

Handläggare

Oscar Arnell

Mottagare

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se,

fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

(Fi2026/00577)

## **Yttrande över remiss från Regeringskansliet, Finansdepartementet avseende betänkandet Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)**

Lunds kommun instämmer i utredningens uppfattning att den kommunala ekonomin behöver långsiktigt hållbara förutsättningar. Frågor om skattenivåer, incitament och eventuella inskränkningar i kommunernas beskattningsrätt är emellertid i grunden politiska avvägningar, som måste göras med beaktande av rättsliga ramar och dess potentiella effekt och påverkan på kommunerna ur såväl demokratiska, verksamhetsmässiga som finansiella aspekter.

Inledningsvis vill Lunds kommun lyfta fram den prövningsram som lyfts fram i betänkandet med hänvisning till Lagrådets yttrande över 1990 års lagstiftning som skattestopp. I den betonas att ingrepp i kommunernas skatterätt måste användas med urskillning; ju mer ingripande åtgärden är för en kommuns handlingsutrymme, desto mer tveksam blir den konstitutionellt. Inom vissa ramar blir gränsdragningen en politisk snarare än juridisk fråga. Lunds kommun konstaterar mot denna bakgrund, i likhet med utredningen i dess sammanfattande bedömning, att det ytterst är en politisk bedömning om föreslagna åtgärder är nödvändiga och ändamålsenliga, givet att de håller sig inom de rättsliga ramarna för kommunalt självstyre och proportionerliga inskränkningar. Tidigare skattestopp eller skattebroms har motiverats av stora samhällsekonomiska påfrestningar. Motsvarande, tyngande skäl, borde ligga för handen om en motsvarande reglering ska komma på tal. En skattebroms utifrån ett mer allmänpolitiskt perspektiv kan behöva en djupare konstitutionell analys.

## Utredningens förslag om skattebroms och skattesänkingsbidrag (avsnitt 8.1.1)

Lunds kommun konstaterar att detta system utgör en betydande ny styrmekanism i relationen mellan stat och kommunal sektor. Syftet att skapa starkare ekonomiska drivkrafter för lägre skattetryck är tydligt, om än mer generellt än när liknande system tidigare beslutats av riksdagen. Lunds kommun anser att utredningens egna resonemang visar på osäkerheter kring systemets effektivitet och verkningsgrad över tid. I utredningen medges att det är svårt att förutse vilka effekter en skattebroms skulle få, särskilt på längre sikt. Utredningen konstaterar också att systemet kan ha ett inneboende dilemma, kommuner som ändå behöver höja skatten av tvingande skäl riskerar att behöva höja ännu mer för att finansiera skattebromsavgiften. Lunds kommun instämmer i denna problembeskrivning. En avgift på skattehöjningar kan leda till en procyklisk effekt, där kommuner i ekonomisk obalans tvingas till ytterligare skattehöjning för att uppnå budget i balans. Detta skulle motverka syftet och potentiellt förstärka ekonomiska nedgångar, eftersom skattehöjningar i lågkonjunktur blir större än nödvändigt.

### *Skattebromsens proportionalitet och effekt*

Lunds kommun vill i sammanhanget lyfta proportionalitetsprincipens betydelse. Enligt regeringsformen ska en inskränkning i självstyret inte gå utöver vad som behövs med hänsyn till sitt syfte. Att införa ett generellt system av denna typ är ett ingripande som måste motiveras av ett klart behov. Utredningen redovisar argument för och emot en skattebroms utan att själv ta ställning i sak. Lunds kommun anser att utredningen här överlåter en stor del av bedömningen till kommande lagstiftningsarbete. Lunds kommun ser därför behov av ytterligare analys av flera aspekter, innan man kan avgöra om systemet är rimligt och nödvändigt.

Som nämnt ovan är det oklart hur kraftfullt incitamentet skulle vara för att pressa ned skattesatser. De kommuner som har förutsättningar att sänka skatten kan redan idag göra det, medan de som har höga skattesatser ofta har strukturella skäl (demografi, socioekonomi, höga kostnader) som begränsar handlingsutrymmet. Risken finns att en skattebroms inte adresserar de underliggande kostnadsdrivarna, utan enbart skapar ett temporärt tryck nedåt som antingen resulterar i

