

Ekonomiska incitament för tillväxt i kommuner

Annika Wallenskog



Innehåll

EKONOMISKA INCITAMENT FÖR TILLVÄXT I KOMMUNER.....	1
1 SAMMANFATTNING.....	4
1.1 FÖRSLAG ATT SKATTEVÄXLA DELAR AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN	4
1.2 FÖRSLAG ATT ÅTERGÅ TILL URSPRUNGSREGLERNA SOM GÄLLDE VID INFÖRANDE AV FASTIGHETSAVGIFTEN	5
2 VILKET ÄR PROBLEMET SOM SKA LÖSAS?	6
2.1 VAD ÄR TILLVÄXT OCH HUR SKAPAS INCITAMENT FÖR TILLVÄXT?	6
2.1.1 KOMMUNER KAN SKAPA TILLVÄXT GENOM UTBILDNING, INFRASTRUKTUR, SYSSELSÄTTNING, BRA NÄRINGSLIVSKLIMAT OCH EGNA VERKSAMHETER.....	6
2.2 KOMMUNERNA HAR I STORT SETT INGA EKONOMISKA INCITAMENT FÖR ATT SKAPA TILLVÄXT	7
2.2.1 INKOMSTSKATT ÄR EN STOR OCH STABIL SKATTEBAS	7
2.2.2 TILL FÖLJD AV UTJÄMNINGSSYSTEMET OCH ATT BESKATTNINGEN BARA GÄLLER DE SOM BOR I KOMMUNEN ÄR INCITAMENTET FÖR TILLVÄXT LÅG.....	8
2.3 OLIKA UTJÄMNINGSKOMMITTÉER HITTAR INGA BELÄGG FÖR ATT UTJÄMNINGSSYSTEMET SKULLE VARA TILLVÄXTHÄMMANDE.....	9
1. INTE HELLER RIKSREVISIONEN HITTAR BELÄGG FÖR ATT UTJÄMNINGSSYSTEMET SKULLE VARA TILLVÄXTHÄMMANDE.....	9
2.4 FINNS ANDRA MODELLER FÖR ATT GE KOMMUNERNA INCITAMENT FÖR ATT SKAPA TILLVÄXT?	10
2.5 STATEN TJÄNAR MEST PÅ ATT NYA ARBETSTILLFÄLLEN SKAPAS	10
2.5.1 OLIKA SKATTEBASER OCH DERAS OMFATTNING	10
2.5.2 UTJÄMNINGSSYSTEMET SYFTAR TILL ATT NETTOINTÄKTEN SKA MOTSVARA NETTOKOSTNADEN VID INFLYTTNING	10
2.5.3 STATEN FÅR HÖGST SKATTEINKOMSTER FRÅN EN FÖRETAGSETABLERING 11	
2.6 KAN ETT SYSTEM INFÖRAS SOM ÄR FINANSIELLT NEUTRALT MELLAN STATEN OCH KOMMUNSEKTORN OCH ÄNDÅ GE EKONOMISKA INCITAMENT TILL TILLVÄXT?..	12
3 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRING FÖR ATT GE KOMMUNER SOM SKAPAR TILLVÄXT EKONOMISKT INCITAMENT	13
3.1 ALTERNATIVA SKATTEBASER	13
3.2 KAPITAL OCH FÖRETAGSBESKATTNING	13
3.2.1 3:12 REGLERNA, FÖRÄNDRINGAR HAR LETT TILL ATT KOMMUNSEKTORNS SKATTEBAS URHOLKATS.....	14
3.2.2 KAPITALSKATT INTE LÄMPLIG ATT FÖRA ÖVER TILL KOMMUNSEKTORN.....	15
3.2.3 KONSUMTIONSSKATTER	15
3.2.4 KOMMUNAL MOMS	16
3.2.5 MOMS, SOM SKATTEBAS INTE LÄMPLIG ATT ÖVERFÖRA TILL KOMMUNSEKTORN	17



3.3	DIREKT SKATT PÅ ARBETE	17
3.3.1	JOBBSKATTEAVDRAG – OCH ÖKAT GRUNDAVDRAG FÖR PENSIONÄRER	17
3.4	INDIREKT SKATT PÅ ARBETE - ARBETSGIVARAVGIFTER.....	18
3.4.1	ALLMÄN LÖNEAVGIFT OCH ÖVERSKOTT FRÅN ARBETSGIVARAVGIFTER.....	19
3.5	FÖRSLAG ATT VÄXLA DELAR AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN MED KOMMUNSEKTORN	21
3.5.1	SKATTEVÄXLING AV DELAR AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN	21
3.5.2	KOMMUNERNAS INTÄKTER SKULLE GÅ TILL ARBETSPLATSENS KOMMUN..	22
3.6	HUR SKULLE ETT SYSTEM DÄR KOMMUNERNA FÅR DEL AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN FUNGERA?	23
4	FASTIGHETSAVGIFT; EN REFORM MED GODA AMBITIONER.....	25
4.1	KOMMUNERNAS INTÄKTER FRÅN FASTIGHETSAVGIFTEN – REGLERNA FÖRÄNDRADES SNABBT	25
4.1.1	VID INFÖRANDET 2008 FICK VISSA KOMMUNER HÖGRE OCH ANDRA LÄGRE INTÄKT ÄN DEN VERKLIGA	28
4.1.2	STORSTÄDERNA HAR FÖRLORAT OCH MINDRE KRYMPANDE KOMMUNER VUNNIT PÅ FASTIGHETSAVGIFTEN	28
4.2	STATEN OCH KOMMUNERNA BOKFÖR ENLIGT OLIKA REGELVERK, VILKET SKAPAR DIFFERENSER.....	31
4.3	STATLIG FASTIGHETSSKATT	31
4.4	VARFÖR ÄR BOSTADSBYGGANDE VIKTIGT FÖR TILLVÄXTEN?	32
4.5	FASTIGHETSSKATT I ANDRA LÄNDER	33
4.6	FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRING AV FASTIGHETSAVGIFTEN.....	33
4.7	HUR MYCKET MER SKULLE FASTIGHETSAVGIFTEN GE MED DE URSPRUNGLIGA REGLERNA?	34
4.8	EFFEKT FÖR STOCKHOLMS LÄNS KOMMUNER MED DE FÖRÄNDRADE REGELVEKET RELATIVT DE URSPRUNGLIGA	34
4.9	SAMMANFATTANDE SLUTSATS GÄLLANDE FASTIGHETSAVGIFTEN.....	35



1 Sammanfattning

Den offentliga sektorn har en viktig funktion för att bidra till tillväxt. Kommunernas medverkan består främst av att ge en högkvalitativ grundläggande utbildning och att ta hand om barn och gamla för att ge tid och möjlighet till sysselsättning. Men kommunernas medverkan är också viktig på andra sätt. Det handlar om att skapa en välfungerande infrastruktur, att ansvara för att det finns bostäder och transporter, att förenkla tillståndsgivning och att ge stöd till företag att hitta mark, lokaler och arbetskraft. Trots detta finns det i Sverige väldigt svaga ekonomiska incitament för kommuner att skapa tillväxt. Vid oförändrad skattekraft i riket och 10 procents ökning i den egna kommunen ökar intäkterna för kommunen bara med cirka 0,5–1,5 procent.

