

Sammanfattning

Utredningen har enligt direktiven (se bilaga 1) haft i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjning av skattesatser i kommuner och regioner och som stimulerar sänkningar av sådana skattesatser kan utformas och användas i olika situationer, samt att lämna förslag på hur sådana åtgärder kan utformas. I uppdraget har ingått att analysera det rättsliga utrymmet för att genomföra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningsrätten.

Höga skatter på arbete kan vara problematiskt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

De kommunala inkomstskatterna utgör den huvudsakliga finansieringskällan för kommunsektorn som helhet och är en viktig del av det kommunala självstyret. Inkomstskatter utgör samtidigt en stor del av de samlade skatterna på arbete som är relativt höga i Sverige i ett internationellt perspektiv (se avsnitt 3.3). En utgångspunkt för utredningens uppdrag är enligt direktiven att höga och ökande kommunala inkomstskatter kan leda till negativa samhällsekonomiska konsekvenser, bl.a. genom att viljan att arbeta och investera i utbildning kan minska.

Skatterna har ökat i regionerna men varit stabila i kommunerna

Medelskattesatsen i kommunerna har varit relativt oförändrad de senaste 25 åren. Skillnaderna mellan kommunernas skattesatser är knappt 7 procentenheter.¹ Mellan den 10:e och 90:e percentilen är skillnaden i skattesats cirka 2,8 procentenheter.

¹ Jämförelser mellan olika skattesatser görs med hänsyn tagen till skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommuner och regioner i olika län, justerad skattesats. Se faktaruta på s. 46.

Skattesatserna i regionerna har ökat under 2000-talet. Regionernas medelskattesats är cirka 1,7 procentenheter högre 2026 än vid ingången av 2000-talet.² Utredningen bedömer att ökningarna av skattesatserna över tid är ett resultat av flera faktorer. Kostnadsökning till följd av sjukvårdens utveckling är sannolikt en viktig förklaringsfaktor.

Svaga incitament att sänka skattesatser

I kapitel 5 diskuteras de befintliga incitamenten att höja och sänka skattesatserna i kommuner och regioner. Utredningen konstaterar att justeringar av skattesatsen sker relativt sällan i kommuner och regioner och exempelvis har en av åtta kommuner inte ändrat skattesats alls de senaste 25 åren, utöver skatteväxlingar. Skattesatssänkningar har varit mindre frekventa än skattesatshöjningar, och sänkningarna har i genomsnitt varit med lägre belopp än de höjningar som gjorts.

Utredningen bedömer att sänkningar av skattesatsen kräver ett målmedvetet arbete i en kommun eller region och att det arbetet behöver vara konsekvent över tid. Få kommuner och regioner har genomfört skattesänkningar vilket gjort att medelskattesatsen successivt ökat.

Rättsliga förutsättningarna för åtgärder som begränsar beskattningsrätten

I kapitel 6 diskuteras de rättsliga förutsättningarna för staten att införa åtgärder som innebär begränsningar av kommuners och regioners beskattningsrätt. Utredningen konstaterar att kommuner och regioner enligt regeringsformen har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (beskattningsrätten).

² Avser utveckling av skattesatser exklusive förändringar som skett till följd av skatteväxlingar.

Utredningen bedömer:

- Beskattningsrätten är ingen absolut rättighet som inte får begränsas. Begränsningar får dock inte innebära att möjligheten att ta ut skatt för obligatorisk och frivillig verksamhet upphävs helt.
- Åtgärder som innebär att beskattningsrätten begränsas måste regleras i lag.
- Begränsningar av beskattningsrätten är inte särskilt reglerade, men beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen och därför ska proportionalitetsprincipen tillämpas.
- En begränsning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett åtgärden, och intresset av att genomföra åtgärden bör uppväga den inskränkning i beskattningsrätten och självstyrelsen som åtgärden innebär.
- Proportionalitetsbestämmelsen är utformad som en rekommendation till riksdagen. Bedömningen är ytterst en politisk fråga för riksdagen i varje enskilt lagstiftningsärende, och riksdagen bör därför inte vara bunden av tidigare bedömningar.

Ett system med skattebroms och skattesänkingsbidrag

Det finns argument både för och emot att införa ett skattebroms-system och detta diskuteras i avsnitt 8.1.1.

Sverige har höga skatter på arbete i jämförelse med andra länder inom OECD, varav inkomstskatter är en viktig del. Höga inkomstskatter kan skapa negativa samhällsekonomiska effekter bl.a. i form av minskat arbetsutbud och investeringar i utbildning och näringsverksamhet, vilket kan tala för att det finns ett behov av att sänka inkomstskatterna. Kommande års demografiska förändringar gör också att risken för att skattesatserna höjs i kommuner och regioner ökar, samtidigt som incitamenten att sänka skattesatser bedöms vara svaga. Statistiken visar att det är få kommuner och regioner som väljer att sänka skattesatserna, sett över längre tid.

Erfarenheten och statistiken visar dock också att de flesta kommuner och regioner så långt som möjligt undviker att höja skattesatsen. Det finns alltså inte en entydig problembild när det gäller skattesatsnivåerna i kommunsektorn.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om vilka effekter ett skattebromssystem skulle få, särskilt på lite längre sikt. Den relativt kraftiga skattebroms som tillämpades 1997–1999 i kombination med ökade statsbidrag minskade frekvensen av skattehöjningar. Erfarenheter från den kraftiga, men även långsiktiga skattebroms som under lång tid tillämpats i Danmark visar dock att effekten kan avta över tid. Det finns också en risk med ett skattebromssystem som bör tas i beaktande, nämligen att de kommuner och regioner som av någon anledning måste höja skattesatsen behöver höja den ännu mer för att finansiera en avgift för en skattebroms.

Enligt proportionalitetsprincipen i regeringsformen ska behovet av systemet, dvs. de ändamål som motiverar åtgärden, vägas mot den inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen som det innebär. Det är ytterst en politisk bedömning.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om en skattebroms och en skattesänkingspremie, oavsett bedömning i sak.

Förslaget innehåller (avsnitt 8.1.1):

- En kommun eller region som sänker skattesatsen jämfört med föregående budgetår ska få ett årligt bidrag i tre år, motsvarande 25 procent av skattesänkningen år 1, 15 procent år 2 och 10 procent år 3.
- En kommun eller region som höjer skattesatsen ska betala motsvarande skattebromsavgift under tre år.
- 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 som antingen blir ett bidrag eller en avgift.
- Om skattesatsförändringen sker till följd av en skatteväxling ska ingen skattebromsavgift eller skattesänkingsbidrag utgå.

Statliga skattereduktioner gör att staten finansierar delar av kommunalskattehöjningar

Utredningens uppdrag har varit att analysera hur åtgärder som stimulerar kommuner och regioner att sänka skattesatsen och åtgärder som skapar incitament som motverkar höjda skattesatser kan utformas. Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för inkomst av arbete för personer under 66 år) 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.

Utredningen föreslår (avsnitt 8.1.2):

- Storleken på statliga skattereduktioner ska inte påverkas av förändringar av kommunernas och regionernas skattesatser. Skattereduktionerna föreslås beräknas med skattesatsen för kommunal inkomstskatt för 2026 i aktuell hemortskommun som bas, i stället för den faktiska skattesatsen för kommunal inkomstskatt.
- Förändringar av skattesatser kommer därför att få större genomslag då de till fullo kommer slå igenom för de egna kommuninvånarna.
- Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av åtgärden på incitament för lägre skattesatser.

Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

Utredningen föreslår även åtgärder som syftar till att främja en inriktning på effektivitet i kommunal verksamhet och till att det ska finnas genomtänkta planer för skattenivån. Det föreslås också att skälen för att höja skattesatsen ska anges i budgeten, i syfte att skapa

öppenhet och insyn när det gäller de överväganden som görs när skatten höjs.

Utredningen föreslår (avsnitt 8.2):

- 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.
- Uppföljning och utvärdering i förvaltningsberättelsen ska omfatta de nya målen och riktlinjerna, och revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.
- Det införs en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten.
- 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.

Allmänna förutsättningar för så låga skattesatser som möjligt

I kombination med förslaget om att införa ett krav på att kommuner och regioner ska eftersträva effektivitet i verksamheten beskriver utredningen i avsnitt 8.3 ett antal andra åtgärder som skulle bidra till att underlätta planering och effektiv resurshushållning i kommuner och regioner och på det sättet ge ökade förutsättningar för att hålla nere skattesatsnivåerna:

- Regionernas ökande skattesatser: 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.
(Avsnitt 8.3.1)
- Fördelningen av generella statsbidrag: Tillskott till generella statsbidrag bör fördelas mellan kommuner och regioner på ett

sätt som bättre svarar mot ökning av behov snarare än dagens kostnader. (Avsnitt 8.3.1)

- Förutsägbarhet i fråga om intäkter genom statsbidrag: En effektiv ekonomisk planering i kommuner och regioner förutsätter information om förväntade intäkter, framför allt från generella statsbidragen men även de riktade. (Avsnitt 8.3.2)
- Tydlighet i fråga om statliga krav och styrning: Otydliga krav och oklarheter i fråga om styrningen från staten riskerar att leda till onödiga kostnader för kommunsektorn. (Avsnitt 8.3.3)

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

Det behöver utredas hur ett system med automatisk konjunktur-stabilisering av skatteunderlaget kan utformas. Ett sådant system kan leda till mer effektiv konjunkturpolitik, lägre statliga kostnader i händelse av en ekonomisk kris samt mindre risk att skattesatser höjs till en tillfällig nivå som sedan riskerar bli permanent. Detta kan i sin tur kombineras med ett tillfälligt skattestopp om risken bedöms vara stor att många kommuner eller regioner höjer skattesatserna. (Avsnitt 8.4)