

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Avsändare: Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet

Övergripande

SOU 2026:20 innehåller värdefulla kartläggningar av kommunsektorns ekonomi, incitamentsstrukturer och rättsliga förutsättningar. Som underlag för ett sanktionssystem mot kommunala skattebeslut är det dock otillräckligt, särskilt eftersom utredningen själv redovisar tveksamheter om åtgärdens ändamålsenlighet. CKS avstyrker därför skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag av följande skäl:

- Utredningens egna data ger inte stöd för att ett systemfel av föreslagen art föreligger; skattesatsutvecklingen framstår tvärtom som relativt stabil.¹
- Den beteendekonomiska analysen är – på utredningens egna meriter – inte tillräckligt robust för att bära ett ingrepp i beskattningsrätten.²
- Den normativa frågan om varför staten bör motverka lokala, demokratiskt beslutade variationer i ambitionsnivå besvaras inte, trots att utredningen själv erkänner det demokratiska mandatet bakom kommunernas skatteval.³
- Fördelnings- och strukturkonsekvenserna är inte tillräckligt analyserade, trots att utredningens egen empiri pekar mot att systemet slår hårdast mot kommuner med svag skattekraft och befolkningsminskning.^{4,5,6}

- Betänkandet visar inte att mindre ingripande och mer träffsäkra alternativ har prövats och avfärdats.

Utredningens problembild och den implicita ineffektivitetspremissen

Utredningens bärande tanke är att kommunernas incitament att sänka kommunalskatten är svaga. I förlängningen bygger det på en premis – som kanske allra tydligast märks i direktivet – om att kommunsektorns utgiftsutveckling kan förklaras av svaga kostnadsincitament, slöseri eller ineffektivitet, snarare än av reella demografiska och strukturella kostnadstryck. Den premissen bör bemötas med skepsis.

Utredningens egna data talar emot behovet av ett sanktionssystem

- Kommunalskatten har enligt utredningens redovisning legat relativt konstant i decennier och kommuner tycks i praktiken ofta undvika skattehöjningar. Regionerna tycks visserligen ha ökat skattesatsen, men förefaller inte ha gjorts i samma takt som i andra länder.
- Utredningen konstaterar uttryckligen att det inte finns en entydig problembild. En utredning som gör den bedömningen har en mycket tung bevisbörd om den trots en sådan analys ändå föreslår ingrepp i grundlagsskyddad beskattningsrätt – en bevisbörd som i detta betänkande inte infrias.

Det beteendekonomiska argumentet räcker inte

Utredningen för ett beteendekonomiskt resonemang med hänvisning till så kallad *status quo bias* och förlustaversion som möjlig förklaring till tröghet vad gäller minskningar av kostnader och skattesatser. Utredningen medger att den inte har kunnat göra några djupgående analyser av hur det förhåller sig i kommuner. Det bör understrykas att de beteendekonomiska fenomen som åberopas visserligen är belagda på individnivå, men att deras giltighet på organisationsnivå – och i synnerhet i komplexa politiskt-institutionella miljöer som kommunala fullmäktigeförsamlingar – kräver särskilda empiriska studier. Något sådant empiriskt stöd saknas i betänkandet. Att i ett sådant läge föreslå en ekonomisk sanktionsavgift kopplad till skattehöjningar är ett långtgående steg.

Kostnadstrycket är reellt och strukturellt

Den demografiska utvecklingen, de ökade investeringsbehov och den av staten påförda uppgiftsexpansion som utredningen beskriver i kapitel 4 är inte symptom på ineffektivitet. Det rör sig om externa drivkrafter utom kommunernas kontroll. Om staten skulle välja att möta dessa med ett sanktionssystem riktat mot kommunernas finansieringsverktyg, snarare än med en analys av

statsbidragssystemets förutsägbarhet och träffsäkerhet, kommer den verkliga problematiken att kvarstå.

Den demografiska och strukturella dimensionen av kommunernas kostnadstryck förstärks ytterligare av en sällan problematiserad förändring i den svenska stat–kommunrelationen. Staten har under de senaste decennierna successivt dragit tillbaka sin närvaro i lokalsamhället, samtidigt som ett växande ansvar för samhällsbyggnad, infrastruktur och service lagts på kommunerna.⁷ Det kommunala investeringsåtagandet är med andra ord inte ett resultat av lokalt expansionsbegär, utan det är i hög grad ett resultat av statliga omprioriteringar som kommunerna inte haft möjlighet att bortse från. Att bemöta denna strukturellt betingade kostnadsutveckling med ett sanktionssystem riktat mot kommunernas enda flexibla finansieringsverktyg är att adressera konsekvensen, inte orsaken.