kortsiktiga ageranden eller att nödvändiga strukturella justeringar eller effektiviseringar skjuts upp. Utredningen noterar att få kommuner historiskt har sänkt skatten och att skattesatsförändringar generellt sker sällan. En skattebroms kan därför möjligen förhindra vissa höjningar kortsiktigt, men den långsiktiga effekten är osäker. Dessutom, om en kommun trots allt måste höja skatten (t.ex. vid lågkonjunktur eller akut kostnadsökning), slår avgiften till och förvärrar det ekonomiska läget. Detta kan leda till att viktiga verksamheter drabbas hårdare eller att kommunens resultat försämras ytterligare. Lunds kommun efterfrågar här ett fördjupat resonemang kring procykliska effekter. Utredningen pekar visserligen på möjligheten att införa konjunkturstöd vid lågkonjunktur (avsnitt 8.4), men analyserar inte fullt ut risken att skattebromsen i sig kan förstärka en nedåtgående ekonomisk spiral för enskilda kommuner eller regioner.

### ***Skattebromsens effekt på likvärdighet***

Lunds kommun vill också framhålla att systemet med skattesänkingsbidrag och bromsavgift kan riskera att påverka likvärdigheten kommuner emellan. Kommuner har olika strukturella och demografiska förutsättningar som påverkar kostnadsläget, exempelvis kan glesbygdskommuner eller kommuner med åldrande befolkning ha svårare att sänka skatten än storstadskommuner och eller kommuner med en mer gynnsam demografisk sammansättning med exempelvis en mycket stark skattebas. Utredningen nämner att objektiva faktorer som geografisk storlek och demografi påverkar kostnaderna, oavsett politiska ambitioner. En annan faktor som påverkar är också mer underliggande ansvarsförskjutningar, exempelvis där kommunerna får ta ett allt större ansvar för hälso- och sjukvård (p.g.a. regionernas kapacitetspress och demografiska förändringar), något som medför ökade kostnader för kommunerna utan att de förfogar över motsvarande styrmedel eller finansiering. Ett generellt utformat incitament riskerar därför att främja kommuner som redan har relativt gynnsamma förutsättningar, medan kommuner med strukturella utmaningar antingen aldrig kan ta del av bidraget eller tvingas betala avgift trots att skattehöjningar beror på svårpåverkade faktorer. Detta kan öka de ekonomiska klyftorna mellan kommuner.

Det saknas i betänkandet en tillräcklig genomlysning av hur förslaget samspelar med det kommunala utjämningsystemet och de generella statsbidragen. Exempelvis bör det utredas om skattebromsen kan

komma i konflikt med utjämningens principer om att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för obligatoriska uppgifter. Regeringen har tagit emot förslag från utjämningskommittén beträffande förbättringar av utjämningsystemet, det hade varit värdefullt om utredningen belyst hur ett incitamentssystem av detta slag förhåller sig till de befintliga mekanismerna för horisontell och vertikal utjämning.

### ***Skattebromsens lokaldemokratiska påverkan och skattefinansiell förskjutning***

Lunds kommun anser att utredningen brister i analysen av långsiktiga konsekvenser och påverkan på den kommunala demokratin samt den principiella förskjutningen av finansieringsansvar mellan skattekollektiv som förslaget vid ett införande kan medföra. I betänkandet saknas en djupare diskussion om hur medborgarnas förtroende för den kommunala demokratin kan påverkas när staten i praktiken uppmuntrar eller bestraffar kommunala budgetbeslut via ekonomiska incitament. Kommunen delar utredningens beskrivning (bland annat i kap. 6) att sådana åtgärder är lagliga om de är proportionerliga, men proportionalitetsavvägningen bör även innefatta överväganden om påverkan på den lokala demokratin, inte endast frågan om självstyret utifrån ett konstitutionellt perspektiv.

En annan principiell aspekt rör relationen mellan statlig och kommunal finansiering av välfärden. Förslaget om skattesänkingsbidrag innebär att en del av intäktsbortfallet vid en kommunal skattesänkning täcks av statliga medel. Dessa medel måste i sin tur finansieras via statens budget, dvs. av det statliga skattekollektivet (främst via statlig inkomstskatt och andra nationella skatter). Systemet medför således en form av tillfällig skatteväxling, där kostnaden för en kommunal skattesänkning delvis flyttas över till staten under tre år. Detta berörs endast marginellt i utredningen. Lunds kommun menar att det förtjänar uppmärksamhet ur transparenspektiv. Det är i sak inte orimligt med solidariska inslag (jämförelsevis omfördelar utjämningsystemet inkomster mellan kommuner), men systemet innebär kompensation mellan skattekollektiven och inte en direkt omfördelning inom ett skattekollektiv. Ur medborgarens synvinkel kan detta sudda ut kopplingen mellan den skatt man betalar och den service man får på lokal nivå. Lunds kommun menar att ökad komplexitet i finansieringen kan riskera att försämra medborgarnas överblick och tillit.