För staten finns starka ekonomiska incitament för att tillväxt skapas. Tillväxt ger normalt sett lägre arbetslöshet vilket minskar statens utgifter inom arbetsmarknadsområdet. Tillväxt ökar också statens inkomster från direkta och indirekta skatter på arbete liksom från moms och bolagsskatter. Vid kraftigare lågkonjunkturer ökar också staten utgifter till följd av diskretionära beslut att stödja hushåll och företag i syfte att mildra konjunkturens effekter. Det ligger alltså i hög grad i statens intresse att kommuner aktivt bidrar med att skapa goda förutsättningar för tillväxt.

Flera av de utredningar som analyserat utjämningsystemet har haft i uppgift att undersöka frågan om tillväxtincitament, men ingen har lagt fram något förslag till hur ökade tillväxtincitament skulle kunna införas inom ramen för utjämningsystemet. I denna promemoria tittar jag på om det finns andra möjligheter att öka incitamenten i kommunerna att skapa tillväxt.

1.1 FÖRSLAG ATT SKATTEVÄXLA DELAR AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN

Ett förslag, som om det genomfördes, skulle kunna ge ekonomiska incitament för kommuner att skapa tillväxt är att delar av den särskilda löneavgiften skatteväxlas mellan staten och kommunerna och ges till kommuner i relation till dagbefolkningen. Den särskilda löneavgiften är en del av arbetsgivaravgifterna och kan betraktas som en ren skatt, då den inte motsvarar några statliga utgifter för det som arbetsgivaravgiften syftar till att finansiera. Den allmänna löneavgiften infördes 1995 för att finansiera Sveriges medlemskap i EU. Den var då 1,5 procent av lönen. Sedan införandet har den mångdubblats och har sedan 2006 ökat från 4,4 procent på lönen till dagens 11,62 procent.

Pensionsmyndigheten visar i en rapport att av arbetsgivaravgiften på 31,42 procent av lönen är i genomsnitt 19,2 procentenheter ett överskott, och bör betraktas som skatt, de menar att endast 12,2 procentenheter av arbetsgivaravgiftens 31,42 procent på lönen i själva verket är en försäkringsavgift, dvs motsvarar utgifter som staten har för sjukersättningar, pensioner mm. Mitt förslag är att en dryg fjärdedel (25,8 procent) av den allmänna löneavgiften (motsvarande 3 procent på lönen) skatteväxlas med kommunerna. Det motsvarar mindre än en sjättedel av överskottet från arbetsgivaravgifterna totalt sett.

En skatteväxling motsvarande 3 procent på lönen skulle innebära att det generella statsbidraget minskades med runt 75 miljarder i 2025 års prisnivå, för kommunerna (inte för regionerna). Statens andel av den allmänna löneavgiften skulle sänkas till 8,62 procent och de skulle få motsvarande lägre utgift inom utgiftsområden 25. Kommunerna skulle få ett avdrag från det generella statsbidraget motsvarande knappt 7000 kronor per invånare och i stället få ta del av 3 procent på lönen som andel av den statliga



allmänna löneavgiften vid införandet. Fördelningen på avdraget skulle vara lika mycket i kronor per invånare oavsett vilken kommun det gäller och oavsett hur mycket kommunens arbetsgivare bidrar till den allmänna löneavgiften. Så vid införandet skulle det vara växlingen helt neutral för varje kommun och mellan staten och kommunerna.

Intäkterna efter växlingen av den allmänna löneavgiften skulle gå till de kommuner där arbetsgivarnas arbetsställen finns. Kommunernas andel av den allmänna löneavgiften beräknas ha en nominell långsiktig ökningstakt motsvarande 4 miljarder kronor per år. För i stort sett alla enskilda kommuner skulle ersättningen öka successivt över åren. Om 10 år beräknas kommunernas intäkter från den allmänna löneavgiften ha ökat med 40 miljarder, från 75 miljarder till 115 miljarder i löpande priser. Fördelningen av ökningen skulle bli sådan att de kommuner som främst bidrar till tillväxt i form av ökad sysselsättning eller högre lönesumma också skulle vara de som fick tillgodogöra sig mesta delen av den ökade intäkten. En nackdel skulle kunna vara att det främst gynnar kommuner som ökar sysselsättningen, eller lönesumman. Många företag som kräver stor markyta, såsom logistikföretag mm har ofta få anställda, vilket gör att dessa företag inte är lika attraktiva för kommuner att locka till sig. Å andra sidan skulle det finnas incitament för alla kommuner att genomföra sysselsättningsskapande åtgärder. Kommuner som inte bidrar lika mycket till ökad lönesumma skulle inte vara "förlorare" i ett sådant system, då lönesumman ökar i takt med löneökningarna, så de flesta kommuner skulle ändå öka intäkterna från sin del av den allmänna löneavgiften.

1.2 FÖRSLAG ATT ÅTERGÅ TILL URSPRUNGSREGLERNA SOM GÄLLDE VID INFÖRANDE AV FASTIGHETSAVGIFTEN

Att det finns bostäder på platser där det finns högproduktiva arbetstillfällen skapar högre produktivitet, vilket leder till tillväxt. De högproduktiva arbetstillfällena finns främst kring storstadsområdena, just därför borde det finnas ekonomiska incitament för dessa kommuner att öka bostadsbyggandet.

När fastighetsskatten togs bort och fastighetsavgiften infördes var det för att ge kommunerna incitament att bygga bostäder. Successivt infördes dock regler om sänkning av fastighetsavgiften för flerbostadshus från 0,4 till 0,3 procent av taxeringsvärdet, samt att nybyggda hus skulle få en befrielse från fastighetsavgift under de 15 första åren. Detta har gjort att mellan 2013 och 2025 har kommunerna i Stockholms län i 2025 års prisliv ackumulerat fått nästan 21 miljarder mindre i fastighetsavgift, än de skulle ha fått med de ursprungliga reglerna.

Totalt sett har dock kommunsektorn tjänat på införande av fastighetsavgiften. I kronor beräknas intäkterna från arbetsgivaravgiften ha ökat med 84 procent till och med 2025 sedan införandet 2008, att jämföra med kommunernas pris- och löneökningar på 65 procent. Men många kommuner med få invånare har fått en betydligt större ökning då intäkterna från fastighetsavgiften är extremt ojämnt fördelad mellan kommunerna. Fem kommuner har till och med fått en nominell minskning av intäkten från fastighetsavgiften i kronor per invånare, cirka 100 kommuner har en real minskning i kronor per invånare samtidigt som några kommuner enligt prognosen har intäkter som är 1000 procent högre per invånare efter 2025 års utbetalning än vid införandet. Skälet är att vissa kommuner vid införandet hade låga taxeringsvärden, har tappat invånare, har många fritidshus, men det beror i hög grad också på de ändringar som genomförts i regelverket. Jag föreslår därför en successiv återgång till det ursprungliga regelverket, i syfte att de kommuner som bygger bostäder och därmed bidrar till tillväxt kan återfå de ekonomiska incitament som reformen syftade till.



2 Vilket är problemet som ska lösas?

2.1 VAD ÄR TILLVÄXT OCH HUR SKAPAS INCITAMENT FÖR TILLVÄXT?

Tillväxt i ett land mäts genom den årliga procentuella förändringen av BNP. Ett sätt att följa om vi "blivit rikare" är genom att mäta BNP per invånare. Produktivitetsökningar har historiskt sett varit den viktigaste orsaken till ekonomisk tillväxt per invånare. Produktivitetsökning kommer av att vi kan producera mer värde per insatt kapital. Produktiviteten ökar ofta kraftigt till följd av att produktionsmetoderna förändras via exempelvis teknisk utveckling.