Fördelnings- och strukturkonsekvenser

Den allvarligaste bristen i utredningens konsekvensanalys är att den inte i tillräckligt stor utsträckning synliggör förslagets fördelningseffekter mellan olika kommuntyper, trots att betänkandet innefattar redovisningar av flera förhållanden som gör effekten förutsägbar. Utredningen beskriver bland annat att storstäder och förortskommuner med befolkningstillväxt ofta har lägre skattesatser än glesbefolkade kommuner med befolkningsminskningar,⁸ att skattesänkningar oftare görs i växande storstadsnära kommuner och att skattehöjningar i högre grad görs av mindre kommuner,⁹ och att det framför allt är krympande kommuner som har störst utmaningar att minska sina kostnader.¹⁰

Sammantaget pekar detta mot en inbyggd asymmetri i konstruktionen:

- Landsbygds- och glesbygdskommuner med krympande befolkning har en större andel fasta kostnader att bära per invånare. När antalet brukare minskar blir finansieringsbördan per invånare tyngre – en mekanism som

⁷ Kommuninvest (2025). *Från statligt folkhemsbygge till kommunalt uppdrag. Den förändrade relationen mellan staten och kommunsektorn 1960–2024*. Örebro: Kommuninvest.

⁸ SOU 2026:20, s. 51: ”Storstäder och förortskommuner som haft befolkningstillväxt har i regel lägre skattesatser än glesbefolkade kommuner som haft befolkningsminskningar.”

⁹ SOU 2026:20, s. 47: ”Kommuner som sänkt skatten är ofta växande, storstadsnära kommuner [...]. Skattehöjningar görs framför allt av regioner och av de något mindre kommunerna.”

¹⁰ SOU 2026:20, s. 87-88: Resonemang om att det främst är kommuner som krymper som har de största utmaningarna med att anpassa kostnaderna nedåt.

är oberoende av ambitionsnivå eller effektivitet och som snarare är ett direkt resultat av skalekonomins logik.

- Dessa kommuner har ofta svagare skattekraft. Det innebär att marginalintäkten av en skattehöjning är lägre, vilket kan tvinga fram större skattehöjningar i procentenheter för att nå samma resurstillskott som en skatterik tillväxtkommun.¹¹ Eftersom skattebromsavgiften kopplas till procentenheter riskerar sanktionen att drabba vissa kommuntyper hårdare – en effekt som förstärks av att det kommunalekonomiska utjämningsystemet inte ger fullständig kompensation för strukturella kostnadsskillnader.
- Krympande kommuner möter återkommande omställningskostnader – nedläggningar, centralisering, omstrukturering av lokaler och verksamheter – som är legitima och ofta nödvändiga. Förslaget riskerar att felaktigt behandla sådana processer som uttryck för bristande effektivitet, och att samtidigt göra omställningen dyrare.

Bilden av glesbygdskommuners höga skattenivå som ett effektivitetsproblem vilar dessutom på en grovt förenklad bild av vad kommuner faktiskt är och gör. Kommuner fyller inte en enda roll utan flera samtidigt: de är serviceleverantörer, samhällsaktörer och i mångt och mycket det sista institutionella ankaret i lokalsamhällen där staten och marknaden successivt dragit sig tillbaka. I glesbefolkade och krympande kommuner innebär detta att kommunen förväntas upprätthålla service och attraktivitet som på andra håll tillhandahålls av privata aktörer, statliga institutioner eller angränsande kommuner inom pendlingsavstånd. Det blir liksom inte självklart ett frivilligt val, utan har mer karaktären av en strukturell nödvändighet. En skattenivå som återspeglar detta kompensatoriska åtagande är inte ett tecken på bristande kostnadsmedvetenhet, det är snarare något som påminner om en ”objektiv” prissättning av den verklighet kommunen befinner sig i. Att ett sanktionssystem inte förmår göra denna distinktion är inte en teknisk brist som kan åtgärdas i utformningen – det är ett principiellt problem med hela konstruktionen.

I korthet: det är precis de kommuner som bär de tyngsta strukturella bördorna och har minst ekonomisk rörelsefrihet som löper störst risk att drabbas av skattebromsavgiften. Det är ett system som riskerar att bestraffa nödvändighet och belöna privilegium. Utredningen borde ha redovisat konkreta fördelningseffekter –

¹¹ SOU 2026:20, s. 182-183: Resonemang om att det är kommuner med låg skattekraft som i snitt har högre skattesatser, samtidigt som marginalintäkten av en skattehöjning minskar med nivån på skattekraften.

exempelvis simulerade utfall för typkommuner fördelade på skattekraft och befolkningsutveckling – och prövat om förslaget alls är försvarbart utifrån likvärdighet och legitimitet.

Därtill bör riskerna för långsiktiga anpassningseffekter tas på större allvar. Om kommuner avstår från nödvändiga skattebeslut kan effekten bli att underhåll och investeringar skjuts på framtiden, vilket i sin tur kan skapa investeringsskuld och högre kostnader senare. Denna risk är särskilt allvarlig i delar av välfärdens infrastruktur där eftersatt underhåll snabbt får verksamhets- och arbetsmiljökonsekvenser.

