningar inom vården som stora samtidsfrågor som sätter press uppåt på kostnaderna inom kommunsektorn. Utmaningar som drabbar sektorn som helhet öppnar upp för en diskussion om vilka åtgärder som behöver genomföras på bred front.

Staten kan genomföra åtgärder för att minska kostnadstrycket på kommuner och regioner

Utredningen tar i kapitlet upp flera exempel på förändringar i statlig styrning som kan genomföras för att minska kostnadstrycket på kommuner och regioner. Detta kan minska risken för framtida skattehöjningar.

I kapitel 8 presenteras åtgärder som staten skulle kunna vidta för att minska kostnadstrycket på kommuner och regioner.

God ekonomi leder inte automatiskt till skattesänkningar

I kapitlet diskuteras olika faktorer som skapar ett kostnadstryck i kommuner och regioner samt skillnader i förutsättningar som påverkar kostnader och intäkter för kommuner och regioner.

En stark ekonomi är en god förutsättning för att kunna sänka skatten och minskar behovet av att höja skatten, men det leder inte automatiskt till att skatten sänks. I nästa kapitel beskrivs och analyseras drivkrafterna bakom att höja och sänka skattesatserna i kommuner och regioner.

5 Incitament att höja eller sänka skattesatser

I kapitlet analyseras incitament som spelar in i kommunernas och regionernas val av skattesats. Kapitlet består av tre delar:

- I första delen analyseras övergripande ekonomiska incitament som spelar in i valet av skattesats och hur dessa formas av interaktioner i olika statliga styrsystem.
- I andra delen beskrivs och analyseras andra faktorer som kan påverka kommunernas och regionernas ambitionsnivå i verksamheten och strategier kring val av skattesatser.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Staten subventionerar skattehöjningar genom skattereduktioner som är proportionella mot den kommunala inkomstskatten. Genom konstruktionen av jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning minskar kostnaderna för en skattesatshöjning och ger minskad effekt för skattebetalare vid en skattesatssänkning. I avsnitt 8.1 presenteras ett förslag på åtgärd för att korrigera incitamenten.
- Det finns även andra interaktioner i beskattningssystemet som teoretiskt kan ge problematiska incitament för kommuner och regioner. Framför allt handlar detta om att skattefinansierad konsumtion är gynnad relativt privat konsumtion eftersom den inte är belagd med mervärdesskatt, samt att inkomstutjämningsystemet minskar kostnaderna för hög skatt genom att jämna ut negativa förändringar av skattekraften. Utredningen bedömer dock att dessa interaktioner är alltför abstrakta för att motivera en särskild åtgärd och sannolikt har de en liten reell påverkan på

hur kommuner och regioner bestämmer nivå på sina inkomstskattesatser.

- Ekonomiska incitament har en oklar betydelse för kommuners och regioners beslut om skattesats. Incitamenten har sannolikt en betydelse, men det finns många andra faktorer som också påverkar vilket gör att det är svårt att empiriskt observera en effekt. Sannolikt har det stor betydelse hur starkt incitamentet uppfattas givet det komplexa sammanhang de verkar inom.
- Ett visst ekonomiskt utrymme som skulle kunna användas för att sänka skatten finns i vissa kommuner men incitamenten att sänka skatterna bedöms i nuläget vara relativt svaga. Förändringar av skattesatsen är relativt ovanligt. Cirka en åttondel av kommunerna har inte ändrat skattesats alls de senaste 25 åren. Skattesänkningar har varit mer sällsynta än höjningar över tid och när de är ofta storleksmässigt mindre än skattehöjningar.
- Om skattesatserna endast ökar över tid riskerar kraften i beskattningsverktyget att urholkas eftersom det reella utrymmet att öka skatten för att klara av långsiktiga kostnadsexpansioner minskar, samtidigt som det kan ha negativa effekter på sysselsättning och näringsverksamhet.
- I kapitel 8 diskuteras tänkbara åtgärder för staten att vidta för att skapa ett tryck nedåt på kommunala skattesatser.

5.1 Ekonomiska incitament att sänka skattesatser

I detta avsnitt diskuteras hur ett antal ekonomiska incitament att sänka kommunalskatter ser ut och hur det skiljer sig mellan kommuner och mellan regioner. De huvudsakliga incitamenten för att sänka skattesatser är givetvis att invånarna ska betala mindre i skatt. Incitamenten för kommuner och regioner att sänka skattesatserna ser dock olika ut beroende på skattebas. Därtill finns det interaktioner i skattesystemet som gör att hela vinsten från eller kostnaden för en skattesatsförändring inte tillfaller invånarna i kommunen eller regionen i fråga. Dessa frågor diskuteras i följande avsnitt.

5.1.1 Beskattning ger olika effekt i olika kommuner

Skillnader i kommunskatter kan till viss del förklaras av olika ambitionsnivåer i den verksamhet som bedrivs. Det är enkelt att beräkna vad en höjning med en viss procentenhet innebär för invånarna i olika skatteskipt. Detta kompliceras dock av att kommunerna och regionerna har olika skattekraft i grunden och därför skiljer sig effekten på intäkterna av en förändrad skattesats.

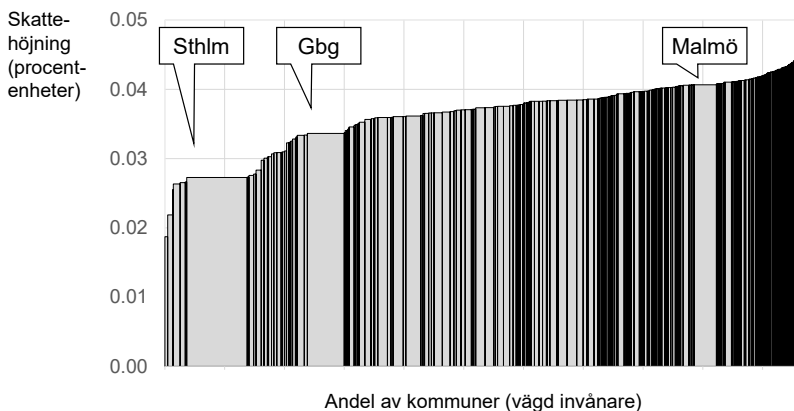
Kommuner och regioners skattekraft baseras på de genomsnittliga beskattningsbara inkomsterna i kommunen eller regionen och skattekraften varierar kraftigt mellan kommuner och mellan regioner. För att kompensera för detta finns inkomstutjämningen inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet som innebär att intäkterna från skatt jämnas ut till mycket stor del. Syftet med det kommunalekonomiska utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner i Sverige, oavsett skattekraft och strukturella kostnader. Det kan åstadkommas genom att inom inkomstutjämningen skapar en acceptabel inkomstjämlighet mellan kommunerna baserat på rikets genomsnittliga skattesats. Kommunerna finansieras till olika andelar med skatt från de egna invånarna och intäkter från statsbidrag och utjämning. Kommuner och regioner med låg skattekraft får en större del av sina intäkter från bidrag i utjämningsystemet. De har därför också mindre möjligheter att öka sina resurser genom ökat skatteuttag.

Grunden för utjämningsystemet är att genom omfördelning och statsbidrag skapa en utgångspunkt som ger ungefär lika mycket inkomst från skatter och bidrag per capita i olika kommuner och olika regioner. Utjämningen sker inte fullt ut eftersom man ansett att det ska finnas en viss avkastning för kommuner och regioner med starkt skatteunderlag. Men skatteintäkt per capita fungerar som en god jämförelsepunkt för analysen av skillnader i skatteunderlag.

I figur 5.1 illustreras margineffekten av en skattehöjning på kommunernas intäkter. Figuren visar samtliga kommuner sorterat efter skattekraft och vägda med hänsyn till antalet invånare (dvs. en stor kommun tar större plats på linjen än en mindre kommun). Landets tre storstäder har markerats i figuren.

Figur 5.1 Skattekraft och effekt av skattehöjning

Nivå på den skattehöjning som krävs för att öka intäkten med 100 kronor per invånare



Källa: Kolada/SKR, egna beräkningar.

Figuren visar att effekten av en skattesatshöjning varierar avsevärt mellan olika kommuner utifrån att de har olika starkt skatteunderlag. Vissa kommuner får en stor andel av sina intäkter från utjämningsystemet medan andra kommuner främst har skatteintäkter från egen beskattning, vilket gör att en ändring av skattesatsen får större effekt för de samlade intäkterna.

För att jämföra ytterligheterna så behöver Årjängs kommun öka sin skattesats med 0,047 procentenheter för att öka sina skatteintäkter med 100 kronor per invånare och Danderyds kommun som har den högsta skattekraften behöver höja sin skatt med 0,018 procentenheter. Årjängs kommun behöver alltså öka skatten mer än dubbelt så mycket för att få samma intäktsökning från skatt per invånare som Danderyds kommun.

Men detta påverkar även i andra riktningen. Om Danderyds kommun vill sänka skatten så får de också en dubbelt så stor intäktsminskning per invånare som Årjängs kommun för samma sänkning av skattesatsen.

5.1.2 Interaktioner – någon annan betalar

Det finns en diskussion inom nationalekonomisk forskning om kommunalskatter, skattebaser och skattesatser. En återkommande och viktig princip för att skapa incitament till återhållsamhet är att det finns en tydlig koppling mellan intäkten och kostnaderna för ett visst beslut. I fallet med kommunalskatter påpekas ofta vikten av att lokala ambitionsökningar finansieras av kommuninvånarna själva. Många kommuner finansieras till stor del av statsbidrag och skatteintäkter från andra kommuner som har omfördelats genom utjämningsystemet, men detta blir ett incitamentsproblem först om kommunerna själva kan påverka hur mycket resurser andra står för. Det finns dock i skattesystemet några mer tydliga exempel på större eller mindre interaktioner mellan olika nivåer som kan skapa problematiska incitament för kommuner och regioner i deras val av skattesats. Utredningen vill lyfta fram jobbskatteavdragets konstruktion som det tydligaste exemplet på problematisk interaktion. Dessutom diskuteras även andra mer teoretiska interaktioner som lyfts fram i forskning och debatt om skattesystemet.

5.1.3 Jobbskatteavdraget subventionerar höjningar av kommunala skattesatser

Jobbskatteavdraget är en skattereduktion för arbetsinkomster, dvs. inkomster från i huvudsak anställning eller aktiv näringsverksamhet. En skattereduktion innebär att den slutliga skatten minskar med ett belopp som motsvarar skattereduktionens storlek. De arbetsinkomster som jobbskatteavdraget är knutet till utgör en stor del av skattebasen för kommunsektorn. Beräkningen av jobbskatteavdraget för personer som är yngre än 66 år utgår från arbetsinkomsten, prisbasbeloppet, grundavdraget och skattesatsen för kommunal inkomstskatt. Skattereduktionens storlek är helt proportionell mot skattesatsen. En högre skattesats ger en högre skattereduktion (jobbskatteavdrag). Detta har flera implikationer för de incitament som finns för kommunerna eller regionerna att höja eller sänka skattesatsen. Skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning följer samma struktur och även den är proportionell mot skattesatsen för kommunal inkomstskatt. Samtidigt finns det andra skattereduktioner som inte följer samma struktur. Exempelvis beräknas jobb-

skatteavdraget för personer som är äldre än 66 år utifrån individens inkomstnivå och prisbasbelopp och inte från skattesatsen. För att uppnå ett system som beskattar äldre personer ungefär på samma sätt som yngre personer med jobbskatteavdrag har grundavdraget förstärkts för äldre personer, vilket innebär att den totala beskattningsbara inkomsten minskas genom avdrag i stället för en skatte-reduktion i efterhand.

Om en kommun eller region höjer sin skattesats kommer en del av de kostnader som det medför för invånaren som skattebetalare att automatiskt kompenseras genom att jobbskatteavdraget ökar. Det beror på att skattesatsen ingår som en komponent vid beräkningen av jobbskatteavdragets belopp. Om kommunen eller regionen å andra sidan sänker skattesatsen minskar skattereduktionen, vilket gör att skattesatssänkningen inte blir lika tydlig och märkbar för kommuninvånarna. Förändringen av disponibel inkomst för invånarna i kommunen blir mindre än den hade varit utan jobbskatteavdraget.

I tabell 5.1 framgår detta samband genom några räkneexempel. Exempelen avser Stockholms kommun och Malmö kommun, två storstäder med olika skattekraft.

Tabell 5.1 Jobbskatteavdragets påverkan på marginaleffekten av en skattesatsförändring

Ökad skattekostnad för två typindivider vid en intäktsökning med 100 kr/invånare och given skattesats

		Invånare med inkomst 350 tkr		Invånare med inkomst 700 tkr	
		Hög skattekraft: Stockholm	Låg skattekraft: Malmö	Hög skattekraft: Stockholm	Låg skattekraft: Malmö
Antagen skattesats:	30%	+0,026%	+0,039%	+0,026%	+0,039%
Kommunalskatt:	112 931	84	125	179	268
Jobbskatteavdrag:	44 628	31	46	42	63
Slutlig skatt:	68 303	53	80	137	204

Tabellen beskriver hur stor skattesatshöjning som behöver ske i respektive kommun för att öka kommunens intäkter med 100 kronor per invånare samt hur detta påverkar skatten och jobbskatteavdraget för två typindivider beroende på om de bor i Stockholm eller Malmö.

Källa: Kolada för uppgifter om kommunal skattekraft, Egna beräkningar.

I tabellen kan man se att vid en höjd skattesats med 0,026 procent som krävs för att Stockholms kommun ska få ökade intäkter med 100 kronor/invånare kommer det kosta 84 kronor i höjd inkomstskatt för en person med en inkomst på 350 tkr per år. Samtidigt ökar jobbskatteavdraget med 31 kronor så att endast 53 kronor av skattehöjningen blir kännbar för skattebetalaren. Staten subventionerar alltså cirka 36 procent av skattekostnaden för skattebetalaren. I fallet med individen som tjänar 700 tkr per år är subventionsgraden lägre eftersom jobbskatteavdragets andel av inkomsten minskar vid högre inkomster.

Om kommunen i stället väljer att sänka skattesatsen med motsvarande storlek kommer jobbskatteavdraget att minska, vilket innebär att av en inkomstskattesänkning på 84 kronor per år är det endast 53 kronor som blir en reell minskning av skatten för kommuninvånaren på grund av att jobbskatteavdraget samtidigt minskar.

5.1.4 Ekonomiska incitament är inte avgörande för kommunernas val av skattesats

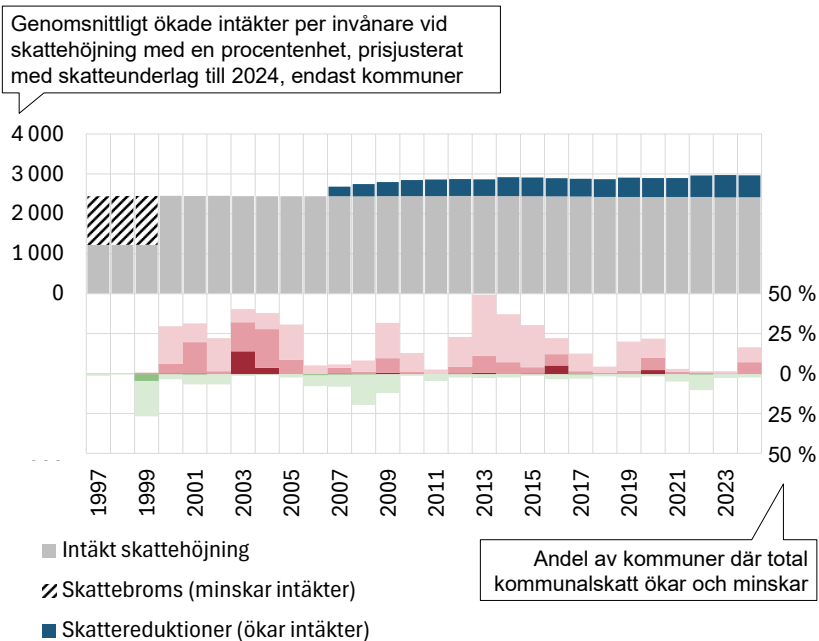
En central fråga för utredningen är vilken betydelse de ekonomiska incitamenten har för nivån på skatt och sannolikheten att kommuner och regioner använder skattesatsen som ett sätt att få ökade intäkter. I detta avsnitt diskuteras vilka lärdomar man kan dra av erfarenheterna från en lagreglerad skattebroms som tillämpades under 1990-talet, generella skillnader i ekonomiska incitament mellan kommuner och i olika perioder samt erfarenheterna från ett skattebromssystem som tillämpas för kommuner i Danmark.

I figur 5.2 nedan visas utvecklingen av intäkter per skattekrona som genomsnitt för alla kommuner. Intäkterna per skattekrona är prisjusterade med medelskattekraften per år, vilket innebär att de genomsnittliga intäkterna från en skatteförändring framstår som stabila över tid. Figuren illustrerar främst konsekvenserna av de statliga styrmedlen.

- I slutet av 1990-talet tillämpades en tillfällig skattebroms som innebar att staten drog in statsbidrag motsvarande 50 procent av intäktsökningen som följde av en l skattehöjning (skattebromsen på 1990-talet beskrivs i avsnitt 6.9.2).

- 2007 infördes jobbskatteavdraget och 2018 infördes skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning. Detta har lett till att intäkterna från en skattesatshöjning som motsvarar en procent av den beskattningsbara inkomsten ökar i och med att kommuner och regioner nu kan höja skattesatsen mer än en procent för att den kommunala inkomstkatt som den enskilda ska betala ska bli en procent, vilket beror på att en del av beloppet kompenseras via statskassan.

Figur 5.2 Marginalintäkter från skattesatshöjning med en procentenhet



Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statistiska Centralbyrån (SCB) och egna beräkningar

Skattebromsen på 1990-talet hade sannolikt viss effekt

Under 1990-talet tillämpades en skattebroms i Sverige. I avsnitt 7.3.1 beskrivs statliga insatser under 1990-talet där skattebromsen var den sista fasen av tre olika varianter av statliga åtgärder för att bryta utvecklingen med ökande kommunala skattesatser. Åtgärden minskade intäkterna från en skattesatshöjning relativt kraftfullt. I figur 5.2 kan man se att skattesatserna endast höjdes i ett fåtal kommuner

under perioden. 1999 kan man se att de totala skattesatserna sänktes i relativt många kommuner vilket beror på den regionreform (dåvarande landsting) som genomfördes och som ledde till bildandet av Västra Götalands län genom sammanslagning av tre regioner (samtidigt inkluderades delar som tidigare ingått i Göteborgs kommun i det nya landstingets verksamhet). Detta ledde till sänkta totala skattesatser i många kommuner till följd av att man harmoniserade landstingsskatten till en nivå för hela det nya landstinget. Detta hade dock sannolikt lite att göra med skattebromsen.

Under perioden när skattebromsen gällde minskade antalet höjningar av skattesatser. Samtidigt som skattebromsen tillämpades tillfördes dock stora tillskott av generella statsbidrag för att minska kommunsektorns behov av ökade resurser. Samma år som skattebromsen upphörde minskade dessutom nivån på generella statsbidrag något. Det kan, i kombination med att vissa kommuner och regioner kan ha skjtit upp skattehöjningar, ha lett till att skattesatserna ökade igen de efterföljande åren.

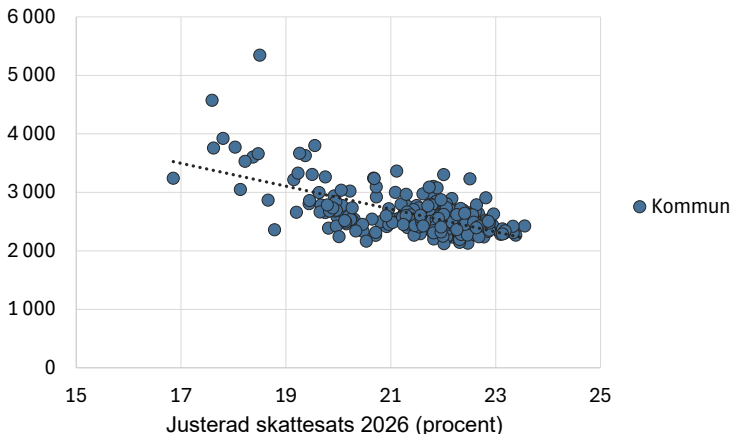
Detta innebär att det är svårt att utifrån erfarenheterna från 1990-talets skattebroms dra slutsatser i fråga om mer långsiktiga effekter av åtgärder som syftar till att mer permanent minska de ekonomiska incitamenten att höja skattesatserna.

Svag koppling mellan intäkt från skatt och sannolikhet att höja skatten

En grundläggande ekonomisk logik ger vid handen att det ekonomiska incitamentet att höja skatten borde vara avgörande för att skatten ligger på en viss nivå och för att den ändras över tid. Därför borde värdet av en skattehöjning i form av de förväntade intäkterna för kommunen eller regionen vara av stor vikt i beslutet om nivå på skattesatsen. I figur 5.3 framgår en enkel illustration över relationen mellan värdet av en höjning av skattesatsen i form av intäktsökning per invånare med en procentenhet och nivån på justerad skattesats för kommunen. Vid en sänkning av skattesatsen med en procentenhet förlorar kommunen motsvarande intäkter per invånare.

Figur 5.3 Intäkter vid skattehöjning med 1 procentenhet

Genomsnittligt ökade intäkter (tusental kronor per invånare) vid skattehöjning med en procentenhet



Källa: Kolada/SKR, egna beräkningar.

Figuren visar att sambandet mellan intäkterna från en skattehöjning och de faktiska skattesatserna går i motsatt riktning mot vad det strikt ekonomiska incitamentet borde innebära. De kommuner som får lägst intäktsökning vid en höjning av skattesatsen och som förlorar minst intäkter vid en sänkning har ändå högst skattesatser. Det finns dock många andra faktorer som ligger bakom beslut om skattesats än enbart de förväntade intäkterna från en skattehöjning. En del är att det kan finnas andra systematiska skillnader mellan kommunerna som samvarierar med skattekraften. Kostnads- och intäktskillnader mellan kommuner och regioner diskuteras i avsnitt 4.1.

Utredningen har genom olika statistiska modeller försökt att mäta effekten av ekonomiska incitament på sannolikheten för kommuner att höja skattesatsen. Kommundata har analyserats på olika sätt, dels genom deskriptiv analys, dels genom hypotestestning med binära utfallsmodeller, framför allt med logistisk regression. Syftet har varit att i första hand se vilka faktorer som ökar sannolikhet att det sker en skattehöjning eller en skattesänkning.

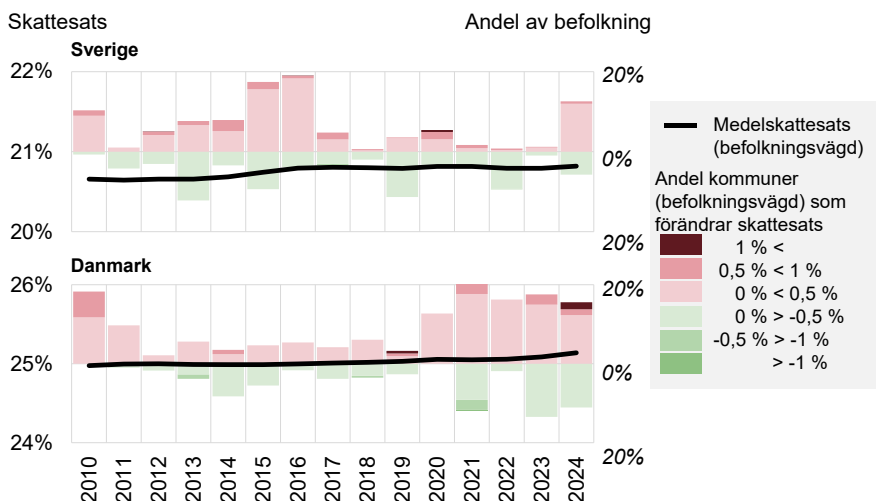
Vi har inte kunnat observera någon effekt av de skillnader i ekonomiska incitament som finns för sannolikheten att höja eller sänka skattesatserna. Hypotesen har varit att kommuner som får en stor

intäktsökning per invånare per procentenhets höjning också skulle vara mer benägna att höja skattesatsen, och inte sänka den. Hur gynnsamt det är för kommunen att höja skattesatsen beror i sin tur på skattekraften och förekomsten av aktuella skattereduktioner. I samtliga fall pekar sambandet i stället svagt åt motsatt håll än vad man kan förvänta utifrån strukturen i incitamenten, (dvs. färre skattehöjningar har gjorts i kommuner som tjänar mest på en skattehöjning) trots att kontroller har gjorts för förändring av politisk majoritet, statsbidrag, ekonomiskt resultat, belåning och demografiska indikatorer.

En långsiktig skattebroms har implementerats i Danmark

I Danmark har man sedan 2011 tillämpat ett system som bl.a. omfattar en skattebroms. Systemet innebär förenklat att en kommun endast får behålla 25 procent av intäkterna vid en skattehöjning första året den införs, i och med att staten minskar statsbidraget till kommunen med motsvarande 75 procent. Sanktionen trappas ned över fyra år och det femte året har kommunen inte kvar någon individuell sanktion (Danmarks kommunalekonomiska styrsystem beskrivs närmare i avsnitt 7.8). I figur 5.4 framgår utvecklingen av genomsnittlig skattesats för kommuner i Sverige och Danmark samt den befolkningsvägda andelen kommuner som höjer respektive sänker skattesatsen varje år.

Figur 5.4 Utvecklingen av kommunernas skattesatser i Sverige och Danmark



Not: Samma figur redovisas i avsnitt 7.8.

Källa: Kolada/SKR.

I figuren kan man se att den övergripande utvecklingen av skattesatser i svenska och danska kommuner ser likartad ut sedan det nya kommunalekonomiska styrsystemet som omfattar skattebroms infördes i Danmark. I Sverige är det något fler kommuner som höjer skatten i början av perioden och något färre i slutet av perioden och mönstret är det motsatta i Danmark. I avsnitt 7.8 beskrivs närmare vilka likheter och skillnader det finns mellan Sverige och Danmark i fråga om de kommunalekonomiska systemen, och vad det innebär för de slutsatser som kan dras. Utredningen konstaterar dock att skillnaderna är små när det gäller utvecklingen av kommunskattesatser i Sverige och Danmark trots att man i Danmark tillämpat en relativt kraftig skattebroms.

Sammanfattande bedömning

De empiriska exempel på skattebroms och andra ekonomiska incitament som tas upp i avsnittet ger en blandad bild. Utredningen bedömer att det är osannolikt att de ekonomiska incitamenten saknar

betydelse men effekten av skillnader i ekonomiska incitament är inte mätbar i de underlag som utredningen haft. Om en höjd skatt skulle leda till kraftigt ökade skatteutgifter för invånarna i en kommun men endast en mycket marginell ökning av intäkterna för kommunen är det på ett teoretiskt plan osannolikt att många kommuner skulle höja skatten. Samtidigt är det en abstrakt bedömning huruvida en skatteökning kan anses motiverad i en kommun utifrån en jämförelse med hur effekten skulle ha blivit i en annan kommun, och det är inte troligt att de förtroendevalda i fullmäktige gör sådana avvägningar inför att skattesatsen fastställs. Det är få av de kommunföreträdare som utredningen intervjuat som känt till hur skattereduktionerna interagerar med kommunala skattesatser och hur detta påverkar kommunens incitament och få kommunföreträdare har nog reflekterat över hur stor skillnad det är mellan olika kommuner när det gäller hur stora intäkterna blir per invånare till följd av ökad skattesats. Även om det skulle vara känt hur stora intäkter kommunen får från en skatteökning är det i nästa led en fråga om det ska anses vara en rimlig ökning eller inte. Skattesystemet är komplicerat och det är få som har en god uppfattning om hur deras utgifter för kommunalskatt hänger ihop med kommunens intäkter och de tjänster som kan erbjudas samt hur en skattehöjning påverkar deras skatt efter jobbskatteavdrag m.m.

Om staten ska genomföra åtgärder för att förstärka ekonomiska incitament till lägre skattesatser blir det sannolikt viktigt att åtgärderna uppfattas som kostsamma eller lönsamma för kommuner och regioner, dvs. att det uppfattas som att åtgärden relativt kraftigt påverkar de intäkter som kommunerna och regionerna får om de höjer eller sänkte skattesatsen. Samtidigt visar erfarenheterna från Danmark att effekten av deras relativt kraftfulla skattebroms ser ut att ha avtagit något över tid. Frekvensen av förändringar av skattesats per år har stabiliserats på en nivå som är grovt jämförbar med nivån bland svenska kommuner.

5.1.5 Andra interaktioner

Utöver interaktioner mellan kommunala skattesatser och statliga skattereduktioner förekommer det också diskussioner om interaktioner med momssystemet och med inkomstutjämningsystemet.

Momssystemet gör enligt detta synsätt offentlig konsumtion gynnsamt skattemässigt. När det gäller inkomstutjämnings-systemet handlar diskussionen om att höga inkomstskatter i en kommun eller region leder till ett lägre arbetsutbud och därmed lägre skatteintäkter i kommunen eller regionen och att inkomstutjämnningen innebär att kostnaden för det fördelas på kommunkollektivet och inte bara drabbar den egna kommunen eller regionen. Dessa interaktioner beskrivs i avsnitten nedan. Utredningen gör också en bedömning om dess relevans i frågan om de kommunala inkomstskatterna.¹

Skatteplikt för mervärdesskatt

Privat konsumtion är till största delen belagd med moms som betalas till staten. Offentlig konsumtion är däremot inte momsbelagd i Sverige liksom i de flesta andra länder, i enlighet med gällande EU-lagstiftning. Detta innebär dock att offentlig konsumtion i relation till privat konsumtion är gynnad. Det är billigare att konsumera en vara eller tjänst som en kommun eller region tillhandahåller, då de upptar skatt som inte är momsbelagd, än om skattebetalaren skulle köpa varan från ett privat företag, eftersom varan då är belagd med moms. Skälet är att kommunalskatten inte är momsbelagd. Detta ger en beaktansvärd teoretisk prisskillnad då den normala moms-satsen på konsumtionsvaror i Sverige är 25 procent.

Nya Zeeland sticker ut bland andra länder med att sedan länge ha ett system som momsbelägger all konsumtion såväl privat som offentlig. Landets kommuner finansieras till stor del av en kommunal fastighetsskatt och på den tillkommer 15 procents moms vilket likställer de olika konsumtionsformerna.

Skulle systemet införas i Sverige skulle statens intäkter öka till följd av ökade skatteintäkter avseende mervärdesskatt på kommunalskatten, vilka skulle kunna återföras till kommunerna genom ökade statsbidrag. De två effekterna skulle i stort sett ta ut varandra. Momspåslaget på 25 procent skulle dock innebära en skattehöjning på 25 procent för kommuninvånaren, där intäkterna från momspåslaget går till staten. Momspåslaget skulle göra att kommunalskatten skulle bli högre och därmed representera den verkliga kostnaden för in-

¹ Se bland annat Lundberg Jacob (2017) *Kommunernas momsundantag*.

vånaren. Argument finns för att införa en skattebroms av detta skäl, dvs. att kommunalskatten indirekt subventioneras av staten. En permanent skattebroms kan ge liknande effekter på incitamenten att höja och sänka skatten som att införa systemet med momsbelegning av kommunal konsumtion och skulle kunna motverka den effekten till fullo.²

Inkomstutjämningsystemet

Kommunala utjämningsystemet diskuteras löpande och inte minst inkomstutjämningsystemet som är den del som står för störst omfördelning av resurser mellan kommuner och mellan regioner. Systemet har bl.a. kritiserats för att påverka incitamenten att verka för en hög sysselsättning och ekonomisk utveckling. Det kommunala utjämningsystemet omfördelar skattemedel mellan kommuner och mellan regioner. Inom inkomstutjämnningen baseras fördelningen på skillnader i skattekraft, och inom kostnadsutjämnningen baseras omfördelningen på skillnader i strukturella faktorer som påverkar kostnader. Inkomstutjämnningen skapar därmed en långtgående utjämning av inkomstskatter mellan kommuner och mellan regioner. Eftersom beloppet en kommun får i utjämnningen räknas fram som en inkomst per invånare har det stor betydelse för kommunens intäkter från systemet hur många invånare den har, oavsett om de har någon inkomst eller inte. Om skattekraften ändras utan att invånarantalet gör det i en kommun så att den får lägre skatteintäkter, sker en nästan lika stor justering av ersättningen från inkomstutjämnningen.

En effekt av att kommunalskatten höjs är att det på marginalen blir mer olönsamt att arbeta, det kan leda till att person minskar sin beskattningsbara inkomst genom att exempelvis arbeta mindre tid. Denna marginaleffekt kan leda till lägre skattekraft per invånare vilket i sin tur leder till en ökad utjämning. Invändningen som påtalats är att en kommun eller region kan höja skatten men invånarna bär inte hela kostnaden för skattehöjningen eftersom kostnaden för det minskade arbetsutbudet sprids på alla kommuner och regioner genom inkomstutjämningsystemet.

Grundprincipen som man eftersträvat i utformningen av kommunala utjämningsystemet är att utjämnningen ska ske utifrån fak-

² Lundberg Jacob (2019) *Framtidens skatter*.

torer som kommuner och regioner inte kan påverka och därav ska de inte kunna påverka det ekonomiska utfallet från utjämnings-systemet för den egna kommunen eller regionen. Det går alltid att diskutera i vilken grad en kommun eller region rimligtvis kan påverka förutsättningar som ingår i utjämnings-systemet, men det finns argument för att inkomstutjämnings-systemet gör att kommunerna och regionerna inte i tillräcklig grad får bära konsekvenserna som höjningar av inkomstskatter kan ha på viljan att arbeta.³

Risk för höga skatter då kommuner och regioner delar på samma skattebas

När beslut om skattesats fattas i en kommun eller region är det främst kommunens eller regionens behov av resurser och hur den genomsnittliga kommuninvånaren påverkas som beaktas, enligt de företrädare för olika kommuner och regioner som utredningen intervjuat. Nivån på skattesatsen jämförs också ofta med närliggande kommuner. De effekter som inkomstskatt har på sysselsättning, utbildningsnivå i riket m.m. diskuteras eller beräknas sällan.

En enskild kommun eller region tar främst hänsyn till hur skattesatsen påverkar den egna befolkningen, men tar i allmänhet inte med i beräkningen hur det påverkar regionens och statens skatteuttag. Detta kan beskrivas som en vertikal extern effekt som kan leda till att kommuner och regioner underskattar den generella kostnaden för en höjd skatt. Det innebär att det finns risk att kommuner och regioner bestämmer en högre skattesats än vad som är rationellt och önskvärt ur samhällsekonomisk synvinkel.

Då kommuner och regioner delar skattebas påverkar besluten om skattesats både den andra partens invånare och utrymme för eventuella skattesatsförändringar. Effekten skulle kunna minska om kommuner och regioner skulle samordna förändringar av skattesatserna med varandra.⁴

³ Se t.ex. Lundberg Jacob (2019) *Framtidens skatter*.

⁴ Aronsson T och M Wikström (2021) *Lokal beskattning och ekonomiska incitament*.

5.2 Andra incitament som påverkar beslut om skattesats

Utredningen har i intervjuer med kommuner och regioner, i samtal med forskare och genomgång av ekonomisk forskning sett andra typer av beteendemönster som kan ha betydelse för viljan att sänka skattesatsen. Det finns ett stort handlingsutrymme för kommuner och regioner som möjliggör lokala prioriteringar. Prioriteringarna kan innebära att en kommun eller region som har det ekonomiska utrymmet föredrar att sänka skatten, men prioriteringarna kan också innebära att fokus i stället läggs på ett starkt resultat eller på att genomföra satsningar som i sin tur påverkar kostnadssidan i budgeten.

5.2.1 Olika fokus på att justera skattesatser

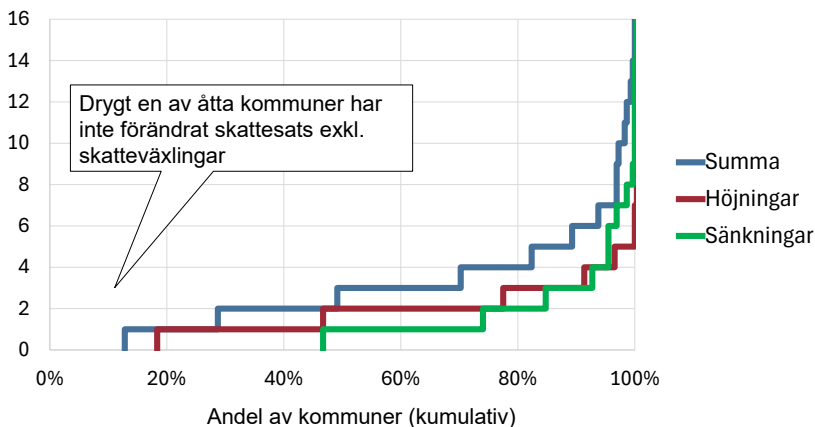
Utredningen har varit i kontakt med cirka 20 kommuner och fyra regioner i utredningsarbetet. Det har varit tydligt att förhållnings sättet till skattesatsen sett olika ut i olika kommuner och regioner. Generellt sett kan man konstatera att förändringstakten i medelskattesats har planat ut under 2000-talet och 2020–2026 har nivån legat relativt stabilt. I figur 5.5 visas hur stor andel av kommunerna och regionerna som genomfört en eller flera skattesänkningar eller skattehöjningar 2000–2026.

Figur 5.5 Antal kommuner och regioner som ändrat skattesats 2000–2026

Kumulativ andel av kommuner och regioner som höjer eller sänker skatten (exklusive skatteväxlingar)

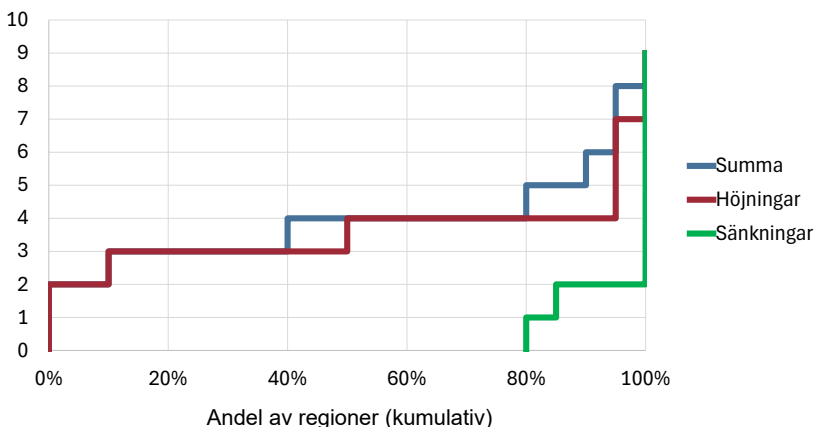
Kommuner

Antal justeringar per kommun



Regioner

Antal justeringar per region



Anm.: Skatteförändringar exklusive skatteväxlingar.

Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och regioner (SKR), egna beräkningar.

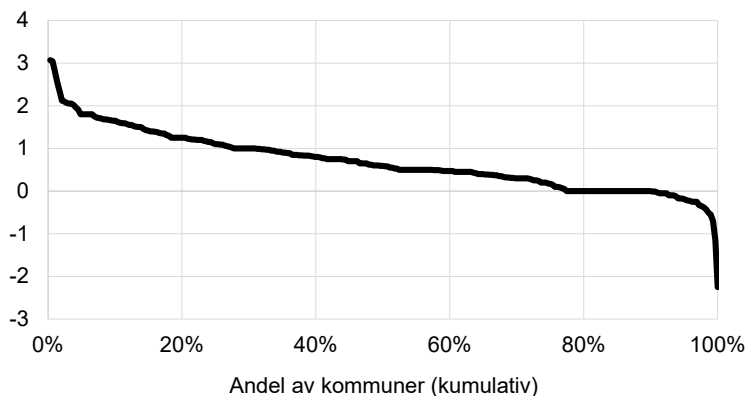
Varje punkt på respektive kurva visar hur stor andel kommuner eller regioner som genomfört minst n antal höjningar, sänkningar eller någon justering alls (höjning eller sänkning) av skattesatsen. Figuren visar exempelvis att till skillnad från regionerna, där merparten har höjt skatten tre gånger eller mer, har cirka en åttondel av kommunerna inte justerat skattesatsen alls under hela 2000-talet, bortsett från justeringar till följd av en skatteväxling. Knappt hälften av kommunerna har genomfört två eller färre justeringar av skattesatsen (höjning eller sänkning) de senaste 25 åren. Nio av tio kommuner har gjort fem eller färre justeringar av skattesatsen under perioden. Det är alltså för de flesta kommuner ovanligt att justera skattesatsen och det är inget som görs årligen eller på kort sikt. En tiondel av kommunerna har justerat skatten sex eller fler gånger under perioden. Dessa kommuner som är mest aktiva när det gäller justeringar brukar i regel genomföra både höjningar och sänkningar.

När det gäller regionerna är den övergripande bilden annorlunda. Alla regioner har höjt skattesatsen under perioden och hälften av dem har höjt skattesatsen fyra gånger eller mer. Bara cirka en femtedel av regionerna har någon gång genomfört en skattesänkning sedan 2000.

I figur 5.6 visas hur stor andel av kommunerna som höjt eller sänkt skattesatsen under perioden 2000–2026 och hur stora de sammanlagda förändringarna av skattesatserna varit.

Figur 5.6 Förändring skattesats i kommuner

Förändring av skatt 2000-2026 (procentenheter)



Anm.: Skatteförändringar exklusive skatteväxlingar.

Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och regioner (SKR), egna beräkningar.

I figuren framgår att det är fler som höjt skatten än som har sänkt den. Mediankommunen har höjt skatten med cirka 50 öre under perioden. Över tid är det fler kommuner som höjt skattesatserna än som sänkt den, men ett fåtal kommuner har varit mycket aktiva skattesänkare.

Österåkers kommun sticker ut

Österåkers kommun sticker ut som en kommun som under lång tid haft en tydlig ambition om att sänka den kommunala skattesatsen. Kommunen har relativt goda strukturella ekonomiska förutsättningar. Skattekraften är hög, cirka 20:e högsta i landet vilket ger kommunen viss fördel intäktsmässigt även efter omfördelning inom utjämningsystemet. Samtidigt innebär hög skattekraft att skattesänkningar slår hårdare mot kommunens ekonomi än med skattesänkningar i kommuner som har lägre skattekraft.

Under 2000-talet har befolkningen i alla Stockholmskommuner ökat med mellan 109 och 168 procent. Sambandet mellan Stockholms-

kommunernas skattesatser och befolkningens ökningstakt är svagt negativt.⁵

Österåkers kommun har ökat invånarantalet tionde snabbast i Stockholms län. Befolkningen har mer än dubblerats under 2000-talet, liksom i många andra kommuner i Stockholm län. En växande befolkning innebär att investeringar behöver göras för framtiden, men det innebär också stora möjligheter för en kommun som vill förändra sin verksamhet. Sannolikt har befolkningstillväxten gjort det lättare att forma verksamheten efter kommunens uttalade ambition ha en låg skattesats. Skattesänkningarna har inte genomförts vid enskilda tillfällen utan varit en del i en strategi som legat fast över lång tid. Företrädare för Österåkers kommun har i en intervju med utredningen uppgett att kommunen länge har haft en tydlig och långsiktig vision för skattenivån. De har också haft relativt små förändringar i kommunledningen över tid.

Det finns andra kommuner som också sänkt skattesatsen men i lägre utsträckning. Många kommuner i Stockholmsregionen har varit relativt aktiva med justeringar, och under 2000-talet har flera av dem både höjt och sänkt skatten, vilket medfört att nettot på skattesatsen inte förändrats avsevärt sett till hela perioden.

Många av de kommuner utredningen varit i kontakt med har en hög skattesats och arbetar med att få kontroll över underskott. I dessa har skattesänkningar setts som en teoretisk möjlighet snarare än en målsättning eller prioritering för kommunen. Att inte diskutera förändringar av skattesatsen i särskilt hög grad delas även av många kommuner med relativt stark ekonomi och en väl utbyggd verksamhet. Där har hög självfinansieringsgrad, låg låneskuld, utökningar av verksamhet och kvalitet prioriterats framför en låg skattesats.

Utrymmet att höja skatten är inte oändligt

Skattesatserna har ökat kontinuerligt över tid, men bland kommuner har de genomsnittliga skattesatserna under 2000-talet legat relativt stabila. I de intervjuer som utredningen genomfört med kommunföreträdare framgår att ingen kommun ser höjda skattesatser som en lämplig lösning och många av de kommuner som

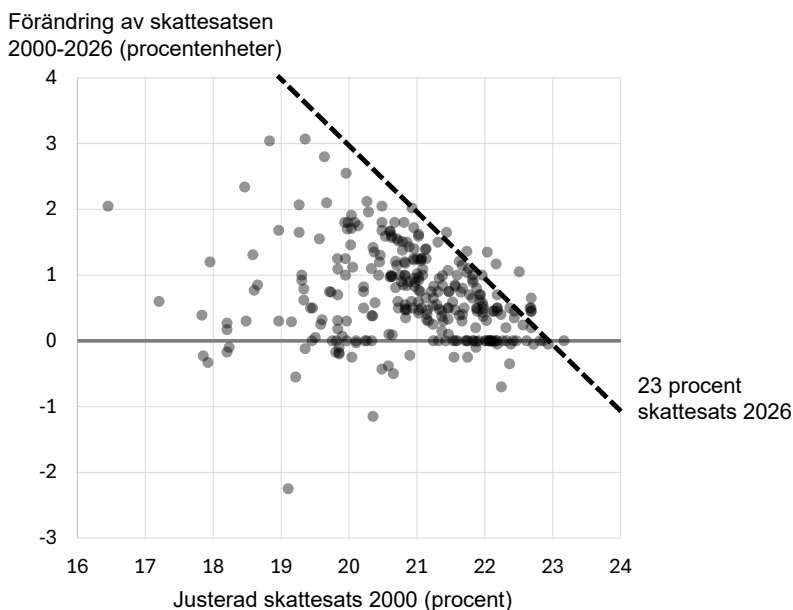
⁵ Danderyd, Lidingö, Norrtälje och Täby har ökat befolkningen långsammast i länet.

i dag har höga skattesatser och vikande befolkningsunderlag arbetar hårt för att hitta alternativa lösningar på sina ekonomiska utmaningar. För de kommuner som haft vikande befolkningsmängd under lång tid finns också en vana att dra ned på verksamhet och omstrukturera på ett sätt som kan vara svårare i kommuner där befolkningsantalet vänder nedåt efter att ha haft en stabil eller positiv befolkningstillväxt.

I figur 5.7 framgår relationen mellan skattenivå 2000 (justerad) och storleken på förändringen mellan 2000 och 2025.

Figur 5.7 Kommunernas begränsade utrymme för skattehöjningar

Justerad skattesats 2000 och förändring av skattesatsen under 2000-talet



Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och regioner (SKR), egna beräkningar.

Av figuren framgår att det finns ett avtagande samband mellan nivån på den justerade skattesatsen 2025 och de förändringar av skattesatsen som genomförts under 2000-talet. År 2000 fanns det ett antal kommuner med relativt höga skattesatser där inga höjningar har genomförts. Kommuner med höga skattesatser vid periodens början har alltså i regel höjt skatten i lägre omfattning än kommuner som hade lägre skattesats 2000.

Detta kan ge en uppfattning om sannolikheten för att skattesatser höjs under de kommande 25 åren. Sambandet gäller även storleken på en höjning under perioden. Det tycks finnas ett slags övre gräns för hur höga skattesatserna tillåts bli i kommunerna. I figuren markeras det med en linje, och det framgår att denna gräns motsvarar en nivå på 23 procent och få kommuner väljer att gå över den nivån. Det finns stor variation under 23 procent, vissa höjer skatten mycket och många andra inte alls.

Kommuner och regioner tycks inte påverkas av systemens utformning

I denna utredning diskuteras bl.a. vilka incitament dagens utjämningsystem och skattesystem har för kommunernas och regionernas beteende när det gäller skattesatsnivån. Det finns inga tydliga belegg för att systemens utformning har någon större inverkan på kommunernas och regionernas beteende i det avseendet, på det sätt som det rent teoretiskt skulle kunna antas.

I de intervjuer som utredningen genomfört med kommun- och regionrepresentanter framgår att många kommuner och regioner inte har någon djupare kunskap om hur valet av skattesatser påverkas av inkomstutjämningsystemet och skattessystemet. Eftersom få kommuner eller regioner tycks känna till jobbskatteavdragets betydelse för marginaleffekten av en skatteförändring, är det rimligt att anta att de inte heller anpassar sitt beteende därefter.

Närliggande kommuner och regioner påverkar varandra i fråga om skattesatsnivå

Kommuners och regioners planer, beslut och verksamheter påverkas naturligt av andra närliggande kommuner och regioner, vilket även gäller skattesatserna. I två tidigare studier av svenska kommuner i olika perioder beskrivs att nivån på skattesatser tenderar att ligga nära varandra i grannkommuner.⁶ Det är bara nivån på skattesatsen som brukar likna grannkommunens, inte förändringar av skattesatserna, eftersom skatter är trögrörliga och inte skiftar snabbt över

⁶ Lundberg Johan (2021) *Horizontal interactions in local personal income taxes* och Edmark & Ågren (2008) *Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies*.

enskilda år.⁷ Resultaten pekar dock på att större kommuner kan påverka sina mindre grannar även när det gäller förändringar av skattesatserna på kort sikt. Dessutom finns visst stöd för att kommuner med liknande politiska majoriteter påverkar varandra i sina beslut om skattesatser.

5.2.2 Skattesatser utvecklas långsamt och beror på historiska beslut om organisering och ambition

Skattesatser är normalt trögrörliga, kommuner och regioner ändrar sällan skatten från år till år utan tillåter snarare andra ekonomiska nyckeltal att variera. Som huvudregel ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Att balansera kostnader och intäkter behövs också för att få ett gott resultat och minska behovet av skuldsättning. Kommuner och regioner eftersträvar normalt sett att kontrollera kostnaderna, och så länge inget förändras finns inget behov av att förändra skattesatsen. Ett behov av ökade skatteintäkter kan dock uppkomma om kostnaderna ökar eller intäkterna minskar på grund av externa faktorer eller på annat sätt som är svårt att kontrollera. Om kostnaderna inte kan hanteras mer kortsiktigt väljer en kommun eller region i många fall att låta obalansen slå igenom i ett lågt resultat. Höjd skattesats är något de flesta använder som en sista lösning för att lösa underskott som är mer långsiktiga. På motsvarande sätt väljer få kommuner och regioner att sänka skattesatsen om resultatet är starkt ett enskilt år.

En annan orsak till trögrörliga skattesatser är sannolikt att en skattesats är tydlig för och har en direkt påverkan på kommuninvånarna. Varje förändring av skattesatsen kan ses som en signal till invånarna som kan skapa negativa reaktioner i olika grupper. Skattesatsen är en kommunikation med invånarna om vad som pågår i kommunala verksamheten som är tydligare än andra ekonomiska nyckeltal.

Det kan å ena sida framstå som naturligt att kommunen eller regionen inte ändrar skattesatsen från år till år eftersom de flesta kostnaderna är av löpande karaktär och till stor del beror på tidigare beslut om ambition och kapacitet. Samtidigt finns det många fall där kostnaderna förändras på ett oförutsägbart sätt, men där

⁷ Lundberg Johan (2021) *Horizontal interactions in local personal income taxes.*

kommunen eller regionen väljer att inte ändra skattesatsen. De flesta kommuner och regioner som utredningen varit i kontakt med ser långsiktigt på skattesatsen vilket oftast innebär att det inte sker någon förändring.

Kostnader är tröga nedåt ...

Kostnader är tröga i nedåtgående riktning, men mer rörliga i uppåt-gående riktning. Det är med andra ord enkelt att utöka verksamheter, service och ambitionsnivåer men svårt att dra ned på befintlig service. En kommun eller region som planerar att minska ambitionsnivån, lägga ned en verksamhet eller öka produktiviteten möter inte sällan motstånd från intressen som påverkas av förändringen. Att det är svårt att dra ned på befintliga ambitioner även i fall där det finns en politisk vilja att göra det kan beskrivas med olika typer av teorier och fenomen. Utredningen har inte kunnat göra några djupgående analyser av hur det förhåller sig i kommuner och regioner, men kan nämna några teorier som förekommit i intervjuer och i forskningen.

Höga transaktionskostnader för genomförande av förändringar. Flera kommuner och regioner som utredningen talat med har genom förändrade demografiska strukturer en organisatorisk uppbyggnad och fastighetsbestånd som behöver omstruktureras. Detta kräver stora investeringar som kan vara nödvändiga på lång sikt.

Psykologiska kostnader av att upphöra med eller sänka ambitionsnivån för en verksamhet. Detta har i litteraturen beskrivits på flera sätt, men *status quo bias* och *förlustaversion* är enligt utredningen användbara begrepp som skulle kunna vara aktuella för att beskriva även kommunala ambitioner.⁸ I fallet med kommunal verksamhet handlar förlustaversion som koncept om att när en nivå på en kommunal service väl är etablerad är kostnaden för dess intressenter av att förlora den större än vinsten av att etablera den från början. Förlustaversion har studerats inom en mängd områden och är ett väletablerat begrepp och fenomen som även är användbart för att beskriva och analysera kommunala beslut.

⁸ Beskrivs väl bland annat av Alesina A, F Passarelli (2015) *Loss aversion in politics*.

... men rörliga uppåt

Om resurser frigörs möter kommun- eller regionledningen däremot sällan något motstånd om de vill öka ambitionsnivån eller lägga mer resurser på en verksamhet. Det finns ofta önskemål om åtgärder som kan genomföras med ett gott syfte. Det finns därför en tendens att ett ekonomiskt utrymme som uppstår fylls av nya ambitioner som dessutom kan skapa en permanent kostnadshöjning. Detta är en viktig anledning till att ökad effektivitet i en verksamhet inte nödvändigtvis eller ens särskilt sannolikt som enskild faktor behövs leda till sänkta skattesatser.

Det bör finnas ekonomiskt utrymme att sänka skatten i ett antal kommuner

Det finns ett antal kommuner som återkommande har höga resultatnivåer och stora ekonomiska överskott. Vissa har dessutom relativt stora finansiella tillgångar. En kommun eller region som har en hög soliditet (inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) kan sägas ha en stark finansiell ställning.

Ekonomiska överskott kan behövas för att finansiera nuvarande och framtida investeringar, och i många kommuner finns eftersatta investeringsbehov, bl.a. inom VA-området.⁹ I kommuner med hög soliditet, återkommande höga resultatnivåer och där stora delar av tillgångarna består av finansiella tillgångar eller annat som ger avkastning, borde det dock i många fall finnas ett utrymme att inte varje år ha höga positiva resultat, utan i stället "återbetala" medel till skattebetalarna i form av en lägre skattesats.¹⁰ Det kan exempelvis gälla kommuner med stark soliditet och långsam befolkningsökning som bör ha mindre behov av att genomföra nyinvesteringar. Vissa av kommunerna kan visserligen behöva konsolidera sin verksamhet när byar tappar invånare och förskolor, skolor och äldreboenden måste flytta till huvudorten, men det är långt ifrån alla som har sådana behov.

