

The background of the entire page is a dark green overlay. In the center, there is a faint, stylized illustration of a person's face with a neutral expression. Surrounding the face are various financial symbols and numbers in a lighter green color, including percentages like '12%', '15%', and '60%', and numbers like '286' and '5'.

SÅ FÅR SVERIGE
**NOLLSKATTE-
KOMMUNER**

Sveriges kommuner verkar idag inom ett ramverk som i praktiken motverkar skattekonkurrens, effektivisering och långsiktigt ansvarstagande. Trots ett starkt formellt kommunalt självstyre är de ekonomiska incitamenten svaga för kommuner som vill sänka skatten, attrahera invånare och företag eller bygga en mer resurseffektiv välfärd. Vi är utan tvekan lyckligt lottade med många kompetenta och ansvarstagande kommunpolitiker i Sverige, men tyvärr jobbar detta emot ett system som på olika sätt missgynnar just långsiktighet och tillväxt. Självfallet finns det flera grunder till denna incitamentsstruktur, men bland dessa kan fyra lyftas särskilt:

1. Ett omfattande kommunalt utjämningsystem med höga marginaleffekter.
2. Ett stort beroende av riktade statsbidrag, med omfattande krav på tillhörande administration.
3. Statliga krav och detaljregler på kommunal service.
4. En statlig kontroll över flera geografiskt bundna skattebaser.

Samtliga dessa faktorer bidrar till en struktur som dels kringskar kommunernas möjligheter att effektivt påverka och styra den egna verksamheten, dels direkt missgynnar dem när de bedriver en politik inriktad på ökade kommunala skatteintäkter genom närings- och arbetsmarknadsvänliga förslag. Detta blir ett problem, inte minst eftersom det underminerar kommuners långsiktiga incitament att konkurrera genom lägre skatter, effektivare verksamhet och bättre lokala villkor.

För att vända denna utveckling krävs det reformer på strukturell nivå. Vi måste därför reformera det kommunala utjämningsystemet, omvandla de riktade statsbidragen till generella sådana, se över de statliga kraven på kommunal verksamhet och flytta över fler geografiska skattebaser till kommunal nivå. Endast så kan vi säkerställa att kommunerna får förutsättningar att vara självstyrande på riktigt och i det får bära frukterna av ansvarsfulla och långsiktiga beslut.

ETT UTJÄMNINGSSYSTEM SOM UPPMUNTRAR JOBB OCH FÖRETAGANDE

Reformera den kommunala inkomstutjämnningen så den utgår ifrån faktorer som kommuner inte själva har rådighet över, såsom demografi, gles bebyggelse och geografi.

Det kommunala utjämningsystemet är ett av de mest centrala instrumenten i den svenska välfärdsmodellen. Dess uttalade syfte är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner, så att tillgången till välfärdstjänster inte påverkas av lokala skattekraftsskillnader. I grunden är detta ett rimligt och brett accepterat mål.

Problemet uppstår i hur systemet är konstruerat och vilka beteenden det faktiskt uppmuntrar. I sin nuvarande utformning kompenserar utjämningsystemet inte enbart för strukturella skillnader som kommunerna inte kan påverka, såsom gles bebyggelse, åldersstruktur eller geografiska kostnader. Systemet utjämnar i hög grad även sådana ut-

fall som är direkt eller indirekt påverkbara genom lokala politiska beslut.

Detta innebär att när en kommun lyckas stärka sin skattekraft genom ökad sysselsättning, företagsetableringar eller inflyttning, så omvandlas en betydande del av de ökade skatteintäkterna till minskade intäkter i utjämningssystemet. Marginaleffekterna kan i praktiken vara mycket höga, särskilt då människor går från arbetslöshet till deltidsarbeten eller mindre avlönade arbeten, där skatteintäkterna för kommunerna blir mer begränsade. Resultatet blir att kommuner inte fullt ut får behålla frukterna av sin egen tillväxtpolitik.

