

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

Sammanfattning

SKR avstyrker införandet av en skattebroms och skattesänkingspremie.

Enligt regeringsformen råder kommuner och regioner själva över beslut om skattesats utifrån de behov och förutsättningar som kommunen/regionen har. Därigenom utövar de sitt självbestämmande och sin initiativrätt. För att det ska vara befogat att införa någon begränsning av rätten att fritt bestämma nivån på skattesatsen måste det finnas ett tydligt behov som bedöms kräva åtgärder. Om det finns ett sådant behov krävs det också att en skattebroms bedöms vara en lämplig och den lindrigaste åtgärden för att hantera det behovet. En inskränkning i den rätten förutsätter alltså en proportionalitet mellan begränsningen och syftet med denna. Det är riksdagen som ska avgöra om det är en proportionerlig inskränkning.

Behovet eller problemet som beskrivs i direktiven till utredningen är att det finns en risk för kommunalskattehöjningar framöver till följd av den demografiska utvecklingens negativa påverkan på skatteunderlag och kostnadstrycket på välfärdstjänsterna.

Den kommunala medelskattesatsen har i princip inte ökat under de senaste 25 åren. Ett antal kommuner har höjt, men många har också sänkt nivån. Regionernas medelskattesats har ökat med 1,7 procentenheter under samma tid. Utredningen menar att ett antal kommuner som skulle kunna sänka skatten inte har gjort det, vilket kan ses som ett problem. Antingen används överskottet till höjd soliditet, utökad verksamhet eller investeringar, eller så vill man inte sänka skatten för att inte riskera att behöva höja den igen.

Problembilden utifrån utredningen är att det är regionerna som höjer skatten och att det sannolikt finns kommuner som har utrymme att sänka skatten men inte gör det.

Skattebromsavgift och skattesänkingspremie (kapitel 8.1.1)

Förslag: att ett system med skattebromsavgift och skattesänkingspremie för kommuner och regioner införs genom en ny lag.

SKR avstyrker förslaget om skattebroms och skattesänkingspremie.

Motivering:

En skattebroms inskränker det kommunala självstyret. Att kunna reglera skattesatsen för att finansiera de behov som finns eller lokala ambitionsökningar är ett viktigt verktyg som också hänger ihop med ansvarsutkrävande. En skattebroms kan ha en tillfällig effekt på skattenivån, men det är sannolikt att effekten avtar efter hand. Detta har visat sig i Danmark där skattebroms infördes 2011 som en del i en större omdaning och där effekten avtagit efterhand. Det finns också en risk att kommunen/regionen höjer skatten ytterligare för att kunna finansiera avgiften. Därmed uppfylls inte syftet med förslaget.

Skattesänkingspremien, å andra sidan, är ett incitament för att genomföra en skattesänkning om ekonomiskt utrymme finns. Premien inskränker inte kommunsektorns självstyre då det inte finns någon skyldighet eller sanktion. Utredningen lyfter att det finns en problematik med att kommuner med stark ekonomi ändå väljer att behålla nivån på skattesatsen trots att det finns utrymme att sänka. Skattesänkingspremien skulle då ge starkare incitament till dessa kommuner.

En risk med det föreslagna systemet är att det i praktiken skulle kunna ses som ett omvänt utjämningsystem. En kommun med lägre skattekraft behöver höja skattesatsen mer än en kommun med högre skattekraft för att få in samma intäkter. En del av kostnadsskillnaderna mellan kommuner med hög och låg skattesats beror på strukturella faktorer som det inte utjämnas fullt ut för i dagens utjämningsystem. När regeringen genomför reformer som inte finansieras fullt ut behöver kommunerna antingen omprioritera eller höja skatten för att finansiera det utökade uppdraget. De kommuner som redan idag har högre skattesats har då behov av att höja ytterligare för att kunna finansiera välfärdsuppdraget. Systemet skulle i så fall begränsa handlingsutrymmet, riskera att påverka välfärdsutbudet negativt, skapa ökade skattesatsskillnader och inte bidra till mer långsiktigt hållbar finansiering.

En skattebromsavgift och skattesänkarpremie skulle också utgå från dagens nivåer på skattesats, vilket straffar de som ännu inte höjt trots att behoven finns och tvärtom de som sänkt skatten till en nivå där utrymmet att sänka mer är begränsat.

Regionernas förutsättningar

Regionerna har ökat medelskattesatsen med 1,7 procentenhet sedan början av 2000-talet. Samtidigt har den medicintekniska utvecklingen gått framåt med stormsteg och kostnadsnivån ökat 0,6 procent per år utöver den demografiska effekten. Att man genom en skattebroms med avgift skulle hejda den utvecklingen verkar inte rimligt. Snarare finns en risk att det blir en försämring i utbudet, längre väntetider och sämre tillgänglighet. Utredningen menar att det behövs ytterligare fördjupning kring vårdens kostnader och finansiering.

SKR håller med om att ytterligare fördjupning kan ge underlag till mer kunskap om vad som driver regionernas kostnadsutveckling och därmed deras behov av att höja skattesatserna för att finansiera utvecklingen.

Rättsliga förutsättningar (kapitel 6)

Utredningens bedömning av de rättsliga förutsättningarna för att staten ska kunna vidta åtgärder är:

- 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.