I en tid då Lunds kommun strävar efter att styra utifrån tillitsbaserade värden med *helhetssyn och långsiktighet* snarare än kortsiktigt, är det angeläget att denna typ av aspekter får utrymme i den fortsatta analysen. Lunds kommun föreslår därför att det i den fortsatta beredningen särskilt analyserar finansieringsförskjutningens effekter, så att eventuella beslut kan fattas med full insikt i de bredare aspekterna av finansieringsansvarets fördelning mellan stat och kommun.

Sammantaget anser Lunds kommun att utredningen borde ha fördjupat proportionalitets- och självstyrelseperspektivet ytterligare. Inte minst saknas i utredningen en mer långsiktig analys av hur denna typ av åtgärder påverkar lokaldemokratien i vårt flernivåsystem. Effekten av statlig styrning genom till exempel en betydande andel riktade statsbidrag som kan komma att bli mycket tunga argument för eller emot ett visst lokalpolitiskt vägval kan ha risker för den kommunala demokratin. En fortsatt rörelse mot ökad statlig styrning, genom ekonomiska incitament, riskerar långsiktigt att minska den kommunala sektorns betydelse i medborgarnas ögon och försvaga det lokala ansvarsutkrävandet. Lunds kommun efterlyser därför att dessa aspekter analyseras djupare innan eventuella beslut om skattebroms eller skattebidrag fattas.

## **Krav på effektivitet, planering och transparens (avsnitt 8.2)**

Lunds kommun är generellt positiv till intentionerna bakom förslagen i detta avsnitt. Lunds kommun arbetar aktivt med effektivitet, god ekonomisk hushållning och framförhållning i ekonomistyrningen. Att sträva efter hög effektivitet är sedan länge ett grundläggande principkrav för kommunal verksamhet. Lunds kommuns egen styrmodell betonar just effektivt resursutnyttjande och långsiktighet som vägledande principer.

Lunds kommun ser därför i sak positivt på att lagstiftningen tydliggör detta mål. Även kravet att *förtutse och planera* skattesatsutvecklingen ligger i linje med god ekonomisk planering kommunen tar fram flerårsprognoser och analyserar framtida kostnadsdrivare för att undvika abrupta förändringar i intäktsbasen. Det bör dock framhållas att det redan idag finns legala krav på kommunerna som redan ställer

krav i linje med det som föreslås i betänkandet. Till exempel har tidigare utredningen redan pekat på att kravet på god ekonomisk hushållning redan ställer krav på långsiktig ekonomisk planering, med perspektiv på upp emot eller över 10 år. Ska de förtydliganden som lyfts i betänkandet omsättas bör en generell översyn av lagstiftningen genomföras, för att inte riskera målkonflikter eller att samma målsättning eller krav regleras på flera ställen.

### ***Angående nya formella krav i kommunallagen***

Att införa nya formella krav i kommunallagen bör ske med insikt om att många kommuner redan uppfyller lagens målsättning. Riskerna med förslagen i betänkandet finns att det blir en dokumentationsskyldighet utan reellt innehåll, vilket kan öka den administrativa bördan. För att exemplifiera kan lyftas förslaget att alla kommuner måste formulera en "plan för skattenivån" i sina ekonomiska riktlinjer. Om detta bara blir en formalitet kan det tappa värde. Lunds kommun föreslår att regeringen, om förslaget genomförs, ger stöd och vägledning för hur dessa planer kan utformas på ett meningsfullt sätt och integreras i det ordinarie arbetet med flerårsplaner och långsiktiga strategiska dokument. Syftet bör vara att uppnå verklig framförhållning, inte enbart uppfylla ett formkrav.