2.1.1 KOMMUNER KAN SKAPA TILLVÄXT GENOM UTBILDNING, INFRASTRUKTUR, SYSSELSÄTTNING, BRA NÄRINGSLEVSKLIMAT OCH EGNA VERKSAMHETER

Hur staten och kommunsektorn fungerar är viktiga förutsättningarna för tillväxt. På lång sikt är samhällsinstitutionernas funktionalitet och inkludering en av de viktigaste orsakerna till skillnader i tillväxt mellan länder. Detta visas i Acemoglus forskning som 2024 belönades med Riksbankens pris i ekonomisk vetenskap till Alfred nobels minne.¹ Särskilt utbildning är viktigt för tillväxt, enligt Robert Lucas som också fått ekonomipriset (1995). Lucas visar i en modell att den långsiktiga tillväxttakten enbart beror på kvaliteten i utbildningssektorn och hur länge människor utbildar sig.²

Hur kan då kommuner, förutom genom att ansvara för att ge invånarna en god utbildning, skapa förutsättningar för tillväxt i landet på kort och lång sikt? Det handlar till stor del om att skapa goda villkor och möjligheter för företag att kunna etablera sig i en kommun och att kunna växa exempelvis genom stöd till företag, med hjälp att hitta mark eller lokaler, kompetent arbetskraft, bra infrastruktur och enkla regelverk. Det kan också handla om att tillväxt kan ske genom kommunernas egna verksamheter, exempelvis kan kommuner skapa tillväxt genom att öka förutsättningarna för turism till landet.

Ett annat sätt att skapa tillväxt kan vara skapa förutsättningar för att få arbetslösa personer in i arbete, något som kan göras genom att nya arbetstillfällen skapas. Det ger bättre effekt på tillväxten om arbetslösheten är hög. Enligt Arbetsförmedlingens rapport från augusti 2025 är arbetslösheten på en hög nivå och ökar, så det finns stora möjligheter att skapa tillväxt genom att öka sysselsättningen. Matchningen på svensk arbetsmarknad är dålig och ett sätt för kommuner att förbättra matchningen är exempelvis att bidra med olika sorters arbetsmarknadsutbildningar och att arbetstillfällen skapas där personer bor, eller att det finns bostäder på samma orter som arbetsplatserna är belägna så att matchningen kan bli bättre mellan olika delar av landet.

För att skapa nya arbetstillfällen krävs samverkan mellan näringslivet, staten och kommunerna. Kommunernas insatser för att öka sysselsättningen är ofta att stödja företag att etablera sig. I synnerhet om alternativet för företagen är att etablera sig i något annat land är detta viktigt, då en svensk etablering ger tillväxt för hela landet, jämfört med om kommunerna konkurrerar med varandra.

Rent praktiskt sker kommunernas medverkan via olika näringslivsinsatser och genom att de bidrar aktivt med planarbete för att tillskapa mark eller lokaler för nya företag. Kommunerna bidrar också med infrastruktur (såsom gator, gång- och cykelvägar, bredband, stickspår och hamnar mm) för att kunna transportera varor och tjänster och för att anställda ska kunna komma till arbetet. Kommunerna ansvarar dessutom för olika

¹ <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2024/acemoglu/facts/>

² <https://www.regeringen.se/contentassets/6070de731ecd41b186b5afce54381530/utbildning-och-ekonomisk-utveckling---vad-visar-den-empiriska-forskningen-om-orsakssambanden/>



typer av tillstånd, framdraget vatten och avlopp och i vissa fall el. Kommunerna måste också indirekt hjälpa till med förutsättningar för att få personal till företagen (attraktiva bostäder, bra grundutbildad arbetskraft och vissa anpassade arbetsmarknadsutbildningar). Slutligen ansvarar kommunerna för att de som jobbar får tillgång till förskola, skola och äldreomsorg för barn och föräldrar till arbetstagare.

2.2 KOMMUNERNA HAR I STORT SETT INGA EKONOMISKA INCITAMENT FÖR ATT SKAPA TILLVÄXT

Svenska kommuners främsta inkomstkälla är inkomstskatt. Regeln att inkomstskatt ska vara svenska kommuners skattebas gäller sedan 1990-talet. Detta är svenska kommuners enda egentlig skattebas³, medan det i många andra länder är vanligt att kommunerna även har andra skattebaser. Kommunernas ansvarsområde är generellt sett mer omfattande i de nordiska länderna, medan det många i andra länder främst avser lokal infrastruktur.

2.2.1 INKOMSTSKATT ÄR EN STOR OCH STABIL SKATTEBAS

Kommunerna i Sverige, liksom i övriga nordiska länder, utmärker sig alltså generellt sett genom att de både har fler och bredare verksamhetsansvar än de flesta andra länder. Det beror på att de i större utsträckning har ansvar för de stora individuella välfärdstjänsterna, utöver ansvaret för den lokala infrastrukturen.

Fastighetsskatt är den vanligaste lokala skattekällan i många länder. I övrigt tas lokala skatter ut på en rad olika områden, såsom exempelvis lagfarter, försäljningsvinster på fastigheter mm. Beskattning av företagens vinster är också en relativt vanlig skattebas, men det finns även exempel på lokala konsumtionsskatter.

Länder som har stor lokal offentlig sektor tenderar oftare att använda inkomstbeskattning. Mönstret är tydligt: länder som har beslutat om en hög grad av lokal autonomi och har en stor lokal offentlig sektor använder skattebaser som kan ge mer betydande skatteintäkter. Det är därför logiskt att Sverige, som har en stor lokal offentlig sektor kombinerat med en hög grad av autonomi, använder inkomstskatt för att finansiera de lokala offentliga utgifterna.

När andra potentiella skattebaser som skulle kunna vara aktuella i Sverige jämförs med inkomstskatt visar det sig att det endast är beskattning av arbetsinkomster som räcker till för att finansiera en så stor lokal offentlig sektor som Sverige har.

Beskattning av exempelvis kapitalinkomster, moms eller fastigheter skulle inte kunna finansiera dagens lokala offentliga utgifter. Så länge som lokal skatteautonomi ska råda, måste således skatt på arbete vara den huvudsakliga inkomstkällan. Andra potentiella skattebaser är inte bara för små för att kunna finansiera den lokala sektorn, de är också för ojämnt fördelade för att kunna införas med bibehållen autonomi.

Kommunernas skatteinkomster är dessutom i lägre grad konjunkturberoende än statens, då ökningen av skatteunderlaget till stor del kommer från löneökningarna och högre pensioner, så även om antalet arbetade timmar minskar (vid lågkonjunktur) så ökar skatteunderlaget oftast ändå tack vare löneökningstakten.

Ökningen av skatteunderlaget är alltså inte särskilt mycket högre under en högkonjunktur än under lågkonjunktur vilket gör att kommunerna inte är lika konjunkturberoende som staten.