SKR anser att slutsatsen om statens möjligheter att inskränka beskattningsrätten är felaktig och att den föreslagna lagregleringen är för kraftfull för att motiveras utifrån ändamålet.

I utredningen diskuteras de rättsliga förutsättningarna för staten att begränsa den kommunala beskattningsrätten. I kapitel 15 i utjämningskommitténs betänkande, Nätt och jämnt - likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50) fördes ett liknande resonemang utifrån kommitténs uppdrag att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Det är av intresse att jämföra slutsatserna i de bägge utredningarna då det skiljer sig åt i bedömningarna. Vårt att påpeka är också att utjämningskommittén, vars betänkande presenterades i juli 2024, var en parlamentarisk utredning.

I båda utredningarna förs resonemang om gränserna för statens befogenheter utifrån det grundlagsskydd som gäller för den kommunala

självstyrelsen och rätten att ta ut skatt för att finansiera obligatoriska och frivilliga verksamheter. Man beskriver också proportionalitetsprincipen, dvs att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till skälen för åtgärden.

Slutsatserna skiljer sig mellan utredningarna. Utjämningskommittén förespråkar åtgärder som minskar behov av höjda skatter och menar att proportionalitetsprincipen innebär att statens utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten är litet. Aktuell utredning fokuserar på de rättsliga förutsättningarna för statlig begränsning och menar att proportionalitetsprincipen inte hindrar en skattebroms av det slag som föreslås. Utredningen menar också att riksdagen fritt kan pröva proportionaliteten utan att ta hänsyn till vissa särskilda kriterier eller riktlinjer i fråga om vilka åtgärder som kan motivera begränsningar.

I SKR:s remissvar på utjämningskommitténs betänkande (SOU 2024:50) hade förbundet inget att erinra mot kommitténs bedömning av statens utrymme för att inskränka den kommunala beskattningsrätten som starkt begränsad. SKR menar att aktuell utrednings slutsats om statens möjligheter att inskränka beskattningsrätten är felaktig och att den föreslagna lagregleringen är för kraftfull för att motiveras utifrån ändamålet.

God ekonomisk hushållning (kapitel 8.2.1)

Förslag: i kommunallagen införs ett krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet... Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska omfatta även det målet. De finansiella målen i den treåriga planen för ekonomin ska omfatta sådant som är av betydelse för planen för skattesatsnivån... Revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheten sköts på ett effektivt sätt.

SKR avslår förslaget då det redan idag finns krav på effektivitet i verksamheten genom kraven på god ekonomisk hushållning i ekonomi och verksamhet.

SKR håller med om att kommunal verksamhet ska bedrivas effektivt och menar att så sker idag i stor utsträckning. Med hjälp av räkenskapsinformation och olika uppföljningsregister finns en mängd nyckeltal som används som underlag för utveckling och även för benchmarking. Arbete med att förbättra processer med hjälp av digitalisering och AI är en annan del av effektiviseringsarbetet. Även utbyggnaden av e-tjänster är ett exempel på effektivisering som också underlättar för medborgarna. Trots detta behöver sektorn ständigt arbeta för att utveckla sin verksamhet och ta fram förbättrade och uppföljningsbara mått för effektivitet och kvalitet.

Begreppet ”God ekonomisk hushållning” infördes i kommunallagen 1992 och redan då betonades verksamhetsperspektiv för god ekonomisk hushållning och att detta innebär att verksamheten ska vara ändamålsenlig och effektiv. Regelverket kompletterades 2005 med krav på att i budget ange finansiella mål samt mål och riktlinjer för verksamheten med betydelse för god ekonomisk hushållning. Genom detta infördes alltså krav på att sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten utifrån krav på effektivitet, kvalitet och ändamålsenlighet. I revisorernas uppdrag ingår redan idag att granska om verksamheten är ändamålsenlig och effektiv och om resultaten i delårsrapport och årsredovisning är förenliga med de mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning som satts upp i budget.

I utredningen ”En god kommunal hushållning” (SOU 2021:75) betonades att god ekonomisk hushållning ur ett helhetsperspektiv behöver omfatta att krav ställs på att ekonomin sköts på ett sådant sätt att en betryggande säkerhet och långsiktig ekonomisk hållbarhet uppnås. Vidare tryckte man på att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

SKR avslår förslaget då det redan idag finns krav på effektivitet i verksamheten genom kraven på god ekonomisk hushållning i ekonomi och verksamhet. De förslag till tillägg avseende krav på effektivitet i Kommunallagen (SFS 2017:725) 11 kap 6 § och förändringar i Lag om kommunal bokföring och redovisning (SFS 2018:597) 11 kap tillför enligt vår uppfattning inget till dagens regelverk utan riskerar enbart att bidra till otydlighet kring regelverket och lagstiftarens intentioner. Utredningens förslag ger vidare ingen tydlig vägledning avseende hur effektivitet, enligt utredningen, ska definieras vilket bidrar till otydligheten och försvårar vilken bedömning revisionen ska ha som underlag för sin prövning. Förslaget innebär också en ökad administration, för kommunsektorn som helhet och för revisionen, som en del av denna helhet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Reservation lämnades av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, bilaga 1.

Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, bilaga 2.