



Tjänsteskrivelse

Datum

2026-05-27

Vår referens

Martin Svensson

Controller

martin.svensson4@malmo.se

Remiss Finansdepartementet - Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20) STK-2026-430

Sammanfattning

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. Utredningen överlämnade sitt betänkande *Belägg för broms? - Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)* i mars 2026. Malmö stad har nu erbjudits att yttra sig i ärendet.

Stadskontoret anser att det centrala förslaget avseende skattebroms innebär en betydande inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Stadskontoret anser vidare att omfattningen av historiska skattehöjningar inte är tillräckligt betydande för att motivera föreslagna åtgärder. Det finns förslag och bedömningar i denna och andra utredningar som utgör mindre tvingande åtgärder för att uppnå syftet att motverka skattehöjningar. Stadskontoret anser mot denna bakgrund att en mer grundlig utredning behöver genomföras avseende huruvida förslagens konsekvenser står i proportion till det syfte som avses uppnås. Stadskontoret anser att detta förslag bör avstyrkas. Utredningen lämnar även ytterligare förslag, bedömningar och förslag till fortsatta utredningar kopplade till jobbskatteavdraget, effektivitet, transparens, riktade statsbidrag och konjunkturstabiliserande åtgärder. Dessa innebär olika grad av inskränkning av den kommunala självstyrelsen, och vissa av dessa förslag anser stadskontoret bör tillstyrkas.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.



Beslutsunderlag

- Remiss Finansdepartementet - Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)
- Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 260601 Remiss Finansdepartementet Belägg för broms Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser
- Förslag till yttrande KSAU 260601 Remiss Finansdepartementet - Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2026-06-01

Kommunstyrelsen 2026-06-03

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Stadskontoret, ekonomiavdelningen

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Utredningens uppdrag, innehåll och förslag

Utredningen *Belägg för broms? - Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)* har från regeringen fått följande uppdrag:

- 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.

Som bakgrund till ett antal förslag innehåller utredningen inledningsvis en beskrivning av den kommunala beskattningen och den kommunala inkomst- och kostnadsstrukturen samt dess betydelse för nivån på skattesatserna. Därefter beskrivs övergripande incitament för skattehöjningar och -sänkningar samt de rättsliga förutsättningarna för att begränsa kommunernas beskattningsrätt. Möjliga åtgärder



beskrivs innan utredningen presenterar sina förslag inklusive konsekvenser av dessa. Förslagen och bedömningarna presenteras inom fyra åtgärdsområden:

- Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser:
 - Skattebroms och skattesänkingspremie.
 - Jobbskatteavdrag m m ska inte påverkas av förändringar av kommunala skattesatser.
- Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten:
 - Krav på att eftersträva hög effektivitet och plan för nivån på skattesatsen.
 - Krav på att motivera höjd skattesats i budgeten.
 - Ett standardiserat mått för justerad skattesats tas fram.
- Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt
 - Vårdens kostnader och finansiering undersöks närmare.
 - Större förutsägbarhet i fråga om intäkter från statsbidrag.
 - Konsekvent tillämpning av finansieringsprincipen.
 - Tydlighet i fråga om vilka krav som ställs ökar möjligheten att prioritera kärnuppgiften.
- Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur
 - Automatiskt konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget kombinerat med tillfälligt skattestopp.

Efter avsnittet Övergripande bedömningar följer varje förslag och bedömning i sin helhet, utredningens motiv till dessa samt stadskontorets analys och bedömningar. Avslutningsvis följer stadskontorets kommentarer och bedömningar till utredningens konsekvensanalys.

Stadskontorets övergripande bedömningar

Utredningen har analyserat de rättsliga förutsättningarna för statliga åtgärder som syftar till att påverka kommunala skattesatser. Utgångspunkten i analysen är den **kommunala självstyrelsen**, som är grundlagsfäst i 1 kap. 7 § regeringsformen, samt **kommunernas beskattningsrätt** enligt 14 kap. 4 §.

Den kommunala självstyrelsen har ingen tydlig definition men handlar enligt förarbetena till grundlagen om människors medinflytande på angelägenheter som berör dem och om decentralisering av viktiga samhällsuppgifter så att hänsyn kan tas till



skiftande lokala förhållanden. Beskattningsrätten beskrivs av utredningen som en central del av den kommunala självstyrelsen, eftersom den ger kommuner och regioner ett eget instrument för att finansiera sina uppgifter.

Utredningen har gjort en bedömning av förutsättningarna för staten att begränsa den kommunala beskattningsrätten. Förutsättningarna bedöms vara:

- att riksdagen beslutar om åtgärderna genom lagstiftning,
- att åtgärderna inte innebär att kommunernas möjlighet att ta ut skatt 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
- att intresset av att genomföra åtgärderna överväger den inskränkning i självstyrelsen och beskattningsrätten som åtgärderna innebär.

Den sistnämnda bedömningen är en bedömning enligt den så kallade **proportionalitetsprincipen**. Det är riksdagen som gör denna bedömning utifrån en konsekvensanalys. Riksdagen är i sin bedömning inte bunden av särskilda kriterier eller riktlinjer. Riksdagen är dessutom fri att besluta om åtgärder oavsett bedömningen av proportionaliteten.

