

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Belägg för broms? - Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)

Jönköpings kommun bedömer att utredningens förslag är en betydande inskränkning av kommunernas beskattningsrätt och att det därför är särskilt viktigt att det finns stark empirisk evidens för att de föreslagna styrmedlen kan förväntas leda till varaktigt lägre skattesatser utan att inkräkta på kvaliteten i leveransen av välfärdstjänster inom kommunsektorn. Jönköpings kommun anser inte att utredningen visar på sådana entydiga effekter avseende de föreslagna styrmedlen. Tvärtom framstår flera av slutsatserna som osäkra och i vissa delar motsägelsefulla. Framför allt är det inte självklart att förslaget om skattebroms, den temporära reduktionen över tre år av kommunens ökade intäkter till följd av en höjd skattesats, ökar incitamenten för enskilda kommuner att avstå från skattehöjningar. Av utredningen framgår att det finns risk för motsatt effekt. Om en kommun bedömer att en skattehöjning är nödvändig kan skattebromsen medföra att skattesatsen behöver höjas ytterligare för att uppnå avsedd intäktsökning. Detta beror på att en del av intäktsökningen till följd av höjd skattesats tillfaller staten i form av en skattebromsavgift.

Utredningen redovisar att det genomsnittliga skattetrycket i primärkommunerna sammantaget har varit relativt oförändrat över tid, medan skattetrycket i regionerna har ökat med cirka två procentenheter. Jämförelsen avser en tidsperiod från början av 2000-talet fram till mitten av 2020-talet. Även detta talar mot lämpligheten i att införa en skattebroms för landets primärkommuner, särskilt då förslaget inte adresserar de faktiska finansieringsutmaningar som kommunsektorn står inför. I stället för att införa statliga sanktioner mot skattehöjningar borde fokus ligga på att säkerställa välfärdens långsiktiga finansiering, vilket även SKR framhåller.

Flera av de förslag som lämnas i betänkandet innebär inskränkningar i förhållande till det grundlagsstadgade kommunala självstyret och påverkar dessutom beskattningsrätten, vilken regleras särskilt i grundlagen. Det är oklart var gränsen går för hur långt staten kan inskränka den kommunala beskattningsrätten utan att det strider mot grundlagen och Sveriges internationella åtaganden.

Kommunernas självstyre är grundlagsstadgat (regeringsformen 14 kap. 2 §). Detsamma gäller kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina

angelägenheter (14 kap. 4 §). I grundlagen stadgas också att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, proportionalitetsprincipen (14 kap. 3 §). Förslagen innebär dock att staten i praktiken styr kommunernas skattebeslut genom ekonomiska incitament och sanktioner, vilket riskerar att urholka den kommunala självstyrelsens kärna.

Enligt den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse 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. Ett system där staten både begränsar och bestraffar kommuners skatteuttag riskerar att minska deras reella handlingsutrymme och därmed stå i strid med konventionens intentioner.

Utredningen konstaterar att en förutsättning för statliga åtgärder är att det fortsatt finns möjligheter för kommunerna att i någon utsträckning ta ut skatt för både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet. Utredningen konstaterar också att en förutsättning för statliga åtgärder är att det görs en proportionalitetsbedömning av den inskränkning som åtgärden innebär. Samtidigt påpekar utredningen att proportionalitetsprincipen i regeringsformen är utformad som en rekommendation till riksdagen, vilket innebär att riksdagen i slutändan är fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs, oavsett hur proportionalitetsbedömningen utfaller. Detta innebär i praktiken att skyddet för kommunernas självstyre riskerar att bli svagare än vad grundlagen avsett, särskilt när staten inför styrmedel som direkt påverkar kommunernas ekonomiska beslut.

Frågan kan ställas om varje åtgärd som begränsar beskattningsrätten, oavsett hur långtgående, är tillåten så länge det inte rör sig om ett fullständigt upphävande. Om inte, var går då gränsen? Det förefaller tydligt att kommunerna åtminstone ska ha rätt att ta ut skatt för både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet. Frågan kan ställas om en begränsning av beskattningsrätten riskerar att leda till att kommunerna behöver prioritera bort frivillig verksamhet och hur detta i så fall förhåller sig till grundlagen och Sveriges internationella åtaganden. Detta är särskilt problematiskt då kommuner har olika strukturella förutsättningar, vilket innebär att förslaget riskerar att öka de geografiska skillnaderna i landet.