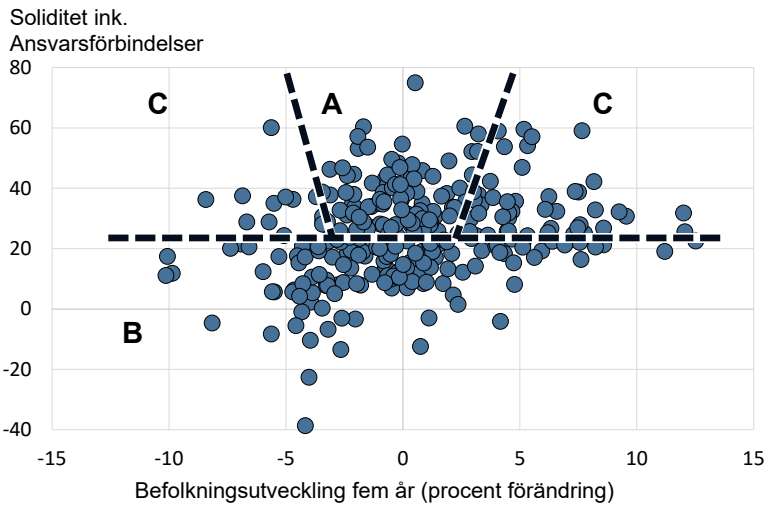
Till skillnad från regionerna, där hälften har negativ soliditet (inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser), har 95 procent av kommunerna positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelser.

⁹ VA-investeringar bör dock finansieras av VA-taxan och inte kommunalskatten.

¹⁰ Liknande resonemang finns i SOU 2021:75 *En god ekonomisk hushållning*.

Många kommuner har stark soliditet kombinerat med negativ eller långsam befolkningsökning. Det finns även kommuner som har mycket stark soliditet där befolkningen ökar relativt snabbt och där tillgångarna är i gott skick, och investeringsbehoven små. Befolkningstillväxten har efter pandemin saktat in och antalet barn ökar inte längre i de flesta kommuner. Det gör att behoven av att bygga nya förskolor och skolor minskat kraftigt. Även om soliditeten inklusive ansvarsförbindelser försvagades under de år som präglades av inflationen (2023 och 2024) så är den långsiktiga trenden att soliditeten stärkts både bland kommunerna och regionerna.

Figur 5.8 Spridningsdiagram: Befolkningsutveckling 2019–2024 i förhållande till soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2024



Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 5.8 visar kommunernas soliditet och befolkningstillväxt. Ett antal kommuner har en stark soliditet, det gäller både kommuner med befolkningstillväxt och kommuner där antalet invånare minskar. En grov indelning kan göras av kommunerna utifrån dess förhållande mellan skuldsättning och befolkningstillväxt vilket är den viktigaste faktorn som påverkar kommunernas kostnader, intäkter och vilka investeringar som kommer att krävas i framtiden.

- a) Kommuner i detta fält har små befolkningsförändringar och tillräckligt hög soliditet för att överväga att sänka skattesatserna, i synnerhet om de inte har behov av stora framtida investeringar som måste finansieras av kommunalskatten.
- b) Kommuner i detta fält har relativt låg soliditet vilket kan vara problematiskt, särskilt om det är i kombination med hög befolkningsförändringstakt som kan kräva omfattande investeringar.
- c) Kommuner i detta fält har hög soliditet, men samtidigt hög förändringstakt i befolkningsunderlaget, antingen uppåt eller nedåt. Den låga skuldsättningen kan vara värdefull i ljuset av de nyinvesteringar (i kommuner som växer eller där befolkningen lämnar byar och flyttar till huvudorten) eller intäktsminskningar (i kommuner som krymper) som kan komma påverka i framtiden.

Utredningen bedömer att det bör finnas ett antal kommuner där det finns ett utrymme att sänka skattesatsen, sett till de resurser som finns inom kommunerna i dagsläget. Utöver detta kan det finnas uppgifter kommunerna gör som är mindre värdeskapande än andra och därför kan dras in till förmån för lägre skattesatser. Detta är dock svårt att observera via övergripande nyckeltal på kommunnivå.

5.2.3 Små kommuner och regioner kan vara mer sårbara för särintressen vilket kan resultera i högre skattesatser

I de samtal med kommuner och regioner utredningen haft har det framkommit att det i vissa kommuner finns starka intressen som påverkar handlingsutrymmet för kommunens eller regionens beslutsfattare. Det är ofta legitima intressen som att ha närhet till olika typer av service, inte minst sjukvård och skola, men det kan ibland finnas motsättningar mellan olika behov och intressen, och även mindre intressegrupper kan påverka den lokala samhällsdebatten påtagligt, inte minst i små kommuner. Det kan exempelvis handla om nedläggning av en verksamhet i en del av en glesbygdskommun eller region. Detta kan leda till svårigheter när det gäller genomförandet av effektiviseringar och t.ex. neddragningar av verksamheter. Att kommuner och regioner som krymper befolkningsmässigt återkommande kan behöva fatta beslut om huruvida de ska lägga ned och centralisera av olika verksamhetsgrenar eller inte kan vara

ett av skälen till att många mindre och krympande kommuner har högre skattesatser.

5.3 Diskussion och slutsatser

I kapitlet diskuteras vilka incitament som finns för att höja och sänka kommunala skattesatser.

Staten subventionerar skattehöjningar genom konstruktionen av jobbskatteavdraget

Utredningen har redovisat hur jobbskatteavdragets utformning minskar kostnaderna för en skattehöjning i en kommun eller region och ökar kostnaderna för en skatteminskning. Detta är problematiskt eftersom det riskerar att skattenivån blir högre än vad som egentligen är effektivt utifrån kommuninvånarnas preferenser. Jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning minskar också kopplingen mellan kommunernas intäkter, ambitionsnivå och kommuninvånarnas skatteutgifter. I avsnitt 8.1.2 presenteras ett förslag på hur incitamenten för lägre kommunalskatter kan stärkas. Detta genom att ändra konstruktionen av jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning. Utredningen bedömer att det går att komma långt i att säkerställa rimliga incitament bara i att återställa de incitament som skapas genom skattereduktionerna.

Utöver jobbskatteavdraget finns det andra interaktioner som skulle kunna ha betydelse för storleken på kommunalskatterna. Framför allt handlar det om att konsumtion från kommuner och regioner är gynnad relativt den konsumtion som görs från företag eftersom kommuner och regioners skatt inte är belagd med moms, vilket kan leda till att kommuninvånare hellre lägger en ny uppgift på kommunen än att köpa den från en privat leverantör. Vidare minskar inkomstutjämningsystemet kostnaderna för hög skatt genom att jämna ut negativa förändringar av skattekraften. Utredningen bedömer dock att dessa interaktioner är alltför abstrakta för att motivera en särskild åtgärd och det har sannolikt liten reell påverkan på hur kommuner och regioner justerar sina inkomstskattesatser.

Incitamenten att sänka skatterna bedöms vara svaga

De flesta kommuner och regioner undviker att höja skattesatsen och uttömmar andra utvägar för att komma till rätta med sin ekonomi. Men har en kommun eller region dålig ekonomi eller andra ekonomiska utmaningar framför sig kan det ligga nära till hands att överväga att höja skattesatsen, vilket ger en nivåhöjning av kommunens eller regionens inkomster över tid. Sannolikt vänjer sig snart kommuninvånarna vid den nya nivån om den inte avviker extremt från vad som gäller i andra kommuner eller regioner.

God ekonomi leder inte på samma sätt automatiskt till att en kommun eller region överväger skattesänkningar. Det finns många andra möjligheter att använda ett ekonomiskt utrymme på. Så länge kommunen eller regionen inte höjer skattesatsen är priset sannolikt lågt att ligga kvar på en nivå som teoretiskt skulle kunna vara lägre. Det finns även exempel på kommuner som undviker att sänka skattesatsen för att de riskerar att behöva höja den igen längre fram, vilket uppfattas som ett större pris att betala.

Ekonomiska incitament har en oklar betydelse för beslut om skattesats

Utredningen har gjort empiriska analyser av hur stor betydelse ekonomiska incitament har för sannolikheten att kommuner höjer skattesatsen. Det är svårt att empiriskt belägga någon koppling som indikerar att kommuner agerar i linje med de skillnader i incitament som finns för att höja och sänka skatten.

Systemet med kommunal beskattningsrätt bygger på att invånarna kan göra avvägningar mellan högre skatt och mer kommunal verksamhet relativt lägre skatt och mer pengar i plånboken. De ekonomiska incitamenten har sannolikt en viss betydelse, men kommunal ekonomi och beskattning är komplexa system och det är svårt för kommunala beslutsfattare att beräkna hur de olika systemen påverkar inkomsten vid en skatteförändring i den egna kommunen eller regionen jämfört med hur det skulle påverka inkomsten i en annan kommun eller region. På kort sikt är det troligtvis viktigt hur starka de ekonomiska incitamenten upplevs och inte bara hur starka de faktiskt är för att de ska få effekt.

När det gäller skattereduktionerna som diskuteras i avsnitt 5.1.3 finns risken att de incitament som jobbskatteavdraget innebär och

som gör det mer gynnsamt att höja skattesatsen och mindre gynnsamt att sänka skattesatsen på kort sikt inte har någon betydelse för en kommuns eller regions sannolikhet att höja skatten. Men på längre sikt kan skattehöjningar uppfattas som mindre avskräckande om tidigare skattehöjningar i lägre grad än förväntat påverkat skattebetalarna. Skattebetalarna kanske kände till att skattesatsen höjts, men noterade att effekten av skattehöjningen endast blev marginell utan att ha identifierat att det berodde på de statliga skattereduktionerna. Risker är att ett sådant system kan göra att skattehöjningar uppfattas som mindre avhållande över tid även om de tycks ha liten effekt på kort sikt.

God ekonomi leder inte automatiskt till skattesänkningar

Som vi skrivit tidigare i utredningen så har medelskattesatsen till kommuner legat relativt konstant de senaste 25 åren, men variationerna mellan kommunerna är stora. I många kommuner ligger skattesatsen kvar på samma nivå år efter år utan att det finns en diskussion om vilken nivå kommunen bör ha på lång sikt. En åttondel av kommunerna har inte förändrat skattesatsen alls på 25 år och hälften av kommunerna har ändrat endast ändrat skattesatsen en eller två gånger under perioden 2000–2025. Skattesatserna justeras oftare uppåt än nedåt, främst bland regionerna, vilket gör att medelskattesatsen för kommunsektorn ökat över tid.

Om skatterna endast ökar över tid så riskerar kraften i beskattningsverktyget att urholkas eftersom det reella utrymmet att höja skattesatsen för att klara av långsiktiga kostnadsexpansioner minskar. Samtidigt kan höjda skattesatser ha negativa effekter på både sysselsättning och näringsverksamhet. Staten kan skapa bättre förutsättningar för kommunsektorn att bibehålla en balans i inkomstbeskattningen genom att skapa incitament till att vara återhållsam med att höja skattesatsen över tid. Utredningen har identifierat ett antal metoder som kan vara aktuella att diskutera, vilka diskuteras i kapitel 7 och i kapitel 8 finns förslag till sådana metoder.

6 Rättsliga förutsättningar för att begränsa den kommunala beskattningsrätten

I detta kapitel behandlas frågan om de rättsliga förutsättningarna för staten att införa åtgärder som innebär begränsningar av kommuners och regioners beskattningsrätt. Kapitlet innehåller en genomgång av lagstiftning och förarbeten, bedömningar som gjorts i vissa tidigare lagstiftningsärenden, bl.a. om skattestopp och skattebroms, och de bedömningar som Utjämningskommittén 2022 gör i betänkandet *Nätt och jämnt* (SOU 2024:50). Kapitlet innehåller också analyser och bedömningar.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Kommuner och regioner har enligt regeringsformen rätt att ta ut skatt. Det betyder dock inte att det är en absolut rättighet som inte får begränsas.
- Föreskrifter om begränsningar som avser beskattningsrätten måste meddelas av riksdagen genom lag.
- Beskattningsrätten är en rätt för kommuner och regioner att ta ut skatt för skötseln av både frivilliga och obligatoriska verksamheter. En åtgärd får därför inte innebära att möjligheten att ta ut skatt för sådana angelägenheter upphävs helt.
- Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen. En rättslig förutsättning för att genomföra åtgärder som begränsar beskattningsrätten är därför att bestämmelsen om proportionalitetsprincipen tillämpas.

- En åtgärd bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett åtgärden, och det bör göras en avvägning mellan självstyrelseintresset och intresset av att genomföra åtgärden.
- Varken i regeringsformen eller i dess förarbeten slås det fast för vilka ändamål beskattningsrätten får begränsas eller vilka intressen som ska väga tyngst. I tidigare lagstiftningsärenden har riksdagen gjort olika bedömningar.
- Proportionalitetsbedömningen är ytterst en politisk fråga för riksdagen. Riksdagen bör därför inte vara bunden av tidigare bedömningar, t.ex. att begränsningar av beskattningsrätten endast får göras för att åtgärda samhällsekonomisk obalans eller att bara tillfälliga åtgärder kan vara proportionerliga. Bedömningen får göras utifrån de omständigheter som riksdagen anser är relevanta i det enskilda fallet.

6.1 Utgångspunkter för frågan om begränsningar av beskattningsrätten

En fråga för den här utredningen handlar om vilka de rättsliga förutsättningarna är för staten att införa åtgärder som motverkar höjningar av de kommunala skattesatserna och åtgärder som stimulerar till sänkningar av skattesatserna. Det handlar om kommunernas¹ beskattningsrätt och rätt att fritt bestämma sin egen skattesats.

Kommunernas beslut om skattesatser regleras i kommunallagen (2017:725), KL. Där framgår att kommunerna varje år i sin budget ska fastställa skattesatsen för den kommunala inkomstkatten under det följande året.²

Det är som utgångspunkt tillåtet för staten att ändra lagar eller införa nya bestämmelser som styr kommunerna, men i regeringsformen sätts vissa ramar. När det handlar om statlig styrning av kommuner är det till att börja med alltid nödvändigt att ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Kommunernas självstyrelse är en grundlagsreglerad princip som kräver noggranna avvägningar i fråga om hur långt den statliga styrningen bör gå.³

¹ Med kommuner avses både kommuner och regioner i det här kapitlet, om inget annat anges.

² 11 kap. 5–11 §§ KL.

³ 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, RF.

Vidare gäller enligt regeringsformen som huvudregel och utgångspunkt att det är riksdagen som genom lag ska ta ställning till statlig styrning av kommunerna, om än med vissa möjligheter att delegera normgivning till andra.⁴

Förutom dessa grundläggande förutsättningar som gäller vid all statlig styrning av kommunerna finns det i det här fallet ytterligare en aspekt att ta hänsyn till. Det gäller regeringsformens bestämmelse om att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter, den s.k. beskattningsrätten.⁵ Vad den bestämmelsen betyder för statens möjligheter att styra kommunerna i fråga om skattesatsnivåer och genomföra andra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningen har diskuterats och analyserats i ett antal lagstiftningsärenden och i andra sammanhang.

Frågan om de rättsliga förutsättningarna för statliga åtgärder som syftar till att påverka de kommunala skattesatsnivåerna besvaras alltså genom att tolka regeringsformens bestämmelser om generella ramar för statlig styrning av kommunerna och den kommunala beskattningsrätten. Vidare måste betydelsen av de bedömningar som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden analyseras.

6.2 Beskattningsrätten: Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter

Beskattningsmakten ligger sedan lång tid tillbaka hos staten och riksdagen som utgångspunkt. Det följer bl.a. av regeringsformens bestämmelser om att riksdagen är folkets främsta företrädare, att föreskrifter som avser skatter ska meddelas av riksdagen och att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och hur statens medel ska användas.⁶ Det är också riksdagen som beslutar om innehållet i grundlag.

Enligt 14 kap. 4 § RF får även kommunerna ta ut skatt. Det är ett principstadgande som innebär att en beskattningsrätt slagits fast för kommunerna i grundlagen. Att det är en principiell rätt betyder att det krävs ytterligare reglering för att beskattningsrätten ska kunna utövas i praktiken, och riksdagen har förbehållit sig rätten att be-

⁴ 8 kap. 1 §, 2 § första stycket 3, 3 § första stycket och 10 § RF.

⁵ 14 kap. 4 § RF.

⁶ 1 kap. 4 § och 8 kap. 1–3 §§ RF. Se även prop. 1973:90 s. 140 och 212 f. om historiken i fråga om riksdagens beskattningsmakt och befogenheter.

stämma om den närmare regleringen av hur beskattningsrätten ska förverkligas och tillämpas, dvs. att meddela föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen.⁷

Enligt bestämmelsen om beskattningsrätten får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. Vad som avses med kommunala angelägenheter kan utläsas av bestämmelser i både regeringsformen och kommunallagen. Det handlar dels om angelägenheter som är obligatoriska för kommunerna att sköta, dvs. uppgifter som bestäms i lag, dels om frivillig verksamhet, dvs. lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.⁸ Rätten att ta ut skatt gäller alltså för finansiering av både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet (se vidare avsnitt 3.1.1).

De huvudsakliga föreskrifterna om grunder för den kommunala beskattningen finns i dag framför allt i inkomstskattelagen (1999:1229), IL, och kommunallagen. Fysiska personer ska betala kommunal inkomstskatt på sina förvärvsinkomster, och varje kommun bestämmer årligen i sin budget vilken skattesats som ska gälla för beräkningen av den kommunala inkomstskatten.⁹ Förvärvsinkomsterna är för närvarande kommunernas enda skattebas.¹⁰ Beskattningsrätten har dock tidigare omfattat även andra skatter, bl.a. företagsbeskattning och hundskatt.¹¹

6.3 Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen

Enligt förarbetena till regeringsformen är beskattningsrätten förenad med principen om kommunal självstyrelse och ses som en del av den. Kombinationen av politiskt och ekonomiskt ansvar är enligt förarbetsuttalanden en förutsättning för att avvägningar mellan olika kommu-

⁷ Prop. 1973:90 s. 191 och 231, 8 kap. 1–3 §§ RF.

⁸ 14 kap. 2 § RF, 1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § KL. Enligt 2 kap. 2 § KL får kommunerna dock inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

⁹ 1 kap. 3 §, 65 kap. 3 § IL och 11 kap. 5 och 6 §§ KL.

¹⁰ Fastigheter utgör inte en kommunal skattebas trots att avgifterna enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift egentligen är skatter och intäkterna tillfaller kommunerna. Det beror på att det bedöms vara en statlig och inte kommunal skatt eftersom riksdagen bestämmer både underlag och storlek på avgiften och avgifterna tas in av Skatteverket (prop. 2007/08:27 s. 70).

¹¹ Den kommunala företagsbeskattningen upphörde 1985 och hundskatten upphävdes 1995 (se närmare i avsnitt 6.9.2).

nala ändamål och åtgärder ska kunna göras.¹² För att förstå beskattningsrättens betydelse är det därför nödvändigt att klargöra vad den kommunala självstyrelsen innebär.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i den svenska demokratin och utgör en av grunderna för den, vilket underströks vid tillkomsten av regeringsformen och slogs fast i den inledande bestämmelsen: Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.¹³

Någon tydlig definition av begreppet kommunal självstyrelse finns dock inte. Enligt grundlagsförarbetena ska uttrycket belysa principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna. Det handlar bl.a. om människors medinflytande på angelägenheter som berör dem och om decentralisering av viktiga samhällsuppgifter så att hänsyn kan tas till skiftande lokala förhållanden. Kommunal självstyrelse handlar vidare om ansvarsfördelningen mellan de olika förvaltningsnivåerna i den offentliga sektorn. Staten och kommunerna samverkar på olika områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål, och utifrån ett sådant helhetsperspektiv anses det enligt förarbetena varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra exakta gränser för den kommunala självstyrelsesektorn. Avsikten är att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna ska kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.¹⁴

Den kommunala självstyrelsen och det kommunala ansvarsområdet ges dock en ram genom bestämmelsen om kommunala angelägenheter. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund dels lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, dels övriga angelägenheter som bestäms i lag. Det betyder att kommunal självstyrelse gäller för både obligatoriska uppgifter och frivillig verksamhet.¹⁵ I förarbetena till regeringsformen beskrivs dessa olika verksamheter. Det anförs att kommunerna har fått betydelsefulla obligatoriska samhällsuppgifter som många gånger ger dem stor handlingsfrihet, men att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan

¹² Prop. 1973:90 s. 189 f.

¹³ 1 kap. 1 § RF, prop. 1973:90 s. 187 f. och bet. KU1973:26 s. 39.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 188 f., prop. 2009/10:80 s. 210.

¹⁵ Prop. 2009/10:80 s. 211 och 296.

ombesörja egna angelägenheter. Inom den fria sektorn finns utrymme för en kommunal initiativrätt som bildar en kärna i den kommunala självbestämmanderätten, och den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med beskattningsrätten.¹⁶

Det kan alltså konstateras att den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten utgör två delar av det lokala och regionala självbestämmandet, där beskattningsrätten enligt förarbetena utgör en viktig förutsättning för att självstyrelsen ska fungera.

6.4 Får grundlagsreglerade principer begränsas?

Den kommunala beskattningsrätten är som beskrivits i föregående avsnitt en princip som är fastslagen i svensk grundlag. Det innebär att den principiella rätten för kommunerna att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter inte kan upphävas utan grundlagsändring. Även den övergripande principen om kommunal självstyrelse är reglerad i grundlagen, och samma sak gäller där, dvs. att rätten att sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse inte kan upphävas utan ändringar i regeringsformen.

Att något är reglerat i grundlag är dock inte samma sak som att det inte är tillåtet att göra några begränsningar. I regeringsformens normgivningsbestämmelser anges bl.a. att föreskrifter om kommunernas åligganden och befogenheter ska meddelas genom lag.¹⁷ Sådana föreskrifter utgör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och är alltså tillåtna inom de ramar som ges.

Bestämmelsen om att kommunerna får ta ut skatt brukar visserligen beskrivas som en beskattningsrätt för kommunerna, men det innebär inte att det är en rättighet som ska likställas eller jämföras med grundlagsreglerade fri- och rättigheter för enskilda, varav vissa är absoluta och direkt tillämpbara. Tvärtom anförs det i förarbetena till regeringsformen att bestämmelsen om att kommunerna får ta ut skatt inte är avsedd att innebära att beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att kommunerna helt obundet kan bestämma skatteuttagets storlek, och att beskattningsrättens närmare förverkligande kräver lagstiftning.¹⁸

¹⁶ Prop. 1973:90 s. 190 f.

¹⁷ 8 kap. 2 § första stycket 3 RF. Enligt andra bestämmelser i 8 kap. RF är det i vissa fall tillåtet att delegera normgivning.

¹⁸ Prop. 1973:90 s. 189 f. och s. 231.

Grunderna för den kommunala beskattningen kräver alltså lagstiftning, och lagstiftning som reglerar en så allmänt hållen principiell rätt som beskattningsrätten utgör i de flesta fall någon form av begränsning. Bestämmelser om vad som får beskattas innebär t.ex. att övriga tänkbara skattebaser utesluts, och regleringar av vem som är skattskyldig betyder samtidigt att skatt inte får tas ut av någon annan. Även föreskrifter om förfarandet, t.ex. hur, när och av vem skattesatserna ska fastställas utgör gränser för beskattningsrätten. Det kan därmed konstateras att det redan när beskattningsrätten infördes i regeringsformen förutsattes att den skulle regleras och begränsas, vilket också har skett.

Åtgärder som går så långt att möjligheten att ta ut skatt försvinner helt skulle dock inte utgöra en begränsning utan ett upphävande, vilket, som konstateras i inledningen till avsnittet, skulle kräva en grundlagsändring. En reell möjlighet att ta ut skatt måste alltså finnas kvar även om staten inför begränsningar.

Beskattningsrättsbestämmelsen är dessutom formulerad som en rätt att ta ut skatt för skötseln av kommunala angelägenheter, dvs. både obligatorisk och frivillig verksamhet (se avsnitt 3.1.1 och 6.2). En av grundtankarna med självstyrelsen är att kommuner ska ha möjlighet att bedriva verksamhet på eget initiativ, och ett särskilt syfte med beskattningsrätten är att tillgodose den möjligheten.¹⁹ Begränsningar i beskattningsrätten får därför inte innebära att kommunerna helt hindras från att ta ut skatt för såväl obligatoriska som frivilliga verksamheter.

6.5 Statliga åtgärder som begränsar kommunerna ska beslutas av riksdagen genom lag

Enligt regeringsformen ska föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas av riksdagen genom lag.²⁰

Att det som utgångspunkt är riksdagen som beslutar om statlig styrning av kommunsektorn är generellt och principiellt avgörande för den kommunala självstyrelsen. Det bör ses tillsammans med första

¹⁹ Prop. 1973:90 s. 190.

²⁰ 8 kap. 1 § och 2 § första stycket 3 RF.

paragrafen i regeringsformens kapitel om kommunerna: Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.²¹ Det är alltså den folkvalda församlingen i en kommun, dvs. fullmäktige, som i första hand har det demokratiska mandatet att besluta om kommunala angelägenheter och som därmed ytterst ansvarar för besluten gentemot kommunens invånare. Åtgärder som begränsar utrymmet för fullmäktiges bestämmanderätt bör inte få beslutas av någon annan än rikets folkvalda församling, dvs. av riksdagen, som enligt regeringsformen är folkets främsta företrädare.²²

Att det är riksdagen som bestämmer vad som ska gälla i fråga om kommunerna är dock en principiell utgångspunkt som har vissa undantag. Riksdagen har i relativt stor utsträckning möjlighet att i lag delegera normgivning som avser kommunerna till regeringen, och även att ge regeringen möjlighet att delegera normgivningsrätten vidare till en förvaltningsmyndighet.²³ På den grunden kan alltså även regeringen och myndigheterna ha rätt att föreskriva om åtgärder som begränsar kommunernas handlingsutrymme. Om ett bemyndigande ska ges eller inte är dock alltid en fråga för riksdagen. Riksdagen bedömer och beslutar i det enskilda lagstiftningsärendet om ett normgivningsbemyndigande ska ges och inom vilka ramar det i så fall ska gälla. Regeringen och myndigheterna får alltså inte besluta om nya krav och inskränkningar för kommunerna utan ett lagstadgat bemyndigande från riksdagen.²⁴

Möjligheten att delegera normgivningskompetens till regeringen gäller dock inte i fråga om skatter.²⁵ Statliga åtgärder som begränsar kommunernas beskattningsrätt är således inom det som brukar kallas det obligatoriska lagområdet.

En förutsättning för att genomföra statliga åtgärder som inskränker kommunernas självstyrelse och begränsar beskattningsrätten är alltså att det är riksdagen som beslutar om det genom lag. Om åtgärderna inte handlar om beskattningen finns möjlighet för riksdagen att i lagen bemyndiga regeringen viss normgivningskompetens.

²¹ 14 kap. 1 § RF.

²² 1 kap. 4 § RF.

²³ 8 kap. 2 § första stycket 3, 3 § första stycket och 10 § RF.

²⁴ Det finns också ett visst, om än begränsat, utrymme för regeringen att enligt den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § RF meddela föreskrifter som riktas mot kommunerna även utan bemyndigande från riksdagen. Det gäller dock inte i fråga om den kommunala beskattningen.

²⁵ 8 kap. 3 § första stycket RF.

6.6 Proportionalitetsprincipen

6.6.1 Proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § RF gäller att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip.²⁶

Alla former av krav, åligganden, villkor och liknande åtgärder som riktas mot kommuner innebär inskränkningar i kommunernas rätt att själva bestämma över sina angelägenheter, dvs. i den kommunala självstyrelsen. En proportionalitetsbedömning ska alltså göras när sådana statliga åtgärder övervägs.

6.6.2 Principen bör tillämpas även vid begränsningar av beskattningsrätten

I 14 kap. 3 § RF nämns inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, inte beskattningsrätten. Som redovisas ovan i avsnitt 6.3 är dock beskattningsrätten en del av den kommunala självstyrelsen. Åtgärder som begränsar den kommunala beskattningen innebär samtidigt begränsningar av den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § RF görs inget undantag för begränsningar av beskattningsrätten, och det finns inte heller någon särskild reglering av förutsättningarna för sådana begränsningar. Detta talar för att 14 kap. 3 § RF ska tillämpas vid begränsningar av beskattningsrätten.

Beskattningsrätten har dock getts ett särskilt grundlagsskydd i och med att den regleras i en egen bestämmelse, som dessutom i ordningsföljd kommer efter bestämmelsen om proportionalitetsprincipen i regeringsformen, och i och med att möjligheterna för riksdagen att delegera normgivning i fråga om skatter är begränsad. Denna särskilda grundlagsreglering i fråga om beskattningsrätten skulle kunna tyda på att den inte får begränsas på samma sätt som självstyrelsen i övrigt.

Samtidigt är det tydligt att avsikten inte har varit att beskattningsrätten ska vara en absolut rättighet som inte kan eller får be-

²⁶ Prop. 2009/10:80 s. 296.

gränsas, vilket konstateras i avsnitt 6.4. Bestämmelsen om beskattningsrätten ger uttryck för en princip, vilket innebär att den inte kan tillämpas utan ytterligare föreskrifter. Den fungerar inte heller som en självständig principiell rättighet vid sidan av det kommunala självbestämmandet, utan bara som en del av det. Den kommunala beskattningsrätten har beskrivits som en förutsättning för den kommunala självstyrelsen, men även det motsatta måste anses gälla.²⁷

Vad det särskilda grundlagsskyddet faktiskt innebär måste således enligt utredningens bedömning vara dels att kommunernas möjligheter att ta ut skatt inte kan upphävas helt utan en grundlagsändring, dels att beskattningsrätten omfattas av det obligatoriska lagområdet, dvs. att all normgivning måste beslutas av riksdagen. Det finns ingenting som tyder på att de konstitutionella möjligheterna att begränsa beskattningsrätten därutöver är mindre än för den kommunala självstyrelsen i övrigt.

Det kan också konstateras att begränsningar av den kommunala beskattningsrätten historiskt sett diskuterats utifrån principen om kommunernas självbestämmande och självstyrelse, även i regerings- och riksdagsärendena om skattestopp och skattebroms under 1980- och 90-talen.²⁸ När proportionalitetsprincipen senare infördes i regeringsformen diskuterades inte begränsningar av beskattningsrätten särskilt, dvs. om de skulle omfattas av bestämmelsen eller undantas. Syftet var att generellt understryka den kommunala självstyrelsens betydelse och säkerställa att självstyrelseintressena alltid prövas och beaktas när inskränkningar övervägs.²⁹ Mot bakgrund av att beskattningsrätten alltid setts som en väsentlig del av självstyrelsen borde det ha klargjorts tydligt i lagtext eller i vart fall i förarbeten att proportionalitetsprincipen inte ska tillämpas för sådana begränsningar om det hade varit avsikten.

Det kan också diskuteras vad det faktiskt skulle innebära om 14 kap. 3 § RF skulle tolkas som att den inte omfattar beskattningsrätten. Vilken prövning ska i så fall göras i sådana ärenden? Det skulle knappast i sig vara skäl för att dra slutsatsen att begränsningar inte är tillåtna. Det skulle snarare leda till att proportionalitetsprincipen som allmän rättsprincip ändå anses vara vägledande i sådana lagstiftningsärenden.

²⁷ SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*, s. 193.

²⁸ Se avsnitt 6.9.2.

²⁹ Prop. 2009/10:80 s. 212 f.

Utredningens slutsats är att bestämmelsen om proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF bör tillämpas i fråga om alla slags inskränkningar i självstyrelsen, även begränsningar av beskattningsrätten.

6.6.3 Vad ingår i en proportionalitetsbedömning enligt 14 kap. 3 § RF?

Bestämmelsen och dess syfte

I 14 kap. 3 § RF föreskrivs att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Som bakgrund till bestämmelsen beskrivs i förarbetena att det inte är ovanligt att kommunal självstyrelse ställs mot andra intressen i lagstiftningsärenden, att det uppstår diskussioner om de kommunala kraven på självbestämmande och nationella krav på enhetlig reglering, och att det i sådana sammanhang är viktigt att konsekvenserna för självstyrelsen övervägs ingående. Det anförs sammanfattningsvis att en grundlagsbestämmelse om att riksdagen regelmässigt ska pröva självstyrelseintresset i lagstiftningsärenden och bedöma om skälen för en reglering motiverar ett intrång kan fungera som ett skydd för självstyrelsen. Det anges vidare att det bör undersökas om ändamålet kan uppnås på ett mindre ingripande sätt och att riksdagen bör välja den reglering som lägger minst band på självbestämmandet om det finns olika möjligheter att nå målet. Det förutsätter, anförs det, att det under lagstiftningsprocessen gjorts noggranna analyser av olika förslags påverkan på självstyrelsen. Det framhålls också att proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att åstadkomma en ordning som innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställs mot de intressen som ligger bakom lagförslaget.³⁰

I konstitutionsutskottets betänkande över förslaget anförs att utskottet delar regeringens bedömning i fråga om värdet av en grundlagsbestämmelse som innebär att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som den kan innebära.³¹

³⁰ Prop. 2009/10:80 s. 212 f.

³¹ Bet. 2009/10:KU19 s. 53.

Nödvändighetsbedömning

För att uppfylla det som anges i bestämmelsen måste det i ett lagstiftningsärende till att börja med bedömas om den reglering som övervägs är en inskränkning av kommunernas självstyrelse, vilket enligt utredningens bedömning i avsnitt 6.6.2 innefattar begränsningar av beskattningsrätten. Om så är fallet måste det undersökas om regleringen är nödvändig för att uppnå det man vill åstadkomma, eller om det är möjligt att nå det aktuella ändamålet med en mindre begränsande reglering eller med helt andra åtgärder som inte inskränker självstyrelsen eller beskattningsrätten. Detta motsvarar en sådan bedömning som enligt förarbetena är avsikten med bestämmelsen.

Intresseavvägningar

Av de redovisade förarbetsuttalandena framgår att avsikten är att det utöver att undersöka om ändamålet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder även ska göras en intresseavvägning under lagstiftningsprocessen. Det framhålls bl.a. att intresset av kommunal självstyrelse regelmässigt måste prövas och ställas mot de intressen som ligger bakom ett lagförslag, och att det ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Att en sådan intresseavvägning ska göras kan inte utan vidare utläsas av paragrafen.

Andra proportionalitetsbestämmelser

Proportionalitet regleras i ett antal lagar och för att förstå hur den aktuella proportionalitetsbestämmelsen bör tolkas när det gäller intresseavvägningar kan den jämföras med några andra sådana bestämmelser.

Det kan till att börja med konstateras att formuleringarna i 14 kap. 3 § RF har likheter med 2 kap. 21 § RF som handlar om proportionalitet vid begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Där föreskrivs bl.a. att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 20–24 §§ RF regleras dock, till skillnad från 14 kap. 3 §, vissa ytter-

ligare förutsättningar för begränsningarna. Det ges en gräns för hur långt begränsningarna får sträcka sig, och de fri- och rättigheter det handlar om i bestämmelserna får bara begränsas för vissa angivna ändamål. I 2 kap. RF ställs alltså olika intressen mot varandra och det framgår att konsekvenserna av en begränsning kan hindra att den genomförs, även om den skulle vara nödvändig för att uppnå ändamålet.³²

Ett annat exempel på en bestämmelse om proportionalitet är 5 § förvaltningslagen (2017:900) som gäller myndigheters rätt att ingripa i ett enskilt intresse. Där anges att en sådan åtgärd bara får vidtas om den kan antas leda till det avsedda resultatet, att den aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att den bara får vidtas om resultatet står i rimligt förhållande till olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.³³ Ytterligare ett exempel är 2 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det hänvisas till proportionalitetsprincipen och anges att det följer av den att beslut enligt lagen bara får fattas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse.³⁴

Det kan konstateras att exemplen på bestämmelser som reglerar en proportionalitetsprincip innehåller olika krav på de bedömningar som ska göras. I flera av exemplen anges uttryckligen att det krävs avvägningar mellan olika intressen och bedömningar av om fördelarna med en åtgärd uppväger de negativa konsekvenser som en åtgärd kan leda till. Något sådant krav anges dock inte explicit i 14 kap. 3 § RF, även om det anges i förarbetena att avsikten är att intresseavvägningar ska göras.

³² Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar av bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och mötesfriheten bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I 2 kap. 23 och 24 §§ regleras för vilka ändamål vissa av friheterna får begränsas och vad som i vissa fall ska beaktas vid bedömningen av begränsningar.

³³ Bestämmelsen gäller i förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar enligt 1 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

³⁴ Ytterligare exempel finns t.ex. i 1 kap. 8 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.

Den allmänna proportionalitetsprincipens tre delar

En översiktlig genomgång av proportionalitetsprincipen som en allmän rättsprincip kan ge ytterligare stöd vid tolkningen av 14 kap. 3 § RF. Inom europeisk rätt och framför allt inom EU-rätten är det nämligen en central och grundläggande rättsprincip som har utvecklats och tillämpats under lång tid. Tillämpning av proportionalitetsprincipen som en allmän rättsprincip har successivt vunnit mark även i svensk rätt genom domstolspraxis och i lagstiftningen, inte minst sedan EU-inträdet och inkorporeringen av Europakonventionen. Principen tar i första hand sikte på att skydda enskilda intressen gentemot oproportionerliga ingripanden från det allmänna, och som allmän princip riktar den sig huvudsakligen till lagstiftaren. Principen påverkar dock även hur lagar bör tolkas och tillämpas.³⁵

Principen delas ofta in i tre moment som handlar om att bedöma åtgärder utifrån lämplighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening. Det innebär att en ingripande åtgärd för det första förväntas vara ändamålsenlig, dvs. att den är lämplig för och ägnad att tillgodose ett visst ändamål. För det andra behöver den vara nödvändig för att uppnå ändamålet, vilket innebär att målet inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. Slutligen krävs att åtgärden medför fördelar som står i rimlig proportion till den skada den förorsakar något motstående skyddsvärt intresse, dvs. att den är proportionerlig i strikt mening.³⁶

En intresseavvägning bör ingå i bedömningen enligt 14 kap. 3 § RF

Om man jämför de tre beskrivna led som ingår i den traditionella proportionalitetsprincipen med den bedömning som föreskrivs i 14 kap. 3 § RF ser man att paragrafens ordalydelse endast tycks omfatta nödvändighetsbedömningen, dvs. en bedömning av om åtgärden är nödvändig för att uppnå ändamålet, vilket i sig också förutsätter att åtgärden är lämplig och ändamålsenlig. Det finns dock inte någon begränsning när det gäller för vilka ändamål inskränkningar får göras, och inte heller något uttalat krav på att väga olika intressen mot varandra. Det föreskrivs alltså inte uttryckligen någon bedömning av proportionalitet i strikt mening i bestämmelsen.

³⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 60 f. och SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 156 f.

³⁶ Reichel J och Wenander H (2025), *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, s. 104 f.

Även om det inte framgår av ordalydelsen brukar det i praktiken göras intresseavvägningar när inskränkningar i den kommunala självstyrelsen övervägs. Det är också uppenbart att det är avsikten med bestämmelsen, och av dess utformning följer att kommunal självstyrelse är ett intresse som inte bör begränsas mer än nödvändigt. Den bedömning som ska göras vid inskränkningar i självstyrelsen bör dessutom ses som ett minimikrav, och det finns ingenting som hindrar att det görs ytterligare prövningar och avvägningar under en lagstiftningsprocess.

Enligt utredningen är det därför rimligt att anse att proportionalitetsbedömningen även bör innehålla intresseavvägningar, dvs. att de intressen som ligger bakom en viss åtgärd ställs mot självstyrelseintresset, och att det görs bedömningar av om nyttan som kan förväntas av en viss reglering uppväger de konsekvenser det får för självstyrelsen.

6.6.4 Riksdagen gör proportionalitetsbedömningen

Bestämmelsen om proportionalitetsprincipen handlar om inskränkningar i självstyrelsen, och sådana får bara beslutas av riksdagen (se avsnitt 6.5). Proportionalitetsbedömningen måste därför göras av riksdagen, och det understryks i förarbetena att detta är avsikten och att bedömningen ska göras i varje enskilt ärende när riksdagen tar ställning till ett lagförslag. Samtidigt betonas det att noggranna analyser och bedömningar av olika förslags konsekvenser för självstyrelsen måste göras under lagstiftningsprocessen och redovisas i underlagen så att det blir möjligt för riksdagen att göra proportionalitetsbedömningen.³⁷

6.6.5 En rekommendation och inte en skyldighet att välja den minst ingripande åtgärden

Proportionalitetsbestämmelsen i 14 kap. 3 § RF är inte tvingande, utan utformad som en fakultativ regel om att åtgärder som innebär inskränkningar i självstyrelsen inte bör gå längre än nödvändigt. Det är alltså fråga om en rekommendation. Det innebär att riksdagen är fri att fatta de beslut den anser behövs, oavsett om den bedömer att

³⁷ Prop. 2009/10:80 s. 213.

åtgärder som inskränker självstyrelsen är proportionerliga eller inte. Det framgår av förarbetena att den innebörden är genomtänkt och medveten, och att det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att det under lagstiftningsprocesser ska göras noggranna konsekvensanalyser och bedömningar av hur olika förslag påverkar den kommunala självstyrelsen.³⁸

6.7 Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

Sverige har undertecknat och ratificerat den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen trädde i kraft för Sverige den 1 december 1989.³⁹ Enligt artikel 9 i konventionen ska kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser som de fritt får disponera över, inom gränserna för sina befogenheter. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser ska komma från lokala skatter och avgifter vars nivåer kommunerna ska ha befogenhet att bestämma om inom lagens gränser.

Konventionen har inte inkorporerats i svensk rätt och gäller därför inte som svensk lag. Den är dock folkrättsligt bindande för Sverige, vilket bl.a. innebär en skyldighet att se till att lagstiftningen, både befintlig och ny, stämmer överens med konventionen. I samband med ratificeringen gjordes bedömningen att det inte behövdes några lagändringar eftersom svensk rätt överensstämmer med konventionen. I fråga om kommunernas ekonomiska resurser och rätt att ta ut lokala skatter anförde regeringen att de svenska kommunernas beskattningsrätt är grundlagsskyddad och i princip obegränsad, vilket är en väsentlig grund för kommunernas ekonomiska oberoende, och att det svenska systemet uppfyller artikelns krav.⁴⁰

³⁸ Prop. 2009/10:80 s. 212 f.

³⁹ SÖ 1989:34, regeringens proposition om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (prop. 1988/89:119), bet. 1988/89:KU32.

⁴⁰ Prop. 1989/90:119 s. 8 och 11 f.

6.8 Förutsättningar för statliga begränsningar av beskattningsrätten utifrån regeringsformen

Mot bakgrund av det som redovisas i kapitlet kan de rättsliga förutsättningarna för att begränsa beskattningsrätten enligt gällande rätt beskrivas enligt följande.

Staten får begränsa kommunernas beskattningsrätt genom att riksdagen beslutar om det i lag. Det gäller dock bara i den utsträckningen att kommunerna fortfarande har möjlighet att ta ut skatt för skötseln av både obligatorisk och frivillig verksamhet. I annat fall krävs en ändring av regeringsformen. För att det inte ska strida mot självstyrelsekonventionen bör kommunerna också i någon mån ha möjlighet att påverka nivån på skatteuttaget.

Enligt utredningens bedömning ska proportionalitetsprincipen tillämpas när en statlig åtgärd som begränsar kommunernas beskattningsrätt övervägs. För att kunna göra de bedömningar som krävs enligt den principen måste det ändamål som ska uppnås med åtgärden identifieras, dvs. varför en viss åtgärd övervägs och vad man avser att åstadkomma med just den. Proportionalitetsprincipen kräver nämligen att det undersöks och görs en bedömning av om det finns andra möjligheter att uppnå samma sak, och om något av handlingsalternativen i så fall skulle utgöra en mindre inskränkning i kommunernas självstyrelse. Det är bara utifrån ett specifikt syfte med en viss åtgärd som den bedömningen kan göras.

Proportionalitetsbedömningen innebär vidare att det ska göras en intresseavvägning mellan å ena sidan beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen och å andra sidan det avsedda ändamålet. Det handlar om att ta ställning till vad som bör väga tyngst i det enskilda fallet, och om de negativa konsekvenserna för beskattningsrätten och självstyrelsen är rimliga i förhållande till det som uppnås med åtgärden.

Det finns inte några bestämmelser om för vilka ändamål det är befogat att begränsa beskattningsrätten eller vilka faktorer som ska tillmätas betydelse vid intresseavvägningen. Inte heller i förarbetena ges det några riktlinjer för den bedömningen. Det är riksdagen som bedömer proportionalitet och tar ställning till om en åtgärd ska genomföras. Intresseavvägningen är ytterst en politisk fråga, och det understryks i förarbetena att det är av avgörande betydelse att den slutliga bedömningen av om proportionalitetskravet är tillgodo-

sett görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget.⁴¹

Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen ska alltid undersökas och tillmätas betydelse under en lagstiftningsprocess, och det måste även gälla när det handlar om beskattningsrätten. Med den konsekvensanalysen som underlag och utifrån de omständigheter som riksdagen anser är relevanta i det enskilda fallet är riksdagen fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs.

6.9 Bedömningar av förutsättningarna för inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten i tidigare ärenden

Principen om kommunal självstyrelse och kommunal beskattningsrätt infördes i den nuvarande regeringsformen som trädde i kraft 1975. Principerna ansågs dock gälla enligt rättstraditionen redan tidigare. Bestämmelsen om proportionalitetsprincipen trädde i kraft 2011. Innan dess prövade riksdagen inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten utifrån allmänna principer och bedömningar som utvecklades och beskrevs i varje enskilt ärende. Vid några tillfällen tog riksdagen ställning till lagförslag som begränsade rätten för kommuner att bestämma skattesatsen, t.ex. genom införande av skattestopp och skattebroms. Det har också förekommit andra typer av begränsningar av den kommunala beskattningsrätten, t.ex. avskaffandet av kommunernas företagsbeskattning, olika reformer av skatteförfarandet och upphävandet av hundskatten.

I detta avsnitt redovisas hur inskränkningar i självstyrelsen och i beskattningsrätten har bedömts i praktiken i lagstiftningsärenden i olika perioder. Sist beskrivs de bedömningar som Utjämningskommittén 2022 gjorde i sitt betänkande utifrån några av dessa ärenden i fråga om förutsättningarna för statliga åtgärder som begränsar beskattningsrätten.

De exempel som redovisas är ett urval av ärenden som på olika sätt kan belysa hur inskränkningar i beskattningsrätten och självstyrelsen har bedömts. Exempelen är valda dels utifrån ärenden som särskilt berör beskattningsrätten och kommunala skattefrågor i allmänhet, dels ärenden som innehåller principiellt intressanta resonemang och be-

⁴¹ Prop. 2009/10:80 s. 213.

dömningar. Tanken med urvalet är också att ge en uppfattning om hur självstyrelse- och beskattningsfrågor har behandlats under olika tidsperioder, både före och efter nuvarande regeringsform och efter att proportionalitetsprincipen infördes i grundlagen. Avsikten är inte att ge en fullständig redovisning av ärenden där inskränkningar i självstyrelsen varit aktuella.

6.9.1 Ärenden före den nuvarande regeringsformen

Den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975. Innan dess var kommunal självstyrelse och beskattningsrätt inte reglerade i grundlagen, dvs. 1809 års regeringsform, men som allmänna principer hade de vuxit fram och utvecklats i praxis och lagstiftning sedan mitten av 1800-talet.⁴² Principerna var således betydelsefulla i lagstiftningsärenden långt före 1975, även om de inte var konstitutionellt skyddade.

Ändrat administrativt system för inkomstskatteförfarandet

På 1940-talet samordnades processerna för uttag av statlig och kommunal inkomstskatt då staten övertog hela det administrativa ansvaret för uppbörderna av kommunal inkomstskatt. I stället för att kommunerna debiterade skatten direkt från skattebetalarna, dvs. kommuninvånarna, fick kommunerna en rätt att få ut motsvarande medel från staten. Detta reglerades i de då gällande kommunallagarna som en rätt att ”uppbära allmän kommunalskatt med belopp, motsvarande vad som skulle utgå på grundval av det antal skatte-kronor och skatteören, som vid taxering för visst år påförs de till kommunen skattskyldiga efter den för nästföregående år bestämda utdebiteringssatsen”.⁴³ Någon fullständig avräkning av faktiska inbetalningar av skattemedel genomfördes inte.

Att staten skulle träda in i relationen mellan de skattskyldiga och kommunen var inte en självklarhet, och ingreppet i den kommunala självstyrelsen kommenterades kortfattat i förarbetena. Där anfördes att den nya redovisningsordningen enbart tillskapades som ett medel

⁴² Enligt 1809 års regeringsform skulle kommunernas rätt att ta ut skatt bestämmas genom lag, och sådana bestämmelser fanns i äldre kommunal- och kommunalskattelagar.

⁴³ 72 § kommunallagen (1953:753), 76 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm och 76 § landstingslagen (1954:319).

att uppnå ett rationellt uppborädsförfarande. Frågan berördes dock inte av riksdagen.⁴⁴

6.9.2 Ärenden om kommunal beskattning och självstyrelse enligt nuvarande regeringsformen

Regeringsformen som trädde i kraft 1975 innehåller bestämmelser om kommunal självstyrelse och kommunal beskattningsrätt (se avsnitt 6.2 och 6.3). Från början fanns det inte någon bestämmelse om proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen, det infördes först genom grundlagsändringar som trädde i kraft 2011 (se avsnitt 6.6). Ingrepp i de grundlagsreglerade principerna diskuterades dock även tidigare, och enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska ett utredningsförslags konsekvenser för den kommunala självstyrelsen beaktas och redovisas i utredningsbetänkanden.

I det följande beskrivs några tidigare ärenden, främst sådana som rör beskattningsrätten. Avsikten är inte att ge en fullständig redovisning av alla uttalanden som gjorts i fråga om inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten, utan endast några exempel som är särskilt intressant för att ge en bild av hur frågorna kunde diskuteras. Fler exempel och utförligare genomgångar finns bl.a. i KU:s bet. 2000/01:KU12 och i Grundlagsutredningens betänkande SOU 2008:125 s. 534.

KU:s uttalanden 1980 om inskränkningar i självstyrelsen och begränsningar i beskattningsrätten

I två riksdagsmotioner 1980 väcktes frågan om ifall det var tillåtet att i lag införa begränsningar i kommunernas beskattningsrätt.⁴⁵ Konstitutionsutskottet (KU) underströk i sitt betänkande att grundlagen tillmäter den kommunala självstyrelsen stor vikt, och att självstyrelseintresset alltid ska tillmätas stor betydelse vid lämplighetsprövningar och intresseavvägningar i konkreta lagstiftningsärenden som gäller kommuner.⁴⁶ KU framhöll att lagstiftning inte får innebära att självstyrelsen upphävs eller att någon av de grundlagsfästa principerna för

⁴⁴ Prop. 1945:370 s. 124 och SOU 1941:5, *Betänkande med allmänna riktlinjer för åstadkommande av tidigare inbetalning av utskylder*, s. 174, 289 och 464.

⁴⁵ Motion 1980/81:1903 och 1980/81:1904.

⁴⁶ Bet. 1980/81:KU22.

självstyrelsen åsidosätts. Därutöver anfördes att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen måste bedömas i ett större sammanhang, i första hand utifrån förslagets utformning, innebörd och verkningar. I ett konkret lagärende skulle det i sista hand ankomma på riksdagen att bedöma vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

KU anförde vidare att självbeskattningsrätten är ett grundläggande inslag i den kommunala självstyrelsen, och att ett ingrepp i kommunernas rätt att fritt bestämma utdebiteringens storlek skulle innebära att den kommunala friheten beskars hårt. En lagreglering skulle aldrig få innebära att beskattningsrätten upphävdes helt eller att den gjordes enbart formell. Grundlagsskyddet beskrevs dock vara av principkaraktär och hindrade inte ovillkorligt en lagreglering av typ skattetak, även om en sådan reglering måste ge utrymme för en fri sektor och viss frihet att fastställa beskattningens storlek.

Slutsatsen var att principerna om den kommunala självstyrelsen innebär att ingrepp i beskattningsrätten bör undvikas. Samtidigt upp gav utskottet att grundlagsskyddet inte hindrade statsmakterna från att fatta de övergripande beslut som i olika lägen kan vara nödvändiga, och någon grundlagsändring var därför inte påkallad.

Under de efterföljande åren avslogs ett antal riksdagsmotioner om kommunalt skattestopp med hänvisning till KU:s uttalanden i betänkandet från 1980.

Begränsningar av kommunernas skatteintäkter genomfördes under 1980-talet

I början av 1980-talet såg regeringen ett behov av att begränsa det finansiella utrymmet för kommunsektorn för att hindra en alltför snabb kommunal konsumtionsökning. I budgetpropositionen för 1982/83 föreslog regeringen därför begränsningar av kommunernas skatteunderlag. Förslagen gick huvudsakligen ut på att kommunerna inte skulle få tillgodoräkna sig hela sin skattekraft vid beräkning och utbetalning av kommunalskattemedel.⁴⁷

Regeringens proposition föranledde följdmotioner med alternativa förslag om begränsningar av den kommunala konsumtionsökningen som av de flesta såg som något som behövde åtgärdas. KU

⁴⁷ Prop. 1981/82:100, bil. 2 s. 69–79.

yttrade sig till finansutskottet (FiU) angående regeringens förslag och förslagen i följdmotionerna. Bland förslagen fanns tre olika typer som alla i någon mening innebar begränsningar i beskattningsrätten. För det första handlade det om en grupp av förslag om begränsningar av kommunernas frihet att fastställa skattesatser, bland annat skatte-stopp och skattetak. För det andra fanns det förslag, bl.a. från regeringen, om att delar av skatteunderlaget skulle räknas bort från den kommunala beskattningen. Den tredje kategorin gällde förslag om att tillfälligt frysa delar av kommunernas skatteintäkter. När det gällde den första kategorin hänvisade KU till sina bedömningar och slutsatser i betänkandet från 1980, och när det gällde de två övriga menade KU att även de skulle bedömas enligt samma principer och att förslagen inte stred mot de principerna.⁴⁸

FiU avstyrkte regeringens förslag med motiveringen att det skulle begränsa beskattningsrätten, vilket skulle vara ett principiellt mycket allvarligt steg som öppnade slussarna för längre gående ingrepp i framtiden. FiU anförde vidare att förslaget kunde leda till att vissa kommuner behövde höja utdebiteringen vilket skulle motverka bekämpandet av inflationen. I stället tillstyrkte utskottet ett av motionsförslagen om att frysa överskott av kommunala skatteintäkter, dvs. att de skulle avsättas till en skattereserveringsfond och att medel därifrån bara skulle få lyftas efter beslut av regeringen, och användningen skulle diskuteras vid överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden. Med den lösningen skulle eventuella höjningar av kommunalskatten innebära större avsättningar till fonden.⁴⁹

Riksdagen biföll inte FiU:s förslag utan återförvisade ärendet till utskottet efter en överenskommelse mellan flera riksdagspartier om att medel skulle dras in från kommunsektorn genom en minskning av skatteunderlagen från företag. FiU föreslog i ett nytt betänkande att riksdagen skulle besluta i enlighet med överenskommelsen och anförde att det var nödvändigt att vidta åtgärder som kunde utjämna de finansiella över- och underskotten inom den offentliga sektorn, men inte äventyra den överenskomna skattereformen genom fortsatta höjningar av den kommunala utdebiteringen. Det fördes inte något resonemang om hur åtgärden påverkade den kommunala beskattningsrätten.⁵⁰

⁴⁸ Yttrande 1981/82:KU6y.

⁴⁹ Bet. 1981/82:FiU20 s. 100.

⁵⁰ Bet. 1981/82:FiU21 s. 27 f.

Den kommunala beskattningen av företag upphävdes 1985 utan att beskattningsrätten diskuterades

Fram till 1985 omfattade kommunernas beskattning även juridiska personer. Den skattesats som fastställdes för den kommunala inkomstskatten gällde även för företag. Samtidigt betalade företagen skatt även till staten, och systemet ansågs krångligt och oförutsägbart. Under 1970-talet diskuterades och utreddes därför hur beskattningen av juridiska personer borde utformas.

I början av 1980-talet beslutade riksdagen att staten under några år, framför allt som en finanspolitisk åtgärd, skulle dra in delar av den företagskatt som kommunerna tog ut (se föregående avsnitt). I nästa steg bestämdes att hela företagsbeskattningen från och med 1985 skulle övergå från att vara en kommunal skatt till att enbart vara en statlig skatt. Genom reformen upphävde staten hela skattebasen som företagen utgjorde för kommunerna. Kommunerna fick ekonomisk kompensation i form av statsbidrag, men den principiella frågan om begränsningar av kommunernas beskattningsrätt och ingrepp i självstyrelsen diskuterades inte närmare i ärendet.⁵¹

Tillfälligt skattestopp för kommunerna 1991 och 1992 godtogs mot bakgrund av det ekonomiska läget

Mot bakgrund av den ekonomiska krisen infördes 1990 en lag om ett tillfälligt stopp för kommunernas möjligheter att höja skattesatsen. Enligt lagen fick en kommun inte höja skattesatsen för 1991 och 1992 över den nivå som gällde för 1990. Undantag gällde för skattesatsändringar till följd av omfördelning av uppgifter.⁵²

I propositionen anförde regeringen att den kommunala konsumtionen hade ökat betydligt mer än vad riksdagen hade förespråkade, samtidigt som den kommunala utdebiteringen hade ökat.⁵³ Regeringen ansåg att det var angeläget att förhindra fortsatt ökning av kommunalskatterna bl.a. eftersom det kunde äventyra effekterna av den nya skattereformen. Av det skälet, och för att anpassa den kommunala expansionen till det samhällsekonomiska utrymmet, föreslogs ett tillfälligt kommunalt skattestopp. Samtidigt skulle statsbidrags-

⁵¹ Prop. 1983/84:133, bet. FiU1983/84:39. Se även prop. 1978/79:95 s. 102 f.

⁵² Lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ut skatt.

⁵³ Prop. 1989/90:150 bil. 1 s. 13.

reglerna ses över, liksom finansieringen av den kommunala verksamheten i stort. Även andra åtgärder skulle vidtas för att minska detaljstyrningen av kommunerna och möjliggöra bättre hushållning med resurserna. I fråga om begränsningen av beskattningsrätten anförde regeringen bl.a. att riksdagen inte helt fritt kunde disponera över kommunernas grundlagsfästa beskattningsrätt, men att uttalanden i förarbetena till regeringsformen tycktes innebära att riksdagen hade beslutat om grundlagen med klar insikt om att skattetak och andra inskränkningar i beskattningsrätten skulle vara tillåtna.⁵⁴

Regeringen anförde också att de parlamentariska förhållandena under åren före hade gjort det svårt att genomföra ekonomiskt nödvändiga åtgärder som var politiskt impopulära, men att regeringen på grund av det ekonomiska läget haft överläggningar med andra riksdagspartier för att komma fram till verkningfulla åtgärder som kunde genomföras.⁵⁵

Lagrådet granskade regeringens förslag, som dock i lagrådsremissen bara avsåg ett års skattestopp, och anförde att sådana ingripanden i den kommunala skatterätten måste användas med stor urskillning och varsamhet. Ju högre grad av faktisk begränsning av en kommuns utrymme att handha sina uppgifter, desto betänkligare skulle åtgärden vara från konstitutionell synpunkt. Lagrådet menade vidare att frågan måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de ska gälla, och att det inom vissa ramar blir en politisk snarare än en rättslig fråga. Lagrådet ansåg inte att förslaget gick utöver vad som var konstitutionellt acceptabelt.⁵⁶

KU yttrade sig till FiU och hänvisade till sina uttalanden från 1980 om att det konstitutionella utrymmet för lagstiftning om kommunalt skattetak var begränsat. Utifrån syftena med förslaget i det aktuella fallet gjorde KU emellertid bedömningen att den tillfälliga begränsningen av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser kunde godtas från konstitutionell synpunkt.⁵⁷ Riksdagen beslutade om skattestoppslagen i enlighet med regeringens förslag.

⁵⁴ Prop. 1989/90:150 bil. 4 avsnitt 3.4.

⁵⁵ Prop. 1989/90:150 bil. 1 s. 16.

⁵⁶ Prop. 1989/90:150 bil. 4 s. 32 f.

⁵⁷ Yttrande 1989/90:KU9y.

Förlängt skattestopp för 1993 trots att det bedömdes som en viss begränsning av självbestämmandet

I budgetpropositionen för 1992/93 föreslog regeringen att den begränsning av kommunernas rätt att höja skattesatsen som gällde för 1991 och 1992 skulle gälla även för 1993. Regeringen anförde att behovet av att sanera de offentliga finanserna innebar att statsbidragen till kommunerna måste utvecklas mycket restriktivt samtidigt som kommunalskatterna inte kunde tillåtas att öka. Grunden för de stabila finansiella ramarna som statsmakterna ansvarade för skulle kunna ryckas undan genom höjningar av den kommunala utdebiteringen. Begränsningen av möjligheterna för kommunerna att höja skatteuttaget behövde därför förlängas ett år. Lagrådet hade inte någon erinran mot lagförslaget om förlängning.⁵⁸

FiU tillstyrkte regeringens förslag mot bakgrund av det samhälls-ekonomiska läget och att den samhälls-ekonomiska balansen inte fick äventyras genom att kommunalskatterna åter skulle öka, även om skattestoppet givetvis innebar en viss tillfällig begränsning av det kommunala självbestämmandet. Ett par oppositionspartier reserverade sig i utskottet och motiverade det bl.a. utifrån den kommunala självstyrelsen.⁵⁹ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag om en lag som förlängde skattestoppet ett år.⁶⁰

Incitament för kommuner att inte höja skatten efter skattestoppet 1993

Inför att det tillfälliga skattestoppet 1993 skulle upphöra ville regeringen begränsa risken för höjningar av det kommunala skatteuttaget. Regeringen föreslog därför undantag från finansieringsprincipen under 1994 som en tillfällig åtgärd genom en ny lag.⁶¹ Förslaget gick ut på att kommuner som inte höjde skattesatsen för 1994 skulle få behålla kommunalskattemedel motsvarande det ökade skatteunderlag som följde av det sänkta grundavdrag som genomfördes samma år. Det innebar alltså att kommunerna skulle få medel som enligt finansieringsprincipen annars skulle ha återförts till staten.⁶²

⁵⁸ Prop. 1991/92:150 bil. 11:4.

⁵⁹ Bet. 1991/92:FiU29.

⁶⁰ Lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt 1993.

⁶¹ Ang. finansieringsprincipen, se avsnitt 3.1.3.

⁶² Prop. 1992/93:150 bil. 6 s. 46 f.

I propositionen underströks i övrigt att saneringen av de offentliga finanserna inte kunde ske utan att kommunsektorn påverkades, och det var därför av stor vikt att kommunföreträdarna kände ett ansvar för helheten i den svenska ekonomi och deltog i ansträngningarna att eliminera underskottet i de offentliga finanserna. Den kommunala sektorn stod inför betydande krav på anpassning, givet att det kommunala skatteuttaget inte höjdes och att de statliga överföringarna utvecklades restriktivt. Effektivisering och rationalisering nämndes som metoder för att minska kostnaderna, liksom en viss ökning av kommunala avgifter som ett instrument för att minska efterfrågan och därmed kostnader. Det anfördes vidare att den skattefinansierade kommunala verksamheten behövde begränsas, och att staten behövde generella instrument för att reglera kommunsektorns inkomster utan omotiverade ingrepp i den enskilda kommunens självstyre. Det beskrevs som en fråga om avvägning mellan å ena sidan statens rätt att fastställa det samhällsekonomiska utrymmet och skattetrycket och å andra sidan den kommunala självstyrelsen, främst beskattningsrätten. En förändring av skatte- och bidragssystemet ansågs behövas, och ett utredningsarbete hade påbörjats.⁶³

Förslaget ledde till att riksdagen beslutade lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994.

Lagen om hundskatt upphävdes 1995 utan att kommunernas beskattningsrätt och självbestämmande diskuterades

Under senare delen av 1800-talet infördes en skyldighet för hundägare att betala skatt till kommunen, vilket senare reglerades i en lag om kommunal hundskatt.⁶⁴

Inledningsvis bestämde staten beloppsgränser för skatteuttaget, men 1979 ändrades lagen så att kommunerna fritt fick bestämma skattens storlek. I förarbetena underströks att hundskatten i allt väsentligt var en kommunal angelägenhet, att regeln om intervall för skattens storlek begränsade kommunernas självbestämmanderätt och därför borde slopas, och att kommunerna borde få disponera influtna hundskattemedel fritt.⁶⁵

⁶³ Prop. 1992/93:150 bil. 6 s. 50.

⁶⁴ Lagen (1923:116) om hundskatt, prop. 1923:200.

⁶⁵ Prop. 1979/80:151 s. 7 f., bet. 1979/80:SkU57 s. 3.

Sedan i vart fall slutet på 1960-talet fördes en debatt om hundskattens utformning, och det diskuterades även om den skulle avskaffas helt. Under våren 1995 tillkännagav riksdagen för regeringen att den skulle överväga ett avskaffande av hundskatten med inriktningen att lagen skulle upphävas.⁶⁶ I en proposition som lämnades till riksdagen i september samma år föreslog således regeringen att lagen skulle upphävas, vilket framför allt motiverades med att förhållandena när det gäller hundar hade ändrats sedan lagens tillkomst, och att skatten hade en begränsad finansiell betydelse för kommunerna. Frågan om kommunernas beskattningsrätt och självstyrelse behandlades inte i propositionen och inte heller i utskottsbetänkandet, och förslaget bedömdes vara av sådan beskaffenhet att det inte behövdes något yttrande från Lagrådet.⁶⁷ Riksdagen antog lagen som upphävde hundskatten i enlighet med regeringens och utskottets förslag.⁶⁸

Upphävandet påverkade knappast de kommunala intäkterna i någon större utsträckning eftersom hundskatten var en mycket begränsad inkomstkälla, men beslutet innebar ändå att staten tog bort en skattebas från kommunerna. Det var således fråga om en principiell begränsning av den kommunala beskattningsrätten, och trots att det 15 år tidigare hade betonats att hundskatten var en kommunal angelägenhet som omfattades av kommunernas självbestämmande diskuterades inte de konstitutionella aspekterna alls när skatten upphävdes.

Minskning av generella statsbidrag till kommuner vid skattehöjningar 1997 och 1998 ansågs godtagbart

Regeringen föreslog 1996 en lag om att det generella statsbidraget skulle sänkas för kommuner som höjde skattesatsen för 1997 eller 1998. Statsbidraget skulle sänkas med ett belopp som motsvarade hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel som skattehöjningen medförde. Förslaget motiverades med att det skulle införas ett tak för offentliga utgifter 1997, och eftersom staten inte kunde styra kommunernas utgifter krävdes vissa restriktioner av inkomsterna i stället. Regeringen menade att kommunsektorns utgifter på det sättet, och tillsammans med det balanskrav som också skulle

⁶⁶ Bet. 1994/95:SkU28.

⁶⁷ Prop. 1995/96:18, bet. 1995/96:SkU3, rskr. 1995/96:11.

⁶⁸ Lagen (1995:1209) om upphävande av lagen (1923:116) om hundskatt.

införas, skulle kunna begränsas till en nivå som var långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.⁶⁹

Lagrådet granskade lagförslaget och anförde att det kunde ses som ett alternativ till sådana skattestopp som gällt tidigare och bedömde att förslaget kunde godtas från konstitutionell synpunkt.⁷⁰

KU yttrade sig till FiU och anförde att förslaget syftade till att motverka skattehöjningar till följd av ändringar av bidrags- och utjämningsystemet, och att det skulle bidra till att uppfylla intentionerna med ett utgiftstak och därmed till samhällsekonomisk balans på längre sikt. Det kunde enligt KU ses som ett alternativ till skattestopp som kunde godtas.⁷¹

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Genom en lagändring, då även namnet på lagen ändrades, förlängdes tillämpningstiden till att gälla även 1999.⁷²

Sänkt statsbidrag vid försäljning av kommunala bostadsföretag 1998

Regeringen föreslog i en proposition till riksdagen 1998 att det skulle införas sanktioner mot kommuner som valde att sälja sina kommunala bostadsföretag. Sanktionerna som föreslogs var att de generella statsbidragen skulle sänkas för de kommunerna.⁷³

Lagrådet beklagade i sitt yttrande att det trots 25 års tillämpning av regeringsformen fortfarande inte fanns fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd och konstaterade att det ytterst är riksdagen som sätter gränser för kommunernas självbestämmande. Enligt Lagrådet var regeringens förslag utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, och det kunde allvarligt ifrågasättas om en sådan inskränkning borde göras. Men med regeringsformens obestämda avgränsning av självstyrelsen ansåg Lagrådet att det ytterst var en politisk fråga att bedöma om åtgärden gick längre än vad som kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter.⁷⁴

⁶⁹ Prop. 1995/96:213.

⁷⁰ Prop. 1995/96:213 bil. 2.

⁷¹ Yttrande 1996/97:KU3y.

⁷² Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998. Ändringar, bl.a. namnet på lagen, genom SFS 1998:585, lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997–1999.

⁷³ Prop. 1998/99:122.

⁷⁴ Bet. 1998/99:BoU11 bil. 2.

KU yttrade sig till bostadsutskottet och anförde att det inte handlade om ett så omfattande ingrepp i den kommunala verksamheten att den kommunala självstyrelsen helt urgröptes. Det rubbade inte heller de kommunala församlingarnas formella rätt att besluta om avyttringar eller andra åtgärder. Lagförslaget innebar visserligen att den kommunala självstyrelsen inskränktes, men inskränkningar av den principen var tillåtna enligt utskottet. Med tanke på statens övergripande ansvar för bostadspolitik och behovet av att motverka att kommunala bostadsföretag såldes ut fick det anses godtagbart att tillfälligt inskränka självbestämmandet, och KU kunde därför inte finna att lagförslaget stred mot regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse. Företrädare för oppositionspartierna i KU redovisade en avvikande mening och anförde att förslaget uppenbart stred mot principen om den kommunala självstyrelsen och att det skulle innebära en urgröpning av den kommunala initiativrätten om lagen genomfördes.⁷⁵

Bostadsutskottet tillstyrkte i huvudsak regeringens lagförslag, och riksdagen beslutade att införa lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier och andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. Lagen gällde under ungefär tre år, och upphävdes den 1 april 2002.⁷⁶

Uttalanden om beskattningsrätten från KU i motionsbetänkanden från början av 2000-talet

I utskottsbetänkanden som behandlade motioner från allmänna motionstiden anförde KU att bestämmelsen om kommunernas beskattningsrätt i regeringsformen innebär att kommunerna får besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar, men att det i övrigt är riksdagen som reglerar skattebestämmelsernas innehåll. KU anförde vidare att bestämmelsen är ett principstadgande, och att det enligt förarbetena till regeringsformen inte garanterar att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Med hänvisning till sina uttalanden i början av 1980-talet (se ovan) menade KU att en lagreglering som sätter ett tak för den kommunala utdebiteringen alltid måste ge utrymme för en fri sektor för kommunerna och behålla åtminstone en viss frihet för dem när det gäller att bestämma

⁷⁵ Yttrande 1998/99:KU4y.

⁷⁶ Bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251.

skattens storlek. Enligt uttalanden i yttrande 1994/95:KU6y skulle dock bestämmelsen anses begränsa kommunernas rätt att ta ut skatt till att gälla skatt för sådana uppgifter som de genom lag getts kompetens respektive ålagts att sköta.⁷⁷

6.9.3 Några exempel på lagstiftningsärenden efter att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar trädde i kraft 2011

Bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i den kommunala självstyrelsen trädde i kraft den 1 januari 2011. I regeringsformen och dess förarbeten ges ingen vägledning i fråga om vad som ska beaktas, vilka värden och intressen som kan stå mot varandra och vad som bör väga tyngst när ingrepp i självstyrelsen övervägs. Bedömningar görs därför utifrån förutsättningar och omständigheter som bedöms relevanta i varje enskilt lagstiftningsärende.

Sedan bestämmelsen trädde i kraft har det inte lagts fram något lagstiftningsförslag om åtgärder som begränsar beskattningsrätten. Däremot har åtgärder som innebär inskränkningar i självstyrelsen i övrigt föreslagits och prövats ett antal gånger. Nedan ges några exempel på sådana ärenden. Exempelen är utvalda för att återspegla dels hur bedömningar gjordes i nära anslutning till att bestämmelsen trädde i kraft, dels bedömningar under senare tid, men också proportionalitetsbedömningar inom olika rättsområdena, som t.ex. allmän kommunalrätt och speciallagstiftning på olika sakområden. Urvalet är inte avsett att ge en fullständig bild av hur proportionalitetsbedömningar görs utan ska ses just som exempel på hur det kan se ut.

Ytterligare exempel finns t.ex. i utredningsbetänkandet *Staten och den kommunala självstyrelsen* (SOU 2024:43), och i KU:s redovisning av sin genomgång och granskning av proportionalitetsbedömningar i granskningsbetänkandet från 2016.⁷⁸ KU kommer bl.a. fram till att det i det stora flertalet lagstiftningsärenden om kommuner hade gjorts en proportionalitetsprövning som redovisats i propositionen. KU betonade bl.a. vikten av att möjligheterna att vidta mindre ingripande åtgärder undersöks som ett led i proportionalitetspröv-

⁷⁷ Se bl.a. bet. 2000/01:KU12 s. 8 och bet. 2001/02:KU13 s. 19.

⁷⁸ SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*, kapitel 4.2.7 och bet. 2016/17:KU10.

ningen och att de överväganden som görs i det avseendet tydligt framgår av propositionen.

Begränsad tillämpning av proportionalitetsprincipen inledningsvis efter ikraftträdandet

Under 2010 och 2011 lämnades propositioner som hade relativt stor påverkan på kommuner och regioner genom nya statliga krav, utan att proportionalitetsbedömningar gjordes, vare sig av regeringen, Lagrådet eller i riksdagen.

Krav på legitimation för lärare föreslogs t.ex. och infördes 2010–2011 utan att det diskuterades om konsekvenserna för kommunernas självstyrelse var proportionerliga. Propositionen lämnades visserligen innan proportionalitetsbestämmelsen i regeringsformen slutligt hade antagits och trätt i kraft, men i samma ärende redovisades och beaktades andra delar av de pågående grundlagsändringarna.⁷⁹

I september 2011 föreslogs nya skyldigheter för landstingen (numera regionerna) på tandvårdsområdet, vilket ledde till ny lagstiftning. Inte heller i det ärendet redovisades någon bedömning av hur det påverkade landstingens självstyrelse eller vilka avvägningar som hade gjorts mellan självstyrelsen och andra intressen, trots att proportionalitetsbestämmelsen hade trätt i kraft i början av det året.⁸⁰

I en proposition 2012 föreslog regeringen nya lagbestämmelser om kollektivtrafik på vatten, vilka sedan antogs av riksdagen. Regeringen underströk i propositionen att det inte handlade om en ny obligatorisk uppgift för kommunerna, men redovisade ändå en utförlig proportionalitetsbedömning enligt 14 kap. 3 § RF. Bedömningen gick sammanfattningsvis ut på att åtgärden ansågs vara en proportionerlig inskränkning i självstyrelsen, att den skapade förutsättningar för ett bättre sammanhållet system av kollektivtrafik inom respektive län och bättre förutsättningar för kommersiella satsningar. Varken Lagrådet eller trafikutskottet i riksdagen kommenterade proportionalitetsbedömningen.⁸¹

En ny lag om skyldighet att ge vård till papperslösa föreslogs av regeringen i en proposition 2013. Lagen innebar en ny skyldighet för landstingen (numera regionerna) att erbjuda vård till personer som

⁷⁹ Prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:Ubu5, rskr. 2010/11:171.

⁸⁰ Prop. 2011/12:7, bet. 2011/12:SoU5, rskr. 2011/12:47.

⁸¹ Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, prop. 2011/12:76, bet. 2011/12:TU5.

vistas i Sverige utan tillstånd. I propositionen konstaterades att det sedan den 1 januari 2011 gällde att en inskränkning i självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, och därefter förklarade regeringen att den ansåg att behovet av att erbjuda de aktuella personerna utökad vård väge tyngre än landstingens självstyrelseintresse. Behovet bedömdes inte kunna tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt, och regeringen ansåg därför att förslaget utgjorde ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Proportionalitetsfrågan kommenterades inte av Lagrådet, och inte heller av socialutskottet som tillstyrkte förslaget.⁸²

Det tycks således som att det dröjde relativt länge innan proportionalitetsprincipen fick genomslag och började tillämpas i lagstiftningsprocesserna, i vart fall innan bedömningarna började redovisas i underlagen för besluten. Det bör dock nämnas att inskränkningar i självstyrelsen inte var en ny fråga, utan sådana avvägningar hade gjorts i många lagstiftningsärenden sedan lång tid tillbaka. Den slutsats som kan dras är således att bedömningar av inskränkningar och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen inte alltid gjordes, eller åtminstone inte redovisades i lagstiftningsärenden under början av 2010-talet när proportionalitetsbestämmelsen hade införts. Det är svårt att se någon annan förklaring till det än att frågan inte bedömdes ha hög prioritet när åtgärder skulle genomföras.

Ny kommunallag 2017 med vissa proportionalitetsbedömningar

År 2017 föreslog regeringen en ny kommunallag. Jämfört med den tidigare kommunallagen var det framför allt språkliga och redaktionella ändringar som föreslogs, men vissa delar bedömdes innebära nya ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det handlade bl.a. om reglering av antalet ersättare i styrelsen, krav på hur vissa dokument ska tillgängliggöras för allmänheten och krav på att ha en direktör som högsta beslutande tjänsteman.⁸³

Ingreppen i självstyrelsen motiverades med att åtgärderna var nödvändiga, bl.a. utifrån ett demokratiperspektiv, intresset av information till allmänheten och ett behov av transparens i fråga om uppgiftsför-

⁸² Lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, prop. 2012/13:109 s. 54, bet. 2012/13:SoU20.

⁸³ Prop. 2016/17:171, kommunallagen (2017:725).

delningen i en kommun. Beträffande några förslag anförde regeringen att den minst ingripande åtgärden hade valts, och i ett par fall att inskränkningarna var mycket begränsade och uppvägdes av förslagets effekter. Även förslag som handlade om den kommunala revisionen bedömdes utgöra mindre ingrepp i självstyrelsen. Syftet var att stärka revisionens oberoende och kvalitet, och alternativa förslag skulle enligt regeringen innebära betydligt större ingrepp. Därför ansågs de föreslagna åtgärderna var nödvändiga.⁸⁴

Lagrådet kommenterade inte inskränkningarna i självstyrelsen i sitt yttrande över förslagen. Konstitutionsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag utan att kommentera proportionalitetsbedömningen.⁸⁵

Olika proportionalitetsbedömningar angående krav på program för kommunal verksamhet i egen regi

Sedan den 1 juli 2024 gäller enligt kommunallagen att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare, dvs. både privata och kommunala.⁸⁶ Bakgrunden till bestämmelsen ger en bild av hur frågan om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen i vissa fall hanteras och bedöms i olika led, både juridiskt och politiskt.

Utredningen om en kommunallag för framtiden hade i uppdrag att analysera behovet av att vid sidan av skyldigheten för kommuner att ha ett program för den verksamhet som utförs av privata utförare även ha ett program för verksamhet i egen regi. Utredningen föreslog 2015 att ett sådant krav skulle införas. Enligt utredningen kunde förslaget ses som en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det fanns dock behov av lagstiftningsåtgärder mot bakgrund av brister i kommunernas styrning och uppföljning och att olika verksamheter borde hanteras lika. Utredningen menade att den föreslog den minst ingripande åtgärden.⁸⁷

Regeringen meddelade 2017 att den inte avsåg att gå vidare med förslaget och anförde att administrativa krav innebär ingrepp i kommunernas egen styrning och att sådan reglering därför bör svara mot

⁸⁴ Prop. 2016/17:171 s. 287 f.

⁸⁵ Prop. 2016/17:171 s. 722 f., bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335.

⁸⁶ 5 kap. 3 § KL.

⁸⁷ SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*, s. 223 f. och 723.

ett uttalat behov. Eftersom det redan fanns ett uppföljningsansvar var det inte motiverat att införa ett formellt krav på program.⁸⁸

Under riksdagsbehandlingen samma år yrkade oppositionspartier i en följdmotion att det skulle tillkännages för regeringen att den skulle återkomma med ett genomförande av kravet på program för verksamhet i egen regi. KU ställde sig bakom motionsförslaget och riksdagen beslutade i enlighet med det om ett tillkännagivande.⁸⁹

År 2023 föreslog regeringen att ett krav på program med mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi skulle införas i syfte att åstadkomma likvärdiga villkor för verksamheterna. Lagrådet yttrade sig och avstyrkte regeringens lagförslag. Det motiverades med att det var en otillåten inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom de föreslagna lagändringarna inte var nödvändiga för att uppnå syftet.⁹⁰

Regeringen gick ändå vidare med förslaget, och i propositionen anfördes att förslaget var nödvändigt för att likvärdiga villkor ska gälla oavsett utförare. Eftersom det endast innebar en mindre utökad administrativ börda och syftet inte bedömdes kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder ansåg regeringen att åtgärden var proportionerlig i förhållande till den lilla inskränkning som det medförde i den kommunala självstyrelsen. Regeringen anförde att den kommunala självstyrelsen inte är absolut, att regeringsformen ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer kommunernas befogenheter och åligganden och att graden av självstyrelse ytterst avgörs av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. Regeringen förklarade att det huvudsakliga syftet med proportionalitetsbestämelsen i regeringsformen är att intresset av kommunal självstyrelse ska ställas mot de intressen som ligger bakom ett lagförslag, att den prövningen ska göras under lagstiftningsprocessen och att den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut ska göras av riksdagen.⁹¹

Under riksdagsbehandlingen yrkades i kommittémotioner från flera oppositionspartier att förslaget skulle avslås, bl.a. mot bakgrund av att det var en oproportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen. KU ställde sig dock bakom regeringens förslag som sedan antogs av riksdagen.⁹²

⁸⁸ Prop. 2016/17:171 s. 172 f.

⁸⁹ Bet. 2016/17:KU30 s. 40 f., rskr. 2016/17:335.

⁹⁰ Prop. 2023/24:52 s. 21.

⁹¹ Prop. 2023/24:52 s. 12 f.

⁹² Bet. 2023/24:KU7, rskr. 2023/24:161.

Bedömning att krav på kommuner och regioner i en ny lag 2026 inte utgör inskränkningar i självstyrelsen

Den 15 januari 2026 trädde cybersäkerhetslagen (2025:1506) i kraft. I lagen som genomför det s.k. NIS2-direktivet föreskrivs skyldigheter för bl.a. kommuner och regioner att vidta åtgärder för att skydda sina nätverks- och informationssystem, och flera statliga myndigheter ansvarar för tillsynen över att lagen efterlevs.

Regeringen bedömer i propositionen att lagen inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen. Det förklaras med att ökad säkerhet inom kommuners och regioners nätverks- och informationssystem är en grundläggande förutsättning för att offentlig service ska fungera på ett tillfredsställande sätt, och att säkerhetsläget innebär att hela den offentliga sektorn behöver anpassa sig utifrån det. Det anges vidare att det handlar om nya skyldigheter för stora delar av samhället och inte endast för kommunerna, och att det inte innebär särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Regeringen bedömer samtidigt att kraven i lagstiftningen leder till ökade kostnader för kommuner och regioner som kräver finansiering enligt den kommunala finansieringsprincipen, och därför lämnas statlig finansiering för de kostnaderna. Lagrådet kommenterade inte proportionalitetsbedömningen i sitt yttrande och inte heller försvarsutskottet i riksdagen gjorde det.⁹³

6.9.4 Utjämningskommittén 2022

Utgjämningskommittén 2022 kom i sitt betänkande fram till att staten visserligen kan inskränka den kommunala beskattningsrätten, men att utrymme för att göra det är begränsat i vissa avseenden. Enligt kommittén får staten bara begränsa den kommunala beskattningsrätten eller införa liknande åtgärder om det görs genom lag, om det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans, om det görs för en begränsad tid och om det föreligger mycket speciella omständigheter. Enligt kommittén krävs det dessutom att det lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna kan ombesörja egna angelägenheter, och att det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa skattesatsen.⁹⁴

⁹³ Prop. 2025/25:28 s. 219, 227 och 407 f., bet. 2025/26:FöU2.

⁹⁴ SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 782 f.

Utjämningskommittén gjorde sina bedömningar och drog slutsatser framför allt utifrån uttalanden av KU och Lagrådet i de ärenden om skattetak, skattestopp och liknande åtgärder som prövades under 1980- och 90-talen och som redovisas ovan i avsnitt 6.9.2. Kommittén föreslog inte några åtgärder för att motverka höga och ökande kommunala skattesatser. I stället förordades åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska kommunernas behov av högre skattesatser, bl.a. statligt stöd för effektivitet i den kommunala verksamheten och stöd för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder.⁹⁵

6.10 Överväganden och bedömningar

Bedömning

De rättsliga förutsättningarna för att staten ska få vidta åtgärder som innebär begränsningar av den kommunala beskattningsrätten bedöms vara

- att riksdagen beslutar om åtgärderna genom lagstiftning,
- att åtgärderna inte innebär att kommunernas möjlighet att ta ut skatt för skötsel av obligatoriska och frivilliga verksamheter upphävs helt och hållet,
- att det finns ett visst ändamål som föranleder åtgärderna,
- att det under lagstiftningsprocessen görs en bedömning av om åtgärderna är nödvändiga för att uppnå det ändamålet och om intresset av att genomföra åtgärderna överväger den inskränkning i självstyrelsen och beskattningsrätten som åtgärderna innebär.

Det är riksdagen som utifrån den konsekvensanalys som gjorts bedömer om en åtgärd är proportionerlig och som tar ställning till om åtgärden ska genomföras. Riksdagen är inte bunden av vissa särskilda kriterier eller riktlinjer i fråga om vilka ändamål som kan motivera begränsningar eller vilka intressen som ska väga tyngst vid sådana bedömningar och ställningstaganden.

⁹⁵ SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 795 f.

Riksdagen är dessutom fri att besluta om åtgärder oavsett bedömningen av proportionaliteten.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda finns det enligt utredningens bedömning inte något konstitutionellt hinder för att genomföra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningsrätten, även utan att det föreligger en samhällsekonomisk obalans.

Överväganden i fråga om rättsliga förutsättningar för statliga åtgärder som begränsar beskattningsrätten

I det här avsnittet redovisas skälen för utredningens bedömningar när det gäller rättsliga förutsättningar för staten att begränsa kommunernas beskattningsrätt. Slutsatser och bedömningar görs med utgångspunkt i det som beskrivs i tidigare avsnitt i det här kapitlet. Under varje rubrik hänvisas till de avsnitt där de rättsliga bedömningarna utvecklas närmare.

Begränsningar är tillåtna men kräver lagstiftning

Kommunernas beskattningsrätt är reglerad i regeringsformen, men det är inte fråga om en absolut rättighet som inte får begränsas. Föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen liksom föreskrifter om kommunernas åligganden och befogenheter i övrigt bestäms av riksdagen genom lag. En förutsättning för att genomföra statliga åtgärder som gäller kommunernas skatteuttag är därför att det är riksdagen som beslutar om åtgärderna och att det sker genom lagstiftning (se avsnitt 6.4 och 6.5).

Åtgärder får inte innebära att möjligheten att ta ut skatt i praktiken upphävs

Enligt regeringsformen får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. En förutsättning för statliga åtgärder är därför att det fortsätter finnas möjligheter för kommunerna att i vart fall i någon utsträckning ta ut skatt för både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet, vilket också följer av det som Sverige åtagit sig

genom Självstyrelsekonventionen. Det är inte tillåtet att utan grundlagsändring genomföra åtgärder som i praktiken upphäver den möjligheten (se avsnitt 6.2, 6.4 och 6.7).

Åtgärder förutsätter att proportionalitetsprincipen tillämpas

Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen. En proportionalitetsbedömning ska enligt regeringsformen göras när inskränkningar i självstyrelsen övervägs. Det finns inget undantag för eller någon särskild reglering av begränsningar av beskattningsrätten. Därför är det en förutsättning för statliga åtgärder att det görs en proportionalitetsbedömning i fråga om den inskränkning som åtgärden innebär. För att den bedömningen ska kunna göras måste ändamålet med åtgärden klargöras (se avsnitt 6.3 och 6.6).

Riksdagen bedömer utifrån omständigheterna i det enskilda fallet om en åtgärd är proportionerlig och om den ska genomföras

Syftet med regeringsformens bestämmelse om proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen är att det under lagstiftningsprocessen ska göras analyser och bedömningar av hur förslag om åtgärder påverkar självstyrelseintresset. Det är dock riksdagen som bedömer om ett förslag är proportionerligt.

Varken i lagtexten eller i förarbetena anges vilka ändamål som kan motivera en inskränkning i självstyrelsen. Det ges inte heller någon vägledning i fråga om vilka intressen som ska ges företräde framför andra eller vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid den bedömningen. Det finns naturligtvis vissa allmänna grundläggande intressen i en demokrati som alltid bör väga tungt vid sådana avvägningar som det är fråga om här, men det är tydligt att riksdagen har getts mandat att ta ställning till gränserna för självstyrelsen och beskattningsrätten utifrån omständigheter som den själv anser har betydelse i det enskilda ärendet.

Proportionalitetsbestämmelsen är utformad som en rekommendation till riksdagen. Det innebär att riksdagen i slutändan är fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs, oavsett hur proportionalitetsbedömningen utfaller. (Se avsnitt 6.6.4, 6.6.5 och 6.8)

Vilken betydelse har tidigare uttalanden och bedömningar?

Utredningen har kommit fram till att riksdagen, som är den som har befogenhet att besluta om begränsningar av beskattningsrätten, har getts stor frihet att bedöma vilka åtgärder som ska genomföras. En fråga som återstår att analysera är vilken betydelse som bör tillmätas tidigare ställningstaganden och uttalanden om begränsningar i beskattningsrätten och självstyrelsen. Utjämningskommittén 2022 utgick i sina bedömningar i stor utsträckning från slutsatser och uttalanden i tidigare ärenden, och kom därigenom fram till att beskattningsrätten endast får begränsas under vissa specifikt angivna förutsättningar. Det finns därför anledning att fördjupa sig i vad sådana uttalanden innebär och vad det har för betydelse för de rättsliga förutsättningarna i dag.

Förutsättningarna för statliga begränsningar av kommunernas beskattningsrätt har många gånger varit föremål för diskussioner, analyser och bedömningar, även som en del av den allmänna principen om kommunal självstyrelse och redan innan självstyrelsen och beskattningsrätten reglerades i regeringsformen (se avsnitt 6.9).

Vilka ärenden är relevanta att jämföra med?

Tidigare ärenden om begränsningar av beskattningsrätten som det brukar hänvisas till har i stor utsträckning handlat om den kommunala inkomstskatten och en rätt för kommunerna att bestämma skattesatsen. Enligt uttalanden i de ärendena har kommunernas rätt ansetts vara mycket stark och bara möjlig att inskränka i rena undantagsfall. Den bilden ges inte minst i de äldre lagstiftningsärenden och uttalanden från KU som Utjämningskommittén 2022 redovisar och utgår ifrån i sina överväganden och bedömningar.

Det är dock inte helt klart och tydligt vad som menas med beskattningsrätt i regeringsformen, och alltså vad det är som faktiskt skyddas av bestämmelsen. I KU:s yttrande från 1981 som handlar om förslag om att begränsa skatteunderlagen och liknande åtgärder, som redovisas ovan i avsnitt 6.9.2, framgår att KU menar att beskattningsrätten inte bara handlar om att bestämma skattesatsens storlek, medan uttalanden i andra ärenden skulle kunna uppfattas som att det är just den frågan det handlar om.⁹⁶

⁹⁶ Yttrande 1981/82:KU6y och t.ex. bet. 2000/01:KU12.

Vi kan konstatera att ordalydelsen i 14 kap. 3 § RF inte ger tydligt stöd för tolkningen att beskattningsrätten enbart skulle handla om kommunal inkomstskatt och om en rätt att fritt bestämma skattesatsen. De uttalanden som gjordes i förarbetena när bestämmelsen infördes och som ofta citeras i lagstiftningsärenden och juridisk doktrin ger snarare en motsatt bild, nämligen att det inte handlar om en rätt att fritt bestämma skattesats för inkomstskatten. I propositionen anförs att bestämmelsen inte är ”att läsa så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek”, och ”att principens närmare förverkligande är underkastat lagstiftning”, vilket också framgår av normgivningsbestämmelserna i grundlagen.⁹⁷

Trots det har beskattningsrättsbestämmelsen i regeringsformen, som är en uttalad principbestämmelse, ändå kommit att ses som en mer eller mindre direkt tillämpbar rätt att fritt bestämma skattesatsnivå för kommunal inkomstskatt. Detta beror sannolikt på att det många gånger är det enda reella uttrycket för en kommuns möjligheter att påverka storleken på sina inkomster, och att det av flera skäl ansetts angeläget att kommunerna har en sådan möjlighet. Det är dock inte samma sak som en konstitutionellt skyddad rättighet utan snarare en tolkning utifrån den praktiska funktion det fyller för kommunerna.

Den principiella beskattningsrätten enligt regeringsformen bör alltså inte med nödvändighet förstås som en grundlagsskyddad rätt att bestämma nivån på skattesatsen för den kommunala inkomstskatten.⁹⁸ I den här utredningen har vi därför sett att det funnits anledning att göra en bredare genomgång av uttalanden och bedömningar i lagstiftningsärenden där även andra kommunala skatter och andra typer av begränsningar av beskattningsrätten varit aktuella, och med tanke på att beskattningsrätten är en betydelsefull del av den kommunala självstyrelsen även uttalanden och bedömningar av sådana inskränkningar (avsnitt 6.9). Syftet har varit att undersöka om det går att se någon tydlig linje när det gäller de bedömningar som gjorts i fråga om statliga inskränkningar av kommunernas möjligheter att utöva sitt självbestämmande och att ha möjligheter

⁹⁷ Prop. 1973:90 s. 231.

⁹⁸ Vogel, H.H, Förvaltningsrättslig tidskrift, *Om den kommunala beskattningsrätten*, FT 1993, s. 59–110.

att finansiera sina verksamheter, vilket är det uttalade syftet med beskattningsrätten.

Stor variation i bedömningarna av när inskränkningar av olika slag anses befogade

Utifrån genomgången av ärenden om olika slags inskränkningar av beskattningsrätt och självstyrelse finns det flera skäl att ifrågasätta de slutsatser som Utjämningskommittén 2022 kommer fram till när det gäller konstitutionella förutsättningar för staten att göra begränsningar i beskattningsrätten. Det finns nämligen en stor variation när det gäller hur inskränkningar av beskattningsrätten och av självstyrelsen bedöms och hur utförligt bedömningarna redovisas. I vissa ärenden som påverkar den kommunala beskattningen i vidare bemärkelse i olika avseenden, även vid upphävande av hela skattebaser, har frågan om statens möjligheter att genomföra begränsningar inte ansetts utgöra något stort ingrepp som staten bör avstå från att genomföra. Det är inte heller ovanligt att frågan om kommunala beskattningsrätten inte ens har berörts under en sådan lagstiftningsprocess, vilket måste tolkas som att den inte ansetts betydelsefull nog att beakta i förhållande till andra intressen. Samma sak gäller för övrigt i vissa lagstiftningsärenden som inskränker den generella självstyrelsen, dvs. inte beskattningsrätten specifikt.

I många ärenden, t.ex. det nämnda ärendet från 1980-talet om olika slags begränsningar av skatteunderlagen, kan det utläsas att politiska uppfattningar har varit avgörande för bedömningen av om något utgör ett stort eller litet ingrepp i självstyrelsen respektive beskattningsrätten. Att så är fallet är inte anmärkningsvärt, utan stämmer väl överens med avsikterna bakom den nuvarande bestämmelsen om proportionalitetsprincipen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att skyddet för beskattningsrätten och även rätt till självstyre har behandlats på olika sätt i tidigare lagstiftningsärenden, och det går knappast att se några tydliga och klara linjer i fråga om hur sådana bedömningar görs. Det kan dock noteras att i de flesta ärenden där lagstiftning om begränsningar av beskattningsrätten har föreslagits av regeringen har riksdagen bifallit förslagen, och alltså ansett att de statliga åtgärderna varit befogade och att intresset av att genomföra dem har vägt tyngre än det

kommunala självstyret.⁹⁹ Även det kan tolkas som att det i första hand handlar om politiska avvägningar.

Proportionalitetsprincipen har ersatt tidigare uttalanden och bedömningar

De lagstiftningsärenden om skattestopp och skattebroms och tidigare uttalanden från KU som Utjämningskommittén 2022 utgår från i sina slutsatser behandlades för cirka 30 år sedan. Det var innan proportionalitetsprincipen hade införts i regeringsformen, och mycket har förändrats sedan dess, både lagstiftningsmässigt och i fråga om kommunsektorns förutsättningar i stort. Det finns mycket som tyder på att den statliga styrningen av kommunerna har ökat och att det kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med senare delen av 1900-talet, vilket borde betyda att riksdagen allt oftare bedömer att inskränkningar i självstyrelsen är befogade.

Sedan 2011 utgör proportionalitetsprincipen ramen för bedömningarna. Den får därmed anses ha ersatt de principer som tidigare uttalades i enskilda lagstiftningsärenden. Bestämmelsen om proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF har det uttalade syftet att säkerställa att bedömningar av konsekvenserna för självstyrelsen görs under en lagstiftningsprocess, och att riksdagen ska vara fri att ta ställning i det enskilda lagstiftningsärendet om en åtgärd ska genomföras eller inte, vilket ytterst handlar om politiska avvägningar.

Den översiktliga genomgång av de proportionalitetsbedömningar som gjorts sedan bestämmelsen trädde i kraft visar på stor variation i fråga om vilken tyngd självstyrelseintresset har getts och hur högt frågan i sig har prioriterats. Enligt vad utredningen kommer fram till går det därför inte att slå fast några tydliga principer för sådana bedömningar av riksdagen.

Riksdagen är fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs

Det finns en tydlig avsikt i regeringsformen och förarbetena till proportionalitetsbestämmelsen att riksdagen ska göra sin bedömning i varje enskilt lagstiftningsärende. Det ska således inte ske

⁹⁹ Se även liknande slutsatser i SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, s. 42.

utifrån på förhand givna principer. Det är uppenbart att det handlar om att bedömningen ska göras utifrån politiska ställningstaganden. Detta har flera gånger understrukits, både i förarbeten och i yttrandet från Lagrådet och även innan proportionalitetsprincipen infördes.

Av dessa skäl bör riksdagen inte anses vara bunden av tidigare ställningstaganden, och det finns därför enligt utredningens bedömning inte något konstitutionellt krav på att begränsningar av beskattningsrätten, oavsett vilken typ av begränsning det handlar om, bara ska tillåtas om det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans, om det gäller under en begränsad tid och om det föreligger mycket speciella omständigheter.

Proportionalitetsbedömningen ska i stället göras av riksdagen i varje enskilt lagstiftningsärende. Riksdagen bedömer på det underlag som finns i ärendet och utifrån de omständigheter som riksdagen själv bedömer vara relevanta om åtgärden kan anses nödvändig för ändamålet eller om den ska genomföras ändå. Det är till syvende och sist riksdagen som folkets främsta företrädare som avgör om åtgärder som begränsar beskattningsrätten ska genomföras eller inte.

7 Åtgärder för att ge incitament till sänkta kommunalskatter

I kapitlet beskrivs vilka tänkbara åtgärder som kan vidtas av staten för att stärka incitamenten för återhållsamhet i skattesatserna i kommuner och regioner. Kapitlet består av två huvudsakliga delar:

- Beskrivning och analys av olika åtgärder som redan har provats eller som har diskuterats för att ge kommuner och regioner incitament att sänka och/eller inte höja inkomstskattesatser.
- Beskrivning av hur de kommunalekonomiska systemen i Norge och Danmark är organiserade med fokus på styrningen av skattesatserna, samt vilka lärdomar som kan dras av dem i fråga om det svenska systemet.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Det finns ett antal åtgärder som kan vidtas och som i olika grad är begränsande för kommunernas och regionernas frihet att själv besluta om inkomstskattesats.
- I kapitlet redovisas hur skattesänkingsbroms och skattesänkingspremie fungerar och exempel på åtgärderna prövats tidigare och vad som kan sägas om dess resultat. Utredningen har i uppdrag att lägga fram ett eller flera förslag på system med skattebroms och skattesänkingspremie. Utredningen ger inte ett entydigt svar om huruvida ett system med skattebroms och skattesänkingsbidrag bör införas, men presenterar i avsnitt 9.1.2 förslag på utformning av system samt de argument som talar för och emot att ett sådant system införs.

- Utredningen förordar fler åtgärder för att öka transparensen i fråga om kommuners och regioners val av skattesats, i syfte att främja den demokratiska förankringen av besluten om skattesats- och ambitionsnivå för kommunen eller regionen. Även sådana åtgärder innebär vissa inskränkningar i kommunernas självbestämmande, men de är begränsade och rimliga i förhållande till syftet.
- Ju större begränsning staten inför av kommunernas beskattningsfrihet desto större ansvar tar staten på sig för att säkerställa goda förutsättningar för kommunsektorns och enskilda kommuners eller regioners finansiering.

7.1 Åtgärder för att ge starkare incitament till lägre skattesatser

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjningar respektive stimulerar till sänkningar av befintliga skattesatser kan utformas och bedöma för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder bör kunna användas. Utredningen har därför gått igenom och gjort en sammanställning av olika metoder för att via statlig reglering begränsa nivån och utvecklingen av kommunalskattesatser. I sammanställningen redovisas modeller som har diskuterats och i vissa fall genomförts, och även modeller som har tillämpats i våra grannländer. De fem grundmodeller som redovisas i tabell 7.1 nedan ger en bild över vilka övergripande metoder som står till buds och även för- och nackdelar som finns med att använda respektive metoder.

Tabell 7.1 Sammanfattning av metoder för sänkta kommunalskatter

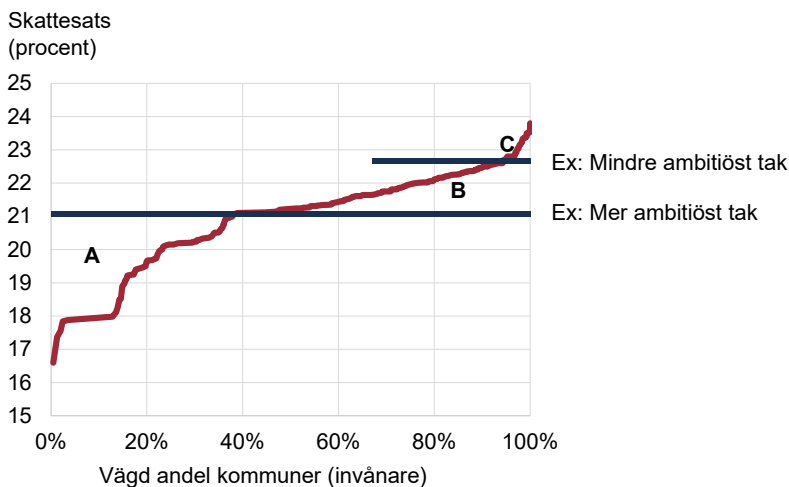
	Varianter	För- och nackdelar
1. Skattetak	<ul style="list-style-type: none"> Lagstadgat tak för skattesatserna (Norge) "Mjukt" tak, reglering via statsbidrag 	<ul style="list-style-type: none"> Fördel: Ger samma regler för alla kommuner och regioner. Nackdel: Trubbigt, får stora konsekvenser för ett fåtal kommuner och regioner. De som har en skattenivå under taket kan höja.
2. Skattebroms eller skattestopp	<ul style="list-style-type: none"> Lag som förbjuder skattesatshöjning (Sverige 1991–1993) Lag med incitament att inte höja skatten* och lag om skattebroms via statsbidrag (Sverige 1994 och 1997–1999) Bidragsbalansering (Danmark) Obligatoriskt samråd med myndighet som måste godkänna höjning (Ej prövat) 	<ul style="list-style-type: none"> Fördel: Broms är mindre ingripande än tak (dock inskränker även det beskattningsrätten och självstyret) Nackdelar: Kan uppfattas som orättvis mot kommuner och regioner som sänkt före införandet och till fördel för dem som höjt före. Risk att skatten höjs mer eftersom skattehöjning ger mindre intäkt (vid broms)
3. Skattesänkingspremie	<ul style="list-style-type: none"> Kan kombineras med broms Allmän konstruktion eller frivilliga överenskommelser om minskning av kommunalskatten 	<ul style="list-style-type: none"> Fördel: Mindre ingripande. Kan även användas som incitament att sänka, dvs. inte bara undvika att höja. Nackdelar: Kan uppfattas som orättvis mot kommuner som redan sänkt skatten vid införande
4. Effektivitetsfrämjande /ambitionsjusterande åtgärder	<ul style="list-style-type: none"> Lag om effektivisering och plan för skattesats (obligatoriskt)* Organisatoriskt eller finansiellt stöd till att analysera och genomdriva förändring 	<ul style="list-style-type: none"> Fördel: Inget ingripande i självstyret om det sker på frivillig grund Nackdel: Sannolikt svårt att få tydliga resultat avseende just skattesats
5. Ökad utjämning och ökade bidrag	<ul style="list-style-type: none"> Ökad utjämning eller alternativa intäktskällor Ex bidrag, småkommuntillägg Icke bindande, men angriper delorsaker till skillnader Motivering till val av skattesatsnivå* 	<ul style="list-style-type: none"> Fördel: Mindre eller inget ingripande, enkel att genomföra Nackdel: Sannolikt svårt att få tydliga resultat avseende just skattesats, dyr lösning om syftet är att sänka skatten
6. Ökad transparens	<ul style="list-style-type: none"> Krav på planer för skattesats- och ambitionsnivå 	<ul style="list-style-type: none"> Fördel: Mindre ingripande åtgärd Nackdel: Kommer påverka genomsnittlig skattesats i begränsad omfattning

* Utredningens förslag

7.2 Skattetak

Ett system med skattetak innebär att kommuner och regioner fritt kan välja skattesats upp till ett givet tak som anges av staten. Metoden kan vara olika ingripande för kommunalt självbestämmande och beskattningsrätten. Om systemet utformas som ett generöst tak med högt satta gränser för skattesatserna, vilket ger stort utrymme för kommunerna och regionerna att bestämma sin egen nivå, blir det mindre ingripande, men styreffekten blir också mindre. Sätts skattetaket på en låg nivå blir styrningen mer ingripande. Om taket för hur höga skattesatserna får vara sätts så lågt att beskattningsrätten i reell mening upphör, skulle metoden strida mot regeringsformen, och därmed inte vara tillåten.

Figur 7.1 Illustration skattetak i förhållande till dagens skattesatser i kommunerna



Källa: Statistiska centralbyrån, utredningens illustration.

I figur 7.1 illustreras skattetak som sätts på genomsnittsnivån för kommunernas skattesatser i dag, vilket bör betraktas som en ambitiös nivå. Kommunerna med höga skatter (B & C) skulle behöva sänka skattesatserna, i vissa fall radikalt, och de skulle under över-skådlig tid vara begränsade av taket. Kommunerna med låga skatter (A) skulle fortsätta ha frihet att avvika på ett ur skattehänseende positivt sätt.

I Norge finns sedan slutet av 1970-talet ett system med ett skattetak. Taket har dock blivit starkt normerande och systemet har i praktiken inneburit en enhetlig kommunal skattesats. Ett system med enhetlig skatt är en mycket ingripande åtgärd som skulle begränsa beskattningsrätten i Sverige kraftigt. Med en enhetlig skattesats finns ingen kommunal kontroll kvar över intäkterna och storleken på åtagandet. Det går inte direkt att jämföra Norges system med modellen ovan eftersom inkomstskatter i Norge har en mindre betydelse för den kommunala ekonomin. Det finns en inkomstskatt och ett utjämningsystem som fungerar på liknande sätt som i Sverige. Det tycks dock i Norge vara mer vanligt förekommande att variera den kommunala fastighetsskatten för kommuner som vill sänka utdebiteringen från kommuninvånarna. Detta diskuteras närmare i avsnitt 7.8.

Skattetak är ett trubbigt verktyg

Skattetak är ett trubbigt verktyg för att sänka skattesatserna generellt eftersom det endast påverkar och begränsar utrymmet för de kommuner eller regioner som har de högsta skattesatserna.

Om skattetaket sätts på en ambitiös nivå som i exemplet ovan skulle många kommuner behöva sänka sina skattesatser radikalt och medelskattesatsen skulle sjunka någon procentenhet. Detta skulle sannolikt ske till priset av stora ekonomiska utmaningar i många kommuner som vid införandet har de högsta skattesatserna.

Effekterna vid införandet av ett skattetak skulle kunna mildras genom övergångsregler för de kommuner som ligger över gränserna eller genom kompenserande statsbidrag under en övergångsperiod för att verksamheten inte ska bli alltför påverkad.

Om ett skattetak skulle tillämpas skulle det sannolikt behöva motiveras utifrån andra syften än att generellt åstadkomma lägre skattesatser. De främsta skälen för att införa ett skattetak skulle vara om det finns ett upplevt behov av att:

- Sänka de högsta skatterna.
- Stävja en långsiktig utveckling mot allt högre skatter.

Sänka de högsta skatterna

Att införa ett skattetak innebär en relativt kraftig inskränkning i beskattningsrätten för de kommuner som berörs, dvs. de kommuner som har de högsta skattesatserna. Ett tak som tvingar ned skattesatsen skapar en direkt effekt på kommunerna genom att intäkterna minskar, vilket skapar behov av att minska kostnaderna på annat håll. Frågan som behöver ställas är i vems intresse detta görs. Kommuninvånarna har i princip möjlighet att själva besluta om skattnivån och ambitionerna för kommunen och om alternativet är större neddragningar av den kommunala servicen kan skattesänkningar uppfattas som oönskade.