Utredningen uttrycker sig själv med stor betänklighet kring vissa resonemang och förslag under åtgärdsområdet ekonomiska incitament till lägre skattesatser:

- Angående sin egen kartläggning av skattehöjningar i kommuner och regioner under 2000-talet: ”Utifrån den bilden är skattehöjningar inget påtagligt generellt problem, även om det finns vissa tendenser som kan motivera åtgärder.”
- Angående studien av gällande relativt kraftiga skattebroms i Danmark: ”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.”
- Angående att många kommuner med svag skattebas ändå har relativt hög skattesats: ”[...] kan antyda att skillnader i ekonomiska incitament inte har avgörande betydelse för beslut om förändrad skattesats.”
- Angående situationer då bedrivandet av obligatorisk verksamhet med bibehållen kvalitet bedöms kräva skattehöjningar eller då en kommun behöver sanera sin ekonomi: ”[...] kan ett skattebromssystem som innebär att en avgift ska betalas



vid skattehöjningar [...] leda till att skatten höjs ännu mer, dvs. för att finansiera den avgift som skattebromsen innebär.”

Slutligen uttrycker sig utredningen enligt följande avseende föreslagna åtgärders proportionalitet: ”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.”

Stadskontoret menar att rätten att själv besluta nivå på skattesats är ett grundläggande verktyg för kommunen för att påverka sina intäkter och därigenom utöva sin självstyrelse. Denna rätt möjliggör lokala demokratiska beslut om ambitionsnivåer och prioriteringar. Införandet av skattebroms på den nivå som föreslås utgör i viss mån en faktisk inskränkning av beskattningsrätten, även om skattebromsen utgör ett ekonomiskt incitament och inte en begränsning av beslutsrätten. Kopplingen mellan en förändrad skattesats och förändringen av den kommunala servicens omfattning och kvalitetsnivå är idag tydlig för kommuninvånarna. Denna koppling är i sin tur viktig för det demokratiska ansvarsutkrävandet. En skattebroms gör att denna koppling märkbart försvagas. Detta genom att en beslutad skattehöjning antingen inte räcker till kommunens ambitionsnivå eller prioriteringar, eller så måste skattesatsen höjas mer än vad som egentligen krävs.

Stadskontoret menar att utredningen inte tydligt visar att det finns ett historiskt problem som behöver åtgärdas avseende kommunsektorn exklusive regionerna. Skattehöjningarna har varit begränsade inom denna del av sektorn under perioden 2010-2025. Huruvida det finns ett framtida problem (skattehöjningar till följd av den demografiska utvecklingen) kan inte förutsättas och har inte heller tydligt påvisats av utredningen. Utredningens förslag begränsar dessutom kommunernas möjligheter till alla typer av skattehöjningar, inte bara till följd av demografiska förändringar utan även till följd av ambitionshöjningar eller kraftig yttre påverkan på en enskild kommun.

Stadskontoret anser att utredningen inte har påvisat att skattehöjningar skulle ske utan att föregående effektiviseringar eller åtminstone uttömmandet av alla alternativ till skattehöjning. Det är också mycket möjligt att den åtgärd som en skattehöjning ska finansiera i sig motverkar skattehöjningens teoretiska negativa påverkan på arbetskraftsutbudet (se sidan 7). Så skulle kunna vara fallet till exempel då en skattehöjning syftar till att förbättra villkoren för medarbetare inom en kommunal verksamhet.



Stadskontoret ser istället ett stort värde i att arbeta vidare med flera av denna och andra utredningars förslag och bedömningar. Denna utredning har beröringspunkter med Produktivitetskommissionens rapporter *Goda möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2024:29) och *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2025:96). Detta gäller särskilt frågor kopplade till statens ekonomiska styrning av kommunsektorn genom statsbidrag, såsom:

- inrättandet av ett kommunal- och regionalekonomiskt råd med rådgivande och kunskapsspridande funktion,
- principer för och användning av riktade statsbidrag,
- bristande planeringsmöjligheter för kommunsektorn till följd av sena besked om statsbidrag,
- garantimodell för kommunsektorns finansiering samt
- tydlighet och transparens avseende statsbidrag.

Stadskontoret anser att det centrala förslaget avseende skattebroms innebär en betydande inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Stadskontoret anser vidare att omfattningen av historiska skattehöjningar inte är tillräckligt betydande för att motivera föreslagna åtgärder. Det finns förslag och bedömningar i denna och andra utredningar som utgör mindre tvingande åtgärder för att uppnå syftet att motverka skattehöjningar. Stadskontoret anser mot denna bakgrund att en mer grundlig utredning behöver genomföras avseende huruvida förslagens konsekvenser står i proportion till det syfte som avses uppnås. Stadskontoret anser att detta förslag bör avstyrkas.

Stadskontoret ser ett värde med att arbeta vidare med de förslag och bedömningar som denna och andra utredningar lyfter avseende kommunernas långsiktiga möjligheter till planering och finansiering. Detta innefattar förslag och bedömningar avseende inrättandet av ett kommunal- och regionalekonomiskt råd, indexering av generella statsbidrag, framförhållning från staten gällande kommunens finansiering, färre riktade statsbidrag samt konjunkturstabiliserande åtgärder.

Ett lagreglerat system med skattebromsavgifter och skattesänkingsbidrag

Utredningens förslag till förändring

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 kommunal-skattemedel 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 därefter, inte jämföras med det föregående årets skattesatser utan med dem för 2026.

Utredningens motiv till förslaget

Skattesänkingsbidrag och skattebromsavgifter

Utredningen anser att incitamenten för kommunerna att sänka skattesatsen idag är svaga. Då möjligheten till sänkningar finns kan andra åtgärder te sig mer attraktiva för beslutsfattare, till exempel att stärka soliditeten, genomföra investeringar eller göra satsningar i verksamheten. Det finns ett antal kommuner med god soliditet och gynnsam befolkningsutveckling som skulle kunna genomföra skattesänkningar men som historiskt sett har valt att inte göra detta.