Det kan också diskuteras när en begränsning av beskattningsrätten innebär att kommunerna förlorar sina reella möjligheter till tillräckliga ekonomiska resurser och självstyre, i strid med den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Sammanfattningsvis konstaterar Jönköpings kommun att förslaget påverkar det grundlagsstadgade självstyret och att de juridiska aspekterna är komplexa. Detta bör föranleda särskild försiktighet vid bedömningen av om förslaget bör genomföras, särskilt vad gäller skattebromssystemet. Utredningen pekar själv på att skattebromsavgiften kan få motsatt effekt än den avsedda, vilket ytterligare understryker behovet av att inte införa styrmedel som riskerar att försvaga den lokala demokratin, förvärpa kommunernas ekonomiska situation och öka skillnaderna mellan kommuner.

Jönköpings kommun är i grunden positiv till ambitionen att stärka långsiktighet och tydlighet i styrningen genom att tydliggöra kravet på effektivitet och införa en plan för skattenivån. Samtidigt konstaterar kommunen att sådana arbetsätt redan tillämpas i stor utsträckning. Kommunfullmäktige beslutar redan idag om riktlinjer för god ekonomisk hushållning med ett långsiktigt perspektiv, och kommunens budget innehåller mål som knyter an till effektivitet. Förslagen innebär därför sannolikt ingen större praktisk förändring för de flesta kommuner.

Gällande utredningens förslag om att införa ett tydligare krav på att kommuner och regioner ska bedriva verksamheten effektivt konstaterar Jönköpings kommun att bakgrunden är utredningens bedömning att det i dag saknas ett tillräckligt tydligt och samlat krav på effektivitet i kommunal och regional verksamhet. Jönköpings kommun är i grunden positiv till ambitionen att stärka långsiktighet och tydlighet i styrningen samt att ytterligare integrera effektivitetsaspekter. Samtidigt gör kommunen bedömningen att kommuner redan i dag arbetar med flerårig ekonomisk planering, vilket förutsätter bedömningar och avvägningar rörande framtida skattesatser. Redan i dag gäller att kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Dessa riktlinjer ska ha ett långsiktigt och strategiskt perspektiv och tydliggöra kommunens egen tolkning av god ekonomisk hushållning utifrån lokala förutsättningar.

Jönköpings kommuns budget innehåller, i likhet med många andra kommuners budgetar, kommunövergripande verksamhetsmål som i flera fall knyter an till effektivitet i den kommunala verksamheten. I praktiken innebär därför de föreslagna förändringarna sannolikt inte någon större reell förändring för merparten av landets kommuner.

Utredningen fokuserar på att skapa incitament för lägre skattesatser, men bortser från den centrala frågan om kommunsektorns växande finansieringsbehov. SKR har tydligt framhållit att staten bör prioritera stabila och långsiktiga förutsättningar för välfärdens finansiering, snarare än att införa styrmedel som straffar kommuner som behöver höja skatten för att klara sina lagstadgade uppdrag.

Det är anmärkningsvärt att utredningen själv lyfter åtgärder som skulle stärka kommunernas ekonomiska planeringsförutsättningar, tidigare beskred om statsbidrag, redovisning av real utveckling av statsbidrag, färre riktade bidrag och full tillämpning av finansieringsprincipen, men att dessa inte återfinns i de konkreta förslagen. Dessa åtgärder skulle sannolikt ha större positiv effekt på kommunernas incitament att sänka skatten än skattebromssystemet.

Förslaget tar inte hänsyn till att kommuner har helt olika förutsättningar att möta välfärdsbehoven. Ett system som bestraffar skattehöjningar riskerar att slå hårdast mot kommuner med svag skattekraft, hög demografisk belastning eller stora strukturella kostnader. Detta kan leda till att skillnaderna i landet ökar, både i skattesats och i välfärdens kvalitet. Ett sådant utfall skulle stå i direkt motsättning till statens eget mål om likvärdig välfärd.

Jönköpings kommun konstaterar att förslagen sammantaget innebär betydande ingrepp i det kommunala självstyret, att de riskerar att få motsatt effekt än den avsedda, att de inte adresserar välfärdens faktiska finansieringsbehov, och att de kan leda till ökade skillnader mellan kommuner. Jönköpings kommun avstyrker därför utredningens förslag.

JÖNKÖPINGS KOMMUN

Mona Forsberg (S)
*Kommunstyrelsens
ordförande*

Thomas Bergholm
T.f. Stadsdirektör