Att sänka de högsta skatterna skulle kunna motiveras med att interaktioner i skattesystemet innebär att de negativa sysselsättningseffekter som kan uppstå vid väldigt hög skatt jämnas ut. De högsta skattesatserna blir därmed ett problem för alla kommuner (se avsnitt 3.4.2). Men att sätta en skarp gräns för beskattningsnivån är inte ett särskilt träffsäkert sätt att minska inverkan av dessa interaktioner generellt.

Det finns ett demokratiskt mandat i grunden för kommunernas val av skatt. Ett skattetak skulle dock potentiellt kunna motiveras utifrån att det kan utgöra ett skydd för de invånare i varje kommun som inte vill ha alltför höga skattesatser.

En övre gräns för att stävja en långsiktig utveckling

Ett skattetak skulle kunna fylla funktionen att stävja en utveckling mot högre skattesatser genom att sätta ett långsiktigt tak som inte får överskridas. Taket sätts på en nivå som inte är begränsande för flertalet kommuner eller regioner när det införs, men som anger den övre gräns som inte får överskridas. Det påverkar vilka beslut som måste fattas i kommunerna i fråga om deras långsiktiga ekonomiska förutsättningar. För att ett sådant system ska fungera är det viktigt att staten skapar trovärdiga utfästelser om att taket kommer att bibehållas över lång tid.

Alla invändningar om att skatten grundas i ett demokratiskt mandat som anförs i föregående stycke är fortfarande giltiga. Men om nivån på taket är trovärdigt och långsiktigt och om det sker en generell uppgång av kommunalskattesatserna så skapar taket en

ram som flertalet kommuner behöver förhålla sig till, inte bara de med de allra högsta skattesatserna. Detta gör att utvecklingen av medelskattesatsen skulle kunna hållas tillbaka utan att snabba förändringar behöver ske i många kommuner. En sådan åtgärd framstår som mer välavvägd.

Ett mjukare alternativ till ett skarpt skattetak skulle kunna vara att de kommuner och regioner som ligger över taket inte får höja skattesatsen.

Skattetak kan skapa problem för likvärdigheten i kommunernas ekonomiska förutsättningar

Ett skattetak skapar också frågor om jämlika ekonomiska förutsättningar. Om kommuner fritt får höja skattesatsen upp till ett visst tak, så kommer detta tak att innebära olika maximala intäktsnivåer för olika kommuner eftersom olika kommuner och regioner har olika skattekraft. Ett skattetak som gör att de kommuner och regioner med högst skattesats tvingas sänka dessa skulle också ställa högre krav på utjämningsystemet. Ett skäl till att enskilda kommuner eller regioner har en hög skattesats kan vara att de inte får full kompensation i utjämningsystemet för sina specifika förutsättningar. Ett tak kräver alltså att det i högre grad än i dag behöver säkerställas att utjämningsystemet skapar likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och mellan regioner.

Skattetak måste anpassas efter olika uppgiftsfördelningar mellan kommuner och regioner

Kommuner och regioner delar skattebas, vilket innebär att de tar ut inkomstskatt från samma invånare. De verkar också inom samma system för finansiering via statsbidrag, utjämningsystem och skatt. Som huvudregel har alla kommuner och alla regioner ansvar för samma verksamhetsområden enligt den speciallagstiftning som gäller för respektive område. Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regioner kan dock variera något mellan olika län. Inom vissa verksamhetsområden är det tillåtet för regioner och kommuner att komma överens om en annan ansvarsfördelning för vissa uppgifter och att reglera detta med skatteväxlingar. Skattetak skulle därför

ställa krav på någon form av samordning av skattetaken mellan regionen och kommunerna i respektive län. Det skulle dock vara problematiskt att införa ett gemensamt skattetak för kommuner och regioner i samma län, då kommunerna och regionerna i sådana fall länsvis måste komma överens om utrymmet för skatteförändringar.

En lösning skulle kunna vara att sätta separata tak för kommuner och regioner som justeras baserat på uppgiftsfördelningen i respektive län, vilket förutsätter att den justerade skattesatsen är rätt beräknad.

Utredningens bedömning

Utredningen förordar inte införandet av ett skattetak av de skäl som framgår i avsnittet ovan. Skattetak kan stävja en utveckling mot mycket höga skattesatser men det är en trubbig åtgärd som innebär en stor begränsning av beskattningsrätten i relation till nyttan av åtgärden.

7.3 Skattestopp och skattebroms

I den svenska debatten har det förts fram olika förslag på skattestopp och skattebroms. Frågan behandlades bland annat i slutbetänkanden från 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) och Utjämningskommittén 2022 som båda fått uppdraget att se över möjligheterna att införa begränsningar av kommunskatterna.¹

Med skattestopp och skattebroms menar denna utredning statliga styrmedel som innebär att kommunerna på olika sätt hindras från att höja skattesatsen. Med skattebroms avses här att staten inför negativa ekonomiska incitament för att göra det mindre ekonomiskt fördelaktigt för kommunen eller regionen att höja skattesatsen. Med skattestopp avses att staten inför ett skarpt hinder för kommunerna och regionerna att höja skattesatsen, vilket i första hand sker genom att staten lagstiftar om att skattehöjningar inte är tillåtna. Det kan dock även uppnås genom att en skattebroms höjs till en sådan nivå att skattehöjningar inte längre blir meningsfulla.

¹ KEU 76 tog fram förslag som man kallade tillfälligt skattetak som är individuellt för varje enskild kommun, vilket denna utredning betraktar som ett skattestopp.

Syftet med skattebroms eller stopp är att påverka utvecklingen av alla kommunala skattesatser snarare än i fallet med skattetak, som beskrivs i avsnittet ovan, som sätter en yttre gräns för kommunernas befogenhet att bestämma sina skattesatser.

Skattestopp kan ifrågasättas utifrån att kommunerna får olika villkor

Skattestopp kan ifrågasättas utifrån perspektivet att kommunerna skulle få olika förutsättningar, då verktyget tar sikte på att helt undvika höjda skattesatser snarare än att bedöma dem på likvärdiga meriter. En kommun med hög skatt tillåts att ha det så länge den inte höjer skatten ytterligare, och en kommun med låg skatt skulle hindras från att höja skattesatsen till samma nivå som en annan kommun redan har. Detta gör att ett skarpt skattestopp inte bara inskränker kommunernas beskattningsrätt på ett omfattande sätt, det kan också ifrågasättas på grund av att det ger kommuner och regioner olika villkor och förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

Skattebroms med tidsbegränsad avgiftsskyldighet är mindre ingripande än skattestopp

En skattebroms som gör att kommuner och regioner ska betala en avgift under en begränsad tid för en höjd skattesats skulle vara mindre tveksamt än skattestopp av två huvudsakliga anledningar. För det första skulle avgiften som kommunen betalar vara av tillfällig karaktär. En kommuns förutsättningar skulle därför efter en övergångsperiod inte vara annorlunda än om den hade legat på den nivån hela tiden. För det andra dras inte hela intäktsökningen in. Det kortsiktiga värdet av skattehöjningen minskar dock, vilket går att jämföra med de variationer som redan finns i hur stor intäktsökning kommuner får från en skattehöjning.

En skattebroms skulle dock också kunna utformas med en sanktion som inte bara betalas under en begränsad tid utan som en permanent avgift. En sådan lösning skulle kunna användas för att neutralisera och väga upp de incitament som finns att höja skatter för att finansiera ökad offentlig verksamhet. Det hänger samman med de potentiella interaktioner som finns mellan kommunal inkomstskatt

å ena sidan och statlig skatt å andra sidan, det kommunala inkomstutjämningsystemet och snedvridande incitament till följd av att privat konsumtion är belagd med moms, vilket inte gäller de kommunala inkomstskatterna (se avsnitt 5.1.5).²

Denna utredning föreslår dock inte en permanent skattebroms med denna motivering. De snedvridande effekter på incitamenten som jobbskatteavdraget ger adresseras direkt med förslag på förändring av konstruktionen av jobbskatteavdraget så att kommuninvånare inte blir ersatta av staten för skattehöjningar som kommunen gör (se avsnitt 8.1.2).

De beskrivna incitament som momssystemet och inkomstutjämningsystemet innebär är dock abstrakta och sannolikt i stor utsträckning okända för kommuner, och det är en öppen fråga om de teoretiska incitamenten verkligen har någon betydelse i praktiken för kommunernas och regionernas val av kommunal konsumtion framför annan konsumtion, eller för invånarnas möjlighet att välja bort det senare. Utredningen ser inte att det finns påtagliga skäl för en sådan permanent skattebromslösning.

Inkomst- och utbudseffekter av att minska värdet av en skattehöjning

En skattebroms med tillfällig avgift minskar kommunens eller regionens intäktsökning från en skattehöjning kortsiktigt. Värdet av skattehöjningen minskar därmed. Teoretiskt kan två effekter av detta urskiljas:

- Kommunen och regioner kommer i högre grad vilja undvika skattehöjningen som verktyg för att uppnå sina mål.
- Kommunen och regioner skulle behöva höja skattesatsen mer för att kortsiktigt få samma intäktsökning som utan skattebromsen.

Det förstnämnda är den huvudsakliga önskvärda effekten men det kan inte uteslutas att vissa kommuner och regioner i stället ökar skattesatsen mer än de annars hade gjort. Ett exempel på denna effekt är att kommuner med låg skattekraft i snitt har högre skatte-

² En sådan skattebromslösning beskrivs i forskningsrapporten *Så subventionerar staten höga kommunalskatter*, Jacob Lundberg, 2019.

satser samtidigt som marginalintäkten av en skattehöjning minskar med nivån på skattekraft (diskuteras i avsnitt 5.1.1).

Båda effekterna verkar samtidigt och i olika riktning. Vilken effekt som i slutändan är den mest dominerande avgörs från fall till fall beroende på vem som fattar beslutet, vilken kunskap de har och vilka alternativa lösningar som finns att tillgå.

7.3.1 Skattebroms och skattestopp har tillämpats under 1990-talet

I Sverige präglades 1970- och 80-talen av en hög ökningstakt på kommunalskatterna. Regeringen och riksdagen vidtog då ett antal åtgärder för att begränsa ökningstakten och den kommunala expansionen. 1974–1981 ingicks tre överenskommelser om skattestopp mellan staten och de dåvarande kommunförbunden, men åtgärderna var relativt överksamma och fick inte önskad effekt.³

Under 1990-talet prövade staten i stället tre varianter av mer tvingande karaktär genom skattestopp och skattebroms:

- Skattestopp (1991–1993): Kommuner och landsting (nuvarande regioner) kunde inte höja skattesatsen.
- Skattebroms/incitament, variant (1994): Kommuner och landsting fick ekonomisk fördel om de sänkte eller inte höjde skattesatsen.
- Skattebroms (1997–1999): Kommuner och landsting som höjde skattesatsen förlorade halva intäktsbeloppet i indraget statsbidrag.

Skattestopp 1991–1993

I början av 1990-talet infördes ett tillfälligt skattestopp för kommuner och landsting (numera regioner) genom lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt. Skattestoppet innebar att en kommun eller ett landsting inte fick bestämma en högre skattesats för 1991 och 1992 än den som hade gällt för

³ Pettersson-Lidom P och F Wiklund (2002) *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*.

1990. Skattestoppet förlängdes sedan till att gälla även för året 1993.⁴ (Se avsnitt 6.9.2)

Modellen föreslogs först av 1976 års kommunalekonomiska utredning som en av två modeller för begränsning av kommuners beskattning. Modellerna föreslogs vara tillfälliga och möjliga att användas vid en framtida situation när staten av särskilda skäl behövde begränsa skatteutvecklingen. Utredningens förslag genomfördes dock inte.⁵

Skattestoppet som gällde 1991–1993 hade förväntad effekt i det avseendet att det stoppade en tidigare uppåtgående trend i genomsnittliga kommunalskattesatser.

Skattebroms/incitament att inte höja skatten 1994 och skattebroms 1997–1999

Efter åren med skattestopp 1991–1993 ville regeringen hantera risken för att kommuner och landsting (numera regioner) skulle höja skattesatsen och därför bestämdes i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994 att kommuner och landsting som inte höjde skattesatsen för 1994 fick behålla skattemedel som annars skulle återföras till staten genom att ett undantag gjordes från finansieringsprincipen.⁶ Detta kan ses som en variant av en ekonomisk skattebroms men också som ett ekonomiskt incitament som liknar en premie, eftersom staten gav en ekonomisk fördel som gjorde det mindre ekonomiskt attraktivt att höja skattesatsen. Samtidigt innebar den ekonomiska fördelen genom undantaget ett stort tillskott som sannolikt i sig kraftigt minskade behovet av att höja skattesatserna. Undantaget för kommuner och landsting som inte höjde skatten summerade till cirka 4,2 miljarder kronor, vilket i relation till skattebasen i dag skulle motsvara runt 14 miljarder kronor. Undantaget gällde dock bara 1994, vilket kan vara en delförklaring till att skattesatserna ökade på nytt de efterföljande två åren, då det inte längre fanns några ekonomiska fördelar eller några restriktioner för att besluta om nivåer på skattesatserna.

⁴ Lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993, prop. 1991/92:150, del II.

⁵ SOU 1977:78 *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering: slutbetänkande*, bilaga 4.

⁶ Se vidare i avsnitt 6.9.2.

Regeringen uppfattade en risk för att fortsatta skattehöjningar skulle hindra den ekonomiska återhämtningen och nådde överenskommelser med Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att dessa aktörer skulle verka för återhållsamhet med skattehöjningar inom respektive sektor. Samtidigt föreslogs och infördes en lag om vad som kan betraktas som en tillfällig skattebroms (se avsnitt 6.9.2).⁷ Lagen innebar att det generella statsbidraget minskades med ett belopp motsvarande halva intäktsökningen som en skattehöjning gav jämfört med vad skattesatsen 1996 gav i en kommun eller ett landsting. Skattebromssystemet gällde mellan 1997 och 1999.⁸

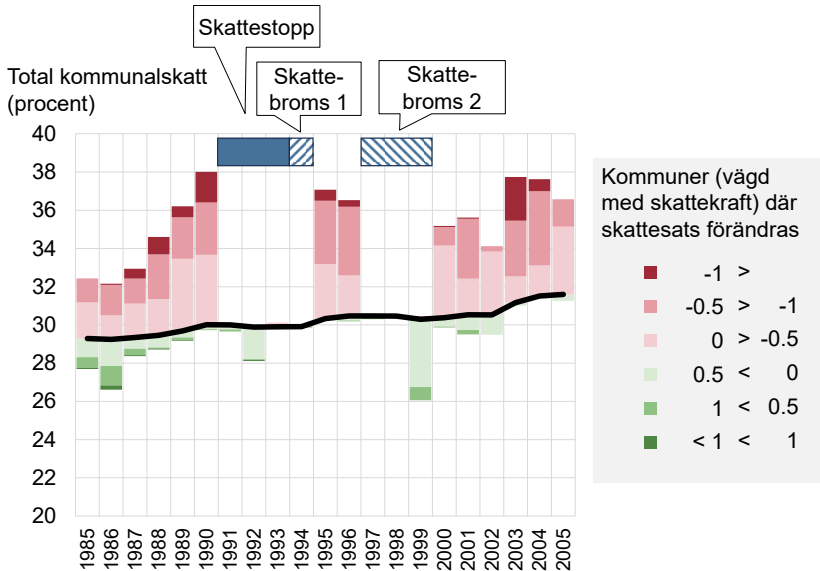
Effekter av skattebromsar

Åtgärderna som genomfördes under 1990-talet tycks ha haft effekt. Under perioderna där staten tillämpade skattestopp eller skattebroms var det få kommuner och landsting som höjde skattesatsen. I figuren nedan illustreras utvecklingen av medelskattesatsen för kommunalskatterna över tid samt antalet kommuner och landsting som höjde eller sänkte skatten respektive år.

⁷ Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.

⁸ Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997–1999. Prop. 1997/98:150.

Figur 7.2 Skattestopp och skattebroms



Källa: Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

Figur 7.2 ger vid handen att bromsande åtgärder som infördes 1994 och 1997–1999 var effektiva för att hålla tillbaka utvecklingen mot ökade kommunalskattesatser. Efter åtgärderna som genomfördes 1991–1994 syns en skarp uppgång av kommunalskattesatserna under 1995 som sedan planar ut något under 1996. Detta kan tyda på att det funnits ett tryck att höja skattesatserna som kommunerna sedan åtminstone delvis agerade på efter att åtgärderna upphävdes. Det är lätt att dra slutsatsen att ett förbud mot skattehöjningar bara leder till minskat antal skattehöjningar. Men ett skattestopp får även andra effekter än att begränsa en höjning av skattesatserna. Om det finns ett uppgående kostnadstryck skulle ett skattestopp exempelvis även kunna leda till att kommuner försöker uttömma andra typer av intäktskällor, det skulle kunna ge ett ökat effektiviseringstryck, kommuner och regioner kan dra ned på vissa uppgifter och minska sin ambitionsnivå m.m. När det gäller sänkt ambitionsnivå för befintliga uppgifter finns det även vissa uppgifter om att skattestoppet under 1990-talet lett till att underhåll och investeringar skjutits på framtiden. Olika kommuner och regioner hanterade skattestoppet på olika sätt och det finns många exempel på olika typer av

utfall. I denna utredning har vi inte haft tillräckligt med underlag för att kunna dra slutsatser om konsekvenserna i kommunsektorn i ett bredare perspektiv. Det finns heller ingen mer utförlig utvärdering av effekterna av skattestoppet isolerat från andra förändringar som skedde i början 1990-talet.

Det går dock att notera att skattestoppet och lågkonjunktur sammanföll med kraftiga minskningar av antalet vårdplatser på svenska sjukhus, att antalet elever per lärare och antalet barn per anställd inom förskolan ökade under perioden.⁹ Det som försvårar en utvärdering av verksamhetseffekterna är att många olika typer av reformer och verksamhetsövergångar genomfördes under samma period.

Skattebromsen under 1997–1999 ledde till att mycket få kommuner valde att höja skattesatsen. Samtidigt gjordes under perioden stora statliga tillskott i form av ökning av generella statsbidrag till kommunsektorn. Det är därför svårt att entydigt dra några slutsatser om effekten av skattebromsen.

7.4 Skattesänkingspremie

Ett system med skattesänkingspremie innebär att staten belönar kommuner och regioner som väljer att sänka skatten genom att ge dem ett extra statsbidrag. Det kan utformas på olika sätt, t.ex. när det gäller hur stort bidrag som ska ges och hur länge kommunen ska ha rätt till det extra bidraget. Något sådant har inte prövats ännu i Sverige men det är däremot en del av det danska systemet med skattestopp och skattesänkingspremie (se avsnitt 7.8.1).

En utmaning med ekonomiska belöningsystem är att undvika oönskat och kortsiktigt agerande från de som är föremål för styrningen. För att motverka sådana tendenser har man i Danmark ett system med skattebroms och en skattesänkingspremie. För att motverka kortsiktigt agerande bör sanktionerna och premierna vara lika stora i relation till förändringen av skattesatsen. Symmetri i systemet gör att det finns låg risk att någon försöker agera kortsiktigt för att få ekonomiska fördelar. Om en kommun eller region sänker skatten för att ta del av premien så behöver den betala ungefär

⁹ Se bl.a. Bergmark Å och J Fritzell (2007) *Välfärdens utveckling efter 1990-talets kris*, Olsson A (2009) *Det var värre på 90-talet*; SOU 2001:79 *Välfärdsboksut för 90-talet*.

samma summa om de i framtiden vill höja skatten till samma nivå igen.

En fördel med ett system som innehåller både en skattesänkingspremie och en skattebroms för att motverka höjningar är att det skapar tydliga förutsättningar kombinerat med ökade incitament för att sänka skattesatser. Styrningen blir inte lika ingripande som om staten styr själva nivån på skattesatsen eftersom kommunerna tillåts fortsätta tillämpa den skatt de för närvarande har och kommunerna har möjlighet att förändra skattesatsen, men staten gör att det blir ”dyrare” att höja skatten och en sänkning ger inte samma ekonomiska bortfall.

7.5 Åtgärder för att minska behovet av ökade inkomster från kommunalskatten

I diskussionen om kommunala skattesatser uppkommer ofta andra förslag på åtgärder för att förebygga behovet av att höja kommunalskatterna. Dessa kan delas in i dels strukturella effektiviseringsåtgärder och verksamhetsöversyner som påverkar kostnaderna, dels åtgärder för att på olika sätt påverka kommunernas intäkter genom förändrade statsbidrag eller utjämning.

Åtgärder för att effektivisera kommunal verksamhet

Det har i tidigare utredningar om kommunsektorns ekonomi och i andra sammanhang framförts ett antal förslag som i olika grad kan leda till en högre effektivitet i kommunsektorn, och därmed lägre kostnader, varav vissa har genomförts. Några exempel:

- Färre och mer ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag – Har framförts av ett stort antal statliga utredningar och i andra rapporter under lång tid. Se t.ex. följande utredningsbetänkanden och rapporter: Produktivitetskommissionen, *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2025:96), Utjämningskommittén, *Nätt och jämnt* (SOU 2024:50), Försöksverksamhetskommittén, *Förändring genom försök* (SOU 2023:94), Kommunutredningen, *Starkare kommuner* (SOU 2020:8) och Statskontorets rapport 2022:9 *Administrativa kostnader i kommunsektorn*.

- Statsbidrag till strukturåtgärder i enskilda kommuner och regioner (föreslogs bland annat av Utjämningskommittén 2022, SOU 2024:50)
- Effektivitetsdelegationen för hälso- och sjukvård inom Kammarkollegiet 2025–2030, som inrättades av regeringen i december 2024
- Statsbidrag till kommuner som har relativt hög produktivitet i kärnverksamheterna (ex ESO 2020:3)
- Tydligare och mer effektiv kommunal revision (Långtidsutredningen SOU 2015:104)

Ökad utjämning och ökade bidrag

Kommuner och regioner höjer vanligtvis skatten för att det finns ett behov av mer resurser eller för att genomföra den verksamhet som man önskar. I Sverige finns ett långtgående utjämningsystem som ska ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och mellan regioner. Utjämnningen är inte fullständig, och ofta föremål för diskussion. Exempel på åtgärder som särskilt tagits upp som riktade mot kommuner med hög skattesats är småkommunstillägg, delegationen för kommunal ekonomi i balans, statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad, statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner m.m. I avsnitt 4.1 diskuteras omfattningen av utjämnningen och vilken betydelse det har för olika kommuners förutsättningar.

På samma sätt finns det diskussion om hur stora kostnader statliga krav innebär för kommunerna och i vilken grad nya pålagor kompenseras genom ökade statsbidrag.

En ytterligare aspekt är i vilken takt staten behöver öka generella tillskott till sektorn för att skapa rimliga förutsättningar för kommunsektorn i helhet.

I grunden handlar frågorna om hur stora resurser som krävs för att hantera de krav och åligganden som finns för kommunerna. Frågan om resurser är sammankopplad men inte synonym med frågan om skattesats och åtagande. Detta resonemang beskrivs närmare i kapitel 4.2.

7.6 Åtgärder för ökad transparens vid val av skattesats

Det kommunala självstyret med tillhörande beskattningsrätt utgör grunden för kommunernas självbestämmande i fråga om lokala och regionala angelägenheter och innebär ett långtgående eget ansvar för den kommunala ekonomin. Beslutanderätten i kommunerna utövas av folkvalda församlingar, och systemet bygger således på att det finns ett demokratiskt mandat för de kommunala beslutsfattarna när det gäller kommunens verksamheter och ekonomi. För att detta system ska fungera som avsett är det viktigt att kommuninvånarna som väljer vilka som ska representera dem i den beslutande församlingen, dvs. fullmäktige, har tillräcklig information om skälen för de beslut som fattas, t.ex. när det gäller serviceutbud och ambitionsnivåer i verksamheterna, och om de alternativ som kan finnas.

Kommunens skattesats beslutas av fullmäktige, och nivån hänger nära samman med valet av ambitionsnivå och utbud. Samtidigt är skattesatsen sällan föremål för allmän debatt i kommunerna. En ökad transparens i fråga om de bedömningar som görs av de kommunala beslutsfattarna i dessa avseenden skulle kunna främja förutsättningarna för det demokratiska ansvarsutkrävandet. I kapitel 8.2 presenterar utredningen förslag på åtgärder som syftar till att öka tillgången till sådan information.

Obligatoriskt samråd med statlig myndighet inför en skattehöjning

En kommun eller region som planerar att höja skatten skulle kunna åläggas en skyldighet att samråda med eller informera en statlig myndighet innan en höjning genomförs. Det skulle också kunna övervägas om den statliga myndigheten skulle ges rätt att föreslå åtgärder som alternativ till höjning av skattesatsen.

Syftet med en samrådsplikt skulle vara att säkerställa att beslut om höjning av skattesatser är noggrant genomtänkta och väl motiverade. En statlig myndighet som samråder med kommuner skulle ha möjlighet att lämna synpunkter och medskick, och peka på alternativa lösningar när sådana finns, och på det sättet kunna bidra till ett bättre underlag för beslutsfattandet. Skattehöjningar som inte

skulle bedömas som nödvändiga ur ett ekonomiskt perspektiv skulle då kunna undvikas.

Det skulle dock innebära ett tidskrävande och omständligt förfarande. Det skulle också vara resurskrävande både för staten och för kommunerna, och det kan ifrågasättas om nyttan med en sådan process skulle uppväga nackdelarna.

Det skulle också vara en inskränkning i det kommunala självstyret i och med att kommunerna inte skulle tillåtas att besluta om skattesatsnivån utan att först ha samrått med den statliga myndigheten. Nivån på skattesatsen är ett av de viktigaste politiska beslut som fattas i en kommun eller region. Beslutet bygger på invånarnas val till fullmäktigeledamöter och den inriktning de har. Det skulle därför kunna upplevas som en kraftig inskränkning av det kommunala självstyret om en eller flera statliga tjänstemän skulle ha rätt att överpröva detta politiskt fattade beslut. Hur kraftig inskränkningen skulle vara beror på vilka befogenheter myndigheten skulle få.

Det kan dock konstateras att det har funnits liknande bestämmelser om statlig kontroll av vissa kommunala budgetbeslut. Fram till 1977 gällde t.ex att beslut om anslag som skulle täckas genom utdebitering under mer än fem år måste underställas länsstyrelsens prövning. Syftet var att åstadkomma kontroll över beslut som skulle innebära att en kommun skjuter kostnader framför sig på längre sikt. Bestämmelserna gav uttryck för tanken att varje generation bör bära sina egna ekonomiska bördor, dvs. något som numera ingår i de lagstadgade kraven på god ekonomisk hushållning och medelsförvaltning.¹⁰ Underställningsskyldigheten togs bort eftersom den inte bedömdes innebära någon effektiv tillsyn.¹¹

7.7 Modeller för att sänka kommunalskatter

I avsnitt 3.4.4 konstaterar utredningen att det finns ett inneboende problem med inkomstskatt som grundläggande finansiering av kommunsektorn i ett läge där skatterna ökar över tid. Den genomsnittliga skattesatsen för kommunal inkomstskatt har ökat, främst till följd av ökade skattesatser i regionerna. Höjd och ökande inkomstskatt riskerar att leda till att skattebasen urholkas över tid bland

¹⁰ 11 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen (2017:725).

¹¹ Prop. 1975/76:187 s. 506.

annat genom att färre personer arbetar, att antalet arbetade timmar går ned och att människor får mindre incitament att investera i utbildning m.m.

Jobbskatteavdraget är en skattesubvention som bl.a. syftar till att sänka inkomstskatten för dem med arbetsinkomster

Staten har genomfört åtgärder för att sänka beloppen som skattskyldiga personer betalar i kommunal inkomstskatt, dvs. jobbskatteavdraget och andra skattereduktioner. Genom jobbskatteavdraget minskar staten den kommunala inkomstskatten för skattebetalarna genom en skattereduktion som finansieras via statskassan. Kommunerna får samma intäktsbelopp som de skulle ha fått utan jobbskatteavdraget men invånarna betalar lägre inkomstskatt. Att via skattereduktion i efterhand minska inkomstskatten är på ett sätt en enkel och praktisk metod för att nå syftet att sänka inkomstskatten, men har nackdelen att skattesystemet kan bli mer svåröverblickbart.

Modell för statlig-kommunal skatteväxling

Om staten skulle vilja sänka kommunala inkomstskatter utan att i grunden påverka det kommunala åtagandet eller strama åt kommunsektorns intäkter kan en skatteväxling genomföras via sänkt kommunalskatt mot ökat generellt statsbidrag. Detta skulle kunna åstadkommas genom lagstiftning med krav på kommunerna att sänka skattesatserna i kombination med utfästelser om höjda generella statsbidrag, men sannolikt skulle det även gå att göra på frivilliga grunder eftersom staten skulle finansiera hela skattesänkningen. Åtgärden skulle kunna genomföras helt inom ramarna för nuvarande system med skatt och generella bidrag som hörnpelare för kommunsektorns finansiering.

En skatteväxlingsmodell med ökade statsbidrag skulle kunna åstadkomma en sänkning av inkomstskatter på bred front med mindre risk för att skapa ett oöverskådligt och komplicerat system på ett sätt som fler skatteavdrag, skattereduktioner och olika särregler kan innebära för systemet som helhet.

Det finns dock vissa invändningar som kan göras mot en sådan lösning, som skulle innebära en ökning av kommunsektorns beroende

av statsbidrag. För det första är det principiellt tveksamt med en ordning där finansieringen av kommuners och regioners verksamheter inte i tillräckligt hög grad motsvarar det invånarna i den enskilda kommunen eller regionen betalar, dvs. om kommunsektorn blir mer beroende av statsbidrag och enskilda kommuner och regioner därmed får mindre rådighet över sin finansiering. Kommunsektorn är redan i dag till en stor del finansierad av statliga medel. Att öka sektorns beroende av bidrag innebär att kopplingen mellan en kommuns egna skattemedel och den välfärd som ges till kommuninvånarna blir mindre tydlig.

För det andra finns för kommunsektorn en tydlig skillnad mellan att finansieras genom statsbidrag eller genom skattemedel. Oavsett om nivåerna är desamma vid ett givet tillfälle bestäms utvecklingen av statsbidrag av statliga beslut medan underlaget för inkomstbeskattning utvecklas med ekonomin i stort och ger en mer förutsägbar utveckling av inkomsterna.

Växla inkomstskatt mot annan skattebas

En annan lösning som ibland anförs är att utöka kommunsektorns finansiering med en ny skattebas som gör att sektorn blir mindre beroende av inkomster från inkomstskatt. En egen skattebas gör att intäkterna i viss mån värdesäkras över tid på ett sätt som inte statsbidragen gör i dagsläget. Införandet av en ny skattebas kan i sin tur föras över mot krav på sänkningar av kommunala inkomstskatter.

Exempel på möjliga alternativa skattebaser är att kommunerna tar del av arbetsgivaravgiften eller momsens. Båda är stora skattebaser med relativt jämn fördelning mellan landets kommuner vilket gör att intäkterna inte behöver jämnas ut i samma grad som andra intäktskällor.

Frågan om nya skattebaser är komplicerad och öppnar för flera andra frågor om de incitament som skapas inom respektive skattebas. Om skattebasen kombineras med ett mandat att bestämma över nivåer på beskattning kan det riskera att den kommunala ekonomin blir mer komplicerad vilket kan försvåra ansvarutkrävande på lokal nivå. Om en ny skattebas införs utan rätt att bestämma nivåer på beskattningen finns det ingen tydlig fördel med systemet

i relation till att införa generella bidrag som skrivs upp med ett förutsägbart index.

Sänka andra skatter på arbete än kommunala inkomstskatter

Denna utredning handlar om att ta fram förslag för att sänka kommunala inkomstskatter. En viktig problembild är att Sverige har relativt höga skatter på arbete vilket kan minska incitamenten att arbeta och att anställa personal. I avsnitt 3.3 konstateras dock att kommunala inkomstskatter bara utgör en mindre del av skatterna på arbete i Sverige. Om det handlar om förutsättningar för lägre skatter på arbete kan det finnas skäl att överväga andra skatter på arbete än kommunala inkomstskatter. Inkomstskatter har en stor fördel som kommunal skattebas med en beskattningsrätt och det är att det finns en tydlig koppling till kommuninvånarna själva. Beskattningsrätten fungerar bäst under förutsättning att det är tydligt för invånare och politiker i kommuner vad kostnaden är för att öka intäkterna till kommunkassan. I den aspekten är inkomstskatter en god kandidat som skattebas. När det gäller skatter som går till staten är en geografisk anknytning inte relevant på samma sätt.

En stor del av statens skatt på arbete är arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgifterna är i olika grad avgifter där prestationen kan kopplas till hur mycket som betalats in. Samtidigt skulle det sannolikt vara möjligt att växla en del av arbetsgivaravgifterna mot andra skattebaser om staten skulle göra den prioriteringen.

7.8 Skatterestriktioner i Danmark och Norge

I föregående avsnitt har olika förslag och tänkbara åtgärder för att åstadkomma lägre kommunalskatter i Sverige presenterats.

I följande avsnitt redovisas hur de kommunalekonomiska styrsystemen ser ut i Danmark och Norge, och vilka åtgärder som vidtagits för att begränsa ökningen av kommunalskatterna över tid.

Systemen för kommunalskatter ser delvis olika ut i Sverige, Norge och Danmark. I Norge har enhetliga skattesatser länge varit praxis. I Danmark har utvecklingen gått mot mer enhetlighet och mer statlig styrning, till följd av stigande kommunalskattenivåer och ökade skillnader i olika delar av landet, dvs. liknande tendenser som i Sverige.

7.8.1 Dansk system för att hålla nere skattesatser och utgifter

Den kommunala självstyrelsen i Danmark

Kommunal självstyrelse regleras i dansk grundlag genom en bestämmelse om att kommunernas rätt att under statens tillsyn självständigt sköta sina angelägenheter ska regleras i lag.¹²

Danska kommuner har inte någon grundlagsreglerad beskattningsrätt, men i den danska lagen om kommunal inkomstskatt föreskrivs att de personer som är skyldiga att betala inkomstskatt till staten också ska betala skatt till kommunen.¹³ I samma lag anges att skattesatsen fastställs av kommunfullmäktige (kommunalbestyrelsen) för varje kalenderår.¹⁴

Det kommunalekonomiska styrsystemet

I Danmark finns ett kommunalekonomiskt styrsystem som är inriktat på kostnadskontroll och på att förhindra generella skattehöjningar. Det infördes som en del av en större omstöpning av det ekonomiska och politiska kommunsystemet som genomfördes under de första åren på 2000-talet. Det handlade bland annat om en kommunreform där man gick från 270 till 98 kommuner, en förändring av uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och regionerna och ett nytt ekonomiskt system med fokus på kostnadskontroll och på att hålla ned medelskattesatsen.¹⁵

Det kommunalekonomiska systemet baseras på förhandlingar och överenskommelser mellan staten och kommunsektorn, dvs. det danska kommunförbundet Kommunernes Landsforening, KL, vilket manifesteras i ett årligt budgetavtal för kommunsektorns ekonomi. I budgetavtalet anges en totalram för kommunsektorns verksam-

¹² Danmarks Riges Grundlov § 82, kap. VII: ”Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”

¹³ Kommuneskatteloven § 1.

¹⁴ Kommuneskatteloven § 6.

¹⁵ Beskrivningen av det danska systemet bygger på dessa källor:

Danska Kommunförbundets KL:s hemsida <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/kommunal-oekonomi-a-z>.

Mehtonen M (2016) *Kommunal ekonomistyrning enligt dansk modell*.

Sandberg S (2016) *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*

Intervjuer med Anders Windinge chefsekonom och Max Nielsen chefskonsulent på danska kommunförbundet KL.

hetsutgifter och investeringar samt skatteuttag och för nivån på statsbidragen för det kommande året. För att förstärka incitamenten för de enskilda kommunerna att följa budgetavtalet infördes 2011 ett lagstadgat sanktionssystem. Det ger möjlighet till individuella och kollektiva sanktioner för kommunerna om budgetavtalet inte följs. Systemet består av tre delar, nämligen budgetsanktioner, utgiftssanktioner och skattesanktioner.

Budgetsanktioner

Budgetsanktioner innebär att staten minskar utbetalningen av statsbidrag till kommunsektorn om kommunernas sammanlagda budgetar överskrider de totala utgiftsramarna för verksamhet och investeringar som KL och staten kommit överens om i budgetavtalet.

Sanktionerna träder in om sektorn som helhet överskrider totala budgetramen och drabbar sektorn kollektivt. Det innebär att enskilda kommuner kan öka sina budgeterade utgifter utan att det leder till sanktioner, om ökningen motsvaras av budgetsänkningar i andra kommuner. Detta gäller budgeten både för investeringar och verksamhetsutgifter. Statsbidragsminskningen görs för budgetåret.

Utgiftssanktioner

Utgiftssanktioner syftar till att kommunerna ska hålla sig inom ramen för den gemensamma utgiftsramen. Det handlar alltså om hur mycket pengar kommunerna faktiskt spenderar. Utgiftssanktioner innebär att staten gör avdrag på utbetalningarna av statsbidragen om kommunsektorns utgifter sammantaget överskrider den överenskomna utgiftsramen för verksamhetsutgifter. Avdraget motsvarar det belopp som utgiftsramen överskridits med och fördelas så att 60 procent dras av från den kommun som spenderat över sin budget och 40 procent fördelas kollektivt på alla kommuner. Avdraget görs på statsbidraget det följande budgetåret.

Skattesanktioner

Skattesanktionernas grundläggande syfte är att hålla nere den kommunala skattenivån. Ändringar i de enskilda kommunernas skattesatser ska alltså inte påverka medelskattesatsen. Kommunerna får därför höja sin skattesats under förutsättning att andra kommuner sänker sina i motsvarande grad. Beräkningen görs med avseende på storleken på den förändring av skatteintäkten som följer av den ändrade skattesatsen. Det innebär att om en stor kommun sänker sin skattesats kan många små kommuner höja sina skattesatser. Skattesanktionerna följer samma logik som budget- och utgifts-sanktionerna. De utlöses med andra ord om kommunernas sammanlagda skattenivå ökar. Skattesanktionen delas upp i en individuell sanktion för den kommun som höjt sin skattesats och en kollektiv sanktion för samtliga kommuner.

Under det första året betalar den kommun som höjt skatten 75 procent av sanktionen och alla kommuner delar på 25 procent. Sanktionens belopp motsvarar de ökade skatteintäkter som den skattehöjande kommunen får till följd av höjningen. Sanktionen för alla kommuner fördelas utifrån deras invånarantal. Den kommun som höjt sin skattesats får alltså under det första året bara behålla 25 procent av ökningen till följd av skattehöjningen. Sanktionen överförs sedan successivt till alla övriga kommuner, och under det femte året betalar alla kommuner sanktionen gemensamt.

Sanktionens övergångstid utgår från att det hålls kommunalval vart fjärde år. Systemet innehåller alltså ett incitament att inte höja skattesatsen eftersom kommunen går miste om huvuddelen av ökningen i skatteintäkterna under de första åren. Att sanktionen påförs andra kommuner utgör ett ytterligare tryck i budgetkoordineringsprocessen.

En kommun som sänker sin skattesats bibehåller en option för en höjning av skattesatsen senare utan individuella sanktioner. Optionen gäller upp till den ursprungliga skattesatsen.

Bidrag till kommuner som sänker skatten

I det årliga budgetavtalet kan staten och KL komma överens om en statlig budgetreserv för kommuner som sänker skattesatsen. Ur reserven betalas extra statsbidrag till kommuner som sänker sin

skattesats. Avsikten är att uppmuntra kommunerna till att sänka sina skattesatser. Bidraget räknas ut på samma sätt som skattesanktionerna men omvänt. Om reserven inte räcker för att kompensera för skattebortfallet på grund av att många kommuner sänker skattesatsen samtidigt, förlorar de kommuner som genomför de största procentförändringarna. Bidraget betalas ut till kommuner som har ansökt om att få det och som också sänker sina skattesatser. Det har varierat mellan åren om en budgetreserv har ingått i budgetavtalet eller inte.

Ventil för kommuner med ”fel” skattesats

Eftersom skattesatserna alltid jämförs med tidigare år kan en kommuns skattesats av historiska orsaker vara på fel nivå, exempelvis om ändringar har skett i kommunens demografi eller särskilda lokala förhållanden. Det kan i den årliga budgetförhandlingen avtalas om en möjlighet för ett antal kommuner att efter ansökan kunna höja sin skatt utan risk för individuell sanktion. Kommunerna kan ansöka om att få ta del av reserven och de kommuner som fått dispens kan höja sin skattesats maximalt så mycket att beloppet inte överstiger det reserven uppgår till. Ett belopp motsvarande nyttjandet av reserven dras sedan från alla kommuner baserat på invånarantal. Det har varierat mellan åren om en sådan möjlighet har ingått i budgetavtalet.

Dansk budgetgaranti och indexerade statsbidrag

År 1992 togs en statlig budgetgaranti för kommunerna i bruk i Danmark. Budgetgarantin syftar till att utjämna förutsättningarna för kommuner med hänsyn till framför allt konjunktursvängningar. Budgetgarantin gäller konjunkturkänsliga utgifter och beräknas utifrån prognoser men följs upp i efterhand. Om kostnaderna har överstigit prognosen erlägger staten mellanskillnaden.

I Danmark är statsbidragen garanterade utifrån lag- och uppgiftsändringar samt indexerade relativt pris- och löneökningar. Enligt praxis indexerar statsbidragen sedan några år tillbaka även för demografi. Nivån fastställs genom budgetförhandlingar med

KL. KL:s uppfattning är att detta ger full värdesäkring av statsbidragen till kommunsektorn.

Danska kommuner har flera intäktskällor

Till följd av stramare reglering av budget och inkomstskatteuttaget har andra intäktskällor blivit allt viktigare för de danska kommunerna.¹⁶ Kommuner får t.ex. ta ut skatt från företag. Den skatten fördelas på kommunerna på basis av företagets verksamhetsställen och personalantal. Danska kommuner har också rätt att ta ut fastighetsskatt (grundskyld), och de får ta ut en skattelikhande serviceavgift från företag som finns i kommunen. Kommunerna kan själva bestämma storleken på den avgiften upp till en viss nivå. Kommuner tar också ut avgifter för serviceboende, dagvård, eftermiddagsverksamhet för elever och fritidsstudier.¹⁷

Systemet har begränsat utgiftsutvecklingen

Det danska kommunalekonomiska systemet är till stor del inte reglerat i lag utan bygger på omfattande frivillig koordinering mellan kommunerna, vilket KL ansvarar för att samordna. Kommunsektorn har sällan överträtt utgiftsramarna i det årliga budgetavtalet under den period systemet har funnits i nuvarande form. Sanktionssystemet med utgiftstak har fungerat avskräckande så som det var tänkt. En konsekvens är att styrningen med utgiftstak gjort att många kommuner fått ökad likviditet och ökade finansiella tillgångar, medel som de inte kan använda till följd av utgiftstaket. När de hårda skattesanktionerna infördes hade många kommuner årligen höjt skattesatserna, vilket betydligt färre har gjort efter införandet. Efter några år tycks dock sanktionernas återhållande incitament ha urholkats och allt fler kommuner har åter börjat höja skattesatserna.

Systemet med sanktioner har alltså bidragit till att utvecklingen av medelskattesatsen blev mer stabil, under några år.

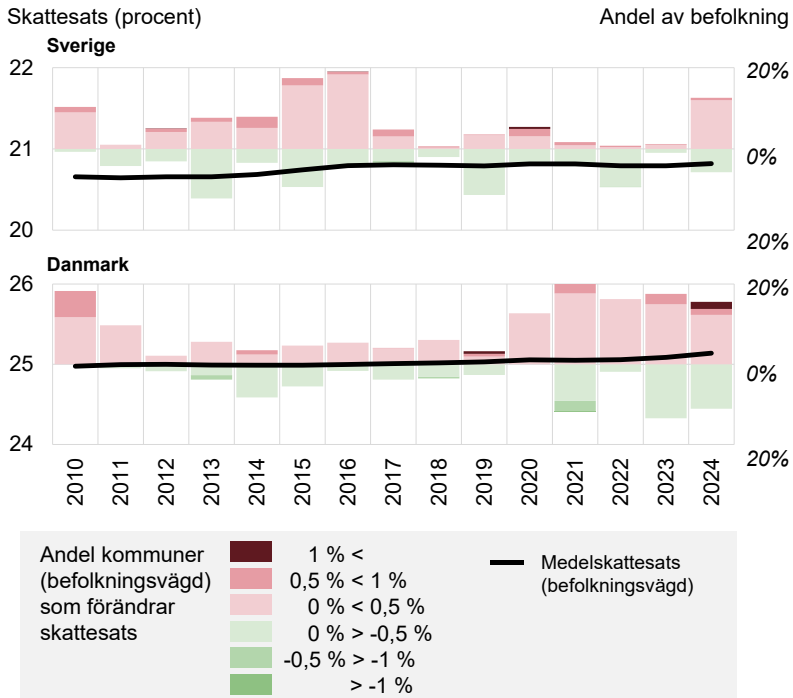
¹⁶ Lotz m.fl. 2013.

¹⁷ Skat.dk (Danska Skatteverket).

Kommuner höjer skatten trots relativt starka sanktioner

I figur 7.3 visas en jämförelse mellan utvecklingen av danska och svenska kommunskattesatser efter den danska kommunreformen.

Figur 7.3 Utvecklingen av kommunernas skattesatser i Sverige och Danmark



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB), Innenrigs- og sundhedsministeriet samt egna beräkningar.

I figuren visas att man varken i Sverige eller Danmark kan se någon dramatisk utveckling av kommunernas skattesatser under perioden. Vid jämförelse mellan de genomsnittliga skattenivåerna 2010–2024 har den genomsnittliga nivån (befolkningsvägd) ökat med 0,16 procent i båda länderna. I Danmark skedde denna ökning främst i slutet av perioden och sannolikt i anslutning till den ekonomiska oron till följd av covid-19-pandemin. I Sverige skedde ökningen några år tidigare, framför allt 2015–2016.

Trots att det danska systemet omfattar en relativt sträng skattebroms i kombination med en skattepremie så sker alltså skatteför-

ändringar löpande, dock i lägre omfattning än innan skattebromsen infördes. Men medelskattesatsen utvecklas i ungefär samma takt som i svenska kommuner.

Utredningen har inte i analysen kunnat inkludera andra faktorer av betydelse för jämförelsen såsom hur statsbidragen utvecklats samt omfattningen och typen av utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Det kan dock noteras att statsbidragen till kommunerna i Danmark räknas upp årligen utifrån demografisk utveckling och pris- och löneökningar, vilket ger förutsägbarhet i deras ekonomiska förutsättningar. Vidare medför vården i Sverige högt tryck på regionernas kostnader och skattenivåer, men i Danmark finansieras vården främst av staten, och det kommunalekonomiska systemet som syftar till att strama åt utgiftsutvecklingen omfattar således inte de kostnaderna där.

7.8.2 Norskt skattetak och utgiftsrestriktioner

Kommunal självstyrelse och beskattningsrätt i Norge

Enligt norsk grundlag har invånarna i Norge rätt att styra lokala angelägenheter genom lokalt folkvalda organ. Närmare bestämmelser om organen på lokal nivå fastställs genom lag.¹⁸ Sådan reglering finns i den norska kommunallagen.¹⁹

I Norge är det enligt grundlagen staten som genom Stortinget fastställer skatter och avgifter.²⁰ Grundlagen reglerar inte någon beskattningsrätt för de norska kommunerna. Enligt skattelagstiftningen har dock kommunerna rätt till en del av inkomstskatterna. Skattesatsen bestäms av den enskilda kommunen inom ramar som beslutas av Stortinget.²¹

¹⁸ Grunnloven 49 § andra stycket.

¹⁹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

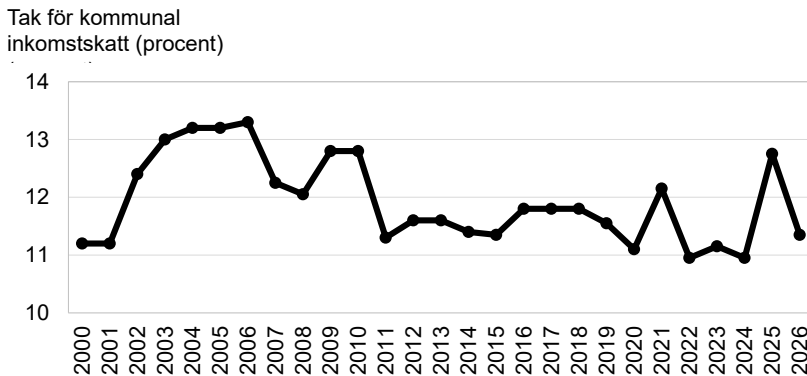
²⁰ Grunnloven 75 a §.

²¹ Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven).

Kommunalekonomiska styrsystemet i Norge

Norges ekonomiska ramverk för kommunsektorn liknar på flera sätt Sveriges system, men det finns flera avgörande skillnader som gör att de ekonomiska förutsättningarna ser olika ut.²²

Figur 7.4 Tak för kommunal inkomstskatt i Norge 2000–2026



Källa: NOU 2025:10.

Norge har i grunden ett system med fri beskattningsrätt upp till ett lagstadgat tak. Stortinget fastställer årligen en nivå för den maximala inkomstskattesatsen som kommunerna ska tillämpa. Trots att det finns ett visst utrymme för kommunerna att välja olika skattesatser har taknivån blivit starkt normerande. Endast ett par kommuner avviker från den högsta tillåtna nivån med någon promille, vilket gör att Norge i praktiken har en nästan enhetlig kommunal skattesats.

Det statliga skattetaket justeras årligen utifrån principen om att skatten ska utgöra ungefär 40 procent av kommunsektorns intäkter. Detta innebär att skattetaket kan variera mellan åren (se figur 7.4).

Kommunerna ska i samband med sitt budgetbeslut anta en skattesats som ligger inom ramen för det som Stortinget beslutat om.

²² Källor om det norska systemet:

NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger*

Norska kommunallagen, *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* kap. 28

Regjeringen.no om ROBEK

KS.no om konslutasjonordningen

Intervju med Rune Bye Avdelningsdirektör; Kommunekonomi KS och Sigmund Engdal, ekonom KS.

Det norska Skatteverkets (Skatteetaten) hemsida.

I de nordligaste delarna av Norge, dvs. Finnmark och Nord-Troms, får ett särskilt avdrag göras innan skatten betalas. Inkomstskatten är alltså reducerad för den skattskyldige, vilket är statligt finansierat (Finnmarksfradraget). Detta påverkar dock inte kommunernas skattesatser eller skatteintäkterna i dessa län.

Staten kontrollerar kommuner med ekonomiska svårigheter genom ROBEK-listan

I Norges kommunallag finns bestämmelser som syftar till att öka budgetföljsamheten och begränsa kommunernas underskott. De kommuner som har stora ekonomiska problem kan sättas upp på en särskild lista, ROBEK-listan (Register om betinget godkjenning og kontroll), som infördes 2001.²³

Det finns ett flertal kriterier för att ingå i ROBEK som alla indikerar att kommunen har ekonomiska svårigheter. Det kan bland annat handla om att kommunen har antagit en driftsbudget med ett underskott, har ett underskott sedan tidigare på mer än 3 procent i bokslutet som inte har återställts inom två år eller att kommunen inte är klar med sin budget inom lagstadgad tid.

Genom ROBEK-listan utövar staten via Statsförvaltaren²⁴ kontroll över de finansiella besluten i de kommuner som befinner sig på listan, vilket begränsar kommunernas handlingsfrihet. Kommuner på ROBEK-listan måste få sin budget, sina lån och långsiktiga hyresavtal godkända av Statsförvaltaren och de måste upprätta en politiskt antagen plan för hur de ska komma i ekonomisk balans. För närvarande finns ett 20-tal norska kommuner på listan, varav de flesta är små kommuner. När det villkor under vilket kommunen registrerades inte längre föreligger, tas kommunen bort från registret.

År 2018 publicerades en forskarrapport om orsaker till att vissa kommuner som uppförts på ROBEK-listan förbättrar sin ekonomiska situation medan andra inte gör det. Studien visade att de kommuner som har haft en minskande befolkning tenderade att bli kvar längre tid på ROBEK-listan, då de har svårare att vidta åtgärder för att förbättra sin ekonomiska situation.²⁵ En övergripande slutsats i

²³ Regjeringen.no / kommunal- og distriktsdepartementet.

²⁴ Tidigare Fylkesmannen, som är högsta tjänsteman i ett fylke (län).

²⁵ Haralsvik M. m.fl. (2018) *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?*

forskningsstudien är dock att ROBEK-listan ökar budgetdisciplinen både bland de listade kommunerna och bland de kommuner som riskerar att hamna på listan.

Norska kommuner får kompensation för pris- och löneökningar och demografisk utveckling

I Norge finns en konsultationsordning mellan staten och norska kommunförbundet (Kommunesektorens organisasjon, KS) där KS och statliga företrädare förhandlar för att öka samsynen kring statlig styrning av kommunsektorn. Konsultationsordningen syftar till att skapa en gemensam förståelse mellan staten och kommunsektorn om hur kommunerna kan lösa sina uppgifter utifrån de ekonomiska förutsättningar de har. Ordningen syftar också till att bidra till att minska statliga regleringar och riktade statsbidrag och i stället ge ökad lokal frihet till kommunerna, vilket enligt konsultationsordningen ger en effektivare resursanvändning och stärker den lokala demokratin.

Vid förhandlingarna ska parterna komma överens vilken storlek på uppräkningsen av statsbidragen som krävs för att upprätthålla samma nivå på verksamhet med hänsyn till pris- och löneökningar samt demografi. De uppräkningsen som gjorts har generellt sett varit relativt generösa och gett full värdesäkring.

Norska kommuner har fler intäktskällor

Inkomstskatten har inte samma betydelse som intäktskälla för de norska kommunerna som den har för svenska kommuner. Norska kommuner har förutom inkomstskatt rätt att ta ut fastighetsskatt och naturresursskatt och många kommuner har även möjlighet att ta ut koncessionsavgifter för vattenkraft och produktionsavgift för vindkraft och utdelning från havsbruksfonden som omfattar intäkter från fiskerättigheter i Norge. Vissa kommuner har också delägarskap i vattenkraftverk, vilket kan ge betydande intäkter.

Fastighetsskatten baseras på taxeringsvärdet. Kommunerna bestämmer själva nivån upp till ett tak (för närvarande 0,7 procent av taxeringsvärdet för näringsfastigheter och 0,4 procent för bostadsfastigheter). De flesta kommuner tar ut 0,2–0,7 procent i fastig-

hetsskatt, men vissa kommuner tar inte ut någon fastighetsskatt alls. Skillnader i skattesatser mellan olika kommuner gäller snarare fastighetsskatten än inkomstskatten, och låg eller ingen fastighets-skatt tycks vara det huvudsakliga verktyget för de kommuner som vill hålla skatten låg för invånarna.

När det gäller vattenkraften som inkomstkälla får kommuner som har vattenkraft köpa elen till självkostnadspris och sälja motsvarande den mängd som de själva konsumerar på marknaden till det spotpris som gäller.

Norge har ett kombinerat inkomst- och kostnadsutjämnings-system som kompletteras med regionalpolitiska tillägg för ett antal kommuner. I det norska utjämningsystemet finns ett avdrag från kraftkommunerna²⁶ som går till de kommuner som inte har vattenkraft, reduktionen dras från naturresursskatten så kraftkommunerna får behålla ungefär hälften av intäkten.

7.8.3 Vad kan man dra för slutsatser utifrån systemen i Norge och Danmark?

Det kommunala självstyret är svagare i Norge och Danmark ...

Det kommunala självstyret i Norge och Danmark har inte lika starkt grundlagsskydd som i Sverige och det finns inte heller någon grundlagsskyddad beskattningsrätt där. Det finns större konstitutionellt utrymme för staten i Norge och Danmark att styra kommunerna, och även en starkare tradition av statlig styrning. Den kommunala ekonomin och kommunernas befogenheter generellt är därför mer statligt reglerad än i Sverige.

... men staten tar större ansvar för kommunernas ekonomiska förutsättningar

I Danmark och Norge kompenseras kommunerna för pris- och löneökningar och demografiska förändringar genom statsbidragen. I Sverige bestäms i stället nivån på statsbidragen genom en årlig bedömning av kommunsektorns ekonomi och det samhällsekonomiska utrymmet, och det görs ingen regelmässig uppräknings av

²⁶ Kommuner med vattenkraftverk.

statsbidragen från år till år. Till skillnad från i Danmark och Norge ges ingen garanti i Sverige för att statsbidragen räknas upp utifrån befolkningsförändringar och inflation.

De svenska kommunerna har en större frihet än de danska och norska att åta sig nya frivilliga uppgifter för att anpassa servicenivån till kommuninvånarnas förväntningar. Det innebär också ett större eget ansvar för den långsiktiga ekonomiska hushållningen och för att invånarnas resurser används effektivt.

Förhållandena i Norge och Danmark innebär ett större statligt ansvar, men också en hårdare reglering av kommunernas ekonomi, vilket minskar risken för att en ekonomisk obalans kan fortgå över lång tid utan statligt stöd eller intervention.

Olika system ger olika för- och nackdelar

Norge och Danmark har valt delvis olika kommunalekonomiska styrsystem, och det finns olika för- och nackdelar med styrmodellerna. I slutändan handlar frågan om skatt om hur man balanserar mellan invånarnas behov av och önskan om kommunala tjänster och behovet av resurser och risk för överutnyttjande av resurser. I både Norge och Danmark är kommunernas rätt att besluta om sin skattesats betydligt mer begränsad än i Sverige, de garanteras i stället full kompensation för pris- och löneökningar samt demografiska förändringar. Statlig styrning via riktade statsbidrag är ovanligt i Norge och Danmark, medan de årliga förhandlingarna med kommunförbunden i stället utgör en viktig del av statens styrning av kommunernas ekonomiska förutsättningar.

I Norge har kommunerna en begränsad rätt att besluta om sina skattesatser, samtidigt som det finns möjligheter att ta ut skatter och avgifter på andra sätt, där kopplingen till kommuninvånarna i olika grad är lika tydlig som i fråga om inkomstskatten. Det finns dessutom stora skillnader mellan kommuner när det gäller vilka möjligheter de har till olika intäktskällor, vilket gör att vissa kommuner har goda ekonomiska förutsättningar samtidigt som ett antal kommuner har så pass svag ekonomi att de hamnar på ROBEK-listan över kommuner med ekonomiska utmaningar.

Danska kommuner är mer statligt styrda än svenska kommuner. Skattehöjningarna har minskat i Danmark efter kommunreformen

med restriktioner för kommunalskatt och utgiftsutveckling. Men kommunerna har ändå höjt och sänkt skatten enligt ett mönster i linje med de svenska kommunerna.

I Danmark har kommunernas ekonomi stärkts genom att de är betydligt mer restriktiva med sina utgifter till följd av de statliga sanktionerna. I Norge har knappt 10 procent av kommunerna svårt att få ekonomin i balans och är uppsatta på ROBEK-listan och utöver de som finns på listan finns det många fler kommuner som har svårt att få ett resultat i balans. Förutsättningarna skiljer sig dock något mellan länderna. I Norge finns över 350 kommuner, många tappar invånare och är glest befolkade och mer än hälften av de norska kommunerna har färre än 5 000 invånare, att jämföra med Danmarks 98, relativt stora och tätbefolkade kommuner. I båda länderna har några kommuner med svag demografi fått speciallösningar för att sänka inkomstskatten för invånarna som bor där. I Danmark har det gjorts genom stöd för skattesänkning som finansierats av statsbidrag och i norra Norge har inkomstskatten för invånarna i några kommuner sänkts via det statligt finansierade Finnmarksfradraget.

7.9 Diskussion och slutsatser

I kapitel 6 konstateras att det finns ett utrymme för staten att vidta åtgärder som begränsar kommunernas beskattningsrätt, givet att åtgärderna är proportionerliga mot de behov som finns och i förhållande till självstyrelse- och beskattningsrättsintresset. I detta kapitel diskuteras frågan i utredningsdirektiven vilka åtgärder som prövats och hur statliga åtgärder kan utformas för att motverka höjningar och stimulera till sänkningar av kommunala inkomstskattesatser. En genomgång görs för vilka syften och i vilka situationer åtgärderna kan användas. De alternativ som diskuteras utgår från justeringar som kan göras av det befintliga kommunalekonomiska och juridiska systemet i Sverige. Justeringar kan kombineras med en bibehållen beskattningsrätt för kommunerna, även om själva förmågan att beskatta kringskärs i olika utsträckning enligt olika metoder. Olika metoder kan användas i olika syfte och inga av styrmedlen är utan nackdelar.

Ett system med skattebroms och premie för skattesänkning

Utredningen har i uppdrag att lägga fram ett eller flera förslag på system med skattebroms och skattesänkingspremie. Utredningens förslag presenteras i kap. 8.1. Enligt direktiven är en viktig utgångspunkt 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.

Om regeringen väljer att införa ett system med skattebroms och skattesänkingspremie bör detta ske efter noggrann avvägning av för- och nackdelar med systemet.

Skattetak

I detta kapitel diskuteras skattetak som ett styrmedel för att skapa en tydlig ram och övre gräns för kommunernas beskattningsrätt, vilket kan göras genom ett enhetligt tak för alla kommuner och ett för alla regioner. Graden av hur inskränkande det skulle vara för de kommunala verksamheterna beror på vilken nivå taket sätts på och hur det är tänkt att fungera på lång sikt.

Verktyget skulle kunna användas främst för att sätta en övre gräns för att undvika en utveckling över tid som leder till skattesatser över en viss nivå. Men skattetak som enskild åtgärd har låg potential att sänka den genomsnittliga skattesatsen i riket mer än i begränsad utsträckning. Hur väl det fungerar beror också på vilken nivå taket sätts på. Om taket sätts på en hög nivå kan det bli stora konsekvenser för ett fåtal kommuner samtidigt som beteendet hos flertalet kommuner som ligger under gränsen inte påverkas alls. Om taket sätts lågt kommer många kommuner att påverkas i relativt hög grad vilket kan få stora konsekvenser och särskilt för kommuner som ligger högt över taket. Ett system där flera olika tak sätts skulle riskera att bli krångligt, det finns heller inte något skäl till att sätta flera olika tak, under förutsättning att utjämningsystemet ger rättvisa förutsättningar.

Ökade statsbidrag eller omfördelning

Kommunernas villkor skiljer sig åt på olika sätt. Utredningen diskuterar detta i avsnitt 4.1. Kommunernas förutsättningar utjämnas till stor del men trots ambitioner om hög utjämning kvarstår vissa skillnader i förutsättningar mellan kommuner.

Det finns många tänkbara åtgärder för att stärka kommunernas ekonomi och kapacitet, och för att förbättra utjämningsystemet genom att ta hänsyn till fler faktorer. Behovet av åtgärder diskuteras löpande i den allmänna debatten, och ett flertal utredningsförslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredningen bedömer att det genom ökad utjämning eller ökade generella tillskott till statsbidragen, åtminstone på kort sikt, skulle gå att minska behovet för vissa kommuner att höja skattesatsen. Ökad utjämning kommer dock sannolikt inte leda till omfattande skattesänkningar och kan i vissa fall även leda till skattehöjningar för kommuner och regioner som får försämrade förutsättningar genom förändringar i utjämningsystemet.

Statliga effektivitetsfrämjande åtgärder

Statliga åtgärder för att främja effektiviseringar av kommunal verksamhet kräver ett aktivt deltagande från kommuner och regioner för att få genomslag. Kommuner och regioner har själva ansvaret för att verksamheten bedrivs effektivt, vilket de flesta också eftersträvar. Om det inte finns en gemensam problem- och målbild mellan staten och kommunerna att det behövs ytterligare effektiviseringar kommer det att vara svårt att genomföra strukturella åtgärder som leder till att kommuner sänker skattesatserna på frivillig väg utöver de skattesänkningar som redan genomförs i dagsläget.

Utredningen bedömer att effektiviseringsåtgärder i sig inte alltid kommer att ha någon märkbar effekt på kort sikt i form av lägre kommunala skattesatser eftersom incitamenten att sänka skatter bedöms vara relativt svaga. Kommuner och regioner kommer i många fall att prioritera andra ändamål med medel som frigjorts.

Men om staten kan skapa en vilja eller ett behov hos kommuner och regioner att sänka skattesatserna kan staten även underlätta det arbete som behöver ske genom att t.ex. erbjuda stöd eller åtgärder som underlättar effektivisering eller analysstöd i fråga om kommunens

eller regionens ambitionsnivå. I kapitel 8 tar utredningen upp förslag på åtgärder som kan genomföras för att minska trycket på framtida skattehöjningar.

Åtgärder för att öka transparensen i fråga om val av skattesats

Om kommunernas och regionernas demokratiska mandat för att bestämma den egna skattesatsen ska fungera som avsett måste det finnas en medvetenhet och kunskap hos invånare och förtroendevalda om vilka alternativen är till den befintliga verksamheten när det gäller ambitionsnivå, utbud och effektivitet. Skattesatsen i sig påverkar ambitionsnivån, samtidigt är nivån på skattesatsen sällan föremål för diskussion i ett flertal kommuner och regioner.

Utredningen bedömer att åtgärder kan genomföras för att öka transparensen för kommuninvånare vad gäller valet av skattesats och presenterar sådana förslag i kapitel 8.2.

Om staten begränsar beskattningsrätten leder det till ett större statligt ansvar för kommunsektorns finansiering

Kommunalt självstyre och beskattningsrätt som knyter ambition och effektivitet direkt till kommuninvånarna har i grunden stora fördelar i relation till mer centraliserad styrning av uppgifter och finansiering. Det gör att kommunerna autonomt kan agera för att lösa situationer på lokal nivå utan att vänta på att en central auktoritet ger tillåtelse. Det ger också en möjlighet för kommuninvånarna att vara delaktiga i beslut som påverkar dem. Det finns många exempel på detta. Genom beskattningsrätten har staten kunnat delegera ansvaret för ekonomin till kommunerna, i stället för att centralt detaljreglera varje kommuns ekonomi.

Staten har dock ett övergripande ansvar för att kommunsektorn som helhet fungerar utan stora kommunala skattehöjningar. Staten gör löpande bedömningar av kommunsektorns behov av resurser för att kunna bedriva välfungerande verksamheter. Utifrån dessa bedömningar och andra prioriteringar tillgodoser staten de bedömda behoven genom årliga generella statsbidrag till sektorn. Om staten skulle begränsa kommunernas beskattningsrätt skulle det således

öka det statliga ansvaret för kommunernas ekonomiska förutsättningar.

Utredningen har i de förslag som läggs fram strävat efter att ge incitament för att öka fokus på skattefrågan utan att begränsa kommunernas finansiella kapacitet. Beskattningsrätten och självstyret är en viktig del av den svenska förvaltningsmodellen. Om man vill begränsa kommunernas beskattningsrätt i grunden krävs en större analys av hur förvaltningsmodellen i framtiden ska fungera, vilka ansvarsförhållande som ska gälla och vilka ambitioner som ska finnas i sektorn och i olika delar av landet.

8 Förslag

I detta kapitel presenteras utredningens förslag. Kapitlet innehåller också avsnitt med bedömningar om andra insatser som kan behövas. Kapitlet delas in i fyra åtgärdsområden som adresserar olika typer av problem. För de åtgärdsområden som innehåller **förslag** har utredningen också utarbetat nödvändiga lagförslag. I kapitlet finns också bedömningar som syftar till att tydliggöra några av de hinder som kan påverka kommunernas och regionernas möjlighet att ha lägre skattesatser. Åtgärdsområdena kan sammanfattas enligt följande.

- **Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser**
 - Skattebroms och skattesänkingspremie.
 - Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för arbetsinkomster för personer som inte har fyllt 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättningar ska inte påverkas av förändringar av kommunala skattesatser.
- **Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatser och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten**
 - Krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för nivån på skattesatsen. Uppföljning och utvärdering av det ska finnas i förvaltningsberättelsen, och revisorerna ska granska effektivitet i verksamheterna.
 - Krav på att motivera en höjd skattesats i budgeten.
 - Ett standardiserat mått för justerad skattesats tas fram.

- **Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt**
 - Regionsektorns skatteökningar motiverar att vårdens kostnader och finansiering undersöks närmare.
 - Förutsättningarna för effektivisering och planering ökar med större förutsägbarhet i fråga om intäkter från statsbidrag.
 - Konsekvent tillämpning av finansieringsprincipen och av kravet på konsekvensanalyser minskar kostnadstryck och behov av skattehöjningar.
 - Tydlighet i fråga om vilka krav som ställs ökar möjligheten att prioritera kärnuppdraget.
- **Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur**
 - Automatiskt konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget.
 - Konjunkturstabiliserande statsbidrag kan kombineras med tillfälligt skattestopp vid större ekonomisk obalans för att minska risken för att kommuner och regioner höjer skattesatserna.

8.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser

Utredningen konstaterar i kapitel 5 att incitamenten att sänka skattesatserna är svaga i kommuner och regioner. Vidare konstateras att åtgärder kan vidtas för att stärka incitamenten för kommunerna och regionerna att sänka och inte höja kommunalskattesatserna.

Utredningen lämnar ett förslag om ett system med skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag. Det finns både skäl som talar för och skäl som talar emot införande av ett sådant system, vilket beskrivs i avsnittet nedan.

Utredningen föreslår också ett system som neutraliserar den effekt som konstruktionen av jobbskatteavdraget (skattereduktionen för arbetsinkomster för personer som inte har fyllt 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning (fortsättningsvis skattereduktionerna) ger. Reduktionerna innebär i praktiken att höjningar

av kommunala skattesatser subventioneras och att sänkningar av skattesatserna ger sämre inte får samma genomslag för invånarna.

Både ändringarna av skattereduktionerna och införande av ett system med skattebroms och skattesänkingsbidrag torde göra det mer attraktivt för en kommun eller region att sänka skatten och mindre attraktiv att höja den. En skattesänkning skulle ge bättre ekonomiskt utfall än en sänkning med dagens regelverk. Skillnaden är att utredningens förslag om en förändring i systemet med skattereduktioner skulle ge lägre skatt än med dagens system för invånarna vid skattesänkning, medan systemet med skattesänkingsbidrag i stället skulle ge bättre ekonomiskt utfall för kommunen eller regionen jämfört med dagens system, vid en skattesänkning. Detsamma gäller förslaget om ändringar av skattereduktionerna, dvs. att det skulle ge högre skatt för invånarna vid en skattehöjning jämfört med i dag och systemet med skattebroms skulle ge sämre ekonomiskt utfall för kommunen eller regionen än i dag.

8.1.1 Skattebroms och skattesänkingsbidrag

Behövs det ett system med ekonomiska incitament som bromsar skattehöjningar och premierar skattesänkningar?

Dagens system med kommunalt beslutade kommunalskattesatser enligt gällande rätt

Enligt gällande rätt är kommuner och regioner fria att själva bestämma hur hög eller låg skattesatsen ska vara i den egna kommunen eller regionen, utifrån de behov och förutsättningar som finns.¹ Det är en del av den principiella beskattningsrätt som är fastslagen i regeringsformen.²

Den skattesats som kommunen eller regionen fastställer ingår i beräkningen av den kommunala inkomstskatten för skattskyldiga fysiska personer som bor i kommunen.³ Hur mycket inkomstskatt invånarna faktiskt ska betala påverkas dock också av ett antal andra faktorer, som t.ex. olika avdrag och skattereduktioner. Inkomstskatten beräknas av och betalas in till staten som ansvarar för all uppörd av

¹ 11 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).

² 14 kap. 4 § regeringsformen, se kapitel 6.

³ Fysiska personer som är folkbokförda i kommunen i november året före beskattningsåret, 65 kap. 3 § första och andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

skatt. Kommuner och regioner har därefter rätt att få kommunal-skattemedel utbetalade från staten, beräknat bl.a. utifrån den skattesats som respektive kommun och region själv har bestämt.⁴

Valet av nivå på skattesats är på det sättet ett verktyg för kommuner och regioner att påverka sina intäkter och därigenom utöva sitt självbestämmande och sin initiativrätt. Det möjliggör beslut om ambitionsnivåer och prioriteringar på lokal och regional nivå, vilket också innebär att det finns en koppling mellan den skatt som invånarna betalar och det utrymme kommunen eller regionen har för olika kommunala tjänster.⁵

Varför övervägs skattebroms och skattesänkingspremie och vilka är förutsättningarna för sådana åtgärder?

Enligt direktiven till utredningen finns det en risk för kommunal-skattehöjningar framöver till följd av den demografiska utvecklingens negativa påverkan på skatteunderlag och kostnadstrycket på välfärdstjänsterna. Det kan få konsekvenser för samhällsekonomin, och för att undvika negativa effekter på arbetsutbudet på nationell nivå kan det enligt direktiven behövas åtgärder för att motverka höjningar av skattesatserna. Utredningens uppdrag är därför bl.a. att analysera hur åtgärder i form av skattebroms och skattesänkingspremie kan utformas, och att lämna förslag om sådana åtgärder.

I avsnitt 7.3 och 7.4 beskrivs vad skattebroms och skattesänkingspremie är och hur sådana åtgärder kan utformas. Skattebromsåtgärder skulle innebära begränsningar av beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen. För att det ska vara befogat att införa någon form av begränsning av kommunernas och regionernas rätt att fritt bestämma nivån på skattesatserna måste det därför finnas ett tydligt behov som bedöms kräva åtgärder, dvs. ett problem som kan och bör hanteras med statliga insatser. Om det finns ett sådant behov krävs det också att en skattebroms bedöms vara en lämplig åtgärd för att hantera det behovet, och dessutom den lindrigaste åtgärden för att åtgärda problemet. Vidare behöver det göras en avvägning mellan å ena sidan intresset av att åtgärda problemet och å andra sidan de inskränkningar i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen

⁴ Beräkning och utbetalning av kommunalskattemedel regleras i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

⁵ Se vidare i avsnitt 7.7.

som det skulle innebära. Det krävs också att det även fortsättningsvis ges utrymme för att ta ut skatt för demokratiskt beslutade initiativ i fråga om angelägenheter på lokal och regional nivå.⁶

I avsnitt 3.4 beskriver utredningen de problem som brukar förknippas med höga och ökande inkomstskatter, i stor utsträckning överensstämmande med det som beskrivs i direktiven, och i avsnitt 3.3 redovisas statistik i fråga om kommunalskatter och skatter på arbete. Där framgår bl.a. att skatter på arbete är högre i Sverige än genomsnittet i OECD och att den genomsnittliga nivån på kommunalskatterna som utgör en ansevärd del av de sammanlagda skatterna på arbete ökat.

I avsnitt 3.2 redovisas, när det gäller ändringar av kommunernas skattesattnivåer, att skattesatserna i stort sett är oförändrade sedan 2000. Under perioden 2019–2026, dvs. under en 7-årsperiod, har det i kommunerna genomförts 100 skattesänkningar och 66 skattehöjningar. I genomsnitt har alltså kommunerna under perioden ändrat skattesatsen ett av tolv år.

Även i regionerna är skatteförändringar ovanliga, även om de till skillnad från kommunerna har höjt skatten i högre grad under 2000-talet. Det finns inget exempel på någon region som under de senaste 25 åren gått emot trenden med ökande skattesatser.

Vilket intresse ligger bakom ett genomförande av åtgärden?

För att genomföra åtgärder som begränsar beskattningsrätten krävs att en avvägning mellan å ena sidan det intresse som ligger bakom avsikten att genomföra åtgärden och å andra sidan de inskränkningar som det skulle innebära för lokalt och regionalt självbestämmande över skatteuttaget.

Förändringar av skattesatsen påverkar direkt i princip bara skattebetalarna i den egna kommunen, vilket är ett av huvudsyftena med beskattningsrätten. Kommuner och regioner ska autonomt och med egna skattemedel kunna lösa lokala och regionala behov och utmaningar. I avsnitt 5.1 diskuteras möjliga interaktioner i skattesystemet som gör att någon annan bär en del av kostnaden för en skattehöjning. Detta kan innebära att skattesatserna blir högre än det finns en betal-

⁶ Se kapitel 6 om de rättsliga förutsättningarna för statliga åtgärder i fråga om beskattningsrätten.

ningsvilja för i befolkningen. Exempel på en sådan interaktion finns inom reglerna för beräkning av jobbskatteavdraget som behandlas i avsnitt 8.1.2. Den förändring som föreslås där ändrar de ekonomiska incitamenten på liknande sätt som ett system med skattebroms och skattesänkingsbidrag, men med den principiella skillnaden att jobbskatteavdraget subventionerar skattehöjningar med statliga medel. Detta innebär att kommunens val av ambitionsnivå inte bara påverkar den egna skattebasen utan även staten. När det gäller skattebromsen som innebär en begränsning av den kommunala beskattningsrätten ska åtgärden i stället motiveras med att allmänintresset överstiger intresset av lokal autonomi. Detta kan exempelvis ske genom att man anser att de interaktioner i skattesystemet som beskrivits i kapitel 5 innebär att höga skatter i enskilda kommuner påverkar övriga landet i så stor omfattning att det är motiverat att begränsa möjligheten att ta ut skatt från de egna invånarna.

Incitamenten för att sänka kommunala skattesatser är svaga

Det finns en del omständigheter som talar för att det finns ett behov av statliga åtgärder. Enligt utredningens bedömningar tycks incitamenten för kommuner och regioner att sänka skattesatsen vara svaga (se kapitel 5). Förtroendevalda i kommuner och regioner vill i de flesta fall inte höja skattesatsen och undviker in i det sista att göra det. Att i stället sänka skattesatsen kräver målmedvetenhet och prioriteringar. Det kan vara svårt att motivera när det finns många andra frågor att fokusera verksamheten på. Skattesänkningar kan därför få stå tillbaka till förmån för möjligheterna att stärka soliditeten, öka verksamheternas anslag eller genomföra investeringar eller nya satsningar. Att sänka skattesatsen innebär också en större risk att behöva höja den i ett senare läge, vilket man generellt alltså vill undvika så långt det går.

Det finns således en inbyggd tröghet nedåt i nuvarande system när det gäller kommunalskattenivåerna. Skattehöjningar sker visserligen relativt sällan, men skattesänkningar sker ännu mer sällan och är mindre när de väl görs (se figur 3.2). Ett system med ekonomiska incitament för skattesänkningar skulle därför kunna minska den trögheten och påverka utvecklingen i riktning mot lägre skattenivåer.

Det finns analyser som visar skillnader i graden av effektivitet mellan kommuner och mellan regioner och att sambandet mellan höga kostnader och hög kvalitet i verksamheten är svagt. Detta indikerar att ett antal kommuner och regioner borde kunna bedriva verksamheten effektivare och ha utrymme för att minska kostnaderna med bibehållen kvalitet och därmed undvika skattehöjningar och även kunna genomföra sänkningar av skattesatsen.⁷ I avsnitt 5.2.2 redovisas också att det finns ett antal kommuner med god ekonomi, hög soliditet i kombination med låg grad av befolkningsförändringar där det troligen finns ekonomiskt utrymme för att sänka skattesatserna.

Finns det ett problem som motiverar åtgärder och är ett skattebromssystem i så fall en ändamålsenlig åtgärd?

De problem som framkommer utifrån nuvarande lägesbild och hur utvecklingen av kommunalskattenivåerna har sett ut under 2000-talet handlar alltså framför allt om att regionerna höjer skatten, och att det sannolikt finns kommuner som har utrymme att genomföra skattesänkningar men som inte gör det. Utifrån den bilden är skattehöjningar inget påtagligt generellt problem, även om det finns vissa tendenser som kan motivera åtgärder.

I direktiven till utredningen ingår dock att bedöma behovet av åtgärder för att motverka skattehöjningar den kommande tiden till följd av den förväntade demografiska utvecklingen med negativa konsekvenser för kommunsektorns förutsättningar. Det är en utveckling som utredningen bedömer som både angelägen och nödvändig att uppmärksamma och hitta lösningar på, och statliga insatser i någon form är befogat att överväga. Frågan att ställa är om ett system med skattebroms och premie är en åtgärd som kan leda till en förändring av dessa förhållanden, dvs. om det är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd i förhållande till problemet som ska lösas. (se kapitel 6 angående proportionalitetsbedömningen vid inskränkningar i beskattningsrätt och självstyrelse).

Danmark har infört skattebromssystem. För att bedöma frågan om ändamålsenlighet utgår utredningen bl.a. från de erfarenheter som finns från användningen av skattebromssystemet i Danmark (se avsnitt 7.8.1).

⁷ Se bland annat Rådet för Kommunala Analyser (RKA) *Effektivitet i kommuner* 2021, 2022, 2023 och 2025, samt RKA *Effektivitet i regioner* 2021, 2022 och 2024.

Systemet med skattebroms infördes i Danmark som en del av en större strukturreform med fokus på kostnads kontroll och restriktivitet kring skattehöjningar, efter en period där de kommunala skattesatserna höjts kraftigt. Utifrån analyser av den statistik som finns från den danska modellen kan konstateras att antalet skattehöjningar minskade under ett antal år efter införandet av skattebromsen. De senaste åren har dock ett antal kommuner åter höjt skatten trots en kraftig avgift och kollektiva sanktioner för hela kommunsektorn.

Det finns visserligen stora skillnader mellan Sveriges och Danmarks kommunalekonomiska system, men slutsatserna från den danska statistiken antyder att en skattebroms kan ha en effekt, särskilt på kort sikt, men att det är mer osäkert hur stor effekten är på lite längre sikt. Erfarenheterna tyder på att behovet av en skattehöjning efter en tid trots allt väger tyngre för en kommun än den avgift som måste betalas för det. Om det finns ett starkt behov av att höja skatten kommer det sannolikt att göras oavsett om det innebär en kostnad i form av en sanktionsavgift.

En annan aspekt att ta hänsyn till vid bedömningen av ett skattebromssystemets ändamålsenlighet är effekter av andra ekonomiska incitament. I avsnitt 5.1.1 beskrivs att olika kommuner och regioner behöver höja skatten olika mycket för att intäkterna ska öka med samma belopp. Skillnaden beror på att det finns stora skillnader i skattekraft mellan kommuner. Kommuner har olika hög andel egna skatteintäkter i förhållande till intäkter från statsbidrag och bidrag från det kommunala utjämningsystemet. Kommuner och regioner som har en stark skattebas och därav en hög andel egna skatteintäkter får alltså större ekonomisk effekt av en skattehöjning. Att många kommuner och regioner med lägre andel egna skatteintäkter har höjt skatten trots att det ger sämre effekt än i andra kommuner eller regioner kan antyda att skillnader i ekonomiska incitament inte har avgörande betydelse för beslut om förändrad skattesats. Även om en skattebroms med en avgift för skattehöjningar skulle införas är det inte säkert att kommuner och regioner som ser ett behov av att höja skatten, t.ex. för att sanera ekonomin eller för att slippa vidta stora besparings- eller effektiviseringsåtgärder, avstår från att göra det bara på grund av en skattebromsavgift.

Risk att skatten höjs ytterligare för att täcka avgift för skattebromsen

Om skattehöjningar är en förutsättning för att kunna fortsätta bedriva obligatorisk verksamhet med bibehållen kvalitet och alternativet att avstå från skattehöjningen inte finns, kan ett skattebromssystem som innebär att en avgift ska betalas vid skattehöjningar (se nästa avsnitt ang. den närmare utformningen av ett sådant system) leda till att skatten höjs ännu mer, dvs. för att finansiera den avgift som skattebromsen innebär. Detta gäller även t.ex. för kommuner och regioner som har en ekonomisk obalans och av det skälet har ett faktiskt behov av att höja skatten för att sanera sin ekonomi.

För att undvika en sådan effekt skulle visserligen ett system med enbart premiering av skattesänkningar kunna vara ett alternativ. Det skulle handla om att de kommuner och regioner som sänker skattesatsen får ett tillskott av statliga bidrag, men att inget avdrag görs och ingen avgift tas ut, dvs. ingen skattebroms för dem som höjer skatten. Ett sådant system skulle dock riskera att skapa incitament att höja skatten för att sedan kunna sänka den och på det sättet åtnjuta en premie.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att införa ett premiesystem för kommuner och regioner som sänker skattesatsen och att dessa kommuner och regioner får betala tillbaka premien om skattesatsen höjs igen inom ett visst antal år. Bidragen i ett sådant system skulle kunna utformas på samma sätt som i utredningens lagförslag om skattebroms och skattesänkingsbidrag, dvs. motsvara andelar av intäktssänkningen som skattesatssänkningen medför, med 25 procent första året, 15 procent andra året och 10 procent tredje året. Införande av enbart en premie skulle behöva finansieras, exempelvis genom att minska de generella statsbidragen.

Effekterna av ett skattebromssystem är osäkra

Det är svårt att utifrån detta dra några definitiva slutsatser om vilka effekter ett skattebromssystem skulle få. Sannolikt skulle ett skattebroms- och premiesystem ha större inverkan på skattesatsbesluten än vad de beskrivna effekterna av skillnader i skattekraft har på värdet av en skatteförändring, eftersom ett skattebromssystem och vad det innebär antagligen skulle vara mer känt i kommuner och regioner än att skillnader i skattekraft har konsekvenser för värdet

av en skatteförändring. Det är därför troligt att det skulle ha en viss återhållande effekt och även kunna leda till skattesänkningar som annars inte skulle genomföras. Samtidigt visar utvecklingen i Danmark, som har kraftigare sanktioner i sin skattebroms och högre skattesänkingspremie än det som diskuteras i följande avsnitt, att det finns en risk att systemets signaleffekt skulle bli svagare i Sverige och att den återhållande effekten skulle avta efter hand. Om ett skattebromssystem införs bör det därför följas upp och utvärderas löpande, så att det antingen kan justeras för att öka effekten eller upphävas om det visar sig verkningslöst.

Det finns sammanfattningsvis skäl som talar för ett behov av stärkta incitament, men enligt utredningen finns det också många faktorer som tyder på att det är tveksamt om ett ekonomiskt incitament i form av ett skattebromssystem är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd. Tveksamhet i fråga om en åtgärds ändamålsenlighet innebär enligt utredningen ännu större tveksamhet när det gäller avvägningen mot den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

Utredningen ska lämna ett förslag om ett skattebromssystem

Som framgår av resonemanget finns det omständigheter som tyder på att det behövs starkare incitament för kommuner och regioner att sänka skattesatserna, och i viss mån även för att undvika skattehöjningar. Det finns också skäl som talar för att ett skattebromssystem kan utgöra sådana incitament, åtminstone under en begränsad tid. Samtidigt finns det skäl som talar i motsatt riktning. Det finns också andra åtgärder som kan utgöra sådana incitament, som inte utgör ingrepp i beskattningsrätten på samma sätt (se bl.a. utredningens förslag i avsnitt 8.1.2 och 8.2), och även andra typer av statliga insatser som i ett bredare perspektiv kan ha större påverkan på förutsättningarna för ekonomin framöver och dämpa behovet av skattehöjningar (se avsnitt 8.3).

Utredningens uppdrag är att lämna förslag om en skattebroms och en skattesänkingspremie, oavsett bedömningen i sak, och ett sådant förslag lämnas i följande avsnitt. Om systemet ska införas är det nödvändigt att säkerställa att kommuner och regioner även fortsättningsvis har en reell beskattningsrätt, dvs. en möjlighet att ta ut skatt för skötseln av angelägenheter som beslutas på lokalt och regio-

nalt demokratiskt mandat. Det krävs också en avvägning mellan behovet av systemet, dvs. de ändamål som motiverar åtgärden, och den inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen som det innebär. Det är ytterst en politisk bedömning. Utredningens uppfattning är dock att det inte finns rättsliga hinder för regeringen att föreslå ett sådant system under förutsättning att behovet bedöms vara tillräckligt angeläget.

Ett lagreglerat system med skattebromsavgifter och skattesänkingsbidrag

Förslag

Ett system med skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter för kommuner och regioner införs genom en ny lag.

En kommun eller region som sänker skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt jämfört med det föregående året ska få ett årligt bidrag i tre år, och en kommun eller region som höjer skattesatsen jämfört med det föregående året ska betala en årlig skattebromsavgift i tre år. Det ska dock inte gälla när skattesatser ändras till följd av skatteväxlingar, dvs. omfördelning av uppgifter mellan regionen och kommunerna i ett län.

Bidrag och avgifter ska årligen beräknas för varje kommun och region som har rätt till ett bidrag eller är skyldig att betala en avgift. Bidrag och avgifter ska beräknas till belopp som motsvarar en andel av den skillnad i skatteintäkter som den ändrade skattesatsen medför. Det första året ska bidraget eller avgiften motsvara 25 procent av intäktsskillnaden, andra året 15 procent och tredje året 10 procent. Skatteintäkterna avser de preliminära kommunalskattemedel som kommunen eller regionen har rätt att uppbära från staten.

Om kommunen eller regionen gör flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod ska varje ändring beräknas för sig och årligen summeras till ett samlat belopp.

Bidrag och avgifter ska beslutas av Skatteverket senast den 15 april och besluten ska få överklagas till regeringen.

Bidrag och avgifter ska betalas ut respektive dras av i samband med den månadsvisa utbetalningen av kommunalskattemedlen.

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juni 2027 och tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028. Skattesatserna för 2028 ska, till skillnad från vad som ska gälla åren där-efter, inte jämföras med det föregående årets skattesatser utan med dem för 2026.

Allmänna utgångspunkter för ett system med bidrag för skattesänkningar och avgift för skattehöjningar

Ett system med åtgärder i form av skattebromsavgifter och skattesänkingsbidrag

I avsnitt 7.3 och 7.4 beskrivs hur skattbromsåtgärder och skattesänk-ningspremier kan utformas. Där framgår bl.a. att en skattebroms avser en åtgärd som innebär att staten inför negativa ekonomiska incita-ment som gör det mindre ekonomiskt fördelaktigt för en kommun eller region att höja skattesatsen, t.ex. i form av en avgift. Avgiften kan vara en tillfällig, tidsbegränsad sanktion för kommunen eller regio-nen, eller en permanent avgift som ska betalas tills vidare. Det förklar-as att en skattesänkingspremie innebär att staten belönar kommuner och regioner som sänker skatten genom ett extra statsbidrag.

Systemet bör regleras i en ny lag

Ett system med ekonomiska incitament som bl.a. omfattar en skyl-dighet för kommuner och regioner att betala en avgift till staten vid skattehöjning måste till att börja med beslutas av riksdagen genom lagstiftning eftersom det innebär ett åliggande för kommuner och regioner. Enligt utredningens bedömning bör systemet, om det in-förs regleras i en egen ny lag. Lagen bör för att ge en helhetsbild av systemet omfatta både avgiftsskyldigheten och rätten till statligt bidrag vid skattesänkning.

Systemet bör vara symmetriskt utformat

Som utgångspunkt bör systemet vara symmetriskt, dvs. storleken på bidraget en kommun eller region får för att sänka skatten bör mot-svara storleken på avgiften en kommun eller region behöver betala

när den höjer skatten. Om procentpåslaget på avgiften skulle vara högre än procenten på bidraget skulle det kunna leda till att kommuner och regioner väljer att inte sänka skatten eftersom det ökar risken att i framtiden behöva höja den till en högre avgift.

Bidrag och avgifter bör vara tidsbegränsade och avtrappande i tre år

Ett skattebromssystem kan utformas med avgifter och bidrag som antingen är permanenta eller tidsbegränsade. I ett system med tidsbegränsade bidrag och avgifter måste det också övervägas under hur lång tid ett bidrag och en avgift bör gälla.

I det danska systemet med sanktionsavgifter för skattehöjningar gäller att avgifterna påförs som en kostnad för dels den kommun som höjer skatten, dels övriga kommunsektorn under första året, men omfördelas därefter successivt under fem år (se avsnitt 7.8.1).

Det finns en risk att kommuner och regioner väljer att lösa kortsiktiga finansieringsutmaningar med höjda skattesatser, vilket riskerar att leda till att skattesatser stabiliseras på en högre nivå över tid. Ett skattebromssystem syftar bl.a. till att minska risken att kommuner och regioner löser kortsiktiga finansieringsbehov på det sättet. Om en kommun däremot har ett långsiktigt behov som behöver lösas med en höjning av skattesatsen så bör den möjligheten finnas, utan att det leder till en permanent kostnad i form av en skattebromsavgift. Det talar för att en skattebromsavgift ska vara tillfällig och således inte ge effekter för ekonomin på lång sikt.

Ett annat skäl till att tidsbegränsa både avgifter och bidrag är att det kan uppfattas som orättvist av kommuner och regioner som har sänkt sin skatt innan systemet med broms och bidrag infördes, och därför inte fått något bidrag för de sänkningar de har genomfört. Dessa kommuner har sannolikt inte samma möjligheter att fortsätta sänka skatten och kan därför inte dra nytta av systemet genom ytterligare skattesänkningar. Motsvarande skulle gälla i fråga om kommuner och regioner som har höjt sin skatt utan att behöva betala någon avgift. Om rätten till bidrag och skyldigheten att betala avgift skulle ligga kvar permanent skulle det utifrån att utgångsläget skiljer sig åt innebära att det ges olika förutsättningar på ett sätt som inte är motiverat. Skattebromsen och bidraget skulle visserligen tillämpas för alla kom-

muner och regioner oavsett var de befinner sig på skatteskalan, men effekten av det är övergående.

Ytterligare ett skäl till att både avgifter och bidrag bör vara tidsbegränsade och avtrappande i storlek är att ett nytt politiskt styre i en kommun eller region efter ett val bör påverkas i så låg grad som möjligt av de beslut som fattats av en tidigare majoritet.

Utredningens bedömning är att ett skattebromssystem bör utformas med tidsbegränsade bidrag och avgifter. En lämplig modell bör vara att bidrag och avgifter gäller med avtrappning under tre år.

Bidrag och avgifter bör beräknas per år och per ändring

De bidrag och avgifter som ingår i skattebromssystemet bör som utredningen beskriver i föregående avsnitt gälla för en kommun eller region i tre år. Det innebär att kommunen eller regionen har rätt till bidrag respektive skyldighet att betala en avgift varje år under de tre åren, och att storleken på bidraget eller avgiften behöver beräknas varje år under treårsperioden. Utredningen återkommer nedan till hur det bör gå till.

Det kan förekomma att kommuner och regioner ändrar sin skattesatsnivå flera år i rad, och utredningen anser att varje ändring av skattesatsen bör ses som en ny ändring i ett skattebromssystem. Det innebär att det behöver beräknas ett separat belopp för varje ändrad skattesats som en kommun eller region fastställer, där varje ändring för sig föranleder en avgift respektive ett bidrag i tre år, med den avtrappning som beskrivs nedan.

Finns det risk för att avgifter behöver finansieras med ännu högre skattesatser?

Systemet som med broms och bidrag syftar bland annat till att skapa en diskussion om kommuners och regioners roller och ansvar genom att skapa en tröghet i besluten om val av skattesats i kommuner och regioner. När en kommun eller region står inför att höja skattesatsen, vilka andra alternativ finns? Verkygets effekt bygger på grundpremisen att det finns andra alternativa vägar för de kommuner eller regioner som höjer skatten. Detta diskuteras i avsnitt 5.2.2 där utredningen också konstaterar att det kan finnas ett handlingsutrymme

för kommuner och regioner när det kommer till att höja skattesatsen, men att alternativet kan vara alltför svårt att genomdriva.

Om staten enbart avgiftsbelägger skattehöjningar tillfälligt på kort sikt, är risken lägre att kommunerna eller regionerna väljer att höja skatten ännu mer för att även finansiera avgiften till staten. Om avgiften är t.ex. 25 procent av ökningen av skatteintäkten måste kommunen eller regionen höja skatten med 33,3 procent mer för att uppnå samma effekt på inkomsterna första året.

Huruvida skattebromsen är effektiv i det enskilda fallet beror på hur stort värde ändamålet som ska finansieras har i relation till hur stark skattebromsen uppfattas som ett negativt incitament. Om skattebromsen uppfattas som svag kommer den sannolikt i relativt låg grad att påverka beslutet om att höja skatten. Om skattebromsen uppfattas som starkt avskräckande kan påverkan ändå bli låg om ändamålet för skattehöjningen uppfattas som mer värt än skattebromsens negativa incitament. Hur kommuner och regioner påverkas av skattebromsen kommer sannolikt att till stor del att bero på hur stark skattebromsen uppfattas vara hos kommunpolitiker och invånare, snarare än att någon av dessa grupper gör exakta kalkyler om relationen mellan värdet på ändamålet och summan som betalas till staten i skattebromsavgift.

Hur stora bör bidragen och avgifterna vara?

Det är viktigt att det ekonomiska incitamentet är avvägt utifrån dess inverkan på kommunernas och regionernas skatteuttag. Om kostnaderna för kommuner och regioner att höja skatten är för höga riskerar systemet att innebära ett omotiverat stort ingrepp i beskattningsrätten. Det skulle göra att beskattningen inte längre fungerar som verktyg för att anpassa ambitionerna i kommunal verksamhet till invånarnas efterfrågan. Systemet behöver vara transparent och tydligt för kommuner och regioner samtidigt som det i så liten utsträckning som möjligt riskerar att leda till att kommuner och regioner väljer att avstå från en höjning när detta är ekonomiskt möjligt och befogat eller är villigare att genomföra en sänkning.

Om avgifterna skulle vara alltför höga skulle det i realiteten innebära ett fullständigt skattestopp, vilket vore en mycket ingripande åtgärd. Om avgifterna är för låga skulle de troligen inte ge några effek-

ter på skattesatserna. Avgiftsnivåerna bör därför ligga på en nivå som ger en märkbar effekt för kommunen eller regionen, men som inte begränsar deras bestämmande över skattenivåerna mer än nödvändigt.

Sanktionen för en skattehöjning bör innebära att kommunen eller regionen måste avstå en del av den ökade intäkt som skattehöjningen ger. På det sättet minskar värdet av en höjning för den enskilda kommunen eller regionen. På samma sätt bör bidraget för en skattesänkning öka värdet av sänkningen för den kommun eller region som gör det valet. Avgiften eller bidraget bör därför motsvara en andel av den skillnad i skatteintäkter som uppstår till följd av den ändrade skattesatsen. Utredningens bedömning är att en modell med avtrappning på såväl bidrag som avgifter från 25 procent år ett till 15 procent år två och 10 procent år tre är en lämpligt avvägd nivå.

Systemet bör utformas enligt följande beskrivning:

- Om skattesatsen höjs ett år får kommunen eller regionen betala en avgift motsvarande 25 procent av de ökade skatteintäkterna⁸ första året, dvs. det första året då den höjda skattesatsen gäller, 15 procent andra året och 10 procent tredje året.
- Om skattesatsen sänks ett år beläggs får kommunen eller regionen ett bidrag på 25 procent av de ökade skatteintäkterna⁹ första året som den sänkta skattesatsen gäller, 15 procent andra året och 10 procent tredje året.
- Om ytterligare höjningar eller sänkningar sker i en kommun eller region inom en treårsperiod summeras de årliga bidragen och avgifterna till ett netto som antingen blir ett bidrag eller en avgift.

De föreslagna nivåerna ger kommuner och regioner ökade incitament att sänka sina skattesatser när det finns utrymme för det. Nivåerna 25, 15 och 10 procent är avvägda utifrån vad som är rimligt att tillämpa i samband med att en kommun eller en region höjer sin skattesats. Det ger den kommun eller region som bedömer att den måste höja skattesatsen utifrån ett långsiktigt perspektiv för att t.ex. finansiera ambitionshöjningar eller investeringar inom välfärden, möjlighet att göra det, utan alltför stora ekonomiska konsekvenser. Utredningen

⁸ Skatteintäkterna avser de preliminära kommunskattemedlen, det föreslås inte ske någon korrigering i efterhand.

⁹ Skatteintäkterna avser de preliminära kommunskattemedlen, det föreslås inte ske någon korrigering i efterhand.

bedömer att systemet bör vara symmetriskt, och därför bör det bidrag som staten ska betala till kommuner och regioner utformas med samma andelar. I kapitel 9 beskrivs effekterna för bland annat staten och kommunsektorn.

Vad ska bedömningar och beräkningar baseras på?

Bidragsrätt och avgiftsskyldighet bör bestämmas genom jämförelser av skattesatser

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner fastställa skattesatsen för kommande budgetår senast före november månads utgång. Om budgeten i övrigt av särskilda skäl inte kan fastställas då ska budgeten beslutas före december månads utgång, och i så fall får skattesatsen slutligt fastställas till en annan nivå än den som bestämdes tidigare, dvs. senast i november.¹⁰

För att avgöra om en kommun eller region ska vara berättigad till bidrag för en skattesänkning eller skyldig att betala en avgift för en skattehöjning behöver det givetvis göras en jämförelse mellan en fastställd skattesats och en tidigare gällande skattesats. Det bör vara den skattesats som fastställs slutligt som ska vara utgångspunkten för sådana bedömningar, dvs. i normalfallet den som fastställs i budgeten senast i november. Om budgeten fastställs i december i stället, och skattesatsen samtidigt ändras i förhållande till den som bestämdes i november, bör det vara den slutligt fastställda som är utgångspunkten för jämförelsen. Det är logiskt med tanke på att det är den som kommer användas vid beräkningarna av kommunala inkomstskatter och av kommunalskattemedel.

Skattesatsen som fastställs i budgeten kommer tillämpas under det följande året, och därför bör den jämföras med den skattesats som gäller samtidigt som beslutet om den aktuella skattesatsändringen fattas, dvs. den som fastställdes i den föregående budgeten.

¹⁰ 11 kap. 10 och 11 §§ kommunallagen (2017:725), KL, och 3 a § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Bidrag och avgifter bör beräknas baserat på preliminära kommunalskattemedel

Kommuner och regioner har under ett år (beskattningsår) rätt att uppbära preliminära kommunalskattemedel som beräknas på ett uppräknat skatteunderlag från beslutet om slutlig skatt året före och den skattesats som gäller för beskattningsåret. Efter vissa tillägg för bidrag och avdrag för avgifter betalas medlen ut månadsvis från Skatteverket.¹¹

Preliminära kommunalskattemedel är alltså tänkta att motsvara kommuners och regioners beräknade skatteintäkter ett visst år. Bidrag och avgifter i ett skattebromssystem bör därför beräknas som en andel av den skillnad i preliminära kommunalskattemedel som skattesatsändringen leder till. Det handlar alltså om att jämföra kommunalskattemedel som beräknas på vanligt sätt utifrån den ändrade skattesatsen, dvs. den som gäller för det aktuella året, med kommunalskattemedel beräknade utifrån den skattesats som gällde före ändringen, som alltså är högre eller lägre än aktuell skattesats.

Avgifter och bidrag bör inte ingå i den slutavräkning som görs i fråga om kommunalskattemedlen.¹² I likhet med beräkningen av bidrag och avgifter i det kommunalekonomiska utjämningsystemet bör de preliminära kommunalskattemedlen ge ett tillräckligt precist underlag för att utgöra grunden för avgift eller bidrag.

Nedan framgår en vägledning till hur summan av skattesänkingsbidrag och skattebromsavgift bör beräknas för en enskild kommun eller region under ett år.

$$\text{Avgift/bidrag} = \text{Avgift/bidragssats} \times \text{uppräknat skatteunderlag}$$

$$\begin{aligned} & -10 \% \times (\text{skattesats}_{t-2} - \text{skattesats}_{t-3}) \\ & -15 \% \times (\text{skattesats}_{t-1} - \text{skattesats}_{t-2}) \\ & -25 \% \times (\text{skattesats}_t - \text{skattesats}_{t-1}) \end{aligned} = \text{Avgift/bidragssats}$$

$$\text{summa beskattningsbara inkomster}_{t-2} \times \text{uppräkningsfaktorer} = \text{uppräknat skatteunderlag}$$

¹¹ 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

¹² 4 § femte stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Där

t = budgetåret

t - 1 = ett år innan budgetåret

t - 2 = två år innan budgetåret

t - 3 = tre år innan budgetåret

Uppräkningsfaktorer = Regeringen fastställer varje år två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket mellan t-2 till t-1 samt t-1 till t.

Exempel: Beräkning av skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag

Exempel 1: En kommun höjer skattesatsen

Om en kommun höjer skattesatsen med en halv procentenhet kommer den första året att betala en skattebromsavgift med $0,5 \times 0,25 = 0,125$ procent av uppräknat skatteunderlag. År två och tre kommer kommunen betala $0,5 \times 0,15 = 0,075$ respektive $0,5 \times 0,1 = 0,05$ procent av uppräknat skatteunderlag i skattebromsavgift. Om kommunen i stället sänker skatten med en halv procentenhet kommer beloppen få samma belopp i bidrag från staten.

Exempel 2: En kommun höjer och sedan sänker skattesatsen

Om en kommun höjer skattesatsen med en halv procentenhet och sedan året därpå sänker skattesatsen med en halv procentenhet kommer den första året att betala en skattebromsavgift med $0,5 \times 0,25 = 0,125$ procent av uppräknat skatteunderlag. Andra året kommer kommunen få nettot av skattebromsavgiften för skattehöjningen år ett och skattesänkingsbidraget för skattesänkningen år två:

- Skattebromsavgift: $0,5 \times 0,15 = 0,075$
- Skattesänkingsbidrag: $0,5 \times 0,25 = 0,125$

Nettot blir år två ett bidrag på $0,125 - 0,075 = 0,05$ procent av uppräknat skatteunderlag. År tre blir bidraget $0,025$ procent av uppräknat skatteunderlag. Det fjärde året finns bara skattesänkingsbidraget motsvarande en bidragssats på $0,5 \times 0,1 = 0,05$ (procent av uppräknat skatteunderlag) kvar eftersom det nu är fyra år sedan skattehöjningen skedde.

Processen för att fastställa bidrag och avgifter

Skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter utgör i praktiken tillskott på statsbidrag respektive nedsättning av sådant bidrag, eller en avgift till staten i vissa fall, och bör därför läggas till respektive avräknas från de kommunalskattemedel som Skatteverket betalar ut till kommunerna och regionerna. Det är samma ordning som gäller

för utbetalning och avräkning av bidrag och avgifter enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

Skatteverket har ansvar för att beräkna och fastställa kommunal-skattemedel och bidrag och avgifter för kommuner och regioner enligt lagen om kommunalekonomisk utjämning och lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, och det är därför lämpligt att Skatteverket också beräknar och beslutar om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter enligt det föreslagna nya systemet. Det bör göras i anslutning till att andra avgifter och bidrag fastställs, och inför att preliminära kommunal-skattemedel ska betalas ut och ansluta tidsmässigt till de befintliga processerna, vilket innebär att beslut om avgifter och bidrag bör beslutas senast 15 april.

Utredningen bedömer dock att det inte finns behov av att Skatteverket fattar preliminära beslut för bidrag och avgifter enligt skattebromssystemet på det sätt som görs i fråga om bidrag och avgifter enligt utjämningssystemen. Det handlar inte om bidrag och avgifter för samtliga kommuner och regioner som inom utjämningen, och bidragen och avgifterna är individuellt uträknade och påverkas inte av beräkningen för övriga kommuner och regioner. Till det kommer att administration både för Skatteverket och för kommuner och regioner bör begränsas så mycket som möjligt.

Det kan diskuteras om besluten enligt det föreslagna systemet ska få överklagas. Det handlar till en del om gynnande beslut för de kommuner och regioner som får rätt till bidrag, och sådana beslut behöver inte nödvändigtvis vara överklagbara. Det handlar dock också om avgifter som ska betalas vid skattehöjningar, dvs. beslut som innebär merkostnader för de berörda kommunerna och regionerna. Sådana beslut bör alltid vara möjliga att överklaga.

Beslut om bidrag och avgifter enligt lagen om kommunalekonomisk utjämning, lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. får överklagas till regeringen. Det finns visserligen en uttalad ambition att undvika system där regeringen ska pröva förvaltningsrättsliga ärenden. Med tanke på att besluten om utbetalning av kommunal-skattemedel och inom utjämningssystemen fortfarande

överklagas till regeringen, bör samma sak gälla för besluten enligt det föreslagna systemet. Det skulle sannolikt vara ett mycket begränsat antal överklaganden, och det vore inte lämpligt att införa en helt ny målkategori hos förvaltningsdomstolarna enbart för detta ändamål. Utredningen anser därför att besluten bör få överklagas till regeringen.

Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Skattebromsavgifter innebär en inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen

Kommuner och regioner har en grundlagsreglerad beskattningsrätt och bestämmer i dag självständigt skattesatsen för den egna kommunen eller regionen. Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen, och inskränkningar i självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som föranlett åtgärden.¹³ Med ett system som leder till avgifter när skattesatsen höjs försvåras möjligheterna att höja skatten jämfört med i dag. Därför bedömer utredningen att en skattebromsavgift utgör en begränsning av beskattningsrätten och en inskränkning i självstyrelsen.

En begränsning av beskattningsrätten får genomföras under vissa förutsättningar (se kapitel 6). En förutsättning är att beskattningsrätten inte i praktiken upphävs helt, vilket bl.a. innebär att kommuner och regioner måste fortsätta ha möjlighet att ta ut skatt för skötseln av både obligatoriska och frivilliga verksamheter. Det beskrivna skattebromssystemet innebär inte något förbud mot att höja skattesatsen för någon kommun eller region och det tvingar inte någon att sänka skattesatsen. Förslaget hindrar inte heller kommunerna och regionerna från att bestämma vilken skattesats de ska ha och det hindrar dem inte att uppta skatt för skötseln av sina lokala eller regionala angelägenheter. På det sättet är det enligt utredningens bedömning inte fråga om ett upphävande av beskattningsrätten, och inte håller någon kraftig inskränkning i beskattningsrätten eller självstyrelsen i övrigt.

Ändamålet med den skattebroms som föreslås är att åstadkomma incitament till lägre inkomstskattenivåer genom att skapa en motvikt till de incitament som kan finnas att höja skattesatser eller behålla en

¹³ 14 kap. 3 och 4 §§ RF och 11 kap. 6 § KL.

hög nivå trots att det finns utrymme för sänkningar. Det övergripande syftet är att motverka negativa konsekvenser för samhällsekonomin. I inledningen till kapitlet (avsnitt 8.1.1) diskuteras om åtgärden kan anses vara ändamålsenlig, om det kan finnas alternativa åtgärder som är mindre inskränkande för självstyrelsen och beskattningsrätten, och att det krävs en intresseavvägning för att bedöma om skattebromssystemet är en proportionerlig åtgärd.

Det skattesänkingsbidrag som föreslås är ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen

Skattesänkingsbidraget som föreslås är tänkt att betalas av staten till kommuner och regioner som självmant väljer att sänka skattesatsen. Det finns ingen skyldighet för någon att göra det, och självbestämmandet påverkas således inte. Den delen av utredningens förslag kan därför inte ses som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eller någon begränsning av beskattningsrätten.

Utredningen föreslår inga undantag

Det kan diskuteras om vissa kommuner och regioner av särskilda skäl borde undantas från skyldigheten att betala en avgift vid skattehöjning. Utredningen föreslår endast undantag vid skatteväxling mellan kommuner och regioner, då en sådan inte höjer skattesatsen för invånarna. En skatteväxling bör främst ses som en organisatorisk förändring.

Andra skäl till undantag skulle t.ex. kunna vara att det finns stora investeringsbehov eller minskande befolkningsunderlag. Det skulle också kunna vara att kommunen eller regionen har särskilt svag ekonomi och därför skulle slippa avgiften om de höjer skatten för att sanera ekonomin.

Det finns som konstaterats i tidigare kapitel skillnader mellan olika kommuners och olika regioners ekonomi och förutsättningar, med större utmaningar i vissa kommuner och regioner än i andra. Utredningens slutsats är dock att de omständigheter som skulle kunna vara relevanta att ta hänsyn till handlar om strukturella och opåverkbara skillnader i förutsättningar, och att sådant bör hanteras inom det kommunala utjämningsystemet. Om olika förutsättningar skulle anses vara

skäl för undantag innebär det i praktiken ett underkännande av det utjämningsssystem som staten har rådighet över.

När det gäller kommuner och regioner med särskilt svag ekonomi bör en rimlig slutsats vara att kommunen eller regionen sannolikt själv har försatt sig i situationen, under förutsättning att utjämningsystemet är välfungerade. Det är därför svårt att se det som ett skäl för undantag från en avgift som andra kommuner och regioner som haft en god ekonomisk hushållning blir skyldiga att betala. Dessutom föreslås avgiften vara tillfällig, just i syfte att kommunen eller regionen ska kunna genomföra skattehöjningar som är nödvändiga på längre sikt. Om en kommun eller region som har mycket svag ekonomi väljer en skattehöjning för att komma i ekonomisk balans och sedan genomför åtgärder för att minska kostnaderna, och det därefter finns möjligheter att sänka skatten när åtgärderna fått önskad effekt, skulle det innebära att den avgift som kommunen eller regionen betalat för höjningen kan återfås vid en efterföljande sänkning av skatten.

Utredningen anser därför inte att det bör finnas undantag från avgiftsskyldigheten vid skattehöjningar.

Justering av systemet vid lågkonjunkturer

I avsnitt 8.4 diskuteras möjligheten att göra vissa ändringar i systemet, och införa en högre eller total avgift i syfte att kraftigt dämpa risken för höjda kommunalskatter vid en djupare konjunkturedgång. I en sådan situation kan det finnas skäl att frångå utgångspunkten som redovisas ovan, att systemet bör vara symmetriskt. Syftet skulle delvis vara ett annat. Åtgärden skulle vara en tillfällig och skarp åtgärd som inte främst syftar till att skapa incitament för lägre skatter, utan i stället bibehålla hushållens köpkraft vid en kraftig lågkonjunktur.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen bör träda i kraft vid en tidpunkt som innebär lika förutsättningar för alla kommuner och regioner, oavsett vilket datum de beslutar om budget och skattesatser. Tidigast möjliga tidpunkt för ikraftträdande, med hänsyn till sedvanliga beredningstider, är enligt utredningens bedömning den 1 juni 2027. Den tidpunkten skulle innebära att de budgetbeslut med fastställande av skattesatser som tas för budgetåret

2028 kommer omfattas av lagen, under förutsättning att de beslutas efter den 31 maj 2027. Utredningen bedömer att det kommer gälla samtliga kommuner och regioner, eftersom det är osannolikt att någon beslutar om budget och skattesats före det datumet.

Lagens ikraftträdande måste dock också anpassas till att bestämmelserna ska tillämpas kalenderårsvis. Det bör därför föreskrivas att den ska tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028. Det skulle innebära att lagen gäller för de beslut som fattas från och med ikraftträdandedatumet, och tillämpas för de skattesatser som bestäms i de besluten, dvs. de som ska gälla året efter, nämligen 2028. En sådan föreskrift skulle också innebära att avgiftsskyldighet och bidragsrätt inte inträder i fråga om de skattesatser som gäller när lagen träder i kraft, dvs. de som fastställdes i budgetbeslut före ikraftträdandet.

Skattebromsavgifter och skattesänkingsbidrag kommer därför bli aktuella att beräkna första gången för kalenderåret 2028, i fråga om de skattesatser som fastställs i budgetbesluten under 2027.

För att undvika kalkylerande och planering av skattessatsändringar med det enda syftet att anpassa besluten för att undvika avgifter eller dra nytta av rätten till bidrag bör det införas övergångsbestämmelser till lagen. De bör innehålla föreskrifter som innebär att rätten till bidrag och skyldigheten att betala avgift det första året, dvs. i fråga om de skattesatser som gäller 2028, bör bedömas utifrån en jämförelse med de skattesatser som gäller 2026 i stället för de som gäller 2027, vilket skulle vara fallet enligt den föreslagna regeln i lagen. Kommuner och regioner kommer därmed veta vad de har att förhålla sig till i besluten om skattesats som tas under 2027, men de kommer inte ha samma möjlighet att i förväg anpassa besluten utifrån det nya systemet.

Ändringarna i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. bör träda i kraft samtidigt med den nya lagen. Ändringarna reglerar när och hur bidrag ska betalas ut och avdrag för avgifter ska göras och tillämpningen förutsätter därför att det har fattats beslut om bidrag och avgifter enligt den nya lagen. Därför behövs inte sådana övergångsbestämmelser som föreslås beträffande den nya lagen.

8.1.2 Jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska inte påverkas av valet av kommunala skattesatser

Förslag

Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för arbetsinkomster) för personer som inte har fyllt 66 år ska i den del av beräkningen som avser skattesatsen för kommunal inkomstskatt beräknas utifrån den skattesats som gällde för beskattningsåret 2026 i personens aktuella hemortskommun.

Skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska på samma sätt i den del av beräkningen som avser skattesatsen för kommunal inkomstskatt beräknas utifrån den skattesats som gällde för beskattningsåret 2026 i hemortskommunen.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2028 och tillämpas första gången för beskattningsåret som börjar efter den 31 december 2027.

Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera om lagändringarna.

Förslag om ändrad beräkning av vissa former av skattereduktion

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) ska skattereduktion göras bl.a. för fysiska personer för arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, och sådan skattereduktion ska räknas av mot kommunal inkomstskatt. Hur de belopp som skattereduktion ska uppgå till ska beräknas regleras i inkomstskattelagen.¹⁴

För den som vid ett beskattningsårs ingång inte har fyllt 66 år uppgår skattereduktionen för arbetsinkomster (jobbskatteavdraget) till ett belopp som sammanfattningsvis ska beräknas utifrån att ett grundavdrag görs från en viss andel av beräknade arbetsinkomster, vilket sedan multipliceras med skattesatsen för kommunal inkomstskatt. På liknande sätt uppgår skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning till ett belopp som, mycket sammanfattat, beräknas utifrån att ett grundavdrag görs från andelar av den utbe-

¹⁴ 67 kap. 1 och 2 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

talade ersättningen, vilket sedan multipliceras med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.¹⁵

Konstruktionen av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning innebär i dagsläget i praktiken att en hög kommunal inkomstskatt delvis subventioneras av staten (beskrivs i avsnitt 5.1.3). Det beror på att skattesatsen för kommunal inkomstskatt ingår som en del i beräkningen av skattereduktionerna, vilket innebär att skattelättnaden blir större ju högre skattesats en kommun eller region har. Skattereduktionen påverkar inte nivån på skattesatserna eller intäkterna för kommuner och regioner direkt.

Eftersom det sannolikt är få kommuner och regioner som känner till denna effekt har det troligtvis inte påverkat kommunernas eller regionernas val av skattesatser i någon större utsträckning hittills, men konstruktionen av skattereduktionerna gör att de skattesatshöjningar som genomförs blir mindre kännbara för de skattskyldiga. Genom skattereduktionen kompenseras skattebetalarna indirekt av staten för den höjda kommunalskatten genom att de inte behöver betala hela skattehöjningen. Detta gäller dock bara för personer som tar del av aktuella skattereduktioner, dvs. de skattskyldiga som har rätt till jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Samtidigt som skattesatshöjningar i kommuner och regioner blir mindre kännbara för skattebetalarna minskar subventionsgraden vid skattesatssänkningar, vilket gör det mindre gynnsamt för invånarna när en kommun eller region sänker skattesatsen än det annars hade varit. Att subventionsgraden minskar beror på att skattereduktionernas storlek delvis beräknas utifrån skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

Utredningen bedömer att det ska finnas en tydlig koppling mellan en intäktsförändring i kommunen eller regionen och den skatt som invånarna debiteras. Det är en förutsättning för ett fungerande ansvarsutkrävande i fråga om förvaltningen av gemensamma resurser, vilket är en viktig förutsättning för att beskattningsrätten ska fungera på avsett sätt.

Det är viktigt att uppnå sunda incitament för kommunernas och regionernas beskattning, och den nuvarande konstruktionen av skattereduktionen för arbetsinkomster för personer under 66 år och skatte-

¹⁵ 67 kap. 5–9 d §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

reduktionen för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning motverkar delvis sådana incitament, enligt vad som beskrivs ovan.

Skattereduktionerna ska inte påverkas av förändrade kommunala skattesatser efter 2026

Utredningens förslag innebär att den del av beräkningen av de angivna skattereduktionerna som avser kommunal inkomstskatt läses vid den nivå som gäller i respektive kommun eller region för 2026. Det innebär att förändringar av skattesatser i kommuner och regioner inte kommer att påverka storleken på skattereduktionerna.

En lösning baserad på genomsnittlig skattesats skulle ge stor omfördelning

En alternativ lösning på samma problem skulle kunna vara att i stället för att låsa den del av beräkningen som avser kommunal inkomstskatt vid 2026 års nivå, justera beräkningen så att den del som avser skattesatsen ska avse genomsnittlig skattesats för riket. Effekten av ett sådant förslag skulle bli att kommunernas och regionernas val av skattesats inte skulle ha någon betydelse för storleken på den enskilda skattebetalarens skattereduktion. Det skulle dock också innebära stora förändringar av de skattelättnader som invånarna i olika kommuner och regioner tar del av i dag, då dagens reduktioner baseras på skattesatsen för kommunal inkomstskatt i respektive kommun. Invånare i kommuner och regioner med högre skattesatser än genomsnittet skulle få lägre skattelättnader, och invånare i kommuner och regioner med låga skattesatser skulle se ett högre genomslag av tidigare gjorda skattesänkningar. Det skulle leda till en omfördelning från invånare i kommuner med höga skattesatser till invånare i kommuner med låga skattesatser. Skattebetalare i kommuner med låga skattesatser skulle få större skattelättnader och i kommuner med höga skattesatser skulle invånarna få lägre skattelättnader än i dag.

Utredningen bedömer att en stor omfördelning utifrån dagens läge skulle riskera att uppfattas som orättvis, i och med att det skulle påverka kommuninvånarna negativt i de kommuner och regioner som höjt skatten genom tidigare beslut och alltså har högre skattesats än genomsnittet.

Om basen för beräkningen av skattereduktionen i den del som avser skattesatsen läses till skattesatsen i hemortskommunen för 2026 kan det över tid i vissa fall uppstå skillnader i skattereduktion mellan olika kommuner och regioner, beroende på om skatten höjts före eller efter 2026, som kan upplevas som omotiverade. Över tid kan skattesatserna för 2026 uppfattas som inaktuella och det kan i det läget finnas skäl att överväga att övergå till att reglera jobbskatteavdraget mot en genomsnittlig kommunalskattenivå för riket i stället. Det skulle t.ex. kunna göras i samband med andra reformer som omfördelar resurser mellan kommuner och där man kan skifta en ökad omfördelning inom utjämningssystemet mot en lägre skattesats och en justering av schablonskattesatserna i skattereduktionerna. Det skulle också kunna göras i samband med en större skattereform. Detta resonemang utvecklas ytterligare i avsnitt 9.1.1.

SCB bör få i uppdrag att sprida information om åtgärden

Det finns mycket som tyder på att det inte alltid finns tillräckliga kunskaper om och insikter i betydelsen av skattekraft och skattereduktioner, och hur förändringar av kommunala skattesatser påverkar den skatt som invånare ska betala. Åtgärden som föreslås syftar till att korrigera oönskade incitament som finns i skattereduktionerna och för att åtgärden ska få effekt är det viktigt att sprida information om hur kommuner, regioner och skattskyldiga påverkas av åtgärden. För att öka kunskapen om detta föreslås att Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera kommuner och regioner om åtgärden och dess konsekvenser när det gäller incitamenten att sänka skattesatser och undvika höjningar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna bör träda i kraft vid ett årsskifte, och tidigast möjliga tidpunkt är enligt utredningens bedömning efter årsskiftet 2027/2028. Ikraftträdande bör därför vara den 1 januari 2028 och tillämpningen av ändringarna bör därmed första gången avse det beskattningsår som börjar efter den 31 december 2027.

8.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesattnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

I avsnitt 8.1 föreslår utredningen åtgärder som i olika grad är avsedda att utgöra ekonomiska incitament och därigenom styra inriktningen på kommuners och regioners beslut i fråga om skattesattnivån. Det finns även åtgärder som inte syftar till att styra kommunerna och regionerna på det sättet, men som ändå kan påverka utvecklingen av skattnivåerna. Det handlar om åtgärder som syftar till att frigöra resurser för att göra det möjligt att sänka skattesattnivåer, främja en medveten och aktiv plan för lämpliga skattnivåer och genomtänkta beslut när skattesatser höjs, öka möjligheterna till samverkan och samordning av skattesattnivåerna inom ett län och ökade möjligheter till insyn i fråga om valet av skattesattnivåer i kommuner och regioner. I detta avsnitt lämnas sådana förslag.

8.2.1 Krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattnivån

Förslag

I kommunallagen införs ett krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska omfatta även det målet. I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesattnivå.

De mål och riktlinjer, inklusive finansiella mål, som ska finnas i budgeten enligt kommunallagen ska även avse sådant som är av betydelse för hög effektivitet. De finansiella målen i den treåriga planen för ekonomin ska även omfatta sådant som är av betydelse för planen för skattesattnivån.

Utvärderingen av mål och riktlinjer som ska finnas i förvaltningsberättelsen enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning ska även omfatta mål och riktlinjer för hög effektivitet i verksamheterna.

Revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.

Ändringarna i kommunallagen ska träda i kraft den 1 juni 2027 och tillämpas första gången i fråga om budgetar som upprättas

2027 och fastställs för budgetåret 2028 och kommunal verksamhet som bedrivs 2028. Ändringen i lagen om kommunal bokföring och redovisning ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Gällande rätt i fråga om mål för den ekonomiska förvaltningen enligt kommunallagen

I flera statliga utredningar och rapporter har det föreslagits effektiviseringsåtgärder, effektiviseringsstöd och liknande insatser för att utveckla och förstärka kommunsektorns ekonomi, bl.a. som alternativ till att införa andra krav och incitament för att åstadkomma lägre kommunalskatter.¹⁶ För att en kommun eller region ska kunna sänka sin skattenivå eller undvika höjningar av skattesatsen krävs det sannolikt effektiviseringar. Det är troligen svårt att skapa ekonomiskt utrymme för det på annat sätt, utan att det påverkar kvaliteten i verksamheterna eller serviceutbudet. Att ha som målsättning att bedriva kommunala verksamheter så effektivt som möjligt är därför en viktig förutsättning för låga kommunalskatter.

I detta avsnitt beskrivs vad som gäller i fråga om mål och ramar för den ekonomiska förvaltningen och ekonomistyrningen i kommuner och regioner, och vilka krav som faktiskt kan ställas eller vilka förväntningar man kan ha när det gäller effektiviseringar enligt gällande lagstiftning.

God ekonomisk hushållning och balanskravet

Enligt kommunallagen är målet för den ekonomiska förvaltningen att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i verksamhet som bedrivs genom de kommunala företagen (bolag, föreningar och stiftelser). De ska förvalta sina medel så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses, och enligt det s.k. balanskravet ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.¹⁷

God ekonomisk hushållning har inte getts någon exakt definition, men i förarbetena beskrivs det sammanfattningsvis som en målsättning som är en viktig förutsättning för att kommunala verksamheter

¹⁶ Se t.ex. SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 795 f.

¹⁷ 11 kap. 1, 2 och 5 §§ kommunallagen (2017:725), KL.

ska utföras effektivt, ändamålsenligt och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det ska skapa goda förutsättningar för att långsiktigt klara kommunal verksamhet och ekonomi, även vid störningar som t.ex. försämrade skatteintäkter. Det handlar om att ha balans mellan intäkter och kostnader, att vårda och underhålla sina fastigheter och tillgångar, att ha en god framförhållning i den fysiska planeringen och en ändamålsenlig förrådshållning och effektiv organisation. Det anges vidare att en viktig utgångspunkt är att de kommunala medlen ytterst härrör från alla som bor i kommunen och ska användas för invånarnas bästa.¹⁸

God ekonomisk hushållning beskrivs i stor utsträckning utifrån det s.k. generationsperspektivet. Det handlar om att löpande behov och kostnader bör täckas av löpande intäkter och inte finansieras med lån eller att genom att kommunens eller regionens förmögenhet förbrukas för att täcka sådana behov. Detta förhållningssätt innebär att varje generation ska bära sina egna kostnader, och att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Generationsperspektivet innebär att resultatet måste vara tillräckligt stort för att motsvarande servicenivå ska kunna garanteras även för nästkommande generation utan att den ska behöva höja skatten.¹⁹

Balanskravet är tänkt att förstärka och vara en del av kravet på en god ekonomisk hushållning och innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Det anges dock i förarbetena att det bara är en miniminivå. I de flesta fall är det inte tillräckligt för att anses som god ekonomisk hushållning, utan det krävs åtminstone resultatnivåer som ligger på en nivå som reellt konsoliderar ekonomin, dvs. förstärker ekonomin över tid.²⁰

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning är ett generellt krav som behöver anpassas till förutsättningar och behov i den egna kommunen eller regionen. Fullmäktige ska därför enligt kommunallagen besluta om riktlinjer för vad god ekonomisk hushållning ska innebära mer konkret och hur målet kan uppnås. Tanken är att riktlinjerna ska fylla ut det generella kravet med regler och principer i ett strategiskt, långsiktigt

¹⁸ Prop. 2016/17:171 s. 422 f., prop. 2003/04:105 s. 8 f., prop. 1990/91:117 s. 109 f. och 211.

¹⁹ Prop. 2016/17:171 s. 422 f., prop. 2003/04:105 s. 8 f., prop. 1990/91:117 s. 109 f. och 211.

²⁰ Prop. 2011/12:172 s. 14, prop. 2003/04:105 s. 10 f., prop. 1996/97:52.

perspektiv som sträcker sig längre än ett budgetår och längre än den treåriga ekonomiska planen som ska finnas i budgeten.²¹

Mål och riktlinjer i den årliga budgeten

I budgeten ska det framgå hur årets verksamhet ska finansieras, hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid årets slut och finansiella mål av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Finansiella mål ska också anges i den treårsplan för ekonomin som ska finnas i varje budget. Vidare ska budgeten innehålla en verksamhetsplan för året med mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Syftet med att kommuner och regioner ska använda sig av mål och riktlinjer i planeringen är att den kommunala verksamheten och ekonomin ska genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett kort- och långsiktigt perspektiv.²²

Enligt förarbetena är de finansiella målen viktiga mot bakgrund av generationsperspektivet (se ovan). Kommuner och regioner ska genom målen ha en tydlig ambitionsnivå för den finansiella utvecklingen och ställningen, med utgångspunkt i en god ekonomisk hushållning. Exempel som ges på finansiella mål är resultatnivåer utifrån kommande kapacitetsbehov, soliditetsmål och skuldsättning på kort och lång sikt.²³

Redovisning, uppföljning och granskning av den ekonomiska förvaltningen

I förvaltningsberättelsen som ska finnas i årsredovisningar och delårsrapporter ska kommuner och regioner bl.a. beskriva hur verksamheten utvecklas och göra en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning i budgeten har uppnåtts och följts.²⁴

Kravet på en god ekonomisk hushållning är även tänkt att fungera som en utgångspunkt för de kommunala revisorernas gransk-

²¹ 11 kap. 1 § KL, prop. 2016/17:171 s. 423, prop. 2011/12:172 s. 31 f.

²² 11 kap. 6 § KL, prop. 2003/04:105 s. 10 f.

²³ Prop. 2003/04:105 s. 13.

²⁴ 1 kap. 2 §, 4 kap. 1 §, 11 kap. 1, 4, 7 och 8 §§ och 13 kap. 2 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, LKBR.

ning av den ekonomiska förvaltningen.²⁵ Revisorernas uppgift är bl.a. att granska den kommunala verksamheten och pröva om den sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Revisorerna ska också bedöma om resultaten i delårsrapporter och årsredovisningar är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat. Revisionen omfattar både förvaltningsrevision och redovisningsrevision, och i förvaltningsrevisionen ingår att pröva om verksamheten inriktas på de mål som gäller enligt lag och andra föreskrifter och enligt fullmäktiges beslut, och om resultatet av en nämnds verksamhet står i förhållande till resursförbrukningen.²⁶

Kommuner och regioner bör vara skyldiga att eftersträva hög effektivitet i sin verksamhet

Det finns inte något krav på effektivitet i kommunal verksamhet

Som redovisas ovan är kravet på kommuner och regioner när det gäller den ekonomiska förvaltningen att de som en övergripande målsättning ska ha en god ekonomisk hushållning. Det är en generell målsättning med fokus på generationsperspektivet och att den kommunala ekonomin inte ska urholkas, men som i mycket stor utsträckning är tänkt att uttolkas av varje kommun och region utifrån egna behov och bedömningar.

En kommun eller region kan i sina riktlinjer slå fast att god ekonomisk hushållning för deras del innebär att verksamheterna ska bedrivas så effektivt som möjligt. Det är dock inte nödvändigt att göra den tolkningen. I förarbetena anges visserligen att en god ekonomisk hushållning är en viktig förutsättning för att kommunala verksamheter ska utföras effektivt, ändamålsenligt och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det är dock inte samma sak som att det krävs effektivitet enligt den principen. Som en jämförelse gäller för statens verksamhet enligt budgetlagen att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas.²⁷

I många sammanhang, inte minst i de förslag som syftar till att underlätta och ge stöd till effektiviseringsarbete i kommuner och regioner, finns resonemang som tycks utgå från att samma krav som

²⁵ Prop. 1990/91:117 s. 211.

²⁶ 12 kap. 1 och 2 §§ KL, prop. 2016/17:171 s. 432.

²⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

gäller i statlig verksamhet också gäller för kommuner och regioner. Det förutsätts många gånger att kommuner och regioner strävar efter att genomföra de effektiviseringsåtgärder som står till buds, och det är givetvis något som många kommuner och regioner ser som relevant att göra, eftersom det ytterst bör ligga i invånarnas intresse. Det finns dock inte något lagreglerat krav på dem att göra det.

Det går att se skillnader i avvikelser från strukturellt förväntade kostnader, vilket tyder på att det finns outnyttjade effektiviseringsmöjligheter i många kommuner och regioner. Även det faktum att det är relativt ovanligt att skattesatser sänks talar för att det kan finnas utrymme för mer effektivisering i ett antal kommuner och regioner, även om ökad effektivitet inte direkt behöver leda till en sänkning av skattesatsen.²⁸

Varken när kravet på god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen eller när det senare infördes krav på riktlinjer och mål diskuterades att införa krav på att den kommunala verksamheten ska bedrivas effektivt. Ett sådant förslag lämnades dock av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.²⁹ Den utredningen föreslog som en del av en större reform av ekonomistyrningen bl.a. ett krav på kommuner och regioner att utforma sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt och uppnå en hög effektivitet och att anta mål och riktlinjer för hur det kunde uppnås. Regeringen fann dock att det inte framkommit några skäl för en så omfattande reform och detaljreglering av hela ekonomistyrningen som utredningen föreslog och gick därför inte vidare med det förslaget.

Generationsperspektivet innebär, som beskrivs ovan, att framtida generationer inte ska behöva betala för tidigare generationers förbrukande. Kravet på god ekonomisk hushållning, balanskravet och andra regler för ekonomistyrningen syftar i stor utsträckning till att säkerställa ett sådant förhållningssätt i den ekonomiska förvaltningen. Generationsperspektivet handlar dock också om att varje generation ska bära sina egna kostnader, vilket inte enbart bör betyda att kommande generationer ska slippa bära kostnader för nutidens förbrukning utan också att nuvarande generationer inte ska belastas med att finansiera mer än kommande generationer. Utredningen anser att det finns en risk att generationsperspektivet innebär alltför stort fokus

²⁸ Se avsnitt 5.2.2. Se även SOU 2021:75 s. 118 om att ett mindre antal kommuner i en enkätundersökning som den utredningen genomförde svarade att de i sina riktlinjer tolkar god ekonomisk hushållning som att det handlar om kvalitet och effektivitet i verksamheterna.

²⁹ SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*, s. 222 f., prop. 2022/23:119 s. 15.

höga resultatnivåer. Det kan leda till en överdriven försiktighet och en strävan enbart efter att bevara kommunala intäktsnivåer och verksamheter, på bekostnad av effektivitetstänkande och varsamhet med invånarnas resurser i syfte att begränsa skatteuttaget från nuvarande generationer. Ett alltför högt skatteuttag kan innebära att nuvarande generation står för en större del av finansieringen än vad som egentligen är rimligt utifrån ett generationsperspektiv. Kommunens eller regionens intäkter härrör ytterst från invånarna och bör därför användas för deras bästa och så effektivt som möjligt. Beskattningsutrymmet är inte oändligt och att ta större utrymme i anspråk än en kommun eller region egentligen skulle behöva skapar mindre utrymme för kommuninvånarna att själva bestämma över användningen av sina resurser.

Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör införas ett krav på att kommuner och regioner, på samma sätt som gäller för staten, ska eftersträva hög effektivitet i verksamheten. Kravet bör införas i samma bestämmelse som god ekonomisk hushållning i kommunallagen, och bör liksom det kravet vara en målsättningsregel, vilket framgår av rubriken till bestämmelsen. Avsikten är alltså inte att det ska förstås som en rättsregel som ska göra det möjligt att överklaga kommunala beslut för att få en laglighetsprövning av om innehållet i beslutet överensstämmer med kravet på att eftersträva hög effektivitet.

Ett krav på effektivitet innebär inte krav på nedskärningar

Ett effektivitetskrav är inte tänkt att innebära att kommuner och regioner måste sänka sina ambitioner när det gäller kvalitet i verksamheten eller vilken verksamhet de ska bedriva. Syftet är alltså inte att det ska införas krav på att verksamheter och personal måste rationaliseras och skäras ned.

Begreppet effektivitet innefattar både produktivitet och kvalitet, dvs. både kostnad per producerad enhet (vårddygn i omsorgsboende, hemtjänststimme, undervisningstimme eller t.ex. producerad DRG-poäng³⁰ i vården) och kvalitet, dvs. vilken nytta insatsen gör. Effektiviteten kan höjas genom att det produceras mer inom ramen för befintliga resurser, att kostnaderna minskar men produktionsnivån

³⁰ DRG-poäng är ett mått där patienternas vård delas in i diagnosrelaterade grupper utifrån vårdtyngd. Syftet är att följa vårdtyngden relativt resursförbrukningen för att kunna jämföra kostnaderna med avseende på vårdtyngden mellan olika kliniker, sjukhus och regioner.

är oförändrad eller att kvaliteten ökar inom ramen för nuvarande produktion och kostnader. Det handlar sammanfattningsvis om åtgärder som möjliggör samma service och kvalitetsnivå med lägre resursåtgång.

Effektivitet är relativt enkelt att analysera och förstå i linjeverksamheter med produktion av standardiserade tjänster med etablerade utfallsmått. I andra verksamheter kan det vara svårare att analysera effektivitet, särskilt om det inte finns tillgång på jämförbara mått, vilket ofta är fallet med kommunala verksamheter.

Kommunernas och regionernas uppgifter är dock inte bara att tillhandahålla service utan också att avgöra vilken verksamhet som ligger i kommuninvånarnas intresse att ha tillgång till, bl.a. utifrån en avvägning mot vad som är rimliga kostnader. Ett krav på att eftersträva hög effektivitet är dock inte avsett att begränsa rätten att bestämma över vilka åtaganden man gör i en kommun eller region, dvs. vilken frivillig verksamhet som ska bedrivas och vilken ambitionsnivå man ska ha för de obligatoriska uppgifterna. Avsikten med förslaget är att effektivitetsperspektivet ska finnas med i beslutsfattandet i fråga om vilka verksamheter som ska bedrivas, men också och att de verksamheter som det beslutas om bedrivs så effektivt som möjligt.

Utifrån denna beskrivning av vad som menas med effektivitet är det tydligt att en effektiv kommunal verksamhet inte står i motsats till ändamålsenlighet, regelefterlevnad eller hög kvalitet. Det handlar i stället om att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med de föreskrifter som gäller och med beslutad kvalitetsnivå men med minsta möjliga resursanvändning utifrån vad som är ändamålsenligt på lång sikt.

Effektivitetskravet bör omfattas av mål och riktlinjer

Som beskrivs ovan ska varje kommun och region konkretisera vad god ekonomisk hushållning innebär för dem, dels i långsiktiga riktlinjer, dels i en ettårig verksamhetsplan i budgeten. De ska också ange finansiella mål av betydelse för god ekonomisk hushållning för budgetåret och i den treåriga ekonomiska planen.

Kravet på att eftersträva hög effektivitet bör omfattas av dessa riktlinjer och mål och konkretiseras utifrån behov och förutsättningar på samma sätt som i fråga om god ekonomisk hushållning. Det är av stor betydelse inte minst för att det ska vara möjligt för revisorerna att följa upp och utvärdera arbetet.

Målen bör vara långsiktiga och ha som syfte att följa effektiviteten. Med det menas en kombination av kvalitetsmål och mål för produktivitet eller kostnader. Det är viktigt att varje kommun och region formulerar mål som är relevanta utifrån sina egna förutsättningar. Kvalitetsmål bör baseras på resultat från verksamheterna. Exempel på sådana mål inom de pedagogiska verksamheterna kan vara meritvärden och andel behöriga till vidare utbildning. Inom sjukvården kan det gälla överlevnad efter operationer, åtgärdbar dödlighet och andel vårdskador, men målen kan även gälla brukarbedömningar och resultat av enkäter samt tillgänglighet och väntetider.

Kommunen eller regionen kan med fördel göra jämförelser med andra kommuner och regioner, men även följa sin egen utveckling över tid. Mål för produktivitet och kostnader kan exempelvis handla om strukturerade kostnader och nettokostnadsavvikelse jämfört med strukturellt förväntade kostnader i olika verksamheter, kostnad per invånare relativt andra jämförbara kommuner eller regioner, eller kostnad per producerad DRG-poäng inom vården³¹.

Krav på att ha en plan för nivån på skattesatsen

Som utredningen konstaterar i avsnitt 5.2.2 finns det sannolikt kommuner som har en så stark ekonomi att det skulle finnas ekonomiskt utrymme för dem att sänka skattesatsen. Förslaget om krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet bör kunna leda till att det skapas sådant ekonomiskt utrymme i fler kommuner och regioner.

Att effektiviseringar leder till att resurser frigörs så att det finns ekonomiskt utrymme för skattesänkningar är dock inte någon garanti för att skattesatserna faktiskt sänks eller hålls på en låg nivå. Det är en öppen fråga hur ett ekonomiskt utrymme som uppstår t.ex. genom effektiviseringar används. Det är något som varje kommun och region själv tar ställning till, och det har visat sig relativt ovanligt att kommuner och regioner väljer att sänka skattesatsen. Det kan givetvis vara ekonomiskt förnuftiga bedömningar som ligger bakom de besluten, t.ex. att resurser behövs för andra verksamheter eller nödvändiga investeringar. Det kan dock också handla om en onödigt stor

³¹ DRG = diagnosrelaterade grupper, används för att kunna jämföra kostnader med avseende på vårdtyngd.

ekonomisk försiktighet eller om starka incitament att använda tillgängliga medel till andra satsningar, på bekostnad av en begränsning av resursuttaget från kommuninvånarna. Att det finns olika anledningar till att kommuner och regioner väljer att inte sänka skattesatsen trots att det finns utrymme för det diskuteras i avsnitt 5.2.2.

Långsiktig plan för skattesatsen som stöd och prioritering

Ett framgångsrikt tillvägagångssätt för en kommun eller region som strävar efter lägre skattesatser är att ha en genomtänkt plan för detta arbete.³² Det är dock enligt utredningens iakttagelser ovanligt att kommuner och regioner har en uttalad målsättning eller plan för vilken skattenivå de ska ha. Det tycks sällan ingå i långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning eller som en del av de finansiella målen.

Det är däremot vanligt med finansiella mål som handlar om resultatnivåerna. Det ligger helt i linje med vad som enligt gällande regler är avsikten med riktlinjer och mål och kravet på en god ekonomisk hushållning, dvs. att ha en långsiktigt genomtänkt ekonomi med beredskap för framtida behov. Resonemangen i förarbetena till kommunallagen går i mångt och mycket ut på att kommunerna och regionerna behöver lägga stort fokus på sina resultatnivåer för att kunna hantera både förutsedda och oförutsedda situationer och behov som kan uppstå.³³ I det perspektivet är en tillräckligt hög resultatnivå självklart en viktig målsättning för att en god ekonomisk hushållning ska kunna upprätthållas.

Utredningen ser dock att det finns en risk för att det läggs alltför stor vikt vid resultatnivåer på bekostnad av andra ekonomiska aspekter. Det kan därför finnas ett behov av att balansera dagens huvudsakliga inriktning på resultatmål mot andra ekonomiska målsättningar. Det borde t.ex. vara en självklar utgångspunkt och målsättning för den kommunala ekonomiska förvaltningen att inte ta i anspråk mer av invånarnas resurser än vad som är nödvändigt för att uppfylla de krav som finns på den kommunala servicen. Det vilar också ett stort ansvar på kommunerna och regionerna, som utgör en betydande del av samhällsekonomin i stort, att genom sina planer och beslut bidra till en god utveckling för hela landet. Kommuner och regioner bör

³² Se avsnitt 5.2.

³³ Se ovan i avsnittet om krav på den ekonomiska förvaltningen enligt kommunallagen.

därför vid sidan av mål för resultatnivåerna även ha ett långsiktigt mål för nivån på skattesatsen och en beskrivning av hur den nivån ska nås. Det finns därför skäl att införa ett krav på att de långsiktiga riktlinjerna som fullmäktige beslutar om även ska innehålla en plan för vilken skattenivå kommunen eller regionen ska ha.

Ett krav på en plan för skattenivån skulle också kunna fungera som ett stöd för förtroendevalda som ser behov av att genomföra nödvändiga men mindre populära åtgärder. Om det finns en långsiktig plan som måste följas kan det vara något att hänvisa till för att kunna genomföra sådana beslut.

*Kommuner och regionen inom ett län
bör samarbeta om nivån på skattesatsen*

Ytterligare ett skäl för en skyldighet att ha en plan för skattesatsnivån i de långsiktiga riktlinjerna, som därmed är möjlig för andra att ta del av, handlar om behovet av samarbete mellan kommunerna och regionen inom ett län när det gäller skattenivåerna. Skattesatsen som beslutas i en enskild kommun och i en enskild region har betydelse för den inkomstskatt som invånarna i kommunen ska betala. Det är dock de sammanlagda skattesatserna i kommunen och regionen, dvs. den totala kommunala skattesatsen, som gäller när den enskilda skattebetalarens skatt ska beräknas. Regionen och kommunerna inom länet har alltså samma individer som skattebas. Trots det finns det inte någon skyldighet för dem att informera varandra om sina skattesatsplaner eller att samråda eller samordna sina beslut om skattesatser, och under utredningens arbete har det framkommit att diskussioner om nivån på skattesatser på längre sikt sällan förs.

Enligt utredningens bedömning skulle ett samarbete och en diskussion mellan regionen och kommunerna inom ett län i fråga om de totala skattesatsnivåerna för invånarna ha stor betydelse för att lämpliga skattesatsnivåer ska kunna beslutas. En skyldighet för varje kommun och region att ta fram planer för skattesatsnivån bör därför även fungera som underlag för sådant samarbete inom länet, och därmed mer samordnade och gemensamt genomtänkta skattenivåer för invånarna som utgör den gemensamma skattebasen.

Planen för skattesatsen ska vara relevant utifrån förutsättningar och ambitionsnivå

Mot bakgrund av de olika skäl som redovisas ovan bör det införas ett krav på att varje kommun och region ska ha en plan för sin skattenivå. Planen bör tas in i de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, som även föreslås omfatta det nya effektivitetskravet. Planen för skattenivån bör även ingå i den treåriga planen för ekonomin med finansiella mål som ska finnas i budgeten.

Nivån på skattesatsen bör planeras utifrån faktorer som är relevanta i den enskilda kommunen och regionen. Avsikten är inte att det ska påverka kommuner och regioner att sträva efter att hålla en lägre service eller kvalitet i verksamheten än vad som beslutas på lokal och regional nivå. Tanken är inte heller att det ska medföra lägre grad av investeringar än vad som behövs enligt kommunens eller regionens bedömningar. Både servicenivån och investeringarna bör dock i strategiska beslut tydligare vägas mot skattenivån och samhällsintresset av lägre inkomstskatter. En aspekt som även bör beaktas är att en låg skattesats i en kommun eller region ger ett större utrymme för att genomföra en eventuell höjning om nya behov eller ekonomisk obalans skulle uppstå. Ju högre skattesatsen är desto mindre torde utrymmet vara för en höjning.

I planen för skattesatsen bör varje kommun och region alltså göra en egen bedömning av vad som är önskvärt på lång sikt utifrån kommunens eller regionens ekonomiska förutsättningar. Kommuner och regioner bör själva välja tidshorisont för planen men enligt utredningens bedömning bör den minst omfatta en mandatperiod för att bli tillräckligt långsiktig och meningsfull. Nivån på skattesatsen bör också om kommunen eller regionen väljer det kunna anges som en inriktning snarare än en specifik nivå.

Ett krav på att ha en plan för skattenivån är inte detsamma som ett krav på att planera för skattesänkningar eller krav på att ha så låg skattesats som möjligt. Det finns kommuner som redan har så låg skattesats att det inte är befogat med ytterligare sänkningar, och å andra sidan finns kommuner och regioner som har skäl för att ha högre skattenivåer med anledning av lokala eller regionala beslut om att ha högre ambitionsnivåer i sina verksamheter. Det bör därför ges möjlighet för varje kommun och region att själv avgöra hur planen för skattenivån bör se ut, men inriktningen torde bli att inte ha ett

högre skatteuttag än vad som krävs för att med en effektiv verksamhet tillhandahålla välfärdstjänster och service till sina invånare och med tillräcklig beredskap för framtida behov.

Uppföljning, utvärdering och granskning

För att kunna följa upp om de nya kraven på att eftersträva hög effektivitet och att ha planer för skattesatsnivån får effekter i verksamheter och ekonomiska resultat bör det införas krav på att förvaltningsberättelsens uppföljning och utvärdering ska omfatta även de nya kraven som ska anges i budgetens mål och riktlinjer. För att ytterligare förstärka möjligheterna till granskning bör det ingå i revisorernas uppgifter att pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.

Proportionalitetsbedömning av krav på att eftersträva effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån

Att införa krav på att eftersträva hög effektivitet och ta fram riktlinjer för det och att ha en plan för skattesatsnivån innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Även krav på innehållet i förvaltningsberättelsen och revisorernas granskningsuppgifter är sådana inskränkningar. Syftet med åtgärderna som föreslås är att det ska kunna frigöras resurser och ska utrymme för skattesänkningar eller för andra behov i kommunen eller regionen, och att kommuner och regioner ska ha ett genomtänkt arbete för och kontinuerligt bedöma vad som är en lämplig skattesatsnivå på kort och lång sikt. Avsikten är också att planer för skattenivån i kommuner och regioner ska bidra till samarbete och information inom ett län när det gäller de totala skattesatserna för invånarna.

Det handlar inte om krav på att uppnå högsta möjliga effektivitet, utan om att sträva efter det, och inte heller krav på att ha en viss skattesatsnivå. Riktlinjer och planer ska fortfarande utformas av kommuner och regioner själva. Utredningen bedömer därför att det åtgärderna utgör begränsade inskränkningar i självstyrelsen och att fördelarna med att genomföra dem väger upp det intrång som de innebär i kommunernas och regionernas självbestämmande. Åtgärderna bedöms därför som proportionerliga.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt men tidpunkten bör anpassas till budgetprocesser och planering för verksamheterna i kommunerna och regionerna.

Tidigast möjliga tidpunkt för ikraftträdande, med hänsyn till sedvanliga beredningstider, är enligt utredningens bedömning den 1 juni 2027. Ett ikraftträdande den tidpunkten skulle innebära att de budgetbeslut med riktlinjer och mål och planer för verksamheten som upprättas under 2027 och fastställs för budgetåret 2028 kommer omfattas av lagen, under förutsättning att de besluten tas efter den 31 maj 2027. Utredningen bedömer att det skulle gälla samtliga kommuner och regioner, eftersom det är osannolikt att någon fastställer budgeten före det datumet.

Lagens tillämpning måste dock också anpassas till att det när lagen träder i kraft bedrivs verksamheter enligt budgetbeslut som planerats och bestämts året före, och därför bör det i övergångsbestämmelser föreskrivas att ändringarna ska tillämpas första gången i fråga om verksamhet som bedrivs 2028 och budget som avser det budgetåret. Det skulle innebära att lagen inte tillämpas på de budgetar som gäller budgetåret 2027 och den verksamhet som bedrivs när lagen träder i kraft, dvs. sådant som fastställts och planerats i budgetbeslut före ikraftträdandet.

När det gäller ändringar i fråga om förvaltningsberättelsens innehåll bör lagen träda i kraft den 1 januari 2028 och således tillämpas för räkenskapsåret 2028.

8.2.2 Skyldighet för kommuner och regioner att motivera en höjning av skattesatsen

Förslag

Det införs en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten.

Lagändringen ska träda i kraft den 1 juni 2027 och tillämpas första gången för budget som upprättas och fastställs för budgetåret 2028.

Varje kommun- och regionfullmäktige fastställer varje år vilken skattesats som ska gälla för den kommunala inkomstskatten under det följande året och anger det i sitt budgetbeslut. Det finns utöver skattesatsen ett antal uppgifter som enligt kommunallagen ska anges i budgeten, men det finns inte något krav på motivering i någon del.³⁴ I förvaltningslagen finns bestämmelser om motivering av vissa beslut men de bestämmelserna gäller inte alla slags beslut i kommuner och regioner, t.ex. inte budgetbeslutet eller några delar som ingår i det som exempelvis skattesatsen.³⁵

Skattesatsen bestäms sannolikt i de flesta fall efter en samlad bedömning av intäktsbehovet, och det kan knappast förväntas att det alltid går att ange exakt vilka omständigheter som varit avgörande. Vilken skattesats som beslutas får dock konsekvenser. Om en kommun väljer att höja skattesatsen bör kommuninvånarna kunna förvänta sig att det har föregåtts av noggranna överväganden och en bedömning av om det finns andra möjliga åtgärder som alternativ till en skattehöjning. Utredningen bedömer att det finns ett intresse av att sådana diskussioner och överväganden blir synliga i budgetbeslutet. En öppen redovisning av skälen skulle ge bättre förutsättningar för utvärderingar och ansvarsutkrävande.

Det finns ingenting som hindrar att en kommun redovisar sina skäl för en skattehöjning i budgetbesluten i dag. Det är dock ovanligt att det görs. Utredningen anser därför att ett lagreglerat krav på att redovisa motiveringen till en skattesatshöjning i budgetbeslutet bör övervägas. Förutom de fördelar som redan nämnts, skulle en sådan skyldighet innebära att beslutsfattarna även inför sig själva måste klargöra vilka alternativa åtgärder som finns och varför en skattehöjning ändå behövs. Det skulle bidra till genomtänkta, medvetna och noggrant övervägda beslut.

Ett krav på att motivera en skattesatshöjning skulle innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen i och med att kommunen inte själv får avgöra om den ska redovisa en motivering eller inte. Mindre ingripande åtgärder skulle t.ex. kunna vara att uppmuntra till att på frivillig väg redovisa en motivering. Det är dock inte troligt att det skulle vara tillräckligt för att uppnå ändamålen som beskrivs ovan. För att åstadkomma att de kommuner som höjer skatten redovisar en skriftlig motivering är det enligt utredningens bedömning nöd-

³⁴ 11 kap. 5–6 §§ KL.

³⁵ 1, 2 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

vändigt att införa en skyldighet i lag. Åtgärden är en begränsad inskränkning i självstyrelsen som enligt utredningen uppvägs av syftet bakom åtgärden.

Det kan diskuteras om ett krav på motivering även borde omfatta en sänkning av skattesatsen. Utredningen ser dock inte att det finns något större behov av sådan information, och det bör inte heller införas regler som gör det krångligare för kommuner och regioner som vill genomföra skattesänkningar. Dessutom bör administrativa krav minimeras så långt det går. Det finns därför enligt utredningen inte tillräckliga skäl för att kräva motiveringar av sänkta skattesatser. Varje kommun avgör dock själv om det ska ges en motivering i budgeten till varför de väljer att sänka skatten.

Det bör alltså införas ett krav på motivering av skattesatshöjningar i budgeten, och det bör finnas i kommunallagen tillsammans med övriga bestämmelser om innehållet i budgeten.

Enligt kommunallagen har varje kommunmedlem rätt att överklaga ett beslut av fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd, m.fl., och få lagligheten av beslutet prövad av förvaltningsrätten (s.k. laglighetsprövning).³⁶ Domstolen kan inte ändra ett beslut, men det ska upphävas bl.a. om det inte har kommit till på lagligt sätt eller strider mot lag eller annan författning.³⁷

Skattesatsen ingår i budgetbeslutet som fattas av fullmäktige och som alltså kan laglighetsprövas. Avsikten är inte att det föreslagna kravet på att i budgeten redovisa en motivering till en höjning av skattesatsen ska ändra på den ordningen, utan tanken är att domstolen även fortsättningsvis bara ska kunna pröva beslutets laglighet enligt grunderna för upphävande i 13 kap. KL.

Lagändringen bör träda i kraft samtidigt med övriga ändringar i kommunallagen som föreslås i det här avsnittet, dvs. den 1 juni 2027. Samma övergångsregler som beskrivs för de lagändringsförslagen behövs även för den här ändringen.

³⁶ 13 kap. 1 och 2 §§ KL. Det gäller dock inte om beslutet kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning enligt någon annan författning (13 kap. 3 § KL).

³⁷ 13 kap. 8 och 9 §§ KL.

8.2.3 Ett standardiserat mått för justerad skattesats

Förslag

Regeringen ger i uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats för kommuner och för regioner.

Det finns omfattande möjligheter för kommuner och kommuninvånare att jämföra kommunala nyckeltal och detta ger en bra grund för samhällsdebatt och ansvarsutkrävande. Det är lätt att jämföra kommunala skattesatser, men samtidigt kompliceras detta av att ansvaret har olika fördelning mellan kommuner och regioner i olika län. Kommuner och regioner delar på skattebas och skatt till kommuner och regioner utgör sammanlagt kommunala inkomstskatter som invånarna ska betala, men de är två olika demokratiska organisationer med olika uppdrag. Om skattesatsen är hög i en region eller kommun så vet invånaren troligen inte om det beror på att kommunen eller regionen har hög skattesats eftersom ansvaret mellan kommuner och region skiljer sig mellan olika delar av landet, vilket också har betydelse för skattesatsen.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har skapat ett nyckeltal för justerade skattesatser för regioner. Nyckeltalet ska ge en bättre möjlighet till jämförelser av skattesatser mellan regioner på lika villkor. Nyckeltalet används av regionerna för att jämföra skattesatserna. Utredningen bedömer dock att de nuvarande nyckeltalen har vissa tillkortakommanden. Dels är metoden och underlaget för beräkningarna inte helt transparenta, dels täcker nyckeltalen i dag endast regionernas skattesatser.

Då metoden och underlagen för beräkningarna inte är transparenta, är det svårt att veta exakt hur uppgifterna om justerad skattesats ska tolkas. Beräkningarna uppdateras årligen och justeringarna för verksamhet som varierar mellan regioner görs årligen vilket innebär att storleken på justeringarna varierar mellan åren. Detta kan i sin tur innebära att skillnaderna i justerade skattesatser kan vara olika mellan två regioner under två år även om ingen av regionerna har ändrat skattesats.

Uppgifter om justerad skattesats omfattar inte kommunerna. Utredningen bedömer att nyckeltal skulle vara till nytta även för

kommuner som vill kunna jämföra sig med andra. Av dessa skäl anser utredningen att det bör ges ett uppdrag till RKA att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats.

8.3 Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt

För att det ska vara möjligt att sänka kommunala skattesatser krävs det att det frigörs ekonomiskt utrymme för det, vilket utredningen konstaterat i avsnitt 5.2.2. Om skattesänkningar inte ska påverka service och kvalitet i välfärdstjänsterna måste kostnaderna minska genom att verksamheter bedrivs mer effektivt och att resurser bara används till uppgifter som är nödvändiga att utföra, antingen för att det är obligatoriska uppgifter eller för att det gäller frivillig verksamhet som kommunen beslutat om. Det är också nödvändigt att andra orsaker till att kommuner och regioner kan ha onödiga eller omotiverat höga kostnader identifieras och åtgärdas.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.1 en skyldighet för kommuner och regioner att eftersträva hög effektivitet i syfte att frigöra resurser och möjliggöra skattesänkningar. Det ligger dock utanför den här utredningens uppdrag att lämna förslag om mer konkreta effektiviseringar som bör göras, kostnadsminskningar och finansieringsfrågor i övrigt. I det här avsnittet redovisas dock bedömningar i fråga om andra typer av statliga insatser. Det handlar om sådant som i ett bredare perspektiv har påverkan på förutsättningarna för kommunsektorns ekonomi och behovet av skattehöjningar, inte minst till följd av den demografiska utveckling som sannolikt kommer behöva hanteras av staten, regionerna och kommunerna gemensamt för att ge realistiska förutsättningar för välfärdsverksamheterna med så låga kommunalskatter som möjligt.

8.3.1 Särskilt om regionernas skattesatsnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas

I det här avsnittet redovisas ett behov av särskilda åtgärder när det gäller regionsektorns skattenivåer. Kommunalskatteökningar under de senaste decennierna beror till helt övervägande del på regionernas

skattesatser och inte kommunernas. För att kunna identifiera lämpliga åtgärder och incitament till sänkta regionskattesatser är det utredningens bedömning att det bör undersökas vad skatteökningarna beror på, om det har samband med ökande vårdkostnader och om finansieringsansvaret är lämpligt utformat, särskilt i fråga om nya och avancerade terapier. Det bör också utredas och göras bedömningar av vilka tester, behandlingar och andra vårdåtgärder som det är rimligt att erbjuda med offentlig finansiering och hur sådana prioriteringar inom vården bör göras.

Det är framför allt regionskatterna som ökar

I avsnitt 3.2 redovisas hur nivån på kommunalskatterna har utvecklats över tid, och där framgår att det framför allt är i regionerna och inte i kommunerna som skattenivåerna har höjts. De senaste 25 åren har skattesatserna ökat i samtliga regioner samtidigt som den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna har legat relativt konstant under hela perioden.

Dessa skillnader skulle kunna tala för att åtgärder med incitament till lägre skattesatser borde riktas särskilt mot regionsektorn. Regionernas verksamhet består dock till klart övervägande del av hälso- och sjukvården. Kostnaderna för sjukvården har ökat i snabbare takt än vad som kan förklaras av befolkningsökningen, samtidigt som kostnaderna för kommunernas äldreomsorg som jämförelse ökat i långsammare takt än vad som enbart föränsas av livslängden och antalet äldre. En särskild skarp åtgärd för lägre skattenivåer som är riktad mot regionsektorn skulle därför riskera att få negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården.

Att införa åtgärder som riktas mot regionernas skattesatser skulle kunna påverka vården negativt och skulle kunna vara skäl för att i stället undanta regionsektorn från åtgärder för att främja skattesänkningar. Det skattebromssystem som arbetats fram av utredningen innebär dock inte något förbud mot skattehöjningar och tvingar inte fram skattesänkningar. Systemet, bör om det införs, därför gälla för både kommuner och regioner. Samtidigt bedömer utredningen att det finns anledning att göra närmare analyser och undersökningar av hur vårdkostnaderna har utvecklats och hur det påverkar regionernas ekonomi och val av skattenivåer. Sådana undersökningar ligger utanför

den här utredningens uppdrag, men några aspekter som är utredningen bedömer som relevanta att undersöka redovisas i det följande.

Vård med lågt värde utförs, kostnaderna ökar med nya behandlingsmetoder och gamla metoder lever kvar

Utvecklingen inom vården går snabbt. Forskning och utvecklingen av tekniska framsteg ger möjligheter till alltmer avancerad vård i form av effektivare och skonsammare behandlingsmetoder och nya terapiformer. Detta gör att fler invånare kan behandlas med goda resultat och skonsamma behandlingsmetoder, och allt högre upp i åldrarna. Förutom möjligheten att behandla ett ökat antal patienter kräver utvecklingen ny teknisk utrustning, specialutbildad personal och specialanpassade lokaler, vilket sammantaget innebär att hälso- och sjukvårdskostnaderna drivs uppåt.

Samtidigt som nya och dyra behandlingsmetoder och terapier växer fram har det visat sig svårt att dra ned kostnaderna genom att utmönstra gamla metoder. Vissa delar av den vård som bedrivs i dag är så kallad lågvärdevård. Det handlar om tester, undersökningar och behandlingar som ger liten eller ingen nytta för patienten, eller där nyttan inte överstiger riskerna eller åtgärderna till och med kan skada patienten samtidigt som nyttan är begränsad. Exempelvis gäller det överdiagnostik, övertestning och överbehandling.

Ökande förväntningar följer av högre standard

I takt med en allt högre materiell standard och ökande realinkomster för hushållen, ökar också individers förväntningar på de offentliga välfärdstjänsterna. Efterfrågan på hälso- och sjukvård ökar både i takt med stigande välstånd och när nya och bättre terapier utvecklas. Som vi skrivit tidigare i rapporten lägger länder med hög BNP en större andel av BNP på hälso- och sjukvård och utvecklingen på lång sikt visar att BNP-tillväxt i ett land har lett till att en ökad andel av kostnaderna lagts sjukvård. Svensk sjukvård ligger i framkant gällande medicinska resultat och kostnaderna förväntas med stor sannolikhet att fortsätta öka i takt med att BNP ökar.³⁸ Allt detta kan leda

³⁸ Se bland annat: the Observatory (2023) *Sweden Health System Review*, Rehnberg C (2019) *Vem vårdar bäst?* Eller Gralen K (2019) *Hälso- och sjukvårdsutgifternas utveckling i Sverige*.

till en diskrepans mellan vad som kan tillhandahållas av de skattefinansierade systemen, och invånarnas önskemål och krav på välfärdsproduktionen.

Konsekvenser av det ökande kostnadstrycket inom vården

Det som nu redovisats om bl.a. dyrare behandlingar, fler patienter till följd av bättre behandlingsmöjligheter, onödiga vårdinsatser som lever kvar och en allt högre förväntan på vården är förklaringar till att kostnaderna inom hälso- och sjukvården ökar och en trolig orsak till regionernas allt högre skatter. Det finns mycket som tyder på att utvecklingen kommer fortsätta i samma riktning, vilket kan få konsekvenser för vårdverksamheten om inte resurserna till vården ökar.

Det kan handla om sämre tillgång till nya terapier, ökande väntetider och vårdköer och, inte minst i fråga om vård som kan anstå. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska den som har störst behov av vård prioriteras, och i och med att möjligheten att behandla svåra sjukdomar ökar och fler kan få bot och lindring, leder det till att övrig vård kan få stå tillbaka ännu mer.³⁹

Det handlar också om ett allt större behov av prioriteringar inom vården. Prioriteringar handlar om bedömningar, och det finns en risk att behovsbedömningar och prioriteringar görs olika i olika regioner och därmed minskar förutsättningarna för likvärdig vård i hela landet.

En utveckling mot längre vårdköer kan i sin tur få till följd att en större andel av befolkningen i stället kommer att finansiera sjukvården privat. En sådan utveckling har varit tydlig i ett antal europeiska länder, exempelvis Storbritannien, där den privata vården snabbt vuxit, delvis som ett resultat av längre väntetider inom National Health Service (NHS)⁴⁰.

³⁹ Enligt 3 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ges företräde till vården.

⁴⁰ NHS är Storbritanniens offentligt skattefinansierade sjukvårdssystem.

Behov av att utreda frågor om prioritering och resurser till vården

Det skulle sannolikt kunna få negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården om det för närvarande skulle införas alltför skarpa åtgärder riktade mot regionernas möjligheter att justera skattesatsen, om nivån på statsbidragen samtidigt hålls oförändrad. Samtidigt som åtgärder vidtas för att förändra incitamenten bör även övergripande principfrågor när det gäller kostnadsutvecklingen, resursbehov och finansiering av vården ses över och konsekvenserna av olika handlingsalternativ analyseras. Sådana undersökningar och analyser ligger utanför den hur utredningens uppdrag, men följande punkter anser utredningen att det finns ett särskilt behov av att se över:

- Målet bör vara att minska vårdinsatser som inte är nödvändiga för en god vård, för att på det sättet kunna rikta resurser mot vård som faktiskt gör skillnad för patienten. Sådana prioriteringar kan inte göras inom respektive region utan måste tas fram för riket som helhet. Det bör också göras en analys och bedömning på nationell nivå i fråga om vad som bör finansieras inom ramen för det offentliga åtagandet. Vissa åtgärder kanske bör prioriteras bort helt av offentliga vårdgivare, eller eventuellt erbjudas på annat sätt, t.ex. mot privat finansiering.
- De nya och kostsamma behandlingsmetoderna utvecklas i snabb takt, och det bör tas ett samlat grepp om frågan hur de särskilt kostsamma terapierna ska finansieras. Ska det vara ett ansvar för respektive region, och hur säkerställs det i så fall att skatterna inte ökar orimligt mycket? Ska det i stället fastställas principer för en fördelning av kostnaderna mellan staten och regionerna? Eller kan det göras på något annat sätt?
- När staten höjer nivån på det generella statsbidraget fördelas ökningen sedan lång tid tillbaka med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna. Det finns ingen reglering för hur fördelningen ska göras, och det har vid enstaka tillfällen förekommit annan fördelning.⁴¹ Att fortsätta tillämpa samma proportioner över tid är problematiskt på flera sätt. För det första är fördel-

⁴¹ Exempelvis de tio så kallade välfärdsmiljarderna som beslutades under flyktingkrisen fördelades under en begränsad tid med 80 procent till kommunerna och 20 procent till regionerna eftersom kommunerna hade en särskild roll under den akuta krisen. Under fem års tid gjordes dock en omfördelning som återgick till de gängse 70/30.

ningen av kostnadsmassan inte längre 70/30 utan snarare närmare 63/37. För det andra bör fördelningsprincipen inte nödvändigtvis utgå från dagens kostnadsfördelning utan snarare utifrån behovet av medel, som kan skilja sig mellan olika år beroende på externa faktorer. Regionernas kostnadsutveckling har växt i takt med större innovation, kostnadsutveckling och efterfrågan på vård, vilket inte speglats i utvecklingen av statsbidrag och därigenom sannolikt också skapat ett tryck på ökade skattesatser. Utredningen anser därför att fördelningen av tillskott till de generella statsbidragen bör vara mer anpassade till den verksamhet som påverkas av samhällsförändringar eller demografiska förändringar snarare än att fördelningen med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna ska vara den starka praxis som det är i dag.

8.3.2 Insatser i fråga om kommunsektorns intäkter

Bättre förutsättningar för kommunsektorns ekonomiska planering

I det här avsnittet redovisas ett antal åtgärder i fråga om kommunsektorns intäkter i form av statsbidrag och avgifter som enligt utredningen skulle bidra till ökade möjligheter för kommuner och regioner att planera för effektiviseringar och alternativ resursättning och därmed lägre skattesatnivåer.

Bedömning:

- Staten bör lämna besked om nivån på statsbidragen för det kommande budgetåret tidigare än vad som sker i dag. En inriktning i fråga om statsbidragen kan exempelvis aviseras i vårpropositionen.
- Utvecklingen av den reala nivån på statsbidragen bör redovisas i budgetpropositionen.
- Staten bör använda sig av färre riktade statsbidrag. Om de används bör de utformas på ett sätt som stöder en effektiv resursanvändning i kommunsektorn.
- En ökad möjlighet till avgiftsfinansiering av kommunala tjänster kan utgöra alternativ till skattehöjningar.

Information om statsbidragsnivån behöver lämnas vid en tidpunkt som gör att det kan bli en del av kommunernas ekonomiska planering

Utredningen instämmer i den problembeskrivning som Produktivitetsskmissionen redovisar i sitt slutbetänkande, kopplat till statens sena besked om nivån på statsbidragen för ett kommande år.⁴² Kommuner och regioner ska enligt lag ha en god ekonomisk hushållning och riktlinjer för det samt treåriga planer för ekonomin med mål och riktlinjer, vilket innebär ett generellt krav på långsiktig ekonomisk planering.⁴³ Styrelsen ska senast i oktober lämna ett budgetförslag för det kommande budgetåret, inklusive förslag till skattesats, och budgeten ska som huvudregel fastställas senast i november.⁴⁴ Det innebär att kommunens arbete med att bereda ett budgetförslag sannolikt i de flesta fall behöver påbörjas före halvårsskiftet. Samtidigt är verkligheten sådan att kommunen inte vet vilken nivå på statsbidrag den kan räkna med förrän regeringen i september lämnar sin budgetproposition till riksdagen, och först i december när riksdagen fastställer statens budget ges ett definitivt besked om statsbidragen.

Detta innebär att kommunen behöver förhålla sig till osäkra siffror i fråga om intäkterna i sitt budgetarbete. Det är sannolikt att osäkerheten i fråga om vilka intäkter kommunen kommer ha kan leda till ökad försiktighet i den kommunala budgeteringen och ekonomiska planeringen. Det innebär att resultatnivåer kan bli högre än nödvändigt och att skattesänkningar undviks. Sena besked om statsbidragen riskerar också att leda till att kommuner och regioner avstår från att genomföra nödvändiga effektiviseringar i förhoppning om att nya statsbidrag ska komma i ett senare skede.⁴⁵

De problem som de sena beskeden från staten medför för kommunernas och regionernas ekonomistyrning har även påtalats av bl.a Finanspolitiska rådet, som pekar på behovet av långsiktighet och transparens och menar att information om statsbidragen bör ges tidigare än i dag för att underlätta kommunsektorns planering.⁴⁶

Utredningen instämmer således i de bedömningar som redovisats av bland annat Produktivitetsskmissionen och Finanspoli-

⁴² SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* s. 455 f.

⁴³ 11 kap. 1 och 6 §§ KL.

⁴⁴ 11 kap. 8 och 10 §§ KL. Om det finns särskilda skäl kan processen senareläggas en månad enligt 11 kap. 8 och 11 §§ KL.

⁴⁵ SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* s. 455.

⁴⁶ Finanspolitiska rådet (2024) *Svensk finanspolitik 2024*.

tiska rådet om att staten behöver lämna tidigare besked om nivån på statsbidragen för det kommande budgetåret. Exempelvis borde en inriktning av statsbidragens nivå kunna aviseras i vårpropositionen.

Redovisning av statsbidragsutvecklingen i budgetpropositionen

När nya uppgifter tillförs och reglerförändringar genomförs, exempelvis förändrade skatteregler och ökade grundavdrag, så höjs ofta det generella statsbidraget vid införandet. Nivån på statsbidraget är sedan nominellt sett oförändrad om inga nya beslut fattas vilket gör att det urholkas, samtidigt som kostnaderna för de nya uppdragen ökar i takt med pris, löner och demografi. Detta bör beaktas när nivån på de generella statsbidragen beslutas årligen, men det finns ingen förutsägbarhet kring hur förändringar i strukturella kostnader påverkar bedömningen som regering och riksdag gör i fråga om behovet av och möjligheten att skjuta till mer resurser genom ökade statsbidragsnivåer.

Vid ökade grundavdrag eller andra regelförändringar minskar värdet av den kommunala skattebasen och möjligheten till framtida intäktsökning. Samtidigt är statsbidraget som motsvarar minskningen av skattebasen är nominellt oförändrat om inga nya beslut fattas. Det innebär att värdet av skattebasen successivt urholkas.⁴⁷ Finanspolitiska rådet skriver i årsrapporten för 2024 att regeringen behöver bli tydligare i sin redovisning av kommunsektorns ekonomi, bl.a. om tillskott innebär en real förbättring eller bara täcker ökade kostnader. Med nuvarande redovisning går det inte att förstå på vilka grunder regeringen har bestämt statsbidragens omfattning.⁴⁸

Produktivitetskommissionen föreslår att en redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen.⁴⁹ Det föreslås också att det i redovisningen ska framgå hur statsbidragen till kommunsektorn utvecklas och har utvecklats både i realekonomiska termer och justerat för demografiskt betingad konsumtion.

⁴⁷ Under förutsättning att befolkningen fortsätter öka i antal och att priser och löner fortsätter öka. Ett scenario, som dock inte inträffat hittills, skulle kunna vara befolkningsminskning och pris- och löneminskningar (i samband med långvarig deflation).

⁴⁸ Finanspolitiska rådet (2024) *Svensk finanspolitik 2024*.

⁴⁹ SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbästand*.

Utredningen instämmer i att det behövs mer transparens i redovisningen av statsbidragen i budgetpropositionen för att tydliggöra om en ökning av statsbidrag innebär en real ökning för kommuner eller regioner eller inte. Utredningen anser i likhet med Produktivitetskommissionen att regeringen i sin budgetproposition bör redovisa hur statsbidragen utvecklas realt, även i relation till ökade obligatoriska uppgifter.

Färre riktade statsbidrag kan öka effektiviteten

Problemen med statens användning av riktade statsbidrag är välkända och har påtalats i ett flertal utredningar och rapporter, vilket senast beskrivs utförligt av Produktivitetskommissionen.⁵⁰

Utredningen instämmer i de bedömningar och förslag som lämnats av tidigare utredningar om att begränsa användningen av riktade statsbidrag och konstaterar att åtgärder för att ge kommuner incitament att sänka kommunalskatterna får begränsade effekter så länge staten fortsätter använda riktade bidrag till kommunsektorn på ett sätt som motverkar en effektiv användning av de offentliga resurserna.

Främja möjligheterna att använda avgifter som intäktskälla

Kommuner och regioner får ta ut avgifter för sina tjänster. I fråga om de obligatoriska uppgifterna får de dock bara ta ut avgifter om det följer av lag eller annan författning. Även om riksdagen har möjlighet att besluta om undantag så gäller principen om självkostnad generellt sett, dvs. att avgifterna inte får vara högre än vad som motsvarar kostnaderna.⁵¹

Möjligheterna för kommuner och regioner att ta ut avgifter har dock begränsats i allt större utsträckning genom statlig reglering av t.ex. maxtaxor och högkostnadsskydd. Även om finansieringsprincipen tillämpats när sådana beslut fattats har sektorns avgiftsfinansieringsgrad minskat, så som beskrivs i avsnitt 4.3.4 samtidigt som

⁵⁰ Se SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 455 f., och de hänvisningar som ges där, och SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välstånd*, avsnitt 12.3.2.

⁵¹ 2 kap. 5 och 6 §§ KL.

finansiering urholkats av pris- och löneökningar, trots att egenavgifter är ett sätt att hålla nere den kommunala konsumtionen.

Under 2000-talet har verksamhetens intäkter, dvs. intäkter genom bland annat avgiftsuttag, inte ökat i samma takt som kostnaderna trots att riktade statsbidrag, som utgör en relativt stor andel av verksamhetens intäkter, har ökat. År 2000 motsvarade kommunernas intäkter från verksamheten 22,5 procent av verksamhetens bruttokostnader och 2024 hade egenfinansieringen av verksamheten minskat till 20,5 procent av bruttokostnaderna.

För regionerna är denna utveckling ännu tydligare. Mellan 2000 och 2024 minskade regionernas verksamhetsintäkter från 27 procent till 19 procent av verksamhetens bruttokostnader, trots att de riktade statsbidragen, som i stor utsträckning redovisas som verksamhetens intäkter ökat i relativt hög grad.

Enligt utredningen finns det anledning att överväga att öka möjligheterna till avgiftsfinansiering som alternativ till skatthöjningar, då egenavgifter också har effekten att konsumtionen hålls nere.

8.3.3 Undvik överföring av kostnader från staten till kommunsektorn

Bedömning:

För att undvika att kostnader landar hos kommunerna och regionerna i stället för staten och därigenom på sikt leder till ett tryck på ökade kommunalskattesatser bör regeringen vidta följande åtgärder:

- Finansieringsprincipen behöver tillämpas fullt ut.
- Förordningen om konsekvensutredningar behöver följas.
- Oklara förväntningar och krav från staten leder till ökade kostnader för kommunsektorn.
- Det behövs samlad information om kommunsektorns obligatoriska uppgifter.

Finansieringsprincipen behöver tillämpas fullt ut för att minska kostnadstrycket på kommunsektorn

Den kommunala finansieringsprincipen som tillämpas sedan början av 1990-talet är inte lagreglerad men har godkänts av riksdagen.⁵² Principen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas uppgifter av staten utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera uppgifterna med annat än höjda skatter. På motsvarande sätt bör staten minska statsbidragen om statliga beslut gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare.

Principen gäller beslut som fattas av riksdagen, regeringen eller statliga myndigheter och som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Effekter av beslut som inte tar direkt sikte på kommunal verksamhet men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn ska i stället beaktas när nivån på statsbidragen bestäms.

Finansieringsprincipen tillämpas när kommunsektorn får nya obligatoriska uppgifter, även när det handlar om uppgifter som tidigare utförts frivilligt. Principen ska också tillämpas när staten beslutar om ändrade ambitionsnivåer för obligatorisk verksamhet och när ändrade regler påverkar möjligheterna att ta ut avgifter eller andra intäkter.

Principen innebär att kommunsektorns kostnader för nya obligatoriska uppgifter, även de som tidigare utförts frivilligt, finansieras i sin helhet av staten. Det ska dock ske en förhandling mellan staten och kommunsektorn. Slutligen är det dock staten som avgör storleken på finansieringen.

Utgångspunkten är att staten kompenserar kommunsektorn enligt finansieringsprincipen vid ett tillfälle genom reglering av nivån på det generella statsbidraget. Beloppet fastställs i samband med att åtgärden beslutas och beräknas i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Om ett belopp i efterhand visar sig väsentligt felberäknat får det beaktas vid bedömningen av nivån på det generella statsbidraget.

Om staten inte tillämpar finansieringsprincipen i enlighet med riktlinjerna och inte finansierar nya obligatoriska uppgifter fullt ut, tvingas kommuner och regioner att finansiera dessa nya uppgifter på annat sätt, t.ex. genom höjningar av skattesatserna.

⁵² Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2; prop. 1993/94:150 bilaga 7 avsnitt 2.5.1 och 1993/94:FiU19; prop. 2006/07:100 s. 221.

Enligt utredningen ger finansieringsprincipen uttryck för avsikten att staten som utgångspunkt ska finansiera nya uppgifter som den ålägger kommuner och regioner att ansvara för. Om staten inte följer den principen innebär det att kostnader som var avsedda att finansieras av staten i stället överförs till kommunsektorn att finansiera, eventuellt genom skattehöjningar om det inte finns andra möjligheter. Kommuner och regioner har inte möjlighet att välja att upphöra med verksamheten eftersom staten bestämt att den är obligatorisk. Detta innebär att en större följsamhet till finansieringsprincipen skulle ge bättre förutsättningar för kommunsektorn att använda sina skatteintäkter till annan verksamhet, samt planera för och genomföra skattesänkningar.

Förordningen om konsekvensutredningar måste följas

I föregående avsnitt redovisas den kommunala finansieringsprincipen och att den inte bara omfattar beslut av riksdagen och regeringen, utan även beslut från statliga myndigheter. Bland annat av det skälet är en myndighet tvungen att få regeringens medgivande innan den utfärdar föreskrifter som leder till inte oväsentligt ökade kostnader för kommuner eller regioner.

Myndigheten ska också ta fram en konsekvensutredning som ska innehålla en beskrivning och beräkning av kostnader och intäkter, en redogörelse för åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte och en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innan myndigheten fattar beslut som påverkar kommunsektorns kostnader ska den lämna förslaget tillsammans med konsekvensutredningen till regeringen.⁵³

Det finns indikationer på att förordningen inte tillämpas fullt ut som det är tänkt. Det innebär i så fall att kommunsektorn påförs kostnader genom statliga myndigheters beslut utan att det är förankrat hos regeringen. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att förordningen efterlevs för att inte kostnader ska landa på kommuner och regioner, trots att de enligt finansieringsprincipen skulle kompenseras av staten. Statskontoret har fått ett upp-

⁵³ 3, 7, 8 och 14 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

drag från regeringen att följa upp regelverket för konsekvensutredningar, och hanteringen av resultatet av det uppdraget bör prioriteras.⁵⁴

Oklara förväntningar och krav från staten leder till ökade kostnader

Kommuner och regioner ska bedriva verksamhet som är obligatorisk för dem enligt lag, och annan frivillig verksamhet som de själva bestämmer. Det är dock inte ovanligt att en mängd andra uppgifter utförs av kommuner och regioner, utan att de vare sig är skyldiga att göra det eller uttryckligen har beslutat om det. Det kan många gånger bero på mer eller mindre uttalade förväntningar på att uppgifter ska utföras, inte minst från statliga myndigheter. Det kan t.ex. handla om projekt där kommuner förväntas medfinansiera investeringar eller förskottera t.ex. stora infrastrukturprojekt, eller myndigheter som förväntar sig att vissa funktioner ska finnas i kommuner och regioner, trots att det inte är obligatoriska uppgifter.

Produktivitetsskmissionen beskriver fenomenet, inte enbart för kommuner och offentlig sektor, med ordet ”perspektivträngsel”. Kommissionen menar att kraven kan ha olika ursprung och ibland uppfattas som obligatoriska utan att vara det, t.ex. i fråga om att följa olika typer av standarder, men det kan också handla om målsättningar i regeringens regleringsbrev till olika statliga myndigheter. Kommissionen ger som exempel vissa krav och förväntningar i fråga om hållbarhet, jämställdhet, mångfald, krisberedskap, tillgänglighet, arbetsmiljö m.m. Krav som inte är obligatoriska leder ändå till att uppgifterna behöver hanteras, administrationen ökar och personal anställs i det syftet.⁵⁵

Under utredningens arbete har det framkommit att tydliga tecken på att sådana krav och förväntningar, framför allt från statliga myndigheter och även från regeringen, dvs. krav som uppfattas som obligatoriska och som leder till de beskrivna konsekvenserna i form av fler arbetsuppgifter, mer administration och kostnader för det, är mycket vanligt förekommande i kommunsektorn.

⁵⁴ Regeringsbeslut Fi2025/02181 Uppdrag till Statskontoret att följa upp regelverket för konsekvensutredningar.

⁵⁵ SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* s. 482 f.

Det kan även handla om krav som visserligen är beslutade på rätt sätt och obligatoriska för kommunerna, men som ändå medför orimliga konsekvenser i fråga om resursanvändning och kostnader, som t.ex. överflödiga rapporteringskrav och detaljstyrning i myndighetsföreskrifter. Det kan handla om riktlinjer för bemanning, gruppstorlek, antalet vårdplatser m.m. Kommuner och regioner förväntas leva upp till riktlinjerna utan möjlighet att göra egna bedömningar av behoven utifrån lokala och regionala förutsättningar. I vissa fall kombineras kraven med vitesförelägganden.

Det förekommer också att kommuner tvingas ansvara för uppgifter som inte är obligatoriska för dem, genom att statliga myndigheter exempelvis Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten minskar sin närvaro i landet. Sådana förändringar gör att kommunerna indirekt åläggs att ta ett större ansvar för säkerhet och arbetsmarknadsåtgärder.

Liksom Produktivitetskommissionen anser utredningen att det är nödvändigt att öka medvetenheten om s.k. perspektivträngsel och förväntningar på att uppgifter ska utföras utan att det är obligatoriskt. Regeringen och de statliga myndigheterna bör göras medvetna om konsekvenserna av att förmedla förväntningar, uppmaningar och indirekta krav till kommuner och regioner som om det vore obligatoriska åligganden, dvs. att det sannolikt innebär kostnadsökningar som i sin tur kan leda till högre skattenivåer än vad som skulle vara nödvändigt.

Samlad information om kommunsektorns obligatoriska uppgifter

I avsnittet ovan beskrivs att kommuner och regioner inte sällan utför uppgifter som de varken är skyldiga att utföra eller i demokratisk ordning själva har valt att ägna sig åt. I samtal med kommuner under utredningsarbetet har det framkommit att det är relativt vanligt att sådana arbetsuppgifter utförs. Det har också visat sig att det finns en stor osäkerhet om vilka skyldigheter kommunerna faktiskt har inom olika områden.

Förutom att göra statliga beslutsfattare medvetna om de negativa konsekvenserna av sådan tveksam styrning finns det enligt utredningen anledning att underlätta för kommuner och regioner att själva avgöra vad som är obligatoriska uppgifter för dem och vad de

faktiskt kan avstå från att göra utan att riskera att bryta mot några föreskrifter. Även om en fullständig förteckning inte är möjlig skulle en övergripande bild kunna ges genom någon form av rådgivnings- och informationsfunktion eller uppdaterad digital översikt över obligatoriska uppgifter för kommuner och regioner. Inte minst för de mindre kommunerna skulle det kunna underlätta vid prioriteringar och planering av vad kommunen faktiskt måste lägga resurser på. I förlängningen innebär det bättre möjligheter att fokusera på kärnuppgifterna och skapa utrymme för att sänka skattesatserna.

Det skulle göra att även fler mottagare, t.ex. övriga statliga myndigheter som har behov av samarbete med kommuner eller regioner, kan få information om vad de kan ålägga kommuner och regioner. Information borde även finnas lättillgänglig för invånare i fråga om vilken offentlig nivå som ansvarar för olika verksamheter, vilket skulle stärka möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande.

8.4 Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur

Vid en kraftigare lågkonjunktur som skapar ett tryck på kommunsektorns finanser kan det finnas en risk att vissa kommuner och regioner väljer att höja skattesatserna på ett sätt som inte motiveras av deras långsiktiga ekonomiska behov. Varje höjning av skattesatsen riskerar att leda till en ny förväntansnivå om vad kommunen eller regionen kan förväntas leverera och riskerar därför att bli mer eller mindre permanent. Därför kan lågkonjunkturer vara ett läge där det finns en särskild risk för skattehöjningar vilket kan motivera särskilda tillfälliga åtgärder.

Produktivitetskommissionen framför i sitt slutbetänkande att ett system med automatiskt stabiliserande statsbidrag bör införas. Utredningen instämmer i kommissionens bedömningar och anser att ett sådant förslag bör tas fram. Det kan kombineras med ett tidsbegränsat skattestopp om riksdagen bedömer att det finns en risk för att kommuner och regioner höjer skattesatsen under en lågkonjunktur

8.4.1 Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas

Bedömning:

- En utredning bör få i uppdrag att lämna förslag om ett system med ett garanterat statligt bidrag till kommunsektorn vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget.

En automatisk stabilisator effektiviserar konjunkturåtgärder riktade mot kommunsektorn

Genom en statlig utredning bör det bedömas om det finns behov av att införa ett system som ger statliga garantier om en lägsta nivå på utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det skulle handla om ett system där att staten går in med statsbidrag om skatteunderlaget för hela kommunsektorn utvecklas i lägre takt än en viss miniminivå. Statsbidraget bör motsvara mellanskillnaden. Detta ska inte förväxlas med ett system som garanterar en utveckling av de generella statsbidragen utifrån faktorer som påverkar strukturella kostnader och som skulle ersätta den diskretionära statsbidragsgivningen under mer normala förhållanden. Utredningen vill framhålla följande fördelar med ett sådant system:

- Systemet ligger väl i linje med statens roll som nav i konjunkturpolitiken.
- Systemet skulle sannolikt leda till högre effektivitet i konjunkturstabiliserande åtgärder som riktas mot kommunsektorn.
 - Behovet av att överkompensera kommuner under en kris minskar eftersom det i stället finns en trovärdig utfästelse om hur stor del av intäktsgapet som ska kompenseras.⁵⁶
 - Risken för att underkompensera kommuner för konjunkturstödet minskar vilket minskar risken för ryckighet i verksamheten och procykliskt agerande från kommuner och regioners sida vilket kan förstärka en kris.

⁵⁶ Även om en snabb konjunkturedgång minskar lönesumman under året, och det kan ta viss tid innan kompensation utbetalas, beräknas en garanti om kompensation ge som effekt att kommuner och regioner inte genomför kraftiga åtgärder som kan verka procykliska.

Det finns många avväganden mellan nivå på bidrag och vilka incitament som skapas hos kommunerna vilket inte ligger inom ramen för denna utredning att analysera. En utredning bör få i uppdrag att göra sådana undersökningar och lämna förslag om en statlig garanti-modell.

Dagens budgetpolitiska ramverk föddes ur 1990-talskrisen

Under 1990-talskrisen vidtogs skarpa åtgärder för att undvika skattehöjningar i kommunerna. Staten genomförde en åtstramningspolitik för att sanera de offentliga finanserna samtidigt som det inte var önskvärt att kommunsektorn skulle höja inkomstskatterna. Sänringen ledde fram till ett tydligare budgetpolitiskt ramverk och tydligare rollfördelning mellan staten och kommunsektorn vilket har gjort att landet har en bättre utgångspunkt inför framtida kriser.

Under 2000-talet har ytterligare ändringar i fråga om rollfördelningen mellan staten och kommunsektorn genomförts. Under 2010-talet fick kommuner och regioner möjlighet att reservera medel i resultatutjämningsreserver för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Fokus lades på att undvika att kommunerna agerar procykliskt, dvs. åtstrama under lågkonjunktur i takt med sjunkande skatteintäkter. Den möjligheten ändrades dock 2023 till en rätt att reservera medel i resultatreserver för att kunna användas för att uppnå en god ekonomisk hushållning.⁵⁷ Ändringen innebar således att reserverna inte längre syftar till konjunkturutjämning utan kan användas friare för olika ändamål.

Osäkerhet skapar stora kostnader för både staten och kommunsektorn

Makroekonomiska kriser har visat sig kunna ha många olika skepnader där covid-19-pandemin är det mest tydliga exemplet i närtid på en kris som påverkat samhället på många olika nivåer. Pandemin blev stabiliseringspolitiskt dyr för staten.⁵⁸ Det berodde delvis, men långt ifrån helt, på det faktum att statsbidrag fördelades med syfte att stabilisera de kommunala intäkterna i ett läge där det var mycket

⁵⁷ 11 kap. 14 § KL.

⁵⁸ Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument, Riksrevisionen 2025.

svårt att prognosticera intäktsutvecklingen. Både under pandemin och finanskrisen fick kommunsektorn kompensation i form av statsbidrag efter relativt lång tid, vilket först innebar en osäkerhet i fråga om intäkterna och därefter en överkompensation påföljande år.⁵⁹

Flera statliga utredningar har förslagit att det införs en garanti-modell för att skapa högre stabilitet vid lågkonjunkturer.⁶⁰ I lägen där det finns en tydlig målbild för den statliga konjunkturpolitiken att kommunsektorn inte ska ha incitament att strama åt på kort sikt eller höja skattesatserna skulle en statlig garanti för skatteunderlaget kunna ge goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Samtidigt riskerar inte staten att över- eller underkompensera kommunsektorn, något som skulle kunna leda till höga kostnader och mindre effektiva konjunkturstöd. Något konkret förslag om ett sådant system har dock inte lämnats. I Produktivitetskommissionens slutbetänkande görs bedömningen att förbättrade ekonomiska planeringsförutsättningar för kommunsektorn har potential att minska konjunkturons påverkan på kommunsektorns verksamheter, men även kommunsektorns egen påverkan på konjunktursvängningarna.⁶¹ Även Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner påtalade behovet av en modell med statliga garantier för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner vid en djupare lågkonjunktur.⁶² Här kan också förslaget om en automatisk stabilisator genom konjunkturvarierande statsbidrag i en bilaga till Långtidsutredningen 2023 nämnas.⁶³

Enligt produktivitetskommissionen är en möjlig konstruktion för att undvika att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykler att låta statsbidragen automatiskt justeras på ett sådant sätt att sektorns totala intäkter kan finansiera en oförändrad verksamhetsvolym vid en konstant genomsnittlig

⁵⁹ Regeringens skrivelse 2025/26:51.

⁶⁰ SOU2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* s. 459, SOU2021:75 *En god kommunal hushållning* s. 280.

⁶¹ SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* s. 456.

⁶² SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning* s. 278 f.

⁶³ SOU 2023:85 *Långtidsutredningen 2023*.

skattesats, oberoende av konjunkturutveckling. En garanti för skatteunderlagets utveckling skulle kompensera för bortfall av skatteintäkter upp till en viss garanterad nivå som staten fastställer. På så sätt skulle garantin bidra till att kommunal verksamhet kan fortsätta fungera stabilt även i ekonomiskt svåra tider.⁶⁴

8.4.2 Tillfälligt skattestopp kan användas som verktyg vid en lågkonjunktur när en statlig garantimodell införs

Bedömning:

- Under förutsättning att staten garanterar skatteunderlagsutvecklingen kan ett tillfälligt skattestopp införas vid kraftigare ekonomisk obalans genom ändringar i den föreslagna lagen om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter.

Utredningen bedömer att givet att staten tar en tydlig roll i konjunkturpolitiken och inför ett system där staten garanterar en viss nivå på skatteunderlaget för kommunsektorn minskar en stor del av risken för skattehöjningar i en lågkonjunktur. Detta instrument kan i sin tur kombineras med en tillfällig förstärkt skattebroms i fall där detta bedöms särskilt angeläget ur ett procykliskt perspektiv. Detta kan ske genom att tillfälligt höja nivåerna för de avgifter som dras från kommunerna vid en skattehöjning. Utredningen bedömer att detta dock till skillnad från systemet med automatisk stabilisering bör vara tillfälligt eftersom det är en åtgärd som kraftigt begränsar den kommunala beskattningsrätten. Åtgärden måste genomföras genom lag och beslutet måste fattas av riksdagen med grund i en bedömning av dess proportionalitet som görs från fall till fall, och med säkerställande av att det inte leder till att beskattningsrätten i praktiken helt upphävs.

⁶⁴ Se resonemang i SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* s. 455 f.

9 Konsekvenser

Konsekvensanalysen utgår från de förslag som presenteras i kapitel 8. Förslagskapitlet delas in i fyra åtgärdsområden som adresserar olika typer av problematik som riskerar leda till högre kommunal-skatter. Konsekvensanalysen omfattar utredningens åtgärdsförslag (som finns i avsnitt 8.1 och 8.2). Åtgärdsförslagen är följande:

- (8.1) Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten för lägre kommunala skattesatser.
 - Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag.
 - Ändrad beräkning av jobbskatteavdrag och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning.
- (8.2) Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesattnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten.
 - Krav på kommuner och regioner att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesattnivån.
 - Krav på att motivera en höjd skattesats i budgeten.
 - Ett standardiserat mått för justerad skattesats tas fram.

För mer detaljerade beskrivningar av förslagen hänvisas till kapitel 8. I tabellen nedan sammanfattas utredningens bedömning av åtgärdernas konsekvenser.

Tabell 9.1 Sammanfattning: Åtgärder för att stärka incitamenten för lägre kommunala skattesatser

Åtgärd	Staten	Kommuner och regioner	Enskilda	Kommunalt självstyre
8.1.1 Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag	<ul style="list-style-type: none"> • Minskade nettokostnader för staten • Viss ekonomisk risk • Vissa administrativa kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutralt för kommun/region som inte ändrar skattesatsen • Kommun/region får betala avgift för skattesatshöjning • Kommun/region får bidrag för skattesatssänkning • Förändrade incitament: <ul style="list-style-type: none"> • Skattesatshöjningar blir dyrare i relation till invånarnas skatteutgifter • Skattesatssänkning kostar mindre i relation till invånarnas skatteutgifter 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattesatsförändringar får större genomslag på skattekostnader • Åtgärden kan verka återhållande för skattesats generellt, vilket gynnar skattebetalare 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattebromsavgift är en inskränkning i självstyrelsen • Skattesänkingspremie ej inskränkning
8.1.2 Ändrad beräkning av jobbskatteavdrag och skatte-reduktion för sjuk- och aktivitets-ersättning	<ul style="list-style-type: none"> • Sannolikt lägre nettokostnader för staten • Ökade kostnader vid skatte-satssänkning i kommun/region* • Minskade kostnader vid skatte-satshöjning i kommun/region* 	<ul style="list-style-type: none"> • Kortsiktigt finansiellt neutralt • Förändrade incitament: <ul style="list-style-type: none"> • Skattesatshöjningar blir dyrare i relation till invånarnas skatteutgifter • Skattesatssänkningar kostar mindre i relation till invånarnas skatteutgifter 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattesatsförändringar får större genomslag på skattekostnader • Åtgärden kan verka återhållande för skattesats generellt, vilket gynnar skattebetalare 	<ul style="list-style-type: none"> • Påverkas ej

Åtgärd	Staten	Kommuner och regioner	Enskilda	Kommunalt självstyre
8.2.1 Krav på att hög effektivitet ska eftersträvas i kommunal verksamhet och att det ska finnas en plan för skattesatsnivån	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad för ökade statsbidrag till följd av kompensation till kommunsektorn 	<ul style="list-style-type: none"> Nytt mål för den ekonomiska förvaltningen i form av krav på att eftersträva hög effektivitet i verksamheterna Riktlinjer och mål ska anpassas Uppföljning och utvärdering av nya mål och riktlinjer ska göras i förvaltningsberättelsen och granskas av revisorerna Plan för skattesatsnivån ska tas fram Vissa administrativa kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> Påverkas ej direkt Åtgärden främjar frigörande av resurser och aktivt arbete med skattesatsnivåerna generellt, vilket bör gynna skattebetalare Ökad insyn i egna kommunens/regionens planer för skatteuttaget 	<ul style="list-style-type: none"> Viss inskränkning i självstyrelsen
8.2.2 Om skattesatshöjning fastställs ska motivering ges i budgeten.	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad för ökade statsbidrag till följd av kompensation till kommunsektorn 	<ul style="list-style-type: none"> Skriftlig redovisning av skälen för en skattesatshöjning ska tas fram Vissa administrativa kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> Påverkas ej direkt Ökad transparens 	<ul style="list-style-type: none"> Viss inskränkning i självstyrelsen
8.2.3 Ett standardiserat mått för justerad skattesats	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad för uppdrag till RKA 	<ul style="list-style-type: none"> Kommuner och regioner får lättare att jämföra sin skattesats med andra 	<ul style="list-style-type: none"> Lättare att jämföra och utkräva ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> Påverkas ej

* I jämförelse med om åtgärden inte genomförs. Exempelvis om en kommun sänker skattesatsen kommer statens kostnader för skattereduktionerna att minska, dvs. minskade nettokostnader. Om åtgärden införs kommer skattereduktionerna inte påverkas av den kommunala skattesatsen. Statens nettokostnader minskar dock i relation till om åtgärden inte genomförs.

9.1 Förslagens övergripande konsekvenser

9.1.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser

I första delen av förslagskapitlet presenteras åtgärder för att stärka incitamenten att sänka kommunala skattesatser och undvika höjningar. Utredningen föreslår två åtgärder som kan stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunalskattesatser. Dessa förslag beskrivs mer utförligt i avsnitt 8.1.

För att ekonomiska incitament ska ha effekt är det avgörande att den som ska påverkas är medveten om konsekvenserna av sitt agerande. När det gäller förslagen om stärkta ekonomiska incitament är det viktigt för staten att kommunicera tydligt hur incitamenten påverkas av åtgärderna för att de ska få störst effekt.

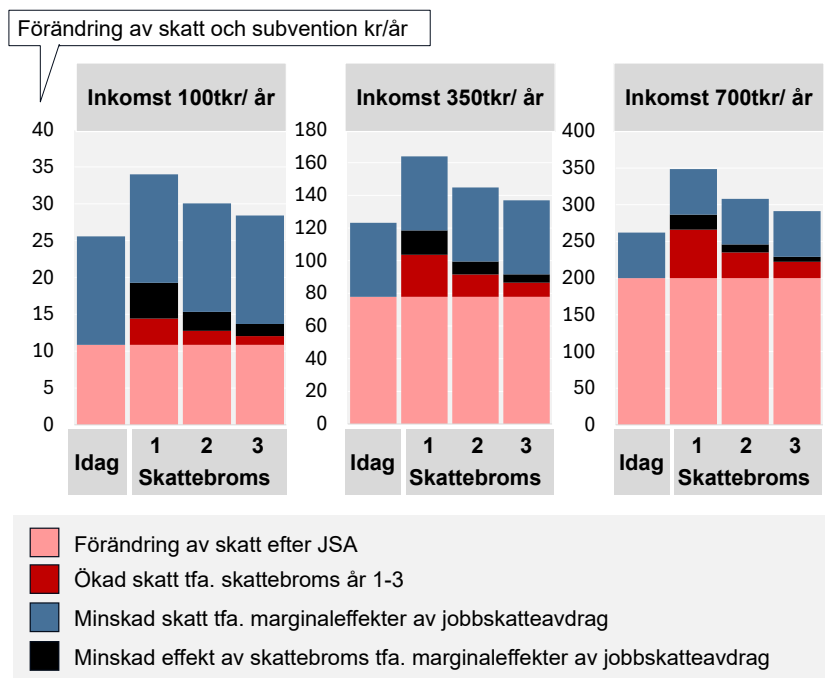
Utredningen föreslår hur ett system med skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag kan utformas. Systemet innebär dels att en kostnad påförs för kommuner och regioner vid skattesatshöjningar, dels att sänkningar av skattesatser subventioneras av staten, och ska därmed fungera som en signal till kommuner och regioner att undvika att lösa kortsiktiga finansieringsutmaningar med höjda skattesatser och att sträva efter lägre skattesatser.

Det föreslås också en ändring i fråga om skattereduktionen för arbetsinkomster (jobbskatteavdraget) och för sjuk- och aktivitetsersättning (fortsättningsvis skattereduktionerna) så att ändrade skattesatser för den kommunala inkomstskatten inte får genomslag i skattereduktionernas storlek. Detta beräknas innebära en relativt stor ökning av de ekonomiska incitamenten att sänka eller att inte höja skattesatserna.

I figur 9.1 illustreras hur stora effekter de olika förslagen beräknas ha på kostnaderna som individer betalar för ökade skattesatser, dvs. de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser.

Figur 9.1 Kostnader för en skattesatshöjning

Om en kommun höjer skattesatsen för att få en intäktsökning med 100 kr/invånare, hur mycket kostar det för en skattebetalare i respektive inkomstkategori



Antaganden: Individerna har 100 % inkomst från arbete. Uppgifter om skatteunderlag och jobbskatteavdrag för år 2026. Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning ingår inte i jämförelsen eftersom individen antas endast ha arbetsinkomst.

Källa: Egna beräkningar, Kolada/SKR, inkomstskattelagen.

Figuren visar den centrala aspekten av ekonomiska incitament att höja eller sänka skatten, dvs. hur mycket det kostar för invånarna att kommunen får en viss intäkt per invånare. Figuren visar hur mycket en invånare med olika nivå på arbetsinkomst får betala för en skattesatshöjning som ger kommunen en intäktsökning med 100 kronor/invånare. Tre inkomstnivåer är redovisade och jämförelsen avser en kommun med genomsnittlig skattekraft 2026.

- **Den ljusröda stapeln visar kostnaden för skattesatshöjning i dag:** Stapeln visar hur mycket en skattesatshöjning som ger en intäktsökning med 100 kr/invånare kostar för en individ i dagsläget utan reform.

- **Den mörkröda stapeln visar effekten av skattebromsen:** hur mycket högre kostnaden blir av att en kommun eller region måste höja skattesatsen ytterligare för att få in samma kronor per capita givet att skattebromsen minskar intäkterna från skattesatshöjningen.
- **Den blå stapeln visar hur mycket jobbskatteavdraget minskar skattekostnaden för en skattebetalare:** Stapeln visar hur stor del av skattesatsförändringen som i dag kompenseras genom ökat jobbskatteavdrag. Denna del skulle bli höjd skatt för skattebetalaren om förändringen av jobbskatteavdraget införs. Summan av stapeln inklusive det blå fältet för jobbskatteavdrag visar alltså hur hög kostnaden blir för individen till följd av en skattesatshöjning efter föreslagen förändring av jobbskatteavdraget. Om förändringar av jobbskatteavdraget införs kommer det att ge en permanent högre skatt vid en skattesatsökning.
- **Den svarta stapeln visar ytterligare potentiell effekt av skattebromsen:** Stapeln visar hur stor del av kostnaden för individen av skattebromsen som subventioneras av ökning av jobbskatteavdraget. (Det ger en höjd skatt för invånarna om båda förslagen införs).
- **Analysen utgår från individer med arbetsinkomster.** Individer kan ha andra inkomster än arbetsinkomster. Exempelvis ingår inte inkomster från sjuk- och aktivitetsersättning som också omfattas av utredningens förslag. Dessa avdrag är dock mindre totala belopp. Skattebromsen skulle träffa bredare än arbetsinkomster och sjuk- och aktivitetsersättning och därför är jämförelsen i figuren inte fullständig.
- **Effekten av en sänkning av skattesatserna:** Effekten av en sänkning av skattesatsen motsvarar den effekt som en höjning ger. Jobbskatteavdraget minskar i dag effekten av en sänkning på motsvarande sätt som en höjning av skattesatsen. Utredningens förslag på skattesänkingsbidrag förstärker effekten av en skattesänkning på samma sätt som skattebromsen förstärker effekten av en skattesatshöjning.

I den första stapeln (i dag) kan man se hur mycket en individ med de olika inkomstnivåerna betalar i ökad skatt till följd av en höjning av skattesatsen som ger kommunen 100 kronor i ökade skatteintäkter. Det blå fältet i samma stapel visar hur stor del av kostnaderna som subventioneras av jobbskatteavdraget. Med utredningens förslag om ändringar av jobbskatteavdraget skulle även den blå delen innebära ökade kostnader för individen till följd av en höjning av skattesatsen i kommunen. Förslaget leder till en permanent högre skatt till följd av en skattesatshöjning i jämförelse med om ändringen inte genomförs.

I övriga staplar framgår effekten av skattebromsen år 1–3. Skattebromsen ökar individens kostnad för en skattesatshöjning som ger kommunen 100 kr/invånare i ökade intäkter. Effekten är avtagande under en treårsperiod. Om skattebromsen införs utan föreslagen ändring av skattereduktionerna subventioneras en del av kostnaderna för skattebromsen av jobbskatteavdraget (svart stapel).

Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag kan stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser

Utredningens förslag om skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag kommer att ha en effekt på kostnaderna för skattehöjningar som avtar under en treårsperiod, genom att avgiften och bidraget trappas ned. Effekten av skattebromsen är till skillnad från skattereduktionerna proportionell mot skattesatsen. Därför kommer skattekostnaderna att påverkas permanent i samma relation till den beskattningsbara inkomsten oavsett inkomstnivå.

Effekten av skattebromsen minskar till följd av konstruktionen av skattereduktionerna. Om en kommun eller region höjer skatten för att kompensera för det belopp som ska betalas i skattebromsavgift kommer skattereduktionerna göra att även den skattehöjningen blir mindre kännbar. Om skattebromsen införs utan ändring av konstruktionen av skattereduktionerna kommer alltså effekten av skattebromsen att minska för invånarna, särskilt i lägre inkomstgrupper.

Ändringen av jobbskatteavdraget borde ge störst effekt på ekonomiska incitament

Om skattesatsen höjs i en kommun ökar också jobbskatteavdraget som därmed neutraliserar en stor del av kostnaderna för individer till följd av högre skattesatser. Detta gäller särskilt för dem med låga inkomster. För personer som tjänar 100 000 kr/år tar jobbskatteavdraget bort nästan 60 procent av en ökning av skattesatsen.

Utredningen föreslår att beräkningen av jobbskatteavdraget ändras så att förändringar av skattesatserna för kommunal inkomstskatt inte påverkar storleken på skattereduktionen. Detta skulle stärka de ekonomiska incitamenten att ta ut lägre kommunal inkomstskatt, eftersom kopplingen mellan skattesats och kommunens eller regionens intäkter och kostnader för invånarna blir tydligare och höjningar av den kommunala inkomstskatten mer kännbara.

Konsekvenserna för individen av en förändring av skattesatsen kommer öka

Kostnaderna för den enskilda invånaren till följd av förändringar av den kommunala inkomstskatten kommer alltså att öka om skattesatsen höjs, och effekten kommer att vara olika stor beroende på hur stor arbetsinkomst individen har. Förändringen innebär en återgång till en tydligare koppling mellan kommunens finansiering och den enskildes skatteutgifter då jobbskatteavdraget i dagsläget i vissa fall kraftigt subventionerar kommunernas och regionernas skattesatshöjningar och minskar den positiva effekten för skattebetalarna vid skattesatssänkningar.

Samtidigt innebär förslagets konstruktion att få individer påverkas initialt eftersom kompensationsnivåerna inom jobbskatteavdraget blir låsta på dagens nivå. Effekterna kommer att märkas först vid ändrade skattesatser. Invånare i kommuner och regioner som ändrar skattesats efter 2026 men innan ändringen av skattereduktionerna införs kommer att påverkas från dag ett.

Förslaget innebär att storleken på jobbskatteavdraget i framtiden kommer att baseras på skattesatsen för kommunal inkomstskatt som gäller i den aktuella hemkommunen 2026. Året är valt för att förslaget inte ska leda till en omfördelning mellan invånare i kommuner och regioner med olika skattesats. Det kommer således inne-

bära en typ av permanent subvention av höga skattesatser enligt de skattesatser som gäller 2026.

I vissa situationer kan förslaget över tid leda till skatteskillnader mellan olika individer som kan framstå som omotiverade. Exempelvis kan situationen uppstå över tid att personer med samma inkomst som bor i olika kommuner med samma skattesats betalar olika belopp i skatt beroende på hemkommunens skattesats 2026. Om en kommun ökar skatten med 2 procentenheter kommer en person med 350 tkr i årsinkomst att betala drygt två tusen kronor mer i skatt per år än i en kommun med samma skattesats men som inte höjt skatten sedan 2026. Samma effekt blir det för personer som flyttar mellan två kommuner med samma skattesats, där en kommun eller region höjt skatten efter införande av den föreslagna förändringen och den andra kommunen eller regionen hade höjt skattesatsen före den föreslagna förändringen.

Dessa effekter uppstår till följd av att förslaget är utformat med avsikten att undvika större omfördelningseffekter. Det går dock att åtgärda dessa genom att i stället för 2026 års skattesatser beräkna skattereduktionerna baserat på genomsnittlig skattesats för kommunal inkomstskatt för riket. Eftersom en sådan ändring av systemet skulle innebära en omfördelning bör det göras i samband med andra reformer som leder till omfördelningar så att en samlad bedömning av de effekterna kan göras, exempelvis vid ändringar av kommunala utjämningsystemet.

För att harmonisera skattesumman mellan yngre personer med jobbskatteavdrag och personer 66 år och äldre (från och med 2027 höjs gränsen till 67 år och äldre) med inkomster från pension gäller särskilda regler om ett förhöjt grundavdrag innan skatt i stället för en reduktion av den framräknade kommunalskatten. Resultatet av detta är att skatten för pensionärer på marginalen påverkas på liknande sätt av en förändring av skattesatsen för den kommunala inkomstskatten som om de hade haft jobbskatteavdrag. Utredningens förslag i kombination med konstruktionen av det förhöjda grundavdraget kommer att innebära att individer under 66 år med jobbskatteavdrag kommer att påverkas mer av förändringar av skattesatsen än äldre personer med samma inkomst från pension. Detta beror på att individer som är 66 år och äldre betalar en lägre andel av sina inkomster i kommunal inkomstskatt. Samtidigt är individer som är 66 år och äldre i dag gynnade skattemässigt om de har in-

komst från arbete genom särskilda regler för jobbskatteavdrag som går utöver det förhöjda grundavdraget. Utredningen bedömer dock att detta inte med rimliga antaganden om förändringar av skattesatser kommer att leda till stora skillnader i effektiv skatt för de två grupperna.

Avgörande att sprida kännedom om syftet och innebörden av åtgärderna för att stärka de ekonomiska incitamenten

Utredningen konstaterar tidigare i betänkandet att incitamenten som skattesystemet ger för att höja och sänka skattesatserna kan vara komplicerade och svåra att helt förstå även för de flesta kommuner och regioner. Skattereduktionernas betydelse för effekten av en förändring av kommunalskattesatserna är dessutom relativt okända bland kommuner och regioner och bland invånare. Konsekvenserna av konstruktionen är reella och tydliga men det är sannolikt få individer som har tillräckligt djup förståelse om skattesystemet för att känna till exakt vilka komponenter som ingår i skatteberäkningen. Vid genomförande av utredningens förslag blir det därför viktigt att informera kommuner och regioner och allmänhet om att åtgärderna genomförs för att de ska kunna ha en effekt på beteendet hos kommuner och regioner. Utredningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till en Statistiska Centralbyrån (SCB) att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av åtgärden på incitamenten för att förändra skattesatsen.

9.1.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

I kapitel 8 presenteras förslag om åtgärder som syftar till att främja förutsättningar för nivån på skattesatserna ska vara låga och att öka medvetenhet i fråga om skattesatsbesluten i kommuner och regioner.

Stärka incitament genom krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunala verksamheter och ha en plan för skattesatsnivån

Utredningens förslag i avsnitt 8.2.1 syftar till att öka fokus på effektivitet i kommunala verksamheter och på att inte använda mer resurser i form av skatteintäkter från invånarna än nödvändigt. Kommuner och regioner ska även fortsättningsvis ha kontroll i fråga om vilka verksamheter som ska bedrivas och ambitionsnivån för dem, men kommuninvånarna ska också kunna förvänta sig att verksamheterna bedrivs effektivt och att de inte beskattas mer än nödvändigt. Vad detta innebär i praktiken kommer att vara upp till kommunerna och regionerna själva att beskriva i sina riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning som även ska omfatta det nya målet att sträva efter hög effektivitet.

Den utvärdering av om mål och riktlinjer har uppnåtts och följts som ska finnas i förvaltningsberättelsen ska även omfatta mål och riktlinjer för hög effektivitet i verksamheterna, och omfattas av revisorernas granskning.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och hög effektivitet ska också innehålla en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.

Det är svårt att göra en exakt kvantitativ bedömning av effekterna eftersom det handlar om strävansmål för den ekonomiska förvaltningen samt att åtgärden ger kommunerna och regionerna fortsatt stort handlingsutrymme. Det medför dock vissa administrativa kostnader som bedöms vara förhållandevis små. Kommuner och regioner ska redan i dag ta fram långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning och andra riktlinjer och planer i den årliga budgeten. Det nya kravet på att dessa riktlinjer och planer även ska omfatta en strävan efter hög effektivitet bör kunna inordnas i de processer som redan finns, liksom arbetet med en plan för skattesatsnivån. Även arbetet med att följa upp och utvärdera mål och riktlinjer i förvaltningsberättelsen bör kunna ingå i befintliga arbetsprocesser.

Krav på att en höjd skattesats ska motiveras i budgeten

Förslaget i avsnitt 8.2.2 om att en motivering till en höjd skattesats ska anges i budgeten syftar till att öka transparensen när det gäller orsakerna till en skattesatshöjning. Avsikten med förslaget är dels att de kommunala beslutsfattarna ska fastställa en skattenivå som är medveten och genomtänkt, vilket främjas av skyldigheten att formulera skälen till en höjning i budgeten, dels att invånarna ska ges ökad insyn i de beslut som fattas och på det sättet stärka förutsättningarna för det demokratiska ansvarsutkrävandet. Detta är av särskild betydelse när det gäller om beslut som leder till ökat skatteuttag.

Det handlar om ett nytt krav på kommuner och regioner och det innebär således en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det medför också viss ökad administration och kostnaderna för detta redovisas i tabell 9.4.

9.2 Konsekvenser för staten

I tabell 9.2 sammanfattas utredningens bedömning av konsekvenserna av utredningens förslag för statens budget. Tabellen visar beräknad genomsnittlig effekt utifrån en scenarioanalys, det finns en begränsad risk för statens budget baserad på andra eventuella utfall.

Tabell 9.2 Konsekvenser för statens budget

Utredningens bedömning om förslagets konsekvenser för statens budget (nettokostnader, miljoner kronor)

		År 1	År 2	År 3
9.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skatter				
8.1.1 Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag	Ny intäkt(skattebromsavgift) och ny kostnad (skattesänkingsbidrag) introduceras. Nettokostnader av systemet baseras på scenario 2 i scenarioanalysen. Över tid stabiliseras nettokostnaderna på cirka -620 mnkr per år.	-230	-560	-960
	Begränsade administrativa kostnader för Skatteverket. Antas omhändertaras inom ramen för ordinarie uppgifter.			
8.1.2 Ändrad beräkning av jobbskatteavdrag och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning	Minskade kostnader för staten genom relativt lägre avdrag för skattereduktionerna om skattesatserna höjs i framtiden. Nettokostnader baseras på scenario 2 i scenarioanalysen. Nivå på besparing ökar löpande om skattesatser fortsätter öka.	-250	-480	-680
	Begränsade administrativa kostnader för Skatteverket. Antas omhändertaras inom ramen för ordinarie uppgifter.			
	Uppdrag till Statistiska Centralbyrån (SCB) om att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av förändrade incitament av åtgärderna	0,5		
8.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatser och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten				
8.1.3 Krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och planer för skattesatsnivån ska tas fram	Ökade administrativa kostnader för kommuner och regioner. Regleras enligt fip med höjda statsbidrag.	6	6	6
8.2 Om skattehöjning fastställs ska motivering ges i budgeten.	Administrativa kostnader för kommuner och regioner. Regleras enligt fip med höjda statsbidrag.	0,07	0,07	0,07
9.2 Ett standardiserat mått för justerad skattesats	Kostnad för uppdrag till RKA om att utveckla nya nyckeltal för justerad skattesats. Beräknas sedan ingå i grunduppdrag.	0,5	0	0
Nettokostnad för staten		-473	-1 034	-1 634

Källa: Utredningens beräkningar.

9.2.1 Kostnader och intäkter till följd av förslag om starkare ekonomiska incitament för lägre skattesatser

För att beräkna kostnaderna och riskerna för staten har utredningen beräknat kostnader och intäkter från införandet av en skattebromsavgift och ett skattesänkingsbidrag samt ändringen av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning genom en simuleringsmodell som gör det möjligt att analysera åtgärderna utifrån olika antaganden.

Om scenarioanalysen

Scenarioanalysen baseras på fyra scenarion som beskriver en möjlig framtida utveckling av skattesatserna. För varje kommun och region antas en sannolikhetsfördelning enligt specifikationerna i scenarierna. Alla kommuner antas ha samma sannolikhet för skattesatshöjning eller skattesatssänkning samt nivå på höjning och sänkning, förutom de tre storstäderna. För Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner har mönstret sett något annorlunda ut historiskt och därför har en egen sannolikhetsfördelning skapats för dessa tre kommuner eftersom deras storlek ger dem en relativt stor betydelse för utfallet av kostnader och intäkter.

- **Scenario 1:** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning på en viss nivå baseras på historiska skattehöjningar eller skattesänkningar 2000–2026.
- **Scenario 2 (basantagande):** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning på en viss nivå baseras på historiska skattehöjningar eller skattesänkningar 2015–2026.
- **Scenario 3 (hypotetisk):** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning baseras på en konstruerad sannolikhetsfördelning som är en möjlig långsiktig utveckling där sannolikheten för skattesänkning är lika stor som sannolikheten för en skattehöjning i varje enskild kommun och region.
- **Scenario 4 (hypotetisk):** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning baseras på en konstruerad sannolikhetsfördelning som är en möjlig långsiktig utveckling med marginell årlig sänkning av skattesatserna.

För varje scenario beräknas ett utfallsintervall baserat på tusen modelliterationer med slumpartade utfall utifrån sannolikhetsfördelningarna som gäller för respektive scenario. Utfallsintervallet beskriver sannolika utfall baserat på antaganden om sannolikhetsfördelningarna som gäller för varje scenario.

Scenarioanalysen skiljer inte på den framtida utvecklingen av skattesatser och effekten av åtgärderna på skattesatserna

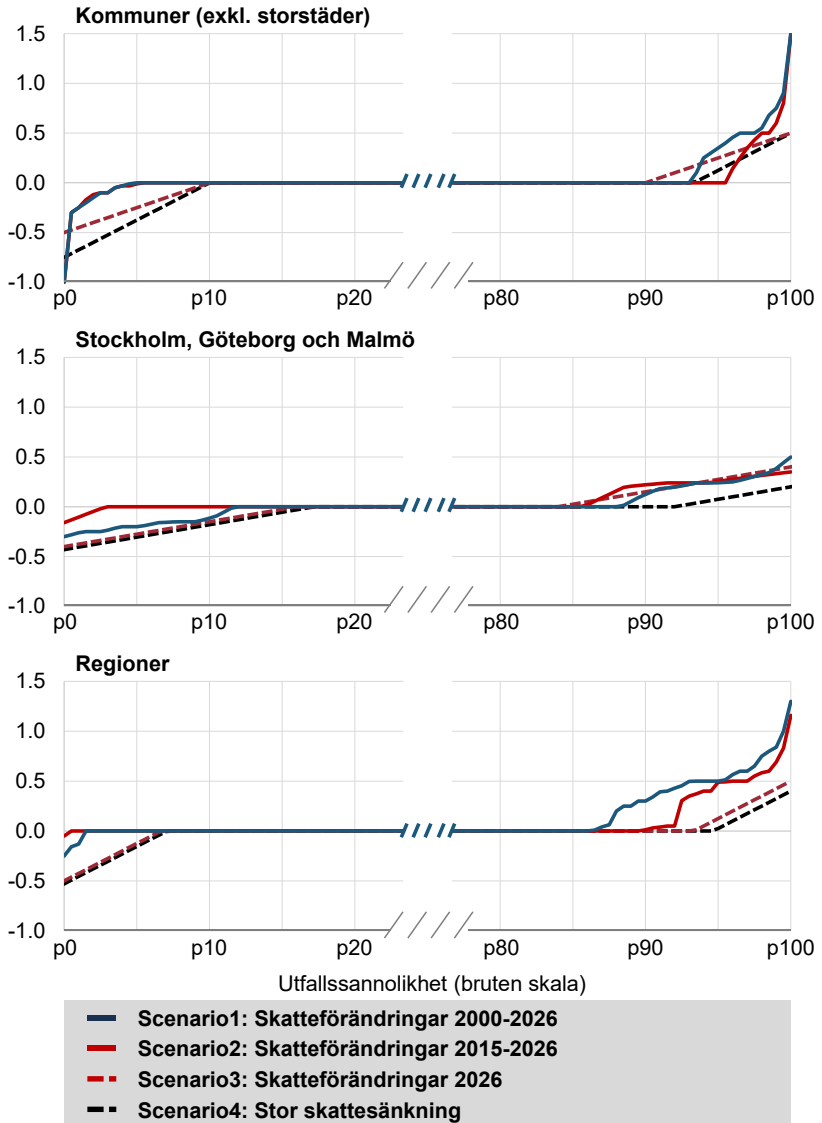
I scenarioanalysen görs ingen skillnad på förändringen av skattesatser som sker till följd av stärkta incitament och förändringen som hade skett ändå. Detta beror på att syftet med scenarioanalysen är att bedöma kostnaderna för staten om åtgärderna genomförs i relation till om åtgärderna inte genomförs. Kostnaderna för systemet med skattebroms och skattesänkingspremie är noll om systemet inte införs oberoende av utvecklingen av skattesatserna. Om systemet införs är nettokostnaderna lika med avgifter minus bidrag. Kostnaderna för förslaget är nettokostnaderna för skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag om förslaget genomförs i relation till om det inte genomförs (vilket är noll).

Utredningen bedömer att åtgärderna sannolikt kommer ha en effekt på beteendet hos kommuner och regioner. Men det som bedöms ha ännu större betydelse för nettokostnaderna för staten av att införa förslagen är hur kommunalskatterna utvecklas i stort över tid, vilket är beroende av flera faktorer såsom demografisk utveckling, kommuner och regioners syn på hur höga skatterna kan bli, utvecklingen av generella statsbidrag m.m. Ökningen av skattesatserna har avtagit över tid och ökningstakten har fortsatt avta under 2000-talet. Detta gör att utredningen bedömer att det är relativt osannolikt att skattesatserna kommer utvecklas enligt scenario 1, dvs. en relativt hög ökningstakt. Men effekten av åtgärden är dock svårbedömd vilket konstateras på flera ställen i betänkandet.

Figur 9.2 Antaganden i scenarioanalysen

Antaganden om sannolikheter för skattesatsförändring ett givet år i en kommun eller region i scenarioanalysen

Förändring av skattesats (procentenheter)



Källa: egna beräkningar.

Effekten av åtgärderna i scenarioanalysen och bedömning av kostnader och intäkter

Scenarioanalysen beskriver möjlig utveckling av skattesatserna över tid. Skattesatserna kan fortsätta öka över tid även om åtgärderna är framgångsrika i att motverka utvecklingen av skattesatserna. Åtgärderna är framgångsrika om de leder till minskade skattesatser i relation till om åtgärderna inte genomförts. Detta kan även innebära att en minskad ökningstakt är att betrakta som ett framgångsrikt utfall. I scenarioanalysen skiljer vi inte på utvecklingen av skattesatserna om åtgärden genomförs eller inte. Det mest intressanta för konsekvenserna på statens budget är att bedöma hur stora kostnaderna och intäkterna kan tänkas bli om åtgärderna genomförs.

Utfall av scenarioanalysen

Resultatet av scenarioanalysen visar att givet antaganden som görs i scenarioanalysen om att kommuner och regioner fattar beslut om skattehöjning eller skattesänkning oberoende av varandra över åren enligt sannolikhetsfördelning som anges i respektive scenario är spridningen i möjliga utfall stor såväl mellan scenarion som inom respektive scenario. Detta framgår genom att visa bredden på utfallsområden i tabellen och diagrammen nedan. Osäkerheten i estimaten ökar ju längre framskrivningen görs.

Scenario 1:

- Medelskattesats: Ökar i snitt med cirka 0,06 procentenheter per år.
- Skattebroms och skattesänkingsbidrag: Nettointäkter för staten ökar från drygt 400 mnkr första året och till på drygt 1 000 mnkr per år när tre år ingår i beräkningen av avgift och bidrag.
- Förändringar av skattereduktioner: Minskade utgifter för staten (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) med drygt 400 mnkr i permanent nivåhöjning per år, vilket fortsätter minska så länge skattesatserna ökar.

Scenario 2 (basantagande):

- Medelskattesats: Ökar i snitt med cirka 0,035 procentenheter per år.
- Skattebroms och skattesänkingsbidrag: Nettointäkter för staten ökar från knappt 300 mnkr och till knappt 700 mnkr per år när tre år ingår i beräkningen av avgift och bidrag.
- Förändringar av skattereduktioner: Minskade utgifter för staten (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) med 350 mnkr i permanent nivåhöjning per år, vilket fortsätter minska så länge skattesatserna ökar.

Scenario 3 (hypotetisk):

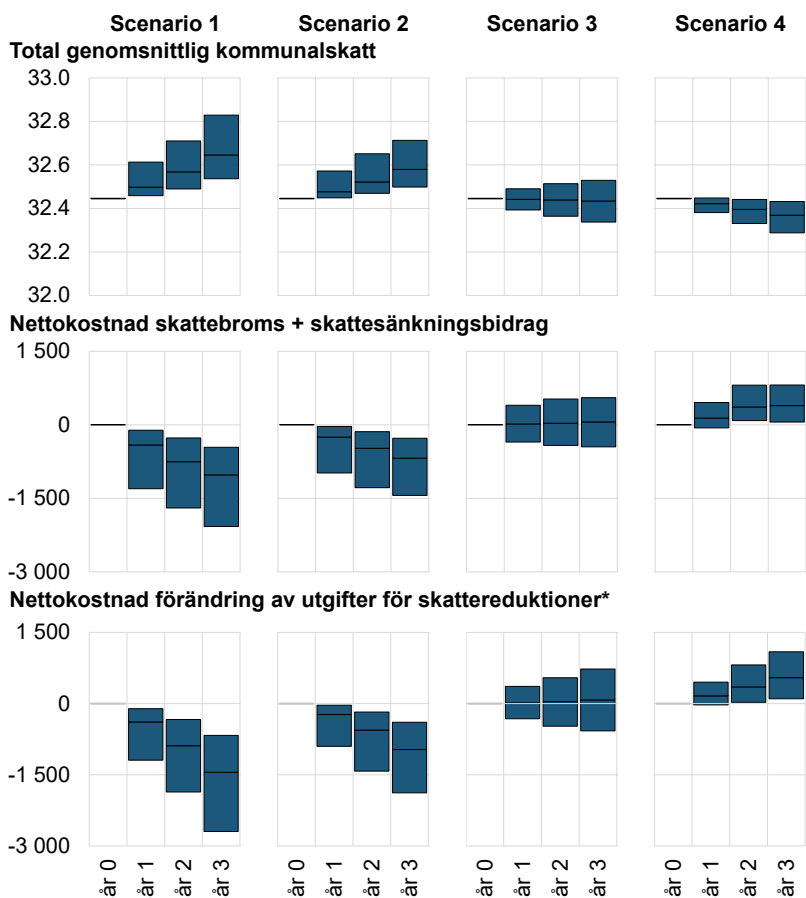
- Medelskattesats: Stabil över tid, men varierar något mellan år.
- Skattebroms och skattesänkingsbidrag: Nettointäkter för staten ligger relativt konstant över tid, men varierar mellan år mellan cirka +/-500 mnkr år tre.
- Förändringar av skattereduktioner: Små förändringar av utgifterna (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) eftersom skattesatserna ökar och minskar i samma takt över tid.

Scenario 4 (hypotetisk):

- Medelskattesats: Sjunger i snitt med cirka 0,025 procentenheter per år.
- Skattebroms och skattesänkingsbidrag: Nettokostnader för staten ökar från drygt 100 mnkr år ett och stabiliseras på knappt 400 mnkr per år när tre år ingår i beräkningen av avgift och bidrag.
- Förändringar av skattereduktioner: Ökade utgifter för staten (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) med 180 mnkr i permanent nivåhöjning per år, vilket fortsätter öka så länge skattesatserna ökar.

Figur 9.3 Resultat av scenarioanalys

Utfall av scenarioanalys på total genomsnittlig skattesats samt kostnad för reformer



Scenario1: Skatteförändringar 2000-2026
Scenario2: Skatteförändringar 2015-2026
Scenario3: Skatteförändringar 2026
Scenario4: Stor skattesänkning

Utfallsområde

p10
 p50
 p90

Källa: egna beräkningar.

Tabell 9.3 Sammanställning av resultatet av scenarioanalysen

Förändring av statens årliga nettokostnader/intäkter enligt scenarioanalysen (mnkr)

Scen. 1	Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag			Förändring av jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning		
	år 1	år 2	år 3	år 1	år 2	år 3
p10	-1 304	-1 697	-2 074	-1 193	-1 863	-2 695
p50	-412	-755	-1 022	-388	-888	-1 447
p90	-111	-269	-458	-107	-335	-670
Scen. 2	år 1	år 2	år 3	år 1	år 2	år 3
p10	-983	-1 283	-1 442	-901	-1 422	-1 880
p50	-250	-480	-682	-232	-561	-968
p90	-34	-140	-274	-33	-179	-393
Scen. 3	år 1	år 2	år 3	år 1	år 2	år 3
p10	-352	-421	-451	-320	-478	-574
p50	18	31	60	16	40	76
p90	397	525	552	362	543	728
Scen. 4	år 1	år 2	år 3	år 1	år 2	år 3
p10	-64	85	56	-27	27	100
p50	137	363	392	161	351	545
p90	455	809	812	452	813	1 089

Källa: Egna beräkningar.

Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag

Statens utgifter och inkomster för skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag är kopplade till beteendet hos kommuner och regioner. I regel har det alltid varit några kommuner och regioner som höjt skattesatsen varje år och även några kommuner som sänkt skattesatsen. Hur många och hur stora skatteförändringarna varit varierar dock mellan åren. Ett system med skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag innebär kostnader och intäkter för staten som kan variera mellan olika år. Systemet med skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag beräknas leda till ökade kostnader för kommunsektorn för skatteförändringar som sker löpande, då dessa ökat något över tid. Eftersom åtgärden tar sikte på förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget innebär det att kommunala finansieringsprincipen inte

är tillämplig. Statens nettointäkter beräknas att stabiliseras kring cirka 620 mnkr per år baserat på scenario 2 i scenarioanalysen, men variationen mellan år kan vara stor. Bedömningen baseras på utvecklingen av skattesatser sedan 2010 och är behäftad med stor osäkerhet eftersom vi dels inte vet hur skattesatserna skulle utvecklas utan reformer, dels inte fullt ur kan bedöma hur stor effekten kommer att bli av de åtgärder utredningen föreslår.

Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Ändringen av skattereduktionerna innebär inga kostnader för staten på kort sikt. Däremot tillkommer kostnader för Skatteverket att hantera förändringar av administrativa rutiner. Förslaget innebär att statens skatteintäkter ökar till följd av lägre skattereduktioner vid framtida kommunala skattesatshöjningar. I de fall där kommuner och regioner sänker skattesatsen kommer däremot skattereduktionerna att bibehållas på samma nivå vilket innebär en högre kostnad för staten än om åtgärden inte genomförts (då skattereduktionerna, med dagens system, minskar om kommunen eller regionen sänker skattesatsen). Utredningen bedömer att det är sannolikt att skattesatserna fortsätter att öka över tid vilket kommer innebära att reformen över tid leder till lägre nettokostnader för statsbudgeten än om den inte genomförs. Om skattesatserna utan reform hade börjat minska över tid innebär det att staten ligger kvar på en högre subventionsgrad och högre kostnader för staten än om reformen inte genomförts.

Om förändringen i sig leder till att skattesatserna minskar i stället för att öka över tid kommer reformen ändå inte leda till högre kostnader för staten. Subventionsgraden ligger då kvar på samma nivå och skattesänkningen utan reform hade inneburit lägre skattesubventioner. Utan reform hade dock skattesatssänkningen uteblivit, vilket är det utfall som är rimligt att jämföra med.

Uppdrag till SCB om att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av förslagen om förändrade ekonomiska incitament

Utredningen bedömer att det är av stor vikt att kommuner och regioner får kunskap om konsekvenserna av åtgärderna på de ekonomiska incitamenten för att motverka höjningar och åstadkomma sänkningar av skattesatser i kommuner och regioner. Därför föreslås att en myndighet får i uppdrag att sprida information till kommuner och regioner om konsekvenserna av förslagen. Statistiska Centralbyrån (SCB) kan vara en lämplig myndighet för ändamålet.

9.2.2 Förslag som leder till ökade kostnader för kommunal och administration

Utredningen föreslår åtgärder som medför nya uppgifter för kommuner och regioner. Det handlar dels om krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha mål och riktlinjer för det samt att planer för skattesatsnivån, dels krav på att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten. Det föreslås också att de nya målen och riktlinjerna omfattas av den uppföljning och utvärdering som ingår i förvaltningsberättelsen. Kostnaderna för dessa nya åligganden bedöms vara begränsade då de i vart fall delvis kan inordnas i redan befintliga processer. Utredningen har beräknat hur höga kostnaderna kan bli för kommunsektorn som helhet och presenterar dessa bedömningar i tabellen nedan. Kostnaderna ska regleras enligt kommunala finansieringsprincipen, vilket innebär att staten kompenserar kommunsektorn för de nya uppgifterna.

Tabell 9.4 Förslag som leder till ökade kostnader för kommunal administration

	Antal timmar per kommun/region	Antal berörda kommuner och regioner	Summa kostnader
Krav på att ha riktlinjer för hög effektivitet och planer för skattesatsnivån samt uppföljning och utvärdering i förvaltningsberättelsen	40 h	290 kommuner 20 regioner	5,5 mnkr kommuner 380 tkr regioner
Om skattehöjning fastställs ska motivering ges i budgeten.	8 h	15 kommuner 3 regioner	60 tkr kommuner 10 tkr regioner
Summa		Kommuner Regioner	5,56 mnkr 0,39 mnkr

Källa: Statistiska Centralbyrån SCB (lönestatistik), egna beräkningar.

9.2.3 Kostnader för uppdrag till RKA om mått för justerad skattesats

Utredningens förslag om att RKA ges i uppdrag att ta fram och förvalta nyckeltal för justerade skattesatser för kommuner och regioner innebär kostnader för uppdragets genomförande. Utredningen bedömer att 500 000 kronor räcker för att genomföra uppdraget. Efter att nyckeltalet utvecklats bör det ingå i RKA:s löpande uppgifter att förvalta nyckeltalen.

9.2.4 Finansiering

Utredningens bedömning av kostnader och intäkter av systemet baseras på medelvärdet av scenario 2. Scenario 2 antyder en fortsatt ökning av skattesatserna, men i lägre takt än vad som varit fallet de senaste 25 åren. Åtgärderna innebär en nettointäkt för staten om skattesatserna fortsätter öka. Beloppen kommer att variera mellan åren, vilket innebär en viss risk för staten. Utredningen föreslår inga specifika åtgärder för att minska denna fluktuation i nettokostnader för staten. Fluktuationen och risken är inneboende egenskaper i systemet och fluktuationen bedöms vara att betrakta som liten i relation till statens totala budget. Det finns flera andra statliga system där fluktuationerna i nettokostnader mellan år är större

än vad som bedöms vara fallet i detta system. Exempelvis socialförsäkringssystemen och statens utgifter för Lagen och stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS m.m.

Ovan konstateras att skattesatserna inte nödvändigtvis minskar även om åtgärderna är framgångsrika. Åtgärder som är återhållsamma för kommunalskatter kan också innebära att skattesatserna fortsätter att öka men i en lägre grad än om åtgärderna inte hade genomförts. Om åtgärderna är mycket framgångsrika kan skattesatserna även komma att minska generellt. Detta kommer att göra att systemet leder till nettoutgifter för staten och högre statsbidrag för kommunsektorn, men lägre intäkter från kommunala inkomstskatter. Detta anser dock inte utredningen vara det mest troliga scenariot. Detta innebär att det finns en viss utgiftsrisik för staten. Utredningen föreslår ingen särskild för finansiering i fall av att det sker en minskning av den genomsnittliga kommunalskatten och därigenom en kostnadsökning för staten. Utredningen konstaterar dock att det är ett av flera möjliga utfall, inte minst att systemet leder till en nettokostnad för ett eller flera enskilda år. Utredningens bedömning är dock att systemet över tid kommer att leda till en nettointäkt för staten.

9.3 Konsekvenser för kommuner och regioner och för den kommunala självstyrelsen

I avsnittet diskuteras förslagets påverkan på kommuner och regioner samt på den kommunala självstyrelsen.

9.3.1 Skattebromsförslaget

Skattebroms innebär merkostnader för kommuner och regioner att höja skattesatsen.

Förslaget innebär en skyldighet för en kommun eller en region att betala en avgift om den använder sig av sin rätt att ta ut högre skatt från invånarna, vilket bedöms utgöra en inskränkning i den kommunala beskattningsrätten och i självstyrelsen. Syftet med åtgärden är att åstadkomma incitament till lägre kommunalskatter. Se avsnitt 8.1.1 i fråga om proportionalitetsbedömningen.

9.3.2 Förslaget om skattesänkingsbidrag

Skattesänkingsbidraget kommer att göra det mer ekonomiskt fördelaktigt att sänka skattesatsen genom att en del av skattesats-sänkningen subventioneras av staten.

Det kommer även fortsättningsvis vara kommunerna och regionerna som bestämmer vilken skattesats som ska gälla. Bidraget begränsar inte kommunernas och regionernas självbestämmande och innebär inte något ingrepp i den kommunala självstyrelsen eller beskattningsrätten.

9.3.3 Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Den föreslagna ändringen av skattereduktionerna innebär att förändringar i skattesatsen för kommunal inkomstskatt kommer att få större genomslag för berörda invånare genom att statens skattereduktion inte omfattar skillnaden i skatt som uppstår till följd av att en kommun eller region ändrar skattesats. Detta kommer att göra det mindre fördelaktigt för kommuner och regioner att höja skattesatsen utifrån vad deras invånare betalar. Effekten av att sänka skattesatsen blir i stället mer positiv för skattebetalarna.

Utredningen bedömer att förslaget inte har någon påverkan på det kommunala självstyret eftersom det inte inskränker kommuners eller regioners befogenheter och beslutanderätt. Åtgärden påverkar inte kommunernas eller regionernas rätt att beskatta sina invånare och därför har det ingen inverkan på kommunernas och regionernas beskattningsrätt.

9.3.4 Krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån

Utredningen föreslår att det införs krav på kommuner och regioner att eftersträva hög effektivitet i verksamheterna, och att det ska ingå i de riktlinjer och mål som det redan finns en skyldighet att ta fram när det gäller god ekonomisk hushållning. Åtgärden innebär en statlig styrning i fråga om målen för den ekonomiska förvalt-

ningen i kommuner och regioner och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med ett krav på att eftersträva hög effektivitet är att den ekonomiska förvaltningen även ska inriktas mot att frigöra resurser för skattesänkningar eller andra ändamål utifrån behoven i en kommun eller region. Det handlar inte om en skyldighet att uppnå så hög effektivitet som möjligt utan om ett krav på att sträva efter det. Förslaget begränsar inte kommuners eller regioners befogenheter när det gäller att bestämma service- och ambitionsnivå eller vilken frivillig verksamhet som ska bedrivas.

Förslaget innehåller också ett krav på att ha en plan för skattesatsnivån i kommunen eller regionen, som ska ingå i de övergripande riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och effektivitet i verksamheten samt i de finansiella mål som ska finnas i budgeten. Syftet med åtgärden är att kommuner och regioner ska ha en aktiv plan för lämplig skattesatsnivå utifrån förutsättningar och behov på lokal och regional nivå. Kommuner och regioner kommer även fortsättningsvis ha rätt att bestämma vilken skattesatsnivå de ska ha och utgör därför en begränsad inskränkning i självstyrelsen. Utredningen bedömer att det inte finns alternativa åtgärder att uppnå ändamålet som skulle innebära mindre inskränkningar i självstyrelsen.

Den inskränkning som krävet på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån innebär uppvägs enligt utredningens bedömning av intresset av att främja effektivitet och att skatteuttaget från kommuninvånare beslutas utifrån en genomtänkt plan. Syftet i det längre perspektivet att invånarna inte ska betala mer skatt än nödvändigt, givet den ambitionsnivå och tjänsteutbud som den enskilda kommunen eller regionen valt.

9.3.5 Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser

Utredningen föreslår krav på att motivera en skattesatshöjning i budgeten, vilket syftar till att skapa ökad transparens i fråga om valet att höja skattesatsen.

Ändamålet med åtgärden är att kommuner och regioner främja noggranna överväganden i fråga om beslut att höja skattesatser och ökade förutsättningar för demokratiskt ansvarsutkrävande genom

tydlig redovisning av skälen och insyn i orsakerna till skattesatshöjningar.

Förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen då staten ålägger kommuner och regioner en ny uppgift som de inte tidigare har haft. Utredningen bedömer att kravet utgör en begränsad inskränkning i självstyrelsen eftersom kommuner och regioner även fortsättningsvis får fatta de beslut de vill och det enbart handlar om att ge en skriftlig redovisning av de skäl som finns. Enligt utredningen finns det inte alternativa åtgärder som är mindre inskränkande som skulle kunna uppnå ändamålet. Den inskränkning som åtgärden innebär uppvägs av intresset av att åstadkomma ökad transparens i fråga om skattehöjningar.

De beräknade kostnaderna för kommuner och regioner redovisas i tabell 9.4.

9.4 Konsekvenser för enskilda

9.4.1 Åtgärder för att stärka ekonomiska incitament

Åtgärder som utredningen föreslår för att stärka ekonomiska incitament är system med skattebroms och skattesänkingsbidrag samt ändringar av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning. Dessa kommer att vara kortsiktigt kostnadsneutrala för skattebetalare eftersom de har en påverkan på skatten först om kommunen eller regionen gör en förändring av skattesatsen. Gemensamt för de åtgärderna är att om en kommun eller region höjer eller sänker skattesatsen kommer kopplingen mellan kommunens eller regionens intäkter och den enskildes skattenivå vara större i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts. Om en kommun eller region höjer skattesatsen kommer det att belasta den enskildes ekonomi i högre grad i relation till den intäkt som skattehöjningen ger för kommunen eller regionen. Om kommunen eller regioner sänker skatten kommer de enskildas skattekostnader att minska i högre grad än i dagens system. Effekter av åtgärderna på skattekostnader för individer framgår i avsnitt 9.1.1.

9.4.2 Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser kan även påverka kommunens och regionens medarbetare

Samtliga åtgärder syftar till att ge incitament till lägre skattesatser och öka sannolikheten för att skatteresurser hanteras effektivt, vilket är till nytta för enskilda skattebetalare och samhällsekonomin generellt. Samtidigt kan åtgärderna innebära att vissa kommuner och regioner väljer att ha en lägre ambition för sin verksamhet till förmån för lägre skatter, trots att det inte krävs enligt förslagen, vilket kommer att missgynna de invånare som skulle ha dragit nytta av de tjänster som annars hade genomförts.

Om en kommun eller region väljer att genomföra åtgärder i syfte att sänka skattesatsen kan detta få konsekvenser för medarbetare eller eventuella mottagare av de tjänster som skulle kunna ha genomförts om skattesatsen inte hade sänkts. Besluten bör därför analyseras på förhand och kommunen eller regionen har ansvaret och förmågan att väga olika intressen och kostnader mot varandra.

9.4.3 Åtgärder för ökad transparens

Förslaget om att en höjning av skattesatsen ska motiveras i budgeten är avsett att öka transparensen i fråga om beslutade skattesatser, vilket stärker möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande och kan stimulera den offentliga diskussionen om skattesatsnivåerna.

9.5 Samhällsekonomisk bedömning

Det samhällsekonomiska perspektivet är viktigt att ha med i analysen av åtgärderna som föreslås. I avsnittet presenterar utredningen ett övergripande resonemang om potentiella samhällsekonomiska effekter. Det är svårt att kvantifiera effekterna, dock identifieras vilka delar av förslagen som har betydelse ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I en samhällsekonomisk analys skiljer man på effekter i form av omfördelning och effekter i form av ökat värde som skapas med stöd av åtgärden. Distinktionen är viktig att ha i åtanke när det gäller skatt eftersom skatt till största delen handlar om omfördelning av resurser mellan grupper, samtidigt som det finns viktiga

aspekter om hur skatter påverkar och potentiellt minskar ett effektivt resursutnyttjande i samhällsekonomin. Omfördelningen som sker kan i sin tur leda till att resurserna används på ett sätt som har olika potential att skapa värde.

9.5.1 Skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag

Skattebromsen innebär kortsiktiga kostnader för skattesatshöjningar, dvs. kommunen, regioner och indirekt kommuninvånarna får betala mer än vad kommunens intäktsökning faktiskt kostar, och i fallet med skattesatssänkningar leder skattesänkingsbidraget till att kommuninvånarna indirekt får mer tillbaka för en given intäktssänkning via skattesatsen. Skattebromsavgiften är ingen kostnad i samhällsekonomisk mening. Ökade inbetalningar leder till ökade intäkter för staten (och ökade utgifter för skattesänkingsbidrag leder till ökade kostnader för staten) som i sin tur kan användas för statlig verksamhet eller för att finansiera en skattesatssänkning. Så långt handlar det framför allt om omfördelning av resurser mellan staten och kommunsektorn.

Detta kan leda till att skattesatsen blir lägre än vad som speglar invånarnas betalningsvilja för kommunala tjänster. Samtidigt finns det redan interaktioner i skattesystemet som innebär att kommunal konsumtion på marginalen är subventionerad i förhållande till privat konsumtion (se avsnitt 5.1.5), vilket har betydelse för analys av skattebromsens samhällsekonomiska aspekter.

9.5.2 Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Åtgärden leder till att höjningar av skattesatser subventioneras i lägre grad av staten. I dagsläget innebär konstruktionen av de aktuella skattereduktionerna att staten betalar en del av skatten i stället för den enskilda skattebetalaren om kommuner och regioner höjer skattesatsen. Detta skiljer sig från effekten av kommunala inkomstutjämningsystemet till exempel, där marginalskatteförändringar inte har någon påverkan på utjämningsbeloppet och kommuninvånarna betalar varje krona av en förändring av skattesatsen. Genom jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitets-

ersättning subventioneras dock sådana förändringar. Detta gör att kommuner och regioner kan ha högre skattesats än det egentligen finns en betalningsvilja för hos invånarna eftersom staten, och i förlängningen skattebetalare i hela riket, betalar en del av höjningen. Detta leder till att skattesatsen riskerar bli högre än optimalt, dvs. högre än den betalningsvilja som finns hos kommuninvånarna för kommunala tjänster.

9.5.3 Incitament genom krav på att eftersträva hög effektivitet

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska eftersträva så hög effektivitet som möjligt och ha en plan för nivån på skattesatsen. En bedömning av storleken på kostnaderna på sektorsnivå presenteras i avsnitt 9.2. Detta ska sedan vägas mot nyttan av åtgärderna. Nyttan av åtgärderna är möjligheten att skattemedel används mer effektivt och att kommuner och regioner inte tar ut mer skatt än nödvändigt för att finansiera verksamheten.

Det är dock svårt att göra en kvantitativ bedömning av storleken på effekterna och värdet därav. Utredningen föreslår åtgärderna med grund i bedömningen om att nyttan av åtgärderna överstiger kostnaderna.

9.5.4 Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser

Utredningen föreslår en åtgärd som handlar om ökad transparens i fråga om höjda skattesatser. En bedömning av storleken på kostnaderna på sektorsnivå presenteras i avsnitt 9.2. Nyttan av åtgärden är dels att det främjar genomtänkta beslut om skattesatshöjningar där alternativa åtgärder först har övervägts, dels att invånare har möjlighet att få större inblick i valet av skattesats, vilket gör att de kan ha bättre förutsättningar att kritiskt granska kommunens val av inriktning, vilket främjar ett demokratiskt ansvarsutkrävande. Nyttan av åtgärderna är svåra att kvantifiera. Utredningen föreslår åtgärderna med grund i bedömningen om att nyttan av åtgärderna överstiger kostnaderna.

9.5.5 Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser

Samtliga åtgärder syftar till att ge incitament till lägre skattesatser och öka sannolikheten att skatteresurser hanteras effektivt, vilket är till nytta för skattebetalare. Om åtgärderna leder till lägre skattesatser och detta innebär att kommuner och regioner väljer att ha ett minskat utbud av kommunala tjänster sker en omfördelning av resurser från de som skulle ha varit mottagare av de kommunala tjänsterna till de som får behålla mer pengar genom lägre skatter. Lägre skatter kan dock också ha ett värde i sig i samhällsekonomiskt hänseende. Om åtgärderna innebär lägre skattesatser än om åtgärderna inte genomförs så kan det ha en positiv inverkan på viljan att arbeta. Det kan leda till en högre sysselsättning i ekonomin samt öka uppfattningen om den framtida avkastningen på att utbilda sig och därmed investera i utbildning och kunskap. Detta är viktiga produktionsfaktorer och leder till att mer värde skapas i samhälls-ekonomin.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidrag och avgifter när en kommun eller region ändrar nivån på skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt.

I 11 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om fastställande av skattesatsen.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

I *första stycket* förklaras att lagen gäller bidrag som en kommun eller region har rätt till och avgifter som en kommun eller region ska betala när skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt ändras.

I *andra stycket* finns en hänvisning till 11 kap. kommunallagen (2017:725) om fastställande av skattesatser.

2 § Lagen gäller inte om en ändring av en skattesats föränleds av en omfördelning av uppgifter mellan regionen och kommunerna i länet (skatteväxling).

I paragrafen anges ett undantag från tillämpning av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Lagen ska inte tillämpas när kommuner och regioner ändrar skattesatser till följd av att ansvaret för uppgifter fördelats om inom länet, dvs. det som brukar kallas skatteväxlingar. Sådana höjningar och sänkningar av skattesatser ska alltså inte föränleda bidrag och avgifter enligt lagen.

3 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en lägre skattesats än i den föregående budgeten har rätt till ett årligt skattesänkingsbidrag.

Kommunen eller regionen har rätt till bidrag det kalenderår som den sänkta skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

I paragrafen regleras en rätt till bidrag för kommuner och regioner som sänker sin skattesats. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt *första stycket* har en kommun eller region som för det kommande budgetåret fastställer en lägre skattesats än i föregående budget rätt till ett årligt skattesänkingsbidrag. Med skattesats avses skattesatsen för kommunalskatt om det gäller en kommun och skattesatsen för regionskatt om det gäller en region. Det är den skattesats som fastställs slutligt som kan ge rätt till bidrag vid en jämförelse med skattesatsen som är fastställd i den föregående budgeten, dvs. den som gäller när beslutet tas. Fastställande av skattesats och budget regleras i 11 kap. kommunallagen (2017:725).

I *andra stycket* föreskrivs att rätten till bidrag gäller det kalenderår som den sänkta skattesatsen gäller och de två följande åren. Det första år som kommunen eller regionen har rätt till bidraget är således året efter att beslutet fattades. Bidragsrätten gäller i tre år även om skattesatsen ändras fler gånger under den perioden. Kalenderår motsvarar budgetår enligt 11 kap. 5 § kommunallagen och beskattningsår för kommunal inkomstskatt enligt 1 kap. 13 § första stycket inkomstskattelagen (1990:1229).

4 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en högre skattesats än i den föregående budgeten ska betala en årlig skattebromsavgift.

Kommunen eller regionen ska betala avgift det kalenderår som den höjda skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

I paragrafen regleras en skyldighet för en kommun eller region som höjer skattesatsen att betala en skattebromsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt *första stycket* ska en kommun eller region som för det kommande budgetåret fastställer en högre skattesats än i föregående budget betala en årlig skattebromsavgift. Med skattesats avses skattesatsen för kommunalskatt om det gäller en kommun och skattesatsen för regionskatt om det gäller en region. Det är den skattesats som fastställs slutligt som kan föranleda en avgiftsskyldighet vid en jämförelse med skattesatsen som är fastställd i den

föregående budgeten, dvs. den som gäller när beslutet tas. Fastställande av skattesats och budget regleras i 11 kap. kommunallagen (2017:725).

Enligt *andra stycket* ska avgifter betalas under tre år från och med det kalenderår som den höjda skattesatsen gäller. Det första avgiftsåret är således året efter att beslutet fattades. Skyldigheten att betala avgift gäller i tre år även om skattesatsen ändras fler gånger under den perioden. Kalenderår motsvarar budgetår enligt 11 kap. 5 § kommunallagen och beskattningsår för kommunal inkomstskatt enligt 1 kap. 13 § första stycket inkomstskattelagen (1990:1229).

5 § Skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter bestäms årligen till ett belopp för varje kommun och region som har rätt till bidrag eller ska betala avgift. Det årliga beloppet beräknas enligt 6 och 7 §§.

Paragrafen handlar om bestämning av skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt paragrafen ska bidrag och avgifter bestämmas varje år för de kommuner och regioner som har rätt till bidrag för en skattesänkning eller ska betala en avgift för en skattesatshöjning, dvs. de kommuner och regioner som inom en treårsperiod har ändrat sin skattesats. Det ska alltså göras en ny beräkning varje år under treårsperioden.

6 § Det årliga beloppet beräknas till en andel av skillnaden mellan å ena sidan kommunens eller regionens preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. (skatteintäkter) beräknade utifrån den höjda eller sänkta skattesatsen och å andra sidan skatteintäkter beräknade utifrån den skattesats som gällde före ändringen.

Andelen är 25 procent det första året som en ändrad skattesats gäller, 15 procent det följande året och 10 procent det tredje året.

Paragrafen handlar om beräkningen av det årliga belopp som en kommun eller region ska få i bidrag eller betala i avgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Av *första stycket* framgår att beloppet ska motsvara en viss andel av den skillnad i skatteintäkter som den ändrade skattesatsen leder till för kommunen eller regionen. Skatteintäkter syftar på preliminära kommunalskattemedel som varje år beräknas för respektive kommun och region enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med

särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Den beräkningen görs utifrån den skattesats som kommunen eller regionen har beslutat för beskattningsåret. För att få fram skillnaden i skatteintäkter för det årliga bidrags- eller avgiftsbeloppet ska alltså den beräkningen göras dels utifrån den ändrade skattesatsen, dels utifrån skattesatsen som gällde före ändringen.

I *andra stycket* anges vilken procentuell andel av skillnaden i skatteintäkter som det årliga beloppet ska motsvara. Storleken på den procentuella andelen minskar varje år under den treårsperiod som rätten till bidrag eller skyldigheten att betala avgift gäller. Första året som en ändring gäller är andelen 25 procent av skillnaden i skatteintäkter, andra året i treårsperioden är andelen 15 procent och tredje året 10 procent.

7 § Om kommunen eller regionen har ändrat skattesatsen mer än en gång under en treårsperiod, ska det för varje ändring beräknas ett belopp enligt 6 §. Därefter summeras beloppen till det årliga belopp som utgör bidraget eller avgiften.

Paragrafen behandlar beräkning av årligt belopp när en kommun eller region gjort flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt paragrafen ska ett sammanlagt årligt belopp beräknas för en kommun eller region som har ändrat skattesatsen mer än en gång under en treårsperiod. Det sammanlagda beloppet beräknas genom att först beräkna ett separat belopp för varje ändring av skattesatsen, därefter summeras de separata beloppen till ett årligt belopp som sammanlagt antingen blir ett bidrag eller en avgift för kommunen eller regionen. Det innebär att ett avgiftsbelopp ska räknas av från ett bidragsbelopp, om kommunen eller regionen både har höjt och sänkt skattesatsen under treårsperioden. Först när det gått tre år utan att skattesatsen har ändrats i någon riktning upphör beräkningarna av årliga bidrags- eller avgiftsbelopp.

8 § Skatteverket beslutar om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter senast den 15 april under kalenderåret.

Beslutet får överklagas till regeringen.

I paragrafen anges hur systemet med avgifter och bidrag ska administreras. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt *första stycket* ska Skatteverket besluta om bidrag och avgifter enligt lagen. Beslut ska fattas senast den 15 april det kalenderår som en höjd eller sänkt skattesats gäller. Det innebär att senaste datum för Skatteverkets beslut är samma som för Skatteverkets slutliga fastställande av bidrag och avgifter enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Till skillnad från beslutprocesserna enligt de lagarna fattas inte preliminära beslut av Skatteverket.

Enligt *andra stycket* får Skatteverkets beslut överklagas till regeringen, vilket är samma ordning som gäller för Skatteverkets beslut enligt bl.a. lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., lagen om kommunalekonomisk utjämning och lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

9 § Skattesänkingsbidrag ska betalas ut och skattebromsavgifter ska avräknas enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Paragrafen handlar om hur och när skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter enligt lagen ska betalas ut respektive avräknas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

I paragrafen anges att bidrag och avgifter ska betalas ut respektive avräknas enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m, dvs. i samband med utbetalningen av kommunalskatte-medel. Enligt den bestämmelsen ska en avgift räknas av från kommunalskatte-medlen och ett bidrag läggas till och sedan betalas ut tillsammans med medlen med en tolfte del per månad.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.
2. Lagen tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028.
3. De skattesatser som gäller för 2028 ska jämföras med skattesatserna för 2026 i stället för med skattesatserna för 2027.

Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i avsnitt 8.1.1.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2027.

I *punkt 2* föreskrivs att lagen ska tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028, dvs. de skattesatser som fastställs i budgetbeslut efter lagens ikraftträdande under 2027.

I *punkt 3* anges att skattesatserna för 2028, dvs. de som fastställs under 2027 och som lagen ska tillämpas på första gången, ska jämföras med skattesatserna för 2026 i stället för skattesatserna för 2027. Det innebär att bedömningen av rätten till skattesänkingsbidrag och skyldigheten att betala skattebromsavgift det första tillämpningsåret ska göras utifrån om skattesatsen har ändrats i förhållande till 2026 års nivå och inte i förhållande till den föregående budgeten.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

4 §

Det som sägs i denna paragraf om kommuner och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om regioner och regioners skattemedel samt kommuners begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket.

Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och 9 § lagen (202X:000) om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförordnandlagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförordnandlagen under året efter beskattningsåret har fattats. Därvid ska en kommun som inte ingår i en region behandlas som om den även utgjorde en region. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförordnandlagen under året efter beskattningsåret har fattats. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utbetalning av skattemedel och avgifter till kommuner och regioner. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

I *ffjärde stycket* görs ett tillägg om att även bidrag och avgifter enligt lagen (202X:000) om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt ska läggas till respektive avräknas innan kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel betalas ut till kommuner och regioner. Det innebär att skattesänkingsbidrag betalas ut tillsammans med de kommunalskattemedel som betalas ut månadsvis och att skattebromsavgifter räknas av från de utbetalningarna. Det innebär vidare att utbetalning och avräkning det första året som en ändrad skattesats gäller i regel kommer ske genom jämkning av utbetalningarna under det andra kvartalet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.

Överväganden om ikraftträdandet finns i avsnitt 8.1.1.

Det anges att lagändringen träder i kraft den 1 juni 2027. Det innebär att den börjar tillämpas i fråga om de bidrag och avgifter som beslutas från och med det datumet enligt lagen (202X:000) om skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt. Av övergångsbestämmelserna till den lagen följer att sådana beslut kan fattas tidigast 2028.

10.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

67 kap.

7 §

I paragrafen anges hur jobbskatteavdraget för personer som inte har fyllt 66 år ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

Ändringarna i paragrafen innebär att beräkningen av skatte-reduktionen för arbetsinkomster justeras så att den del som avser

kommunal inkomstskatt ska utgå från den skattesats för kommunal inkomstskatt som gällde 2026 i hemortskommunen. Med hemortskommun avses den aktuella hemortskommunen och inte den enskildes hemortskommun 2026 om det var en annan.

9 c §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur storleken på skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

Ändringarna i paragrafen innebär att den del av skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning som avser kommunal inkomstskatt ska beräknas utifrån skattesatsen för kommunal inkomstskatt 2026 i hemortskommunen. Med hemortskommun avses den aktuella hemortskommunen för den enskilde och inte den enskildes hemortskommun 2026 om det var en annan.

10.4 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

11 kap.

1 §

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning *och eftersträva hög effektivitet* i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* för kommunen eller regionen. *I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.* Om kommunen eller regionen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

Paragrafen behandlar mål för kommuners och regioners ekonomiska förvaltning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

I paragrafen införs ett nytt krav på att kommuner och regioner ska sträva efter hög effektivitet i sin verksamhet och i verksamhet som bedrivs genom juridiska personer. Kravet motsvarar det krav som gäller för statlig verksamhet enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) att eftersträva hög effektivitet. Det handlar om en mål-

sättning vid sidan om och tillsammans med kravet på god ekonomisk hushållning. Avsikten är inte att kommunala beslut ska kunna överklagas till domstol för att laglighetsprövas beträffande uppfyllelsen av målet. Fullmäktiges långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning ska även omfatta det nya målet om hög effektivitet. I de riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå. Det handlar om en långsiktig plan på samma sätt som övriga delar i riktlinjerna, och den behöver anpassas till förutsättningar och prioriteringar i den egna kommunen eller regionen.

6 §

I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. *Om skattesatsen är högre än i den föregående budgeten ska en motivering redovisas.* Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning och hög effektivitet ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning och hög effektivitet.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket och sådana som är av betydelse för kommunens eller regionens plan för skattesatsnivån.

Paragrafen innehåller bestämmelser om innehållet i en kommunal budget. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

I första stycket införs dels ett krav på att i budgeten redovisa en motivering till ett beslut om att höja skattesatsen, dels ett tillägg som innebär att de finansiella mål som ska anges i budgeten inte bara är sådana som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning utan även för en hög effektivitet. Motiveringen till en höjd skattesats bör omfatta orsaken till höjningen och de överväganden som ligger bakom, inbegripet de alternativ till höjd skattesats som har övervägts.

I andra stycket görs ett tillägg som innebär att de mål och riktlinjer som ska anges i planen för verksamheten under budgetåret även ska avse hög effektivitet i verksamheten.

I *tredje stycket* införs ett krav på att den treåriga planen för ekonomin även ska innehålla finansiella mål som är av betydelse för den plan för skattesatsnivån som ska finnas i de långsiktiga riktlinjerna enligt ändringen i 1 §. Vidare innebär ändringen i första stycket att även finansiella mål som är av betydelse för en hög effektivitet ska finnas i treårsplanen. I avsnitt 8.2.1 finns exempel på vad som kan omfattas av sådana nya finansiella mål.

12 kap.

1 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsordning all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanrevisorer som utsetts i juridiska personer enligt 10 kap. 2–6 §§, även verksamheten i de juridiska personerna.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, *effektivt* och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock avstå från att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

Paragrafen behandlar de kommunala revisorernas uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

I *andra stycket* görs ett tillägg som förklarar att revisorernas prövning även omfattar effektivitet i verksamheten. Ändringen görs med anledning av de nya kraven i 11 kap. 1 och 6 §§ som innebär att kommuner och regioner ska eftersträva hög effektivitet i verksamheterna och ha riktlinjer och mål för det arbetet i budgeten.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.
2. Lagen tillämpas första gången i fråga om innehållet i de budgetar som upprättas 2027 och fastställs för budgetåret 2028 och kommunal verksamhet som bedrivs 2028.

Överväganden om ikraftträdandet och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 8.2.1.

Det anges att lagändringen träder i kraft den 1 juni 2027. Det innebär att kommuner och regioner från och med det datumet måste anpassa sina långsiktiga riktlinjer och innehållet i de budgetar som upprättas för det kommande året till de nya bestämmelserna. Lagändringarna tillämpas första gången i fråga om utförandet av verksamheterna från och med 2028 och i fråga om innehållet i budgetar som fastställs för budgetåret 2028. Det innebär att den verksamhet som bedrivs 2027 och budgetar för 2027 inte omfattas av de nya kraven, och att bestämmelsen om revisorernas granskning av effektivitet tillämpas första gången på verksamheterna som bedrivs 2028.

10.5 Förslaget till lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

11 kap.

8 §

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts.

Paragrafen behandlar innehållet i kommuners och regioners förvaltningsberättelse. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

I paragrafen införs ett krav på att den utvärdering av mål och riktlinjer för en god ekonomisk hushållning som ska finnas i förvaltningsberättelsen även ska avse en utvärdering av om mål och riktlinjer för hög effektivitet har uppnåtts och följts.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

Överväganden om ikraftträdandet finns i avsnitt 8.2.1.

Det anges att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2028. Det innebär att lagändringen första gången tillämpas på förvaltningsberättelsen som avser räkenskapsåret 2028.

Referenser

Statens offentliga utredningar

- SOU 1941:5, *Betänkande med allmänna riktlinjer för åstadkommande av tidigare inbetalning av utskylder.*
- SOU 1977:78, *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering: slutbetänkande.*
- SOU 1996:129, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.*
- SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 90-talet.*
- SOU 2007:93, *Grundlagsutredningens expertgrupps rapport nr IX i betänkandet Den kommunala självstyrelsens grundlagskydd.*
- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*
- SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden.*
- SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
- SOU 2021:75, *En god kommunal hushållning.*
- SOU 2023:85, *Långtidsutredningen 2023 – Finanspolitisk konjunkturstabilisering.*
- SOU 2024:29, *Goda möjligheter till ökat välbefinnande.*
- SOU 2024:43, *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning.*
- SOU 2024:50, *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.*
- SOU 2024:76, *Från överskottsmål till balansmål.*
- SOU 2025:62, *Ansvar för hälso- och sjukvården.*
- SOU 2025:96, *Fler möjligheter till ökat välbefinnande.*

Övriga referenser

- Alesina A. och F. Passarelli (2015), *Loss aversion in politics*, NBER Working Paper 21077.
- Andrén T. (2021), *Välfärdens framtida finansiering – Vad är problemet?* SACO.
- Bergmark Å. och J. Fritzell (2007), *Välfärdens utveckling efter 1990-talets kris*, Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3, 2007.
- Ds 2024:14, *Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag*, Socialdepartementet.
- Edmark K. och H. Ågren (2008), *Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies*, Journal of Urban Economics.
- Finanspolitiska rådet (2024), *Svensk finanspolitik 2024*.
- Gommel F. och E. Örtengren (2021), *Egenfinansiering av vården*, Timbro.
- Gralén K. m.fl. (2019), *Hälso- och sjukvårdsutgifterna i Sverige*, Institutet för Hälsoekonomi (IHE).
- Hansson Å. (2023), *Digitaliseringens konsekvenser för skattesystemet*, Entreprenörskapsforum.
- Haralsvik M. m.fl. (2018) *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?*, SØF-prosjekt nr. 3486 (Senter for Økonomisk Forskning AS).
- Högstöm J. och G. Lidén (2022), *Do party politics still matter? Examining the effect of parties, governments and government changes on the local tax rate in Sweden*, Cambridge University Press.
- Johansson N. (2021), *Vad kan förklara regionala skillnader i svensk hälso och sjukvård?*, SNS.
- Konjunkturinstitutet(2024), *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna*.
- Laun L. (2012), *Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre*, IFAU.
- Laun L. (2017), *The effect of age-targeted tax credits on labour force participation of older workers*, Journal of Public Economics.

- Lotz J. m.fl. (2013), *The Changing Role of Local Income Taxation in Denmark*, Åhus universitet.
- Lundberg Jacob (2017), *Kommunernas incitament för skattehöjningar*, Timbro.
- Lundberg Jacob (2017), *Kommunernas momsundagtag*, Timbro.
- Lundberg Jacob (2019), *Så subventionerar staten höga kommunal-skatter*, Nationalekonomiska föreningen.
- Lundberg Jacob (2021), *Framtidens skatter – En reform för tillväxt och enkelhet*, Timbro.
- Lundberg Johan (2021), *Horizontal interactions in local personal income taxes*, *The annals of regional science*, Springer 2021, Vol. 67: 27–46.
- Mehtonen M. (2016), *Kommunal ekonomistyrning enligt dansk modell*, Kommunförbundet i Finland.
- Miao D., H. Selin och M. Söderström (2022), *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, IFAU.
- Myndigheten för vård och omsorgsanalys (Vårdanalys) (2022), *I rätt riktning – Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg*.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) (2023), *IHP 2023*.
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet Likt ansvar – olika förutsättningar*.
- the Observatory (European Observatory on Health Systems and Policies) (2023), *Sweden Health System Review*.
- OECD (2024), *Health at a Glance 2024*.
- OECD (2025), *Taxing wages 2025*.
- OECD (2025), *Health at a Glance 2025*.
- Olsson A (2009), *Det var värre på 90-talet*, Vårdfokus, maj 2009.
- Pettersson-Lidom P och F Wiklund (2002), *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Rehberg C. (2019), *Vem vårdar bäst? – En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

- Reichel J. och H. Wenander (2025), *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts Juridik.
- Riksrevisionen (2018), *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*
- Riksrevisionen (2022), *Statens finansiering av kommunerna*.
- Riksrevisionen (2023), *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen*.
- Riksrevisionen (2025), *Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument*.
- Rådet för Kommunala Analyser (RKA) (2021, 2022 och 2024), *Effektivitet i regioner* [volymerna 2021, 2022, 2024].
- Rådet för Kommunala Analyser (RKA) (2021, 2022, 2023 och 2025), *Effektivitet i kommuner* [volymerna 2021, 2022, 2023 och 2025].
- Sandberg S. (2016), *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*. Bilaga 5 till Statskontorets rapport 2023:7.
- SKR (2019), *Äga eller hyra verksamhetslokaler*, SKR:s FOU-fond för fastighetsfrågor.
- Statskontoret (2024), *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023*.
- Strinäs, M. och E. Värja (2025), *En sektor stadd i snabb förändring – Om kommuners och regioners ekonomi och framtida utmaningar*, Finanspolitiska rådet.

Kommittédirektiv 2025:79

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 statskicket 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 kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Utjämningskommitténs uppdrag att motverka höga och ökande skattesatser

Utjämningskommittén 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 inkomstkattesatsen 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 inkomstutjämningen 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 ökning 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)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorr och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstovv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.

Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning

– förslag för att motverka

oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]