### ***Transparens i motiv till skattehöjning***

Lunds kommun tillstyrker idén om ökad transparens vid skattehöjningar. Att redovisa skälen för en höjning öppet i budgeten är rimligt och kan stärka den politiska dialogen med medborgarna. Redan idag framgår det i stor utsträckning i våra budgetdokument varför skattesatsen förändras eller behålls. Lunds kommun vill dock understryka att skattesatsbeslut är komplexa och rör hela kommunens ekonomi; motiveringen måste därför få vara övergripande. Ett alltför detaljerat krav riskerar att bli dels en upprepning av budgetens satsningar, dels missvisande om det tolkas som att en enskild reform "kräver" en viss skattehöjning. Lunds kommun ser hellre detta som en princip om öppenhet än som en skarp föreskrift. Det viktiga är att medborgarna förstår bakgrunden till besluten, inte att kommunerna skriver långa försvar.

### *Jämförelser och analyser*

Lunds kommun välkomnar i princip verktyg som underlättar jämförelser och analys. Ett standardiserat mått som tar hänsyn till exempelvis skatteväxlingar och uppgiftsfördelning (så att skatten kan jämföras på mer rättvis bas) kan vara värdefullt för både staten och kommunerna. Lunds kommun utgår från att detta utvecklas i dialog med kommunsektorn, där kommunerna har direkt del i dialogen, för att få en legitim och användbar metodik.

Sammanfattningsvis uppfattar Lunds kommun att förslagen om krav på effektivitet, planering och motivering är i linje med strävan att stärka kommunernas interna styrning. De ligger också nära Lunds kommun egna ambitioner enligt kommunens policy för styrning och ledning. Lunds kommun vill i detta sammanhang betona vikten av att de genomförs på ett sätt som främjar tillit och aktivitet hos kommunerna, snarare än formalistisk regelefterlevnad. Krav i lag bör vara utformade för att stötta en god praxis som många redan följer, och ge incitament för förbättring, i stället för att bli checkpunkter som kommunerna uppfattar som ytterligare detaljstyrning.

### **Allmänna förutsättningar för låg kommunalskatt – statsbidrag, stabilitet och helhetsperspektiv (avsnitt 8.3–8.4)**

Utredningen diskuterar även flera faktorer utanför det direkta incitamentssystemet, som påverkar möjligheterna att hålla nere skattesatserna. Lunds kommun vill här understryka betydelsen av sådana strukturella och långsiktiga förutsättningar, som ofta är avgörande för kommunernas ekonomi.

Utredningen pekar på att tillskott till den generella finansieringen bör fördelas så att de bättre svarar mot kommunernas behov och kostnadsökningar. Om syftet är att kommunerna ska kunna sänka eller inte höja skatten, måste staten säkerställa att kommunerna har tillräckliga basresurser eller ett uppdrag som kan rymmas inom en acceptabel kommunalskatte- eller avgiftsnivå. Att generella statsbidrag förstärks och fördelas efter objektiva behov (till exempel demografiska förändringar) kan vara ett mer träffsäkert sätt att minska skattetrycket än att införa straffavgifter vid höjningar. Stora delar av kommunsektorn står de kommande åren inför ökade kostnader på grund av en

förändring i de demografiska förutsättningarna, betydande investeringsbehov och andra makrofaktorer. Utan adekvat balans mellan verksamhetsuppdragets omfattning, kvalitetsnivå och finansiering ökar trycket på skatten, oavsett incitament.

Lunds kommun vill därför betona vikten av att statsbidragssystemet inklusive utjämningen fortsätter utvecklas och utformas så att kommuner med höga strukturella kostnader har förutsättningar att arbeta med sin kostnadseffektivitet samtidigt som kommunerna kan ha en förutsägbar och trygg finansiering.

Ett återkommande problem som kommunerna upplever är bristen på förutsägbarhet i intäkter från staten. Utredningen noterar att god ekonomisk planering förutsätter information om förväntade intäkter, särskilt avseende de generella statsbidragen men även riktade bidrag. Lunds kommun instämmer i denna notering. Kortfristiga beslut, sena besked i budgetprocessen och tillfälliga satsningar gör det svårt för kommunerna att planera med den framförhållning som krävs. Detta kan leda till försiktighetsåtgärder såsom att höja skatten i förebyggande syfte eller att inte våga sänka skatten av oro för framtida finansiering. Lunds kommun anser att staten, om målet är lägre skattetryck, bör sträva efter att ge stabila och fleråriga besked om kommunernas ekonomiska förutsättningar. Till exempel skulle tidiga ramar för kommande års generella bidrag, eller fleråriga beslut avseende de riktade bidragen, kunna sänka tröskeln för kommunerna att se över sin intäktsbas. Även reduktion av riktade statsbidrag till förmån för generella medel skulle öka både likvärdigheten och förutsebarheten i ekonomin. Detta linjerar även med principerna om tillitsbaserad styrning i frågan om att ge tydliga, långsiktiga ramar i stället för detaljstyrning i korta cykler.