Ur ett systematiskt perspektiv är detta problematiskt. En grundläggande förutsättning för ansvarstagande är att det finns ett tydligt samband mellan beslut och utfall. När detta samband bryts försvagas också incitamenten att ta politiskt ansvarsfulla beslut samt i att investera i långsiktig tillväxt eller genomföra reformer som initialt kan vara kostsamma men som på sikt stärker skattekraften i en kommun.

I stället skapas rationella incitament för kommuner att prioritera kortsiktig budgetbalans och stabilitet framför långsiktig utveckling. Politiken inriktas på att hantera givna kostnadsramar snarare än att förändra dem i grunden. Detta bidrar till en konserverande dynamik i kommunerna, där skillnader och möjligheterna att testa olika lösningar för att kunna åstadkomma inflyttning eller tillväxt i praktiken missgynnas av systemet.

En reform av utjämningssystemet bör därför inte handla om att avskaffa utjämning som princip, utan om att renodla dess syfte. Kompensation avseende inkomster bör riktas mot faktorer som kommunerna faktiskt inte kan påverka såsom geografi och demografi. Däremot bör systemet i betydligt mindre utsträckning utjämna för utfall som följer av lokala politiska prioriteringar, organisationsval och näringslivspolitik. Rentav bör systemet inte utgå från premissen om utjämning, utan snarare fastställa vilken lägsta nivå på samhällskontraktet som kan accepteras och säkerställa att detta uppnås av samtliga kommuner.

OMVANDLA ALLA RIKTADE STATSBIDRAG TILL GENERELLA STATSBIDRAG

Omvandla samtliga riktade statsbidrag till generella statsbidrag för att ge kommunerna större frihet och minska kraven på administration kopplade till de riktade statsbidragen.

Ytterligare ett centralt hinder för kommunal skattekonkurrens är det omfattande nyttjandet och beroendet av riktade statsbidrag. Under de senaste decennierna har antalet riktade bidrag ökat kraftigt, både i omfattning och i detaljgrad. Kommunerna tilldelas över 44 miljarder kronor som är knutna till specifika reformer, satsningar eller verksamheter. Idag finns det cirka 190 olika riktade statsbidrag inom allt från skola till projektsatsningar.

Riktade statsbidrag motiveras ofta med behovet av nationell likvärdighet, snabb implementering av reformer eller central politisk styrning av prioriterade områden. Inte sällan handlar det också om politiker på nationell nivå som vill framstå slagkraftiga i politikområden som egentligen tillhör den kommunala kompetensen. I praktiken får de dock en rad bieffekter som är problematiska ur ett incitamentsperspektiv.

För det första skapar riktade bidrag en projektlogik i kommunal verksamhet. Resurser organiseras kring tillfälliga satsningar snarare än långsiktig effektivitet. När bidraget upphör kvarstår ofta kostnaderna, medan finansieringen försvinner. Detta leder till ett strukturellt uppåttryck på kommunalskatten.

För det andra kräver riktade bidrag omfattande administration. Ansökningar, redovisningar, uppföljningar och rapportering kräver personal och system som sällan är direkt kopplade till den kommunala kärnverksamheten. I många kommuner har detta bidragit till en växande administrativ apparat, vars primära uppgift är att hantera statlig styrning snarare än lokal service. Inte minst skapar detta en disproportionerlig börda för mindre kommuner, där administrationen ska bäras av relativt färre medarbetare som får omprioritera sin arbetstid bort från andra centrala arbetssuppgifter.

För det tredje skapar riktade bidrag snedvridna incitament. Kommuner belönas för att uppfylla statligt definierade kriterier, inte för att leverera god kvalitet till låg kostnad

till kommuninvånarna. Effektivisering kan till och med bli rationellt irrationellt, eftersom minskade kostnader riskerar att leda till att kommunen får rätt till färre statsbidrag i framtiden.

Ur ett institutionellt konkurrensperspektiv innebär detta att kommunerna i praktiken inte konkurrerar genom effektivitet eller skattenivå, utan genom sin förmåga att navigera statliga bidragssystem. Detta försvagar det lokala självstyret och förskjuter fokus från långsiktigt ansvarstagande till kortsiktig bidragsoptimering.

Det vore därför lämpligt att omvandla samtliga riktade statsbidrag till generella sådana, för att minska kravet på administration för kommunerna samt möjliggöra för lokal prioritering av resurserna. Detta bör ske så länge som det statliga skatteuttaget är överrepresenterat det kommunala, i förhållande till den service och de utgifter som respektive instans ansvarar för.

MINSKA DE STATLIGA KRAVEN OCH DETALJSTYRNINGEN AV KOMMUNERNA

Se över och renodla de statliga kraven på kommunal verksamhet och service för att möjliggöra för större lokalt självstyre samt för olika kommuner att själva utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar.

Utöver finansieringen påverkas kommunernas handlingsutrymme i hög grad av statliga krav på dels vad som måste

ingå i kommunal service dels hur kommunal service ska utformas. Under lång tid har staten gått från att formulera mål och ramar till att i allt större detalj reglera innehåll, processer och uppföljning. Det hindrar kommunerna att anpassa verksamheten fullt ut till de lokala förutsättningarna och behoven.

Skolan illustrerar detta tydligt. Kommunerna har huvudmannaskapet och finansieringsansvaret, men verksamheten styrs genom ett omfattande nationellt regelverk. Läroplaner, kursplaner, betygssystem, nationella prov och tillsyn formar i praktiken både undervisningens innehåll och organisation. Utrymmet för lokala prioriteringar är begränsat.

Liknande mönster återfinns inom socialtjänst och äldreomsorg, där krav på dokumentation, uppföljning och rättssäkerhet successivt byggts ut. Dessa krav kan ofta vara motiverade för sig, men sammantaget leder de till en betydande administrativ belastning och minskat lokalt handlingsutrymme.

För kommunerna innebär detta att ambitionsnivån i praktiken sätts nationellt, medan finansierings- och utförandeansvaret är lokalt. Möjligheterna att testa olika lösningar eller för den delen att lägga sig på olika ambitionsnivåer beroende på demografi eller andra förutsättningar minskas avsevärt. Detta bryter dessutom kopplingen mellan politiskt ansvar och beslutsmakt. Kommunpolitiker ansvarar inför väljarna för skattenivå och service, men har begränsade möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen eller för den delen nivån

på kommunal service. I längden hotar inte detta bara en effektiv offentlig sektor, utan också den demokratiska legitimiteten.

KOMMUNAL KONTROLL AV FLER GEOGRAFISKT BUNDNA SKATTEBASER

Överför kontroll och intäkterna från fler geografiskt bundna skattebaser till kommunsektorn för att skapa incitament till verksamhetsetablering och rationell planering.

Den fjärde centrala faktorn som försvagar kommunernas incitament att bedriva tillväxt- och effektiviseringspolitik är statens kontroll över skattebaser som är tydligt geografiskt bundna och direkt kopplade till kommunala beslut. Detta gäller särskilt den statliga fastighetsskatten på lokaler, industri och energiproduktion, den statliga delen av mineralavgiften och i viss mån även trängselskatten.

År 2024 uppgick den statliga fastighetsskatten till cirka 16,8 miljarder kronor. Dessa intäkter härrör i huvudsak från fastighetstyper som är direkt beroende av kommunal planering, markanvändning och lokala investeringar i infrastruktur. Samtidigt är det kommunerna som genom planmonopolet avgör var verksamhetsmark kan tas i anspråk, vilka detaljplaner som antas och hur utbyggnad av vägar, vatten och avlopp dimensioneras. Kommunerna bär även långsiktiga kostnader för tillsyn, räddningstjänst, miljöprovning och samhällsservice till följd av etableringar och expansion.

Trots detta tillfaller intäkterna från dessa skattebaser staten. Kommunen tar därmed både de ekonomiska och politiska riskerna, men får inte fullt ut del av den intäktssida som lokal tillväxt genererar. Detta skapar ett asymmetriskt ansvarsförhållande där beslut och kostnader är lokala, medan en betydande del av vinsterna är nationella.

Samma grundläggande problematik återfinns i den statliga mineralavgiften, om än i mindre skala. Under 2024 uppgick den totala mineralavgiften till cirka 13,2 miljoner kronor, varav omkring 3,3 miljoner kronor tillföll staten och reserande till markägare. Även här medför verksamheten betydande lokala konsekvenser i form av infrastrukturbehov, miljöpåverkan och planeringsåtaganden, utan att kommunen har en tydlig och egen intäktskoppling till verksamheten.

Trängselskatt är en skatt som idag enbart existerar i Stockholm och Göteborg och tas ut på statlig nivå. Bara i dessa två städer genererar trängselskatterna närmare 2,8 miljarder kronor i skatteuttag under 2024. Även om dessa två städer är Sveriges två största finns det utan tvekan fler städer och farleder som lider av trängsel och underinvesteringar runtom i hela landet. Trängselskatterna har dessutom som effekt att de direkt belastar nyttjare av en väg för dels slitage och användning av den väg som de kör på, dels den kostnad som uppstår vid förseningar och längre restider. Även om trängselskatterna idag nyttjas för att bekosta delar av infrastrukturprojekt i de aktuella regionerna så finns flera exempel på när staten omprioriterat eller på andra sätt försökt påverka infrastrukturpolitik lokalt, i strid med lokala eller

regionala politiska majoriteter. Det vore därför önskvärt om dessa skattebaser istället tillföll regionerna för att ge dem bättre mer makt i spännvidden mellan det lokala och nationella avseende infrastruktursatsningar.

När kommuner inte får behålla intäkter från geografiskt bunden verksamhet försvagas incitamenten att möjliggöra etableringar och expansion. Detta gäller särskilt mindre kommuner, där en enskild industrietablering eller energianläggning kan innebära stora engångskostnader och långsiktiga åtaganden, samtidigt som den direkta ekonomiska uppsidan för kommunen är begränsad. I praktiken kan det därför vara rationellt för kommuner att avstå från tillväxtprojekt som innebär hög politisk risk och osäker ekonomisk utdelning. Med andra ord minskar incitamenten att säga ja till utveckling och bebyggelse, medan vice versa gäller för att säga nej.

Att kommunalisera dessa skattebaser är därför inte i första hand en fråga om ökade resurser, utan om incitament. När intäkterna knyts närmare de beslut som fattas stärks sambandet mellan ansvar, beslut och belöning. En full kommunalisering av den statliga fastighetsskatten skulle innebära att cirka 19 miljarder kronor permanent flyttas till kommunsektorn och därmed ge kommuner reella drivkrafter att arbeta aktivt med planering, näringslivsutveckling och effektiv markanvändning. Detta stärker institutionell konkurrens som en långsiktig och disciplinerande kraft i den kommunala ekonomin.

AVSLUTANDE SLUTSATSER

Sveriges kommunala system präglas idag av en grundläggande obalans mellan ansvar, beslutsmyndighet och ekonomiska konsekvenser. Utjämningsystemet, statsbidragen, detaljstyrningen och statens kontroll över skattebaser samverkar till att försvaga institutionell konkurrens och långsiktigt ansvarstagande.

Genom att reformera dessa strukturer kan kommunerna ges verkliga incitament att konkurrera genom lägre skatter, effektivare verksamhet och bättre lokala villkor. Detta är avgörande inte bara för kommunsektorns hållbarhet, utan för framtida städer och för hela den svenska ekonomins dynamik.

REFORMFÖRSLAG

Reformera den kommunala inkomstutjämningsen så den utgår ifrån faktorer som kommuner inte själva har rådighet över, såsom demografi, gles bebyggelse och geografi.

Omvandla samtliga riktade statsbidrag till generella statsbidrag.

Se över och renodla de statliga kraven på kommunal verksamhet för att möjliggöra för större lokalt självstyre samt för olika kommuner att själva utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar.

Överför kontroll och intäkterna från fler geografiskt bundna skattebaser till kommunerna för att skapa incitament till verksamhetsetablering och rationell planering.