Självstyrelsens kärna och proportionalitet

Utredningen behandlar beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen och konstaterar korrekt att beskattningsrätten är grundlagsskyddad och att proportionalitetsprincipen måste beaktas när staten vill begränsa självstyrelsen. Men en rättslig genomgång ersätter inte en normativ analys av varför variation i lokala ambitionsnivåer skulle vara ett problem som bör angripas uppifrån.

Den kommunala beskattningsrätten är konstruktionsmässigt sammankopplad med den lokala demokratin. Kommuninvånarna väljer politiska majoriteter med olika syn på välfärdens omfattning, skatternas nivå och avvägningen däremellan. Av samhällsbyggnadsskäl kan t.ex. en majoritet välja att behålla en skola i en mindre tätort även om det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt att lägga ned den – det är platsbaserad och demokratiskt motiverad prioritering som görs lokalt och av medborgarna som berörs av beslutet. Ur ett demokratiteoretiskt perspektiv är det ju en avgörande poäng med decentraliserade system präglade av kommunal autonomi att de möjliggör just denna variation i så kallad preferensrealisering. Att en kommunal majoritet väljer en högre ambitionsnivå och finansierar den via skatten är därför inte ett systemfel – det är ju systemets avsedda funktion! Utredningen noterar i detta avseende att det *finns ett demokratiskt mandat i grunden för kommunernas val av skattenivå*. Den observationen borde vara en tyngdpunkt i proportionalitetsavvägningen, men får i praktiken inget genomslag i förslagsdelen.

Det mest problematiska är att utredningen själv redovisar omständigheter som talar emot att en skattebroms är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd.¹² Just därför är det svårt att förstå att dessa varningslampor inte får genomslag i utredningens

¹² SOU 2026:20, s. 15: Utredningen konstaterar att det alltså inte finns en entydig problembild, men presenterar ändå ett sanktionsförslag.

slutsatser. Om staten ändå vill påverka skattesatsutvecklingen måste det i vart fall visas att åtgärden är nödvändig och att mindre ingripande alternativ inte kan uppnå syftet. Betänkandet pekar självt på att incitamenten i stor utsträckning kan påverkas genom konstruktionen av skattereduktioner och statsbidrag. När sådana alternativ finns att tillgå framstår en sanktionsavgift kopplad till skattehöjningar som oproportionerlig.

Internationella erfarenheter som betänkandet redovisar förstärker behovet av återhållsamhet: skattebromsar kan ge begränsad effekt, eller leda till oönskade anpassningar där kommuner behöver höja skattesatsen mer än annars för att finansiera såväl verksamhet som avgift.¹³ Den sortens risker måste beaktas mer omsorgsfullt än vad som görs i betänkandet.

CKS synpunkter på utredningens förslag

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) avstyrker de förslag i SOU 2026:20 som syftar till att via ekonomiska sanktioner och premiesystem motverka kommunala och regionala skattehöjningar respektive stimulera skattesänkningar (förslagen om skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag).

Avstyrkan vilar på tre huvudskäl:

- Utredningen visar inte att det finns ett empiriskt problem av den typ (och magnitud) som krävs för att motivera ett ingrepp i den grundlagsskyddade kommunala beskattningsrätten. Utredningen konstaterar själv att problembilden inte är entydig, men låter ändå slutsatserna mynna ut i ett sanktionssystem.
- Förslaget innebär ett principiellt ingrepp i den kommunala självstyrelsens normativa kärna: demokratiskt fattade beslut om den lokala ambitionsnivån och finansieringen. Den nödvändighets- och proportionalitetsprövning som krävs för att göra ett sådant ingrepp är inte tillräckligt genomförd.
- Konsekvensanalysen underskattar och lämnar i praktiken fördelnings- och strukturfrågorna obesvarade. Det föreslagna systemet riskerar att slå särskilt hårt mot landsbygds- och glesbygdskommuner med krympande befolkningsunderlag och svag skattekraft. De är kommuner som redan har minst möjlighet att absorbera ytterligare ekonomisk belastning.

¹³ SOU 2026:20, s. 182: Risken beskrivs att kommuner istället ökar skattesatsen mer än de annars hade gjort för att finansiera dels verksamhet, dels avgiften.

CKS tillstyrker däremot de delar av betänkandet som avser förbättrade planeringsförutsättningar, ökad transparens kring skattesatsbeslut och mer förutsägbara statsbidrag. Dessa åtgärder adresserar reella problem utan att erodera principen om kommunalt självstyre.

Gissur Ó Erlingsson, vetenskaplig ledare och professor i statsvetenskap vid CKS, har handlagt ärendet för CKS räkning.