Skatter och förändringar av skattesatser påverkar individers beteende. Användandet av olika skattebaser innebär olika beteendepåverkan. En hög skatt eller en höjning av skattesatsen på skattebasen inkomst av arbete kan leda till en minskad vilja att arbeta. Arbetsutbudet minskar eftersom arbete blir mindre lönsamt i förhållande till fritid. Skatten på arbete påverkar även den disponibla inkomsten och därmed



konsumtionsutrymmet, något som särskilt gäller lägre inkomstnivåer. Vid en internationell jämförelse framgår att skatter på arbete är högre i Sverige än genomsnittet i OECD och att kommunalskatterna utgör en ansevärd del av de sammanlagda skatterna på arbete.

Direktiven till utredningen innehåller ett resonemang att den kommande demografiska utvecklingen medför negativa konsekvenser för kommunsektorn. Skattehöjningar till följd av detta behöver motverkas för att undvika negativa effekter på arbetsutbudet.

Övriga delförslag

Utredningen menar att en skattebromsavgift respektive ett skattesänkingsbidrag bör vara tidsbegränsad för att inte ge effekter för ekonomin på lång sikt. Detta för att minska risken att skattehöjning genomförs för att lösa kortsiktiga finansieringsbehov. 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. Ett annat skäl som lyfts är att det kan uppfattas som orättvist av kommuner och regioner som har sänkt sin skatt innan systemet med broms och bidrag införs inte fått något bidrag för de sänkningar de har genomfört. Som ett skäl för en tidsbegränsning lyfter även utredningen att ett nytt politiskt styre efter ett val bör påverkas i så låg grad som möjligt av de beslut som fattats av en tidigare majoritet.

En lämplig modell, enligt utredningen, bör vara att bidrag och avgifter gäller med avtrappning under tre år.

Vid beräkning av skattebromsavgift respektive skattesänkingsbidrag kommer, enligt utredningen, den skattesats som gäller innevarande budgetår att jämföras med beslutad skattesats för nästkommande budgetår. Om skattesatsen nästkommande budgetår är högre än innevarande budgetårs skattesats medför det en skattebromsavgift och motsatt förhållande medför ett skattesänkingsbidrag.

Basen för beräkningen kommer att vara de preliminära kommunalskattemedlen för aktuellt budgetår. Utredningen menar att systemet bör vara symmetriskt, det vill säga storleken på bidraget en kommun får för att sänka skatten bör motsvara storleken på avgiften kommunen får betala när den höjer skatten.

Avgiftsnivåerna bör, enligt utredningen, ligga på en nivå som ger en märkbar effekt för kommunen eller regionen, men som inte begränsar deras bestämmande över skattenivåerna mer än nödvändigt. 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.



Om skattesatsen höjs ett år får kommunen eller regionen betala en avgift motsvarande 25 procent av de ökade skatteintäkterna första året, det vill säga 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 skatteintäkterna 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.

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 bör den skattesats som fastställts i budgeten kommande år jämföras med den gällande skattesatsen. Basen för uträkningen bör baseras på kommunens preliminära kommunalskattemedel enligt nuvarande beräkning.

Utredningen menar att med tanke på att besluten om utbetalning av kommunalskattemedel och inom utjämningsystemen kan överklagas till regeringen, bör samma sak gälla för besluten enligt det föreslagna systemet. Det skulle sannolikt vara ett mycket begränsat antal överklaganden.

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 enligt utredningen 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. Utredningen menar att beslut om avgifter och bidrag bör beslutas senast 15 april och att de inte behöver vara preliminära. Detta då det inte rör sig om bidrag och avgifter för samtliga kommuner och regioner som inom utjämnningen, och bidragen och avgifterna är individuellt uträknade och påverkas inte av beräkningen för övriga kommuner och regioner.

Utredningen bedömning är att tidigast möjliga tidpunkt för ikraftträdande, med hänsyn till sedvanliga beredningstider, är den 1 juni 2027. Utredningen bedömer det som osannolikt att någon kommun eller region beslutar om budget och skattesats för år 2028 innan detta datum.

För att undvika kalkylerande och planering av skattesatsändringar med syftet att anpassa besluten för att undvika avgifter eller dra nytta av rätten till bidrag bör det enligt utredningen införas övergångsbestämmelser till lagen. Övergångsbestämmelserna



innebär att rätten till bidrag och skyldigheten att betala avgift det första året, det vill säga i fråga om skattesatser som gäller 2028 bör bedömas utifrån en jämförelse med de skattesatser som gäller 2026 i stället för de som gäller 2027.

Stadskontorets analys

Stadskontoret instämmer i utredningens slutsats att hög soliditet och gynnsam befolkningsutveckling teoretiskt sett utgör goda förutsättningar för att genomföra skattesänkningar. Dock bör frågan ställas om historiskt starka värden för dessa variabler i sig motiverar framtida skattesänkningar. Även kommuner med stark historisk befolkningstillväxt påverkas av det demografiska skifte som prognostiseras med omfattande omställningskostnader som följd. Till detta ska läggas troliga stora framtida kostnader för klimatomställning och möjliga kostnader kopplade till osäkerhet i omvärlden.

Stadskontoret instämmer i utredningens analys att ett system med skattebroms kan leda till att kommuner, då de inte har möjlighet att avstå från en skattehöjning, kan komma att höja skatten ytterligare för att finansiera skattebromsavgiften. I sådana fall skulle alltså skattebromsen direkt motverka sitt syfte.