Ytterligare ett skäl till att sektorns intäkter inte påverkas så starkt av konjunkturen är en kombination av automatiska stabilisatorer och diskretionär finanspolitik. Personer som blir arbetslösa i samband med lågkonjunktur får i stället arbetslösersättning, vilken

³ Förutom Fastighetsavgiften som också kan betraktas som en skatt.



visserligen är lägre än lönen, men skillnaden är ändå relativt liten. Vid större kriser är det inte heller ovanligt att staten gör särskilda satsningar, såsom korttidspermitteringen i samband med pandemin. Dessa satsningar håller uppe skatteunderlaget. Förutom detta är inflationstakten oftast lägre i samband med en lågkonjunktur, vilket innebär att det reala skatteunderlaget (det som blir kvar efter att kommunerna finansierat pris- och löneökningar) ändå generellt sett oftast ökar.

Ökningen av skatteunderlaget ska förutom att finansiera årliga löneökningar också finansiera befolkningsförändringar. Dessutom ska investeringar, nya uppgifter och eventuella reformer som politikerna på lokal (och ibland även på central nivå) nivå önskar genomföra finansieras.

2.2.2 TILL FÖLJD AV UTJÄMNINGSSYSTEMET OCH ATT BESKATTNINGEN BARA GÄLLER DE SOM BOR I KOMMUNEN ÄR INCITAMENTET FÖR TILLVÄXT LÅG

Att kommunerna främst bara har en skattebas är relativt ovanligt och gäller sedan 90-talet. Samtidigt har de svenska kommunernas uppdrag har successivt utvecklats från att de främst gälla ansvar för skola, omsorg, VA och avfall till att många kommuner successivt lägger allt större resurser på stadsutveckling, infrastruktur, näringsliv, turism, miljö, krisberedskap, klimatanpassning, ungdomsfrågor, kultur, fritid, arbetsmarknad mm.

Exempelvis lägger kommuner netto en miljard på turism, de lägger nästan 5 miljarder netto på arbetsmarknadsinsatser och knappt en miljard på näringslivsfrämjande åtgärder. Detta är exempel på frivilliga insatser som kommunerna arbetar med och som skapar tillväxt utan att det egentligen finns några ekonomiska incitament för enskilda kommuner att göra detta.

Om man skulle vilja stärka kommunernas incitament att öka sysselsättningen skulle sänkt utjämningsgrad i nuvarande kommunalekonomiska utjämningsystem kunna vara ett alternativ. Ett problem med den metoden är dock att kopplingen mellan skattebasen och sysselsättningen i en enskild kommun kan vara svag. I områden där de geografiska avstånden mellan kommunerna är små är arbetspendlingen över kommungränserna ofta stor, vilket gör att arbetsplatsen ofta finns i en annan kommun än boendekommunen. Ett annat alternativ skulle därför kunna vara att kommunerna får beskatta en skattebas som är mer kopplad till den ekonomiska aktiviteten i den egna kommunen.

Det finns alltså i sort sett inga ekonomiska incitament för kommuner att skapa nya arbetstillfällen. Det är viktigare för kommunernas intäkter hur rikets skattekraft utvecklas än hur den egna skattekraften utvecklas. Vid oförändrad skattekraft i riket och 10 procents ökning i den egna kommunen ökar de totala intäkterna för kommunen bara med cirka 0,5–1,5 procent till följd av nuvarande skattebas kombinerat med utjämningsystemet.

En utmaning med den kommunala beskattningen är att kommuner inte kan beskatta de som bor i andra kommuner för tjänster som kommunen tillhandahåller och som är finansierade via skattsedeln. Det finns kostnader som uppstår när personer som bor i en annan – ofta närliggande – kommun nyttjar kommunala tjänster. Ett exempel kan vara infrastruktur såsom kommunala vägnät. Ett annat exempel är sommargäster som nyttjar kommunal service men inte bidrar till dessa via skattsedeln. Viss kommunal service är alltså av den karaktären att det kollektiva värdet av den tillhandahållna tjänsten till stora delar tillfaller någon annan kommun än den egna. Personer kanske också utbildas i en kommun, men tillbringar sitt yrkesverksamma liv i någon annan kommun och bidrar där genom att betala skatt.



I och med att kommunernas uppdrag förändrats så mycket över tiden vore det rimligt att kommunerna skulle kunna få tillgång till ytterligare en skattebas. Ett ytterligare skäl till en utökad skattebas är att kommunerna i dag är beroende av statsbidragen och hur dessa utvecklas. En ytterligare skattebas kan alltså göra kommunerna mer självförsörjande. En skatteväxling som innebär att kommunerna får del av ytterligare en skattebas gör det enklare för kommuner att planera långsiktigt och kan alltså öka deras förmåga att själva finansiera sina uppdrag i framtiden, trots demografiska utmaningar och risk för minskad sysselsättning i form av färre antal arbetade timmar till följd av digitalisering och AI. En ökning av den egna finansieringen kan också förändras på ett sätt som gör att utrymmet för det lokala självstyret och ansvarstagandet ökar.

2.3 OLIKA UTJÄMNINGSKOMMITTÉER HITTAR INGA BELÄGG FÖR ATT UTJÄMNINGSSYSTEMET SKULLE VARA TILLVÄXTHÄMMANDE

Vid flera tillfällen har olika utjämningskommittéer fått i uppdrag att utreda huruvida utjämningsystemet är tillväxthämmande. Kommittéernas definition av tillväxt har varit tillväxt av skattekraft, det vill säga ökning av den beskattningsbara inkomsten per invånare. Detta eftersom det är skattekraften som är föremål för utjämning.

Utgjämningskommittéerna har dragit slutsatsen att det saknas belägg för att inkomstutjämningen skulle vara tillväxthämmande. De har i stället slagit fast att inkomstutjämningen uppnår målet om att ha en utjämnande effekt.

Ett skäl som angivits av kommittéerna är att skatteintäkterna och därmed utjämningen baseras på kommunernas nattbefolkning, dvs att det inte finns någon direkt koppling till arbeidskommunens insatser. Slutsatserna är att enskilda kommuners tillväxt snarare är beroende på vilken lokal arbetsmarknadsregion kommunen befinner sig i än kommunens egna insatser. I senaste utjämningsutredningen⁴ står att en arbetsmarknadsregion består av kommuner som är så pass ekonomiskt integrerade att regionen som helhet kan ses som självförsörjande gällande arbetskraft. I och med att det är nattbefolkningen som kommuner beskattar, behöver det inte vara boendekommunen som skapar arbetsplatser.

Utgjämningskommittén ("Nätt och jämnt") skriver att de gör bedömningen att cirka 90 procent av skillnaderna i skattekraft kan förklaras av variabler som är svåra att påverka för en enskild kommun. Det som förklarar skillnaden i skattekraft är mer eller mindre strukturella variabler som ålderssammansättning eller näringslivsstruktur.

I kommitténs betänkande står att även om näringslivsstrukturen är påverkbar på längre sikt har kommuner olika förutsättningar att påverka den. För att öka skattekraften kan kommunen arbeta med att attrahera företag och därigenom skapa arbetstillfällen till sina invånare. Men de skriver att även om all tillväxt sker lokalt så är det inte all lokal tillväxt som genererar nationell tillväxt. Eftersom kommunen beskattar nattbefolkningen behöver inte en ökad skattekraft innebära att det är den egna kommunen som arbetat med att stärka tillväxten.

1. INTE HELLER RIKSREVISIONEN HITTAR BELÄGG FÖR ATT UTJÄMNINGSSYSTEMET SKULLE VARA TILLVÄXTHÄMMANDE

Även Riksrevisionen har gjort en granskning av om utjämningsystemet är tillväxthämmande och kom till slutsatsen att "det saknas evidens för huruvida graden av utjämning i den kommunala inkomstutjämningen påverkar tillväxten i skattekraften

⁴ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/natt-och-jamnt_hcb350/



negativt".⁵ De skriver att den lokala tillväxten är ett komplext fenomen, och att isolera inkomstutjämningsens roll är en stor utmaning och att den ekonomiska tillväxten kan stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningsen, hur detta kan göras går de dock inte in på.

2.4 FINNS ANDRA MODELLER FÖR ATT GE KOMMUNERNA INCITAMENT FÖR ATT SKAPA TILLVÄXT?

Men vad finns det då för incitament för en kommun att skapa tillväxt? Investeringar i aktiviteter som är produktivitetshöjande garanterar inte kommunen en säker avkastning i form av en ökad skattekraft. I och med att de tillväxtfrämjande insatser som är önskvärda ur ett nationellt perspektiv ger relativt låg avkastning för den kommun som bär kostnaderna för dessa är det tveksamt om en minskad utjämning är ett träffsäkert verktyg för ökad tillväxt. Incitamenten som finns i utjämningsen i dag är alltså riktade mot den nationella tillväxten snarare än mot skattekraftens utveckling i en kommun. Om staten vill öka tillväxten i delar eller hela landet borde det finnas modeller som ger ekonomiska incitament för kommuner att skapa förutsättningar för sådan tillväxt.

I Sverige är de ekonomiska incitamenten för kommuner att skapa tillväxt ytterst små. Det är kombinationen med endast en skattebas och ett långtgående utjämningsystem som gör att de ekonomiska incitamenten är små i Sverige.

Samtidigt är det viktigt att behålla inkomstskatt som skattebas då det är stor och stabil skattebas.

2.5 STATEN TJÄNAR MEST PÅ ATT NYA ARBETSTILLFÄLLEN SKAPAS

2.5.1 OLIKA SKATTEBASER OCH DERAS OMFATTNING

Skatt på arbete (skatt på inkomst av tjänst, samt den del av arbetsgivaravgifterna som är skatt) uppgår i Sverige till ca 60 procent av de totala skatteintäkterna. Sverige tar in mer i inkomstskatt från hushållen än vad de flesta andra länder gör. Dessutom är arbetsgivaravgifterna inklusive löneskatter också högre.

Moms ger en femtedel av skatteintäkterna och bolagsskatten en knapp tiondel. För dessa skatter; bolagsskatter och konsumtionsskatter (moms och punktskatter) ligger Sverige ungefär i linje med OECD-snittet. Däremot har Sverige lägre skatteuttag än omvärlden vad gäller egendomsskatter (förmögenhetsskatt, fastighetsskatt - med mera)

2.5.2 UTJÄMNINGSSYSTEMET SYFTAR TILL ATT NETTOINTÄKTEN SKA MOTSVARA NETTOKOSTNADEN VID INFLYTTNING

Uppfattningen är relativt spridd att om en kommun växer så stärks ekonomin till följd av högre intäkter från fler invånare, men till följd av det kommunala utjämningsystemet⁶ blir överskottet av att få ytterligare en invånare relativt begränsat då intäkten baseras på tänkta kostnader för den nya invånaren.

Ett exempel: med användande av SKR:s marginalinkomstfil från år 2024⁷ kan man göra en beräkning av vad nettoeffekten beräknas bli om en familj med två vuxna och ett barn flyttar till en kommun (där en har en lön på 500 000 och den andra en lön på 800 000 kronor per person och år). Barnet antas vara 6 år. Intäkten från skatter och bidrag (från

⁵ Riksrevisionen april 2020, Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningsen?

⁶ Läs om kostnadsutjämningsen i kapitlet om kostnader stycket kostnadsutjämningsystemet

⁷ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/utjamningssystem/inkomstforandringarvidinflyttning.1920.html>



utjämningsystemet) beräknas bli cirka 110 000 kronor per år för 6-åringen, 30 000 kronor för föräldern med en inkomst på 500 000 kronor och 40 000 kronor för föräldern med en inkomst på 800 000 kronor per år. I och med utjämningsystemet blir alltså intäkten per inflyttat barn högre än per inflyttad vuxen, vilket beror på att ersättningen från skatter och bidrag ungefärligen ska motsvara kostnaden för en person.

Kommunen skulle alltså få en total bruttointäkt i skatter för dessa tre personer på 180 000 kronor per år. Samtidigt beräknas kommunen ha kostnader för förskoleklass och fritidsverksamhet för 6-åringen på cirka 155 000 kronor per år. Överskottet, efter kostnader för förskoleklass och fritids, som då blir 25 000 kronor per år för familjen ska täcka alla övriga kostnader dvs för kultur- och fritidsverksamhet, infrastruktur, eventuell socialtjänst, räddningstjänst och samhällshållsplanering mm.

Sammanfattningsvis är det alltså svårt för en kommun att påverka nettointäkterna, förutom genom att ändra skattesatsen.

2.5.3 STATEN FÅR HÖGST SKATTEINKOMSTER FRÅN EN FÖRETAGSETABLERING

I juni 2024 presenterades en rapport som McKinsey gjorde på uppdrag av region Norrbotten, om den gröna industriomställningen i norra Sverige.⁸ Rapporten visar stora effekter på tillväxten fram till 2030 av de satsningar som planerades i länet (Norrbotten). År 2030 beräknar McKinsey att de industrisatsningar som görs i Norrbotten skulle bidra med 80–160 miljarder kronor till Sveriges BNP, motsvarande 2–3 procent av dagens BNP eller 50–100 procent av Norrbottens regionala ekonomi.

I rapporten räknade de med att satsningarna skulle generera nya skatteinkomster på cirka 30 miljarder kronor årligen. Av dessa skatteinkomster beräknade de att över 80 procent skulle tillfalla staten genom bolagsskatt, statlig inkomstskatt och moms, medan knappt 20 procent av skatteintäkterna beräknades komma kommuner och regioner tillgodo, beroende på var arbetskraften skulle vara bosatt.

I juni 2025 presenterades en rapport som WSP gjorde på uppdrag av region Västernorrland.⁹ De räknar i rapporten med att satsningarna i Västernorrland skulle innebära en ökning av BNP med närmare 24 miljarder kronor, varav 19 miljarder i länet (Västernorrland), år 2035. Enligt deras beräkning skulle de positiva skatteeffekterna bli betydligt större för staten än för etableringskommunerna, 89 till staten i ökade skatteinkomster respektive 11 procent i ökade skatteintäkter till kommun- och regionsektorn.

Sammanfattningsvis visar många beräkningar att staten får betydligt större inkomster än kommunsektorn vid tillväxt, oavsett om det sker genom exempelvis nyetableringar eller sysselsättningsökningar. Staten får också minskade utgifter för arbetsmarknadsinsatser när fler kommer i arbete, men de får dessutom ökade skatteinkomster som kommer från moms, bolagsskatt, statlig inkomstskatt och arbetsgivaravgifter. Visserligen ska det mesta av arbetsgivaravgifterna finansiera pensioner, sjukersättning, föräldraförsäkringar mm. Men 37 procent av arbetsgivaravgifterna avser den allmänna löneavgift (dvs 11,62 procent på all inkomst) vilket är en ren avgift som inte har någon motsvarande utgiftspost.

Det ligger alltså i hög grad i statens intresse att kommunerna aktivt bidrar för att skapa goda förutsättningar för tillväxt och för näringslivet, då staten får del av det mesta av de ökade inkomsterna från nya arbetstillfällen.

⁸ <https://utvecklanorrbotten.se/media/gv5gswwho/gron-industrialisering-nb-webb.pdf>

⁹ SAMHÄLLSEKONOMISK VINST, KOMMUNAL RISK - LÄRDOMAR FRÅN DEN GRÖNA OMSTÄLLNINGEN OCH FÖRSVARSSATSNINGAR I VÄSTERNORRLAND



2.6 KAN ETT SYSTEM INFÖRAS SOM ÄR FINANSIELLT NEUTRALT MELLAN STATEN OCH KOMMUNSEKTORN OCH ÄNDÅ GE EKONOMISKA INCITAMENT TILL TILLVÄXT?

Det finns alltså många fördelar med ett system som ger kommunerna tillväxtincitament, samtidigt som det finns intresse för staten att behålla sina inkomster genom att bibehålla nuvarande fördelning mellan kommunsektorn och staten.



3 Förslag till förändring för att ge kommuner som skapar tillväxt ekonomiskt incitament

2008 infördes en kommunal fastighetsavgift¹⁰. En motsvarande skatteväxling mellan stat och kommun som tillämpades vid införande av fastighetsavgiften skulle kunna användas om kommunerna får ta del av en befintlig statlig skattebas och som korrelerar med att de skapar tillväxt. En sådan skattebas skulle växa i takt med inflation och befolkning över åren, något som kommunerna i olika grad då skulle få ta del av, i takt med att kommunernas kostnader också växer och i takt med att kommuner skapar tillväxt.

3.1 ALTERNATIVA SKATTEBASER

Kommunernas finansiering bör ha en stabil grund. Det kan innebära att skattefinansieringen vilar på skattebaser som inte är särskilt känsliga för internationaliseringen och där möjligheterna att undkomma beskattning är små, de bör heller inte vara alltför ojämnt fördelade i riket och de bör vara stabila. Det innebär att intäkterna inte heller bör vara alltför känsliga för konjunktursvängningar, eftersom kommunerna har ansvaret för verksamheter som ska fungera oavsett konjunkturläget. Det kan också vara önskvärt att minska den totala skattebelastningen på arbetsinkomster. Alltför höga skatter i kombination med inkomstprövade bidrag och avgifter kan slå tillbaka mot skattebasen. Det är därför viktigt att generellt sett inte öka antalet skattebaser eller ta ut högre skattesatser. Det handlar snarare om att bedöma vilken typ av skattebas som skulle fungera att föra över till kommunsektorn på ett neutralt sätt. Vilka är då de statliga skattebaserna?

3.2 KAPITAL OCH FÖRETAGSBESKATTNING

Kapitalinkomstskatt, eller kapitalskatt som de kallas i mer vardagligt tal, är ett samlingsbegrepp för beskattning av utdelningar, ränteintäkter och kapitalvinster. Det kan gälla vinst vid försäljning av aktier eller fastigheter. Kapitalskatt uppgår i normalfallet till 30 procent i Sverige. Det finns dock undantag. I onoterade bolag som inte klassas som fåmansbolag är skatten något lägre, 25 procent. Basen för kapitalskatter är mycket ojämnt fördelad över landet

I takt med att företagens verksamhet blir alltmer spridd mellan länderna har konkurrensen om att få beskatta företagens vinster ökat. Flera länder har sänkt företagsbeskattningen. En orsak är att de multinationella bolagen har stora möjligheter att själva välja i vilket land vinsten ska beskattas.

Inkomster från skatt på kapital motsvarade år 2024 cirka 400 miljarder kronor, vilket är drygt 15 procent av den totala skattebasen, drygt hälften cirka 212 miljarder, kommer från bolagsskatt vilken är skatt på företagens vinster. Skatten på hushållens kapitalvinster uppgick år 2024 till cirka 87 miljarder kronor, efter skattereduktioner. Intäkterna från denna skatt är mycket känslig för svängningar i konjunkturen.

Under 2000-talet har ett antal förändringar skett av kapitalbeskattningen. Bland annat försvann arvs- och gåvoskatten år 2005. Två år senare försvann även förmögenhetsskatten. 2019 - 2020 sänktes bolagsskattesatsen samtidigt som inskränkningar gjordes i avdragsrätten.

¹⁰ Se kapitel 4 som handlar om fastighetsavgiften.



Kapitalskatten kan tillsammans med andra ägarskatter påverka investeringsnivån och ge upphov till att skattebasen flyttar till ett annat land. En hög kapitalskatt kan också göra vissa investeringar olönsamma och därmed dämpa investeringsviljan.

I och med känsligheten för konjunktursvängningar och den ojämna fördelningen över landet är kapitalskatt inte någon särskilt bra skattebas att föra över till kommunsektorn. När det gäller delar av kapitalskatten har det i stället successivt skett förändringar där skatteinkomst, enligt 3:12 regelverket flyttat från kommunsektorn till staten.

3.2.1 3:12 REGLERNA, FÖRÄNDRINGAR HAR LETT TILL ATT KOMMUNSEKTORNS SKATTEBAS URHOLKATS

För delägare i onoterade fåmansföretag som är aktiva i bolagen sker beskattningen enligt ett särskilt regelverk som kallas för 3:12-reglerna. 3:12-reglerna styr hur investeringar i fåmansföretag ska beskattas. Reglerna avgör hur stor del av avkastningen på en investering, kapitalvinst eller utdelning, som får tas upp som kapitalinkomst och hur mycket som måste tas upp som tjänsteinkomst. Reglernas namn kommer ursprungligen från lagen om statlig inkomstskatt där bestämmelserna fanns i 3 paragrafen 12 momentet. Idag återfinns reglerna i inkomstskattelagens kapitel 56 och 57, men namnet 3:12 har hängt sig kvar.

Inledningsvis var reglerna enbart begränsande och syftet var att ägare som också arbetade i sina bolag inte bara skulle få sin utdelning beskattad som kapitalinkomst utan också kunna tvingas ta upp den som tjänsteinkomst. Tjänsteinkomster beskattas hårdare än kapitalinkomster och lagstiftarna ville då styra mer av beskattningen av aktiva ägare mot den högre tjänstebeskattningen.

Drygt 470 000 delägare i 450 000 företag omfattas av 3:12-reglerna för fåmansföretag. Ett fåmansföretag är ett företag som ägs till mer än hälften av fyra personer eller mindre. Dessa företag, inklusive deras dotterbolag, har tillsammans över 1,5 miljoner anställda. Det innebär att nära hälften i privat sektor arbetar i ett bolag som omfattas av regelverket. Skattesatsen kan med nyttjande av regelverket variera mellan 36,5 och 62,4 procent inklusive bolagsskatt.