Lunds kommun vill framhålla att en stor del av kostnadstrycket i kommunerna kommer från yttre krav, inklusive statliga reformer, lagkrav och riktade initiativ. Utredningen nämner att otydliga statliga krav riskerar leda till onödiga kostnader för kommunsektorn. Detta är en central punkt, om staten önskar att kommunerna ska kunna sänka skatten måste den samtidigt vara återhållsam med att övervältra nya uppgifter utan finansiering, och sträva efter tydliga regelverk som inte driver upp kostnader i onödan. Undvik överföring av kostnader från staten till kommunerna är en av utredningens rekommendationer (avsnitt 8.3.3). Därutöver bör även beaktas den omfattande statlig

styrning som sker genom tillsyn och bindande föreskrifter (bl.a. krav vid implementering av EU-direktiv som sker från statliga sektorsmyndigheter) utan tillhörande finansiering. Vilket ytterligare ökar kommunernas kostnadspress. Lunds kommun kan se ett behov av ett förstärkt helhetsperspektiv där stat och kommun tillsammans beaktar vad som är mest kostnadseffektivt för den offentliga sektorn i stort, snarare än att varje nivå optimerar sina kostnader.

Utredningen föreslår att man utreder ett system med automatiska konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget. Lunds kommun ställer sig positiv till en sådan ansats. I praktiken skulle det kunna fungera som en "försäkring" mot att lågkonjunkturer skapar behov av skattehöjningar som sedan fastnar på en högre nivå. Utredningen menar att ett sådant system kan minska risken för att skattesatser höjs tillfälligt och sedan blir permanenta. Lunds kommun delar den uppfattningen, en automatiskt stabiliserande modell (till exempel genom temporära extra statsbidrag eller garantier vid konjunkturdippar) ligger mer i linje med god ekonomisk hushållning och tillitsfull samverkan, än att i efterhand bestraffa kommuner som tvingats höja skatten under en kris.

Lunds kommun noterar att utredningen även nämner möjligheten att, i kombination med en statlig garantimodell, använda tillfälligt skattestopp i kristid. Även detta är en intressant idé som hanterar systemrisken vid en bred lågkonjunktur, snarare än att rikta in sig på enskilda kommuner. Lunds kommun anser att det är mer effektivt att förebygga skattehöjningar i lågkonjunktur genom stabiliserande insatser, än att i efterhand hantera konsekvenserna av dem. Lunds kommun förordar därför att staten prioriterar att utreda och införa konjunkturstabilisatorer, vilket sannolikt skulle göra ett generellt skattebromssystem överflödigt eller i vart fall mindre angeläget sett till den målsättning som betänkandet utgår ifrån.

### **Skatteincitamenten i relation till tillitsbaserad styrning, ett alternativ synsätt**

Lunds kommun arbetar sedan några år med att införa och utveckla tillitsbaserad styrning och ledning i hela organisationen.

Kommunfullmäktige har som mål att Lund ska vara ledande i landet på tillitsbaserad styrning, och en tillitsberedning har utarbetat principer och ett ramverk som nu håller på att implementeras. Kärnan i en

tillitsbaserad styrning är att balansera behovet av kontroll och uppföljning med förtroende för förmågan hos organisationen, att främja helhetssyn och dialog, samt att ge ökat handlingsutrymme på alla nivåer. Ett tillitsbaserat synsätt betonar styrning genom gemensamma mål och värden, snarare än detaljerade regler och pekpinningar, och lägger stor vikt vid lärande, samverkan och lokal problemlösningsförmåga.

Mot denna bakgrund har Lunds kommun analyserat utredningens förslag genom en "tillitsbaserad lins". Lunds kommun kan se att skattebromssystemet som föreslagits i grunden representerar en klassisk incitaments- och kontrollåtgärd. Staten söker att styra kommunernas beteende genom yttre ekonomiska belöningar och sanktioner. Detta står i kontrast till ett tillitsbaserat arbetssätt, som snarare skulle inriktas på dialog, stöd och förtroende för att uppnå önskat resultat (i detta fall sunda kommunala finanser som kan leda till målsättningar kring t.ex. skattenivåer). Ett sådant angreppssätt på det övergripande målet beskrivet i betänkandet skulle också linjer bättre med de senaste årens utredning kopplat till exempel samverkan mellan stat och kommunal sektor, SOU 2024:43.

Nedanstående tabell belyser skillnaderna mellan den föreslagna incitamentsmodellen och ett mer tillitsbaserat angreppssätt, utifrån aspekterna syfte, styrlogik, risker och förväntade effekter:

<b>Skattebroms &amp; skattesänkingsbidrag (föreslagen incitamentsmodell)</b>	<b>Tillitsbaserade åtgärder (alternativ styransats)</b>
<b>Syfte:</b> Minska skattehöjningar och stimulera skattesänkningar genom direkta ekonomiska incitament från staten. Fokus ligger på att påverka kommunernas beslut om skattesats utifrån ett nationellt mål att hålla nere skattetrycket.	<b>Syfte:</b> Uppnå långsiktigt hållbara och låga skattenivåer genom att stärka kommunernas egen förmåga till effektiv resursanvändning, planering och innovativa lösningar. Fokus ligger på att stötta kommunerna att själva identifiera kostnadsbesparingar och förbättringar, i linje med principen om god ekonomisk hushållning.
<b>Styrlogik:</b> Extern styrning genom belöning/bestrafning: Kommuner som sänker skatten får extra bidrag; de som höjer straffas med avgift. Mekanismen är tvingande och likformig, den utgår inte från lokala omständigheter utan	<b>Styrlogik:</b> Intern styrning genom förtroende och uppföljning. Staten klargör mål och förväntningar (t.ex. att kommuner ska sträva efter effektivitet och rimlig skatt) och tillhandahåller verktyg, resurser och kunskap för att kommunerna ska nå dit. Uppföljning sker via dialog, jämförelser och analys snarare än sanktioner. T.ex. kan staten och kommunerna tillsammans utveckla nyckeltal

<p>appliceras generellt, med avsikten att skapa ekonomiska drivkrafter att ändra beteende.</p>	<p>för effektivitet och kostnadskontroll samt plattformar för frivilligt erfarenhetsutbyte istället för bindande sanktioner.</p>
<p><b>Risker:</b></p> <p>(1) Procykliskt utfall, vid ekonomisk kris tvingas kommuner höja skatten ännu mer p.g.a. avgiften.</p> <p>(2) Kortsiktighet, risk för kortsiktiga nedskärningar för att undvika avgift, som kan drabba verksamheters kvalitet.</p> <p>(3) Ökad ojämlikhet mellan kommuner, strukturellt gynnade kommuner "belönas" medan utsatta kommuner straffas.</p> <p>(4) Administrativ börda, systemet är komplext och kräver nya beräkningar, beslut och kontroller av Skatteverket.</p> <p>(5) Tunnelseende, – fokus på skattesatsen isolerat kan skymma andra lösningar, och kommunerna kan bli alltför fokuserade på att uppfylla incitamentet istället för helhetsstyrning.</p>	<p><b>Risker:</b></p> <p>(1) Otydliga resultat på kort sikt, utan "piska eller morot" kan framstegen ta tid och variera mellan kommuner.</p> <p>(2) Beroende av engagemang, tillitsbaserad modell kräver att alla parter (stat och kommun) är motiverade och prioriterar målet, utan garantier.</p> <p>(3) Initialt behov av investering att bygga upp gemensamma system för kunskapsdelning, analyskapacitet (t.ex. RKA:s nyckeltal) och dialog fordrar tid och resurser.</p> <p>(4) Svårsmätbarhet, framgång mäts inte enbart i uteblivna skattehöjningar, utan i förbättrad effektivitet och tillit, vilket kan vara svårt att kvantifiera direkt.</p>
<p><b>Förväntade effekter:</b> Minskad benägenhet att höja skatten, eventuellt några fler skattesänkningar på kort sikt. Effekten är dock osäker på lång sikt, erfarenheter från 1990-talets Sverige och Danmarks långvariga broms antyder att kommunernas beteende kan anpassa sig så att incitamenten tappar kraft över tid. I värsta fall kan några kommuner hamna i ekonomisk stress eller behöva göra större höjningar senare (uppdämt behov).</p>	<p><b>Förväntade effekter:</b> Successiva och varaktiga förbättringar i kostnadseffektivitet och finansiell planering, vilket skapar förutsättningar för lägre skattenivåer på sikt. Kommunerna behåller fullt ägande av sina beslut, vilket stärker lokalt ansvarstagande och engagemang. Med ökad tillit, kompetens och transparens uppnås både bättre resultat och bibehållet eller ökat förtroende mellan stat och kommun. Åtgärder utformade i denna anda riskerar inte att underminera det lokala självstyret, utan snarare att stärka kommunernas förmåga att själva fatta hållbara beslut om skatten.</p>

Ovanstående jämförelse syftar till att illustrera att det finns alternativa vägar att nå målet om justerade skattenivåer. Lunds kommun menar att ett angreppssätt som bygger på tillit och partnerskap mellan stat och kommun har potential att uppnå samma, eller bättre, resultat utan de

negativa bieffekter som ett hårt incitamentsstyrt system kan föra med sig.

I utredningens betänkande finns exempel på sådana alternativa eller kompletterande åtgärder, till exempel förslaget om att utreda konjunkturstabiliserande statsbidrag eller idéer om att förbättra dialogen och kunskapsunderlaget kring skattebeslut. Lunds kommun vill här utveckla några förslag på åtgärder i linje med ett mer tillitsbaserat styrsätt, som antingen kan utgöra alternativ till skattebromsen eller åtminstone mildra behovet av så ingripande åtgärder.

I stället för att införa sanktioner vid skattehöjningar kan staten och kommunsektorn gemensamt utveckla en modell för uppföljning och dialog med de kommuner som har höga eller stigande skattesatser. Exempelvis skulle man kunna inrätta ett forum eller en process där sådana kommuner erbjuds stöd från expertorgan för att identifiera kostnadsdrivare och effektiviseringsmöjligheter. Syftet vore att lära av varandra och hantera problem tidigt, snarare än att straffa i efterhand. En sådan lärandebaserad uppföljningsmodell skulle ligga i linje med tillitsbaserad styrmodell där styrning präglas av analys, dialog och balans mellan kontroll och tillit. Det vill säga om en kommun behöver höja skatten, borde fokus ligga på att förstå varför (analys) och vad som kan göras framåt (förbättring) snarare än att automatiskt utkräva en avgift.

Som redan nämnt tillstyrker Lunds kommun förslaget att kräva ökad transparens när skatten höjs. Detta skulle kunna formaliseras ytterligare till exempel genom att kommuner med högre skattesatsnivåer än genomsnittet åläggs att i sina årsredovisningar eller budgetar särskilt kommentera åtgärder som vidtas för att öka effektiviteten och därmed på sikt kunna sänka eller hålla nere skatten. Sådan redovisning skulle kunna ske utan koppling till ekonomiska sanktioner, men ge underlag för offentligt samtal och jämförelse. Staten kan också bidra genom att, som utredningen föreslår, låta RKA ta fram jämförelsetal (nyckeltal) och analyser som belyser skattenivåer i relation till effektivitet, kvalitet och strukturella förutsättningar. Om dessa data används konstruktivt, exempelvis för att hjälpa kommunerna att identifiera områden med effektiviseringspotential kan de fungera som mjuka incitament. Trycket att motivera en högre skatt inför medborgarna kan i sig sporra till återhållsamhet, utan att ett

straffbelopp behöver tas ut. En frivillig "benchmarking" där kommuner jämför sin skattenivå och kostnadseffektivitet med liknande kommuner kan ge incitament att agera, drivet av ansvaret gentemot de egna medborgarna snarare än rädsla för statlig avgift.

Som belysts i föregående avsnitt är grunden för ett lågt skattetryck att kommunerna har rimliga ekonomiska förutsättningar att klara välfärden. Tillitsbaserad styrning på systemnivå innebär att staten litar på kommunernas vilja och förmåga att hushålla med resurserna och därför ger dem "längre linor" i form av generella bidrag och frihet att prioritera, istället för öronmärkta och agera med kortsiktiga finansiella förstärkningar. Lunds kommun föreslår att regeringen noga överväger möjligheten att minska antalet riktade statsbidrag och specialdestinerade medel, och i stället ökar de generella statsbidragen som kommunerna fritt disponerar (kombinerat med tydliga uppföljning av redan befintliga målsättningar kring kvalitet och resultat). Detta skulle öka effektiviteten och sannolikt reducera kostnader, då kommunerna kan använda medlen där de gör störst nytta lokalt. Mindre detaljstyrning leder till färre parallella system och rapporteringskrav, något som också i utredningen identifierats som en källa till ineffektivitet. Genom att visa tillit skapas sannolikt bättre förutsättningar för att också diskutera svåra frågor, som skattenivåer. Staten kan då framföra sina förväntningar i en anda av partnerskap, istället för att det sker genom styrning.

Ett konkret komplement (eller alternativ) till ekonomiska incitament vore att inrätta ett nationellt effektiviserings- och innovationsprogram för kommunsektorn. Det skulle kunna bygga vidare på det som grundlades i exempelvis SOU 2023:94 om förändring genom försök - Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Staten och kommunal sektor skulle kunna avsätta medel som kan nyttjas för att finansiera åtgärder som långsiktigt sänker kostnaderna t.ex. investeringar i digitalisering, kunskapsprojekt, utvärderingar, effektgenomlysningar eller liknande. Detta skulle kunna vara grunden för investering i lägre framtida kostnader och därmed möjliggöra den målsättning som betänkandet utgår ifrån. Ett sådant program kunde utformas som ett samarbete mellan stat, kommuner och regioner och följa tillitsprinciperna som bygger på frivillighet, lokalt ägarskap, men med tydliga effektmål, centralt stöd och spridning av bästa erfarenhet. Syftet är att angripa kostnadsproblemen vid roten, inte enbart symtomet.

Om kommunerna genom effektiviseringar lyckas frigöra resurser, kan skatten sänkas utan att servicen försämras, vilket torde vara den mest hållbara vägen till lägre skatt. Utredningen nämner i sammanhanget att krav på effektivitet bör åtföljas av åtgärder som underlättar planering och resurshushållning. Lunds kommun vill särskilt understryka detta samband, incitament kan ha sin plats men utan reella verktyg och stöd riskerar de att bli ihåliga. Ett partnerskap för effektivisering skulle kunna ge bättre utdelning än ett avgiftssystem.

Sammanfattningsvis förespråkar Lunds kommun en väg framåt som i högre grad integrerar ett tillitsbaserat synsätt i statens styrning och förhållande till kommunsektorn. Utredningens betänkande innehåller flera värdefulla analyser och åtgärdsförslag utöver själva skatteincitamenten. Lunds kommun menar att dessa strukturella åtgärder med förbättrad information, ökad förutsägbarhet, tydligare krav på god ekonomisk hushållning, utvecklade nyckeltal och utredning av konjunkturstöd bör utgöra första linjens verktyg för att hantera en långsiktigt god ekonomi i kommuner och regioner. Om dessa åtgärder implementeras fullt ut, kan de förmodligen vara tillräckligt för att uppnå syftet som lyfts fram i betänkandet. Utan att det krävs hårda styrreformer genom skattebromsavgifter eller liknande ekonomiska incitamentsprogram.

## Avslutande synpunkter

Lunds kommun tillstyrker det allmänna målet att motverka onödiga skattehöjningar och att främja kostnadseffektivitet. Samtidigt vill Lunds kommun betona att de föreslagna åtgärderna måste vägas mot principerna om kommunalt självstyre, påverkan på lokal demokrati och ett långsiktigt hållbart samspel mellan stat och kommun. Frågor om skattesats och incitament är i grunden politiska och baseras på värdeavvägningar, hur mycket staten ska styra den kommunala ekonomin, är i grunden en fråga om tillit.

Utifrån Lunds kommuns perspektiv efterlyses ett balanserat och tillitsbaserat förhållningssätt i förhållande till målet om lägre skattenivåer. Det bör uppnås genom att stärka kommunerna, ekonomiskt och kompetensmässigt. Eventuella inskränkningar i beskattningsrätten måste vara tydligt proportionerliga, ändamålsenliga och bygga på saklig grund, i enlighet med regeringsformens krav. Vid ett eventuellt införande måste det övervägas om de nyttoeffekter som



kan förväntas av en skattebroms verkligen överstiger de inskränkningar och risker som systemet medför i relation till andra metoder för att uppnå samma effekt.

Sammanfattningsvis förordar Lunds kommun att regeringen, i stället för att ensidigt införa ett skattebromssystem, beaktar och arbetar vidare med de alternativa som utredningen pekat på samt de kompletterande möjligheter som Lunds kommun lyfter fram. Såsom förbättrade planeringsförutsättningar, konjunkturstabiliserande insatser, generella resurstillskott och en mer tillitsbaserad modell för styrning och uppföljning.

Anders Almgren  
Kommunstyrelsens ordförande