Stadskontorets bedömning

Skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter

Stadskontorets bedömning är att förslaget till förändring, avseende skattebroms och skattesänkingspremie innebär en betydande inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Stadskontoret bedömning är även att en mer grundlig utredning behöver genomföras avseende huruvida förslagets konsekvenser står i proportion till det syfte som avses uppnås. Stadskontoret anser därför att förslaget bör avstyrkas.

Om förslaget ändå beslutas så följer nedan stadskontorets bedömning.

Övriga delförslag

Stadskontoret instämmer i utredningens slutsats att en skattebromsavgift respektive ett skattesänkingsbidrag, om de införs, bör vara tidsbegränsade eftersom dessa inte innebär en permanent påverkan. Stadskontoret delar utredningens bedömning att hur effektiv skattebromsen är i det enskilda fallet beror på hur stort värde det avsedda ändamålet har i relation till hur starkt skattebromsen uppfattas som ett negativt incitament. Stadskontoret vill även framhålla att det kan bli problematiskt om eventuella avgifter och bidrag sträcker sig över mandatperioder, då detta kan påverka den politiska styrningen och ansvarsfördelningen. Det är dock svårt att bedöma om en



tidsbegränsning på tre år är den mest ändamålsenliga. Då utredningen inte redovisar någon alternativ tidslängd gör stadskontoret ingen annan bedömning än utredningen.

Enligt utredningen bör avgiftsnivåerna vara tillräckligt höga för att ge en märkbar effekt för kommunen eller regionen, men samtidigt inte begränsa deras självbestämmande över skattenivåerna mer än nödvändigt. Stadskontoret konstaterar att både tidsbegränsningen och nivåernas utformning kan få olika konsekvenser beroende på en kommuns specifika förutsättningar.

Stadskontoret har inga invändningar mot förslaget att beräkningarna bör utgå från förändringar av preliminära kommunalskattemedel mellan åren.

Det är svårt att bedöma om de föreslagna avgifts- och bidragsnivåerna är lämpligt avvägda. Då utredningen inte redovisar några alternativa nivåer gör stadskontoret ingen annan bedömning än utredningen.

Stadskontoret bedömer att en skattesats som består av både en bidragsdel och en avgiftsdel kan vara svår för kommuninvånarna att överblicka och fullt ut förstå. Då utredningen inte redovisar något alternativt sätt att hantera detta gör stadskontoret ingen annan bedömning än utredningen.

Stadskontoret gör ingen annan bedömning än utredningen avseende möjligheten att överklaga besluten enligt det föreslagna systemet.

Stadskontoret bedömer, i likhet med utredningen, att det är lämpligt att bidrag respektive avgift kan läggas till eller avräknas från de kommunalskattemedel som Skatteverket betalar ut till kommunerna och regionerna varje månad.

Stadskontoret anser att tidpunkt för införande bör samordnas med införandet av eventuella förändringar till följd av utredningarna Nätt och jämnt (SOU 2024:50) samt Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96).

Stadskontoret kan inte göra någon bedömning huruvida det kommer att förekomma kalkylerande och planering av skattesatsändringar med syftet att anpassa besluten för att undvika avgifter eller dra nytta av rätten till bidrag och ställer sig därför neutral till utredningens förslag till övergångsbestämmelser.

Jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska inte påverkas av valet av kommunala skattesatser

Utredningens förslag till förändring



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.

Utredningens motiv till förslaget

Utredningen föreslår 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 ger.

Nuvarande konstruktion av jobbskatteavdraget 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.

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.

Utredningen skriver att då 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.

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.

Stadskontorets analys

Jobbskatteavdraget är en statlig reform som både införts och utformats genom beslut i riksdagen. Eventuella förändringar av avdraget påverkar inte kommunernas skatteintäkter, eftersom kommunalskatten beräknas före avdraget och därmed tillfaller kommunen oförändrad. Däremot påverkar förändringar i jobbskatteavdragets konstruktion hur mycket skatt den enskilde faktiskt betalar.

Stadskontoret instämmer med utredningen om att det är viktigt att öka kunskapen om vad detta beslut får för konsekvenser.



Stadskontorets bedömning

Den föreslagna förändringen av jobbskatteavdraget innebär ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunernas skatteintäkter inte förändras. Däremot påverkas skattebetalarna direkt genom att deras faktiska skatt förändras vid en eventuell framtida skattejustering. Det är därför viktigt att staten tydligt redogör för syftet med förändringen och vilka effekter den får för enskilda.

Stadskontoret bedömer att den föreslagna förändringen inte påverkar kommunens skatteintäkter och därmed inte heller den kommunala självstyrelsen. Mot denna bakgrund ställer sig stadskontoret neutralt till förslaget.

Krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån Utredningens förslag till förändring

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.

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 skattesatsnivån.

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.

Utredningens motiv till förslaget

Utredningen lyfter att en kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning idag kan innehålla krav på effektivitet, men att detta inte är ett lagreglerat krav. Avvikelser från strukturellt förväntade kostnader tyder på att det finns möjligheter till effektiviseringar i många kommuner. Det så kallade generationsperspektivet, att kommande generationer



inte ska bära nuvarande generationers kostnader för kommunal service, innebär enligt utredningen alltför stort fokus på höga resultatnivåer. Det kan leda till en överdriven försiktighet på bekostnad av ett effektivitetstänk och att nuvarande generationer bär en för hög kostnad. Målsättningen att bedriva kommunala verksamheter så effektivt som möjligt är en viktig förutsättning för låga kommunalskatter.

Kravet på att sträva efter hög effektivitet ska ingå i riktlinjer och mål, på samma sätt som god ekonomisk hushållning. Det handlar inte om att nå maximal effektivitet, utan om att kontinuerligt arbeta mot detta. Målen ska vara långsiktiga och följa utvecklingen av effektiviteten genom både kvalitetsmål och mål för produktivitet eller kostnader.

Varje kommun och region behöver formulera mål som passar deras egna förutsättningar. Kvalitetsmål bör bygga på faktiska resultat i verksamheterna.

Ett krav på att ha en plan för skattenivån är inte detsamma som ett krav på att planera för skattesänkningar. Nivån på skattesatsen bör planeras utifrån faktorer som är relevanta i den enskilda kommunen och regionen. En sådan plan, som bör omfatta minst en mandatperiod, gör det också lättare att samordna skattenivåer inom ett län. I strategiska beslut bör servicenivå och investeringar vägas tydligare mot skattenivån och samhällsintresset av lägre inkomstskatter. Målsättningen bör vara att skatteuttaget inte överstiger vad som behövs för att med en effektiv verksamhet tillhandahålla välfärd och samtidigt ha beredskap för framtida behov.

Stadskontorets analys

Även om det idag inte är reglerat i lag att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska innehålla krav på effektivitet, så framgår det av förarbetet till denna lagstiftning att en god ekonomisk hushållning är en viktig förutsättning för att kommunala verksamheter ska utföras effektivt. Malmö stads riktlinjer för god ekonomisk hushållning omfattar krav om en väl fungerande och effektiv verksamhet vilket i sin tur är en förutsättning för att balanskravet, de finansiella målen och målen för verksamheten ska kunna nås. Det finns inget beslutat övergripande mål för effektivitet utan verksamheternas arbete med att bedriva en effektiv verksamhet sker inom ramen för ordinarie budget- och uppföljningsprocess.

Effektivitet i offentlig sektor är ett komplext fenomen som är svårt att kvantifiera. I sammanfattning är effektivitet en funktion av tre faktorer:

$$\text{Effektivitet} = (\text{kvalitet} \times \text{volym}) / \text{resurs}$$

På så sätt kan en kommun eller annan offentlig aktör öka effektiviteten genom att öka kvaliteten och/eller volymen med oförändrade resurser, alternativt minska mängden



resurser utan att minska kvalitet eller volym. Sänkta kostnader leder alltså bara till ökad effektivitet om kvaliteten och volymen inte minskar.

Som även konstateras i utredningens direktiv står Sveriges kommuner och regioner inför stora utmaningar med en allt äldre befolkning. På sikt kommer andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder minska, den så kallade demografiska försörjningskvoten kommer att öka. För att under sådana omständigheter kunna fortsätta erbjuda hållbara välfärdstjänster behöver effektiviteten i offentlig sektor öka om inte skattehöjningar eller besparingar ska bli nödvändiga.

Uttryckt på samma sätt som i formeln ovan behöver alltså faktorn kvalitet öka eller vara oförändrad medan faktorn volym avseende många välfärdstjänster behöver öka. Samtidigt behöver faktorn resurs vara oförändrad eller öka mindre än produkten av de övriga två faktorerna.

Stadskontoret har i samband med *Motion Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) - Expertråd för bättre kommunal verksamhet* STK-2024-1532 konstaterat att effektivitet i offentlig sektor är svårt att kvantifiera. Till exempel har både Svenskt Näringsliv och Rådet för kommunal analys skapat effektivitetsindex. Dessa index innebär dels en förenkling av en komplex verklighet, dels skiljer de inte på ineffektivitet och ambitionsnivå.

I utredningarna *Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29)* och *Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96)* föreslogs att inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd i syfte att främja effektivitet och lärande. Rådets uppgift skulle vara att bland annat arbeta med benchmarking och rankning, effektivitetsrevision (på frivillig basis) och uppföljning och utvärdering av enskilda reformer och försöksverksamheter.

Redan i dag krävs väl avvägda beslut om skattenivån för att möjliggöra en treårig ekonomisk plan i budgeten. Ställningstagandet till skattesatsen utgör en central del av de förutsättningar som beslutsfattare behöver beakta i budgetprocessen, tillsammans med övriga ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar. Även de finansiella målen baseras på de antaganden som görs kring skattenivån.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret ställer sig positiv till att kommunallagen förtydligas med att en kommun eller region i sina riktlinjer slår fast att en god ekonomisk hushållning även innebär att verksamheterna ska bedrivas så effektivt som möjligt. På så sätt kan effektivitet få en tydligare roll i beslutsfattandet och kan inordnas i kommunernas ordinarie processer i de fall då det inte redan förekommer. Stadskontoret ser dock negativt på att krav införs i kommunallagen avseende mål för hög effektivitet då sådana mål kan bli godtyckliga och brista i relevans och att det innebär en inskränkning av den kommunala



självstyrelsen. Utvärdering i förvaltningsberättelsen av riktlinjer för hög effektivitet i verksamheterna kan ske på samma sätt som övriga riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Malmö stad har tidigare ställt sig positiv till förslaget om att införa ett kommunal- och regionalekonomiskt råd. Stadskontoret tycker att detta skulle vara en bättre väg att gå än att ställa krav på mål för effektivitet. En förutsättning är dock att rådet arbetar proaktivt och stödjande. För att värna om den kommunala självstyrelsen bör rådets rekommendationer inte medföra några krav på åtgärder.

Stadskontoret ställer sig negativt till förslaget om att införa krav på plan för skattesatsen då det redan idag är en av flera förutsättningar som tas i beaktande och presenteras i budgeten.

Stadskontoret anser att tidpunkt för införande bör samordnas med införandet av eventuella förändringar till följd av utredningarna Nätt och jämnt (SOU 2024:50) samt Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96).

Stadskontoret anser därför att förslaget i dess nuvarande form bör avstyrkas.

Skyldighet för kommuner och regioner att motivera en höjning av skattesatsen

Utredningens förslag till förändring

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.

Utredningens motiv till förslaget

Utredningen menar att kommuninvånarna bör kunna förvänta sig att ett beslut om skattehöjning föregåtts av noggranna överväganden och en bedömning av om det finns andra möjliga åtgärder som alternativ. Sådana diskussioner och överväganden bör synliggöras i budgetbeslutet för att ge bättre förutsättningar för utvärderingar och ansvarsutkrävande. Det är ovanligt att en kommun redovisar sina skäl för en skattehöjning i budgetbeslutet i dag, varför ett lagreglerat krav på detta bör övervägas. Det skulle bidra till genomtänkta, medvetna och noggrant övervägda beslut. Motsvarande regler bör inte införas avseende skattesänkningar, då det inte bör bli krångligare för kommuner och regioner att genomföra sådana.



Stadskontorets analys

Stadskontoret menar, i likhet med utredningen, att ett beslut om skattehöjning ofta är en samlad bedömning av intäktsbehovet, och det kan vara svårt att ange exakt vilka omständigheter som varit avgörande. Detta innebär att motiveringen till en skattehöjning antingen riskerar att bli godtycklig eller riskerar att bli alltför övergripande och opreciserad. Stadskontoret menar, också i likhet med utredningen, att åtgärden är en begränsad inskränkning av den kommunala självstyrelsen, där inskränkningen uppvägs av syftet bakom åtgärden. Stadskontoret menar slutligen, till skillnad från utredningen, att det är lika viktigt att motivera en skattesänkning och lika angeläget att en beslutsfattare ska kunna utkrävas ansvar för en sådan.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret anser att förslaget kan leda till bättre underbyggda beslut, ökad transparens och möjlighet till tydligare ansvarsutkrävande, detta under förutsättning att motiveringarna är tydliga och precisa. Stadskontoret delar utredningens bedömning att förslaget är en mindre inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Stadskontorets anser dock, till skillnad från utredningen, att förändringen bör vara symmetrisk och även innehålla krav på motivering av skattesänkningar. Stadskontoret anser därför att förslaget i dess nuvarande form bör avstyrkas.

Ett standardiserat mått för justerad skattesats

Utredningens förslag till förändring

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.

Utredningens motiv till förslaget

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har skapat ett nyckeltal för justerade skattesatser för regioner. Utredningen bedömer dock att metoden för beräkningarna inte helt transparenta, dessutom täcker nyckeltalen i dag endast regionernas skattesatser.

Stadskontorets analys

Stadskontoret menar att denna fråga sällan aktualiserats för Malmö stad men har i övrigt inga invändningar till utredningens motiv till förslaget.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret menar att förslaget kan leda till ökad kvalitet i jämförelser mellan kommuner och anser därför att förslaget bör tillstyrkas.



Särskilt om regionernas skattesattnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas

Utredningens förslag till fortsatt undersökning

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.

Utredningens motiv till förslaget

Utredningen tar upp dyrare behandlingar, fler patienter till följd av bättre behandlingsmöjligheter, onödiga vårdinsatser som lever kvar och en allt högre förväntan på vården som förklaringar till att kostnaderna inom hälso- och sjukvården ökar och som en trolig orsak till regionernas allt högre skatter. Det finns mycket som tyder på att utvecklingen kommer att fortsätta i samma riktning. Ett särskilt behov finns att se över vårdinsatser som inte är nödvändiga för en god vård, hur särskilt kostsamma terapier ska finansieras samt fördelning mellan kommuner och regioner av höjningar av det generella statsbidraget.

Stadskontorets analys

Stadskontoret konstaterar att denna fråga huvudsakligen inte berör Malmö stad. Dock skulle en förändring av fördelningen mellan kommuner och regioner avseende höjningar av det generella statsbidraget påverka Malmö stad. Stadskontoret menar dock att det är viktigt med en fördelning som upplevs som relevant och rättvis, även om en förändrad fördelning skulle vara till kommunernas nackdel och regionernas fördel. Om en undersökning enligt förslag av ökade kostnader inom vården visar att det uppstått en brist på resurser inom regionsektorn, till exempel till följd av bristfällig tillämpning av finansieringsprincipen eller avsaknad av indexering av generella statsbidrag, bör en sådan brist främst åtgärdas med särskilda tillskott till denna sektor.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret har ingen invändning mot förslaget även om delar av det kan innebära en försämring för kommunerna jämfört med idag.

Bättre förutsättningar för kommunsektorns ekonomiska planering

Utredningens 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.

Utredningens motiv till bedömningen

Utredningen beskriver att kommunernas arbete med att bereda ett budgetförslag sannolikt behöver påbörjas före halvårsskiftet. Kommunerna vet dock inte vilken nivå på statsbidrag den kan räkna med förrän regeringen i september lämnar sin budgetproposition till riksdagen, och först i december fastställer riksdagen statens budget. Detta sena besked från staten påverkar kommunernas möjlighet att planera långsiktigt och kan leda till ökad försiktighet.

Utredningen beskriver hur förändrade regler och uppdrag för kommunerna i regel innebär att det generella statsbidraget höjs, enligt den så kallade finansieringsprincipen. Dock förblir nivån ofta nominellt oförändrad samtidigt som kostnaderna för de nya uppdragen ökar i takt med pris, löner och demografi.

Utredningen menar att egenavgifter kan vara ett sätt att hålla nere den kommunala konsumtionen, och att möjligheterna till att öka sådan finansiering bör övervägas. Idag begränsas möjligheterna ofta av statlig reglering.

Stadskontorets analys

Stadskontoret instämmer i att planeringen försvåras av sent aviserade nivåer på statsbidrag, både avseende generella och riktade bidrag. Tydligheten är också otillräcklig kring de riktade statsbidragen, avseende framförallt varaktighet och hur riktade statsbidrag förhåller sig till varandra. Även avseende de generella statsbidragens reala nivå behöver tydligheten öka för att ge de kommunala beslutsfattarna en tydligare bild av utvecklingen av verksamhetens totala finansiering.

Malmö stad har sedan tidigare yttrat sig om Produktivitetskommissionens båda rapporter samt utredningen Nätt och jämnt om det kommunala utjämnningssystemet. I dessa yttranden har Malmö stad framhåvt att statsbidrag som utgångspunkt bör vara generella och att dessa bör indexeras, något som är särskilt relevant då det rör sig om förändrade generella statsbidrag enligt finansieringsprincipen. I de fall då det är



ändamålsenligt med riktade statsbidrag bör bidragen också utformas och används enligt principer så att de bidrar till en effektiv resursanvändning i samhället.

Stadskontoret anser att ökade möjligheter till avgiftsfinansiering kan innebära en omfördelning av resurser mellan kommunmedborgare jämfört med idag. En sådan förändring kräver därför en noggrann analys av fördelningspolitiska konsekvenser.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret instämmer i utredningens bedömningar avseende tydlighet kring generella statsbidrag samt omfattning av och användning av riktade statsbidrag.

Undvik överföring av kostnader från staten till kommunsektorn

Utredningens 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.

Utredningens motiv till bedömningen

Utredningen understryker att om inte finansieringsprincipen följs, överförs kostnader som var avsedda att finansieras av staten i stället till kommunsektorn. Då kan kommunerna behöva genomföra skattehöjningar. Finansieringsprincipen bör därför tillämpas med större följsamhet. Vidare gör utredningen bedömningen att förordningen om konsekvensutredningar då en statlig myndighet utfärdar föreskrifter som utökar kommunernas kostnader inte tillämpas fullt ut.

Utredningen menar också att staten har olika typer av krav och förväntningar på att kommunerna ska utföra uppgifter som inte är obligatoriska. Detta leder till merkostnader för bland annat administration, rapporteringskrav och detaljerade riktlinjer. Det finns stor osäkerhet om vilka uppgifter kommunerna är skyldiga att utföra. I längden kan detta leda till högre skattenivåer.



Stadskontorets analys

Stadskontoret delar utredningens bedömning att finansieringsprincipen är viktig för att inte övervältra statliga kostnader på kommunerna och att den bör tillämpas konsekvent. Ett exempel från 2026-års statsbudget på då detta inte sker, är beslutet om förstärkning av maxtaxa inom barnomsorgen. För andra halvåret 2026 ökas det generella statsbidraget med 1 mdkr enligt finansieringsprincipen för att 2027 enbart utökas med ytterligare 500 mnkr för att nå helårseffekt. Konsekvensutredningar bör utföras enligt gällande förordning vid relevanta beslut av statliga myndigheter.

Stadskontorets bedömning

Stadskontorets instämmer i utredningens bedömning om att finansieringsprincipen behöver tillämpas med större noggrannhet.

Stadskontoret instämmer i utredningens bedömning att en övergripande bild av obligatoriska uppgifter kopplade till statliga krav skulle vara till nytta för kommunerna.

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

Utredningens 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.

Utredningens motiv till bedömningen

Utredningen anser att ett system som garanterar statsbidrag upp till en miniminivå på utvecklingen av skatteunderlaget för kommunsektorn väl motsvarar statens centrala roll i konjunkturpolitiken. Ett sådant system skulle sannolikt även leda till ökad effektivitet i konjunkturstabiliserande åtgärder, då över- eller underkompensation skulle minska. Detta skulle i sin tur minska risken för procykliskt agerande från kommunsektorn.

Stadskontorets analys

Stadskontoret ställer sig tveksamt till utredningens resonemang att en höjning av skattesatsen under en lågkonjunktur skulle riskera att permanentas till följd av en höjd förväntansnivå. En sådan skattehöjning skulle rimligtvis ha syftet att trots minskat skatteunderlag möjliggöra att erbjuda samma omfattning och kvalitet på den kommunala verksamheten. Vid ett ökande skatteunderlag skulle sedan skattesatsen åter kunna sänkas, såvida inte den demokratiska dialogen i det läget landar i en önskan om en ambitionshöjning eller motsvarande. Detta skulle då inte vara kopplat till skattehöjningen under lågkonjunkturen.



Stadskontorets bedömning

Stadskontoret instämmer i utredningens bedömning att ett system med garanterat statligt bidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget skulle öka effektiviteten och förutsägbarheten i konjunkturstabiliserande åtgärder samt motverka procykliskt beteende från kommunsektorn.

Tillfälligt skattestopp kan användas som verktyg vid en lågkonjunktur när en statlig garantimodell införs

Utredningens 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.

Utredningens motiv till bedömningen

Utredningen menar att det föreslagna skattestoppet skulle kunna vara aktuellt då det är särskilt angeläget att förhindra procykliskt agerande. Skattestoppet skulle kunna implementeras genom att nivån på avgiften vid en skattehöjning, skattebromsen, höjs tillfälligt. Detta skulle utgöra en kraftig begränsning av den kommunala beskattningsrätten.

Stadskontorets analys

Stadskontoret delar utredningens slutsats att ett procykliskt agerande inte är önskvärt vid kraftiga lågkonjunkturer. En garanterad skatteunderlagsutveckling är ett ändamålsenligt verktyg för att motverka ett sådant beteende, dels genom att nivån på den kommunala servicen bör kunna hållas oförändrad, dels genom att skattehöjningar med minskad köpkraft som följd bör kunna undvikas.

Om skatteunderlagsutvecklingen garanteras bör därmed höjningar av skattesatsen i syfte att behålla nuvarande nivåer på kommunal service kunna undvikas. Då återstår skattehöjningar i syfte att genomföra ambitionshöjningar eller utöka den kommunala servicen. Det framgår ej av utredningen huruvida sådana skattehöjningar har brukat genomföras under djupare lågkonjunkturer, till exempel under covid 19-pandemin. Det finns anledning att tro att så inte är fallet, utan att kommuner då har fokus på att hantera den rådande situationen.

Under en lågkonjunktur skulle det också kunna vara mer sannolikt med yttre händelser som på lång sikt en innebär kraftig påverkan på en enskild kommun. Med ett tillfälligt skattestopp skulle denna kommun i så fall inte ha någon möjlighet att höja skatten för



att möta den uppkomna situationen. Ett skattestopp skulle också hindra kommuner från att genomföra skattehöjningar i enlighet med tidigare fattade strategiska beslut.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret anser att en höjning av nivån på avgiften vid en skattehöjning (skattebromsen), beroende på nivåns storlek, skulle vara en kraftig inskränkning av den kommunala beskattningsrätten och därmed den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser

Utredningen redovisar bedömda konsekvenser av sina förslag uppdelat på övergripande konsekvenser, konsekvenser för staten, kommuner och regioner, den enskilde samt samhällsekonomiska konsekvenser. Regeringen önskar särskilt synpunkter på den scenarioanalys som ligger till grund för bedömningen av konsekvenser för staten.

Scenarioanalys

Scenarioanalysen baseras på fyra scenarier som beskriver en möjlig framtida utveckling av skattesatserna. De olika scenarierna innehåller olika antaganden om sannolikheten för skattesänkningar respektive -höjningar i landets kommuner och regioner:

- Scenario 1: sannolikhet motsvarande historiskt utfall 2000-2026,
- Scenario 2: sannolikhet motsvarande historiskt utfall 2015-2026,
- Scenario 3: hypotetiskt antagande om lika stor sannolikhet för sänkning och höjning och
- Scenario 4: hypotetiskt antagande om en marginellt högre sannolikhet för sänkning.

Scenario 2 betraktas som basscenario och har legat till grund för bedömningen av nettoeffekterna för statens budget. Jämfört med om de föreslagna förändringarna inte genomförs minskar statens nettokostnader enligt detta scenario, genom intäkt i form av skattebromsavgift och lägre kostnad för jobbskatteavdrag.

Stadskontoret kan särskilt konstatera att utredningen anser att det mest sannolika är en fortsatt trend med skattesatshöjningar trots att systemet med skattebromsavgift och skattesänkingsbidrag införs. Utredningen anser dock att åtgärderna är framgångsrika om de leder till minskade skattesatser i relation till om åtgärderna inte genomförs. Utredningen förklarar inte hur en uppföljning av detta skulle i så fall skulle gå till.



Övriga konsekvensbeskrivningar

Bland övriga konsekvensbeskrivningar återkommer utredningen till att den föreslagna skattebromsen innebär en inskränkning av kommunernas självstyrelse och beskattningsrätt. Förslagen om krav på att eftersträva effektivitet, plan för skattesatsen samt transparens vid höjning av skattesatsen bedöms innebära inskränkningar eller begränsade inskränkningar av den kommunala självstyrelsen. Skattesänkingsbidraget och förändringarna avseende jobbskatteavdraget bedöms inte innebära sådana inskränkningar.

Utredningen beskriver konsekvenserna för enskilda kommuninvånare som att kopplingen mellan kommunens intäkter och den enskildes skattekostnad kommer att vara tydligare genom de föreslagna förändringarna avseende skattebroms och skattesänkingsbidrag samt jobbskatteavdrag. Stadskontoret menar dock att denna bedömning är mindre relevant, utan att det är kopplingen mellan skattehöjningens avsedda syfte och medborgarnas skattekostnad som är mest relevant för medborgaren. Denna koppling blir tvärtom svagare om en betydande del av en skattehöjning ska betalas i skattebromsavgift i stället för att gå till sitt avsedda syfte.

Utredningen menar att förslagen kan innebära att vissa kommuner och regioner väljer att ha en lägre ambition för sin verksamhet till förmån för lägre skatter, vilket kommer att missgynna dels de invånare som skulle ha dragit nytta av de tjänster som annars hade genomförts, dels medarbetare inom dessa verksamheter. Stadskontoret anser att det är värt att notera att utredningen tillstår att förslagen skulle kunna leda till den här typen av omotiverade skattesänkningar.

Ansvariga

Nicklas Löfström Nämndsekreterare
Emma Sandberg Enhetschef
Anna Westerling Ekonomidirektör
Andreas Norbrant Stadsdirektör