De ursprungliga 3:12 reglerna har ändrats ett flertal gånger, bland annat med syftet att förstärka drivkrafterna för företagande och sysselsättning. En följd av lagändringarna har dock även varit att möjligheterna till inkomstomvandling har ändrats. Till följd av dessa förändringar har regelverket kunnat nyttjas så att den statliga (och lägre kapitalskatten) ökat i omfattning på bekostnad av kommunalskatten. De ändringar av 3:12-reglerna som gjorts och nyttjandet av dessa har därmed eroderat den kommunala skattebasen, något som skett med betydligt större belopp än den compensation sektorn erhållit i form av ökade statsbidrag.

Kommunsektorn ska alltid kompenseras vid regelförändringar via höjda statsbidrag, men det är alltid en statisk compensation. Den kommunala skattebasen har påverkats till följd av ökade möjligheter till beskattning inom inkomstskattelaget kapital i stället för som inkomst av tjänst. Skattebasen för fåmansbolag har därmed vuxit betydligt snabbare än den kommunala dito, vilket inneburit urholkning av kommunsektorn intäkter på lång sikt.

Vid ändringarna 2006 och 2007 utgick ingen compensation till kommuner och landsting via statsbidragen. År 2009 höjdes de generella statsbidragen med 50 miljoner kronor och 2012 höjdes de med 215 miljoner. Detta kan jämföras med utvecklingen av de



ersättningar som ägare till fåmansbolag tagit ut ur sina bolag under perioden 2006 – 2014. Totalt ökade dessa med ca 60 miljarder eller drygt 75 procent.¹¹

Från och med 2026 planeras ytterligare en förändring av 3:12-reglerna i syfte att förenkla regelverket. Detta kan komma att påverka företag olika beroende på ägarstrukturen och hur företaget är uppbyggt. Kommittén som utredde förslaget beräknade att förslagen i betänkandet sammantaget kommer att leda till en minskning av kommunernas intäkter från kommunalskatt med 1,06 miljarder kronor¹². För att motverka att förslagen påverkar kommunernas förutsättningar föreslås i utredningen att kommunerna kompenseras för minskade skatteintäkter genom en justering av de generella statsbidragen från staten till kommunerna. Över tid kommer inflationen och ev. ökat användande av regelverket successivt att urholka detta belopp, då statsbidragen är nominellt sett oförändrade om inga särskilda beslut fattas.

3.2.2 KAPITALSKATT INTE LÄMPLIG ATT FÖRA ÖVER TILL KOMMUNSEKTORN

Det är tydligt att beskattningen av kapital och företag kan öka i omfattning i takt med att tillväxt sker. Sammantaget kan man dock konstatera att kapitalskatt är en volatil skattebas och staten kommer att ha intresse av att påverka möjligheten till företagsbeskattning. Detta visas inte minst av alla förändringar som skett inom området på 3:12-reglerna. Skattebasen kapitalskatt är också till viss del lättflyktig. Det har betydelse för landet på vilken nivå kapital- och företagsbeskattning ligger i andra länder, då företag enkelt kan flytta beroende på hur de internationella skattesatserna förändras. Delar av kapitalbeskattningen är snarare något som successivt sker på EU-nivå. Av dessa skäl är en flytt av skattebasen kapitalskatt heller inte särskilt lämplig att föra över till kommunsektorn

3.2.3 KONSUMTIONSSKATTER

Moms och punktskatt eller skatt på konsumtionen är en relativt stabil skattebas. Moms och punktskatter utgör cirka 26 procent av de totala skatteintäkterna. Av dessa är momsen den största enskilda intäktsposten och motsvarade 2024 drygt 560 miljarder kronor, eller 21 procent av skatteintäkterna. Exempel på punktskatter är tobaksskatt, alkoholskatt och skatt på energi och koldioxid. Höga punktskatter på exempelvis alkohol och tobak, kan leda till smuggling och utlandsköp, åtminstone i de delar av landet som ligger i närheten av någon gräns. Den fria rörligheten inom EU gör att skillnader i konsumtionens beskattning är svårt att upprätthålla. Ett annat skäl är att e-handel vuxit betydligt i omfattning. När konsumenterna kan handla direkt av företag som är lokaliserade utomlands är det betydligt krångligare att få in moms och punktskatter. Det svenska systemet bygger på att företagen har uppbörden för skatterna på konsumtionen.

Mervärdesskatten, momsen, infördes i Sverige 1969 då den ersatte den allmänna varuskatten (oms). Precis som sin föregångare är momsen en skatt på konsumtion vars kostnad bärs av slutkonsumenten. En viktig skillnad mellan skatterna är dock att momsen beskattar varje led i produktions- och distributionskedjan utifrån det mervärde som tillförs, medan omsen bara beskattade försäljningen i sista ledet till slutkonsument

¹¹ SKL:s remissvar 2017 på förslag till förändrade 3:12-regler
<https://skr.se/download/18.2052aa85179360c61863b575/1620738931307/SKL-16-06479-03-REV-Yttrande-Oversyn-av-skattereglerna-for-delaqare-i-famansf%C3%B6retag.pdf>

¹² Förenkla och förbättra SOU 2024:36: sid 656
<https://www.regeringen.se/contentassets/2302937b36334cee88fa8372adc54631/forenkla-och-forbatta-sou-202436.pdf>



Genom åren har momslagstiftningen genomgått stora förändringar. I samband med skattereformen 1991 breddades momsunderlaget (skattebasen) så att fler transaktioner blev momspliktiga. Inte minst gällde detta stora delar tjänstesektorn samt energiområdet. Därefter har det skett en anpassning av momslagstiftningen till EU:s regelverk (mervärdesskattedirektivet). Idag har alla EU-länder samma grundläggande momsregler även om till exempel skattesatserna skiljer sig åt.

I Sverige är standardnivån för momsen 25 procent. Utöver det finns två reducerade skattesatser på 12 respektive 6 procent. Några exempel på varor och tjänster där momsen är 12 procent är livsmedel, hotell och campingverksamhet. 6 procent är det bland annat på resor, teater, tidningar, tidskrifter och böcker. Förslag finns att sänka momsen på livsmedel från och med 2026.

3.2.4 KOMMUNAL MOMS

Vid omsättning av varor eller tjänster i skattepliktig verksamhet (dvs verksamheter som inte är vård, skola och omsorg) som kommunen bedriver i egen regi är kommunen likställd med andra näringsidkare (till exempel entreprenörer). Det betyder att kommunen är skyldig att lägga moms på det pris eller den avgift som den slutgiltige konsumenten betalar till kommunen (så kallad utgående moms). För att kommunen inte ska behöva betala moms på hela varans eller tjänstens pris utan endast på det mervärde som kommunen tillfört, får kommunen dra av momsen på de varor och tjänster som köpts till verksamheten (ingående moms). Exempel på kommunala momspliktiga verksamheter är renhållning, el- och vattenförsörjning, personalmatsalar samt skogsförsörjning. Den ingående moms som kommunen drar av hämtas från det ordinarie momssystemet (affärsmoms).

Omsättning av tjänster såsom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning är dock undantagna momsplikten. Dessa verksamheter utgör så kallad icke skattepliktig verksamhet. Här ska kommunen alltså inte debitera någon utgående moms på det pris eller den avgift som den slutgiltige konsumenten betalar till kommunen. Bakgrunden till undantagen hänger samman med att dessa verksamheter i huvudsak finansieras med skattemedel och har traditionellt sett tillhandahållits av det offentliga. Något mervärde att beskatta har därför inte ansetts föreligga. Den som bedriver verksamhet som inte medför skattskyldighet betraktas således som slutkonsument ur ett momsperspektiv. Det innebär att kommunen inte har rätt att dra av den ingående momsen på inköp av varor och tjänster till denna verksamhet.

Fram till 1991 års skattereform hade alltså kommunerna inte rätt att dra av ingående moms, utan den blev en kostnad i verksamheten. När skattereformen genomfördes infördes det moms på många varor och tjänster som tidigare varit befriade från moms. Detta kombinerat med höjda momssatser gjorde att problemet med bristande konkurrens förstärktes och privata entreprenörer missgynnades allt mer. För att skapa neutralitet infördes dock den så kallade Ludvikamomsen under 1990-talet. Systemet kallas i dag för kommunkontosystemet (skattekontoret för detta har flyttat från Ludvika till Jönköping). Momsen infördes för att skapa konkurrensneutralitet där kommunsektorns statsbidrag minskade med det som motsvarade kostnaderna för den moms som kommunerna får dra av. Kommuner och regioner kompenseras för sina momskostnader i detta system, som ligger vid sidan om det reguljära momssystemet och som finansierats via minskade statsbidrag. Syftet med kommunkontosystemet var att kommuner och landsting inte skulle behöva betala mer för att upphandla en tjänst än att utföra den i egen regi.

När man införde den generella avdragsrätten 1991 för att lösa problemet som beskrivits ovan uppstod ett annat problem. Kommunen som bedrev verksamheten i egen regi hade möjlighet att dra av den ingående momsen i samband med inköp till



verksamheten, det hade dock inte fristående anordnare av välfärdstjänster rätt till. Det gav alltså kommuners och regioners egen verksamhet en fördel gentemot privata utförare på välfärdsområdet - som inte kan dra av sina momskostnader. För att göra det konkurrensneutralt att använda privata anordnare inom vård, skola och omsorg får kommuner och regioner återsöka 6 procent av kostnaderna från den egenfinansierade kommunkontosystemet - för att det inte ska bli dyrare att använda privata vård och utbildningsföretag.

3.2.5 MOMS, SOM SKATTEBAS INTE LÄMPLIG ATT ÖVERFÖRA TILL KOMMUNSEKTORN

Totalt sett kan konstateras att det i kommuner som ökar sin tillväxt ofta också ökar konsumtionen. En flytt av skattebasen moms till kommunerna skulle därför kunna ge incitament att bedriva tillväxt lokalt, men sambandet är inte jättetydligt, och konsumtionen kan göras i andra kommuner än där tillväxten av skattekraften ökar. Trots att moms är en relativt stabil skattebas är momsregelverken krångliga och att flytta skattebasen till kommuner skulle riskera att göra regelverket ännu krångligare, dessutom kan konsumtionen i gränskommuner påverkas mycket beroende på förändring av de olika valutornas växelkurser, vilket ligger utanför kommunernas påverkansmöjligheter. Staten kan också vilja påverka olika momssatser, exempelvis som konjunkturåtgärd. Matmomsen föreslås sänkas under 2026. Sammanfattningsvis är staten lämpligast som ansvariga för skattebasen moms.

3.3 DIREKT SKATT PÅ ARBETE

Arbetsinkomster har traditionellt ansetts vara en trögrörig skattebas. Det är skälet till att arbetsinkomsterna har kunnat beskattats hårdare än kapitalinkomster. Cirka 57 procent av de totala skatteintäkterna utgjordes av olika skatter på arbete år 2024. Dessa skatter kan grovt delas in i direkta och indirekta skatter på arbete. De förstnämnda består nästan uteslutande av kommunal och statlig inkomstskatt. De indirekta skatterna på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter, egenavgifter och löneskatter.

Den direkta skatten på arbete består av kommunalskatt och statlig inkomstskatt (på löner över brytpunkten). Denna anger vid vilken inkomstnivå man börjar betala statlig inkomstskatt. För inkomståret 2025 är brytpunkten 615 300 kronor per år, vilket motsvarar en månadslön på cirka 51 300 kronor före skatt.

I kommunalskatten ingår både skatt till kommunen och skatt till regionen. Under 1960- och 1970-talen ökade kommunalskatten kraftigt. 2025 uppgår medelskattesatsen i landet till 32,41 procent. Den stora skattebasen består av inkomst från arbete och näringsverksamhet. Cirka en fjärdedel av skattebasen kommer från transfereringsinkomster. I genomsnitt är kommunalskatten idag 1,9 procentenheter högre än den var år 2000, det är främst regionerna som höjt skatten under 2000-talet. Kommunalskatten varierar ganska kraftigt från kommun till kommun. Högst är den i Degerfors där den 2025 uppgår till 35,3 procent. Lägst är den i Österåker: 28,98 procent.

Före skattereduktioner mm motsvarar de direkta skatterna 63 miljarder i statlig inkomstskatt och knappt 930 miljarder i kommunal inkomstskatt samt 158 miljarder i allmän pensionsavgift. Inkomstskatten har dock olika system för skattereduktioner. Jobbskatteavdrag på 180 miljarder och avdrag för allmän pensionsavgift som motsvarar avgiften är de stora skattereduktionerna, till det kommer ROT- och RUT-avdrag på cirka 20 miljarder samt andra typer av avdrag motsvarande drygt 20 miljarder.

3.3.1 JOBBSKATTEAVDRAG – OCH ÖKAT GRUNDAVDRAG FÖR PENSIONÄRER

Inkomst från arbete och inkomstskatt från näringsidkande ger rätt till jobbskatteavdrag. Jobbskatteavdragets första steg infördes den 1 januari 2007 och har därefter förstärkts. Vissa inkomster som man betalar skatt på ger dock inte rätt till jobbskatteavdrag,



exempelvis sjukpenning från Försäkringskassan, föräldrapenning, ersättning från arbetslöshetskassa, aktivitetsstöd, pension och egen arbetsskadelivränta.

Jobbskatteavdraget är konstruerade så att kommunernas skatteinkomster inte reduceras, utan det är endast inkomsttagarens skatt som påverkas. Även om jobbskatteavdraget sänker skatten på den del av inkomsten som man endast betalar kommunalskatt på, påverkas alltså inte de kommunala skatteintäkterna.

Jobbskatteavdraget är en statligt finansierad skattereduktion som bokförs i statens budget. Det innebär att kommunernas och regionernas skatteintäkter beräknas exklusive jobbskatteavdrag.

Exakt hur stort jobbskatteavdraget blir beror på hur hög arbetsinkomst man har. I förhållande till lönen är skattesänkningen procentuellt sett störst i de lägre inkomstskikten. Avtrappningen innebär att den högsta marginalskatten som man kan träffa av år 2025 uppgår till 55,6 procent i en genomsnittskommun.

En faktor som påverkar storleken på jobbskatteavdraget är kommunalskatten i inkomsttagarens hemkommun. Ju högre kommunalskattesats desto större blir jobbskatteavdraget. Det kan skilja 700 kronor per månad i jobbskatteavdrag mellan hög- och lågskattekommuner. Att skattesänkningen är större i högskattekommuner innebär att jobbskatteavdraget i viss utsträckning fungerar skatteutjämnan. Då kommunerna i Stockholms län generellt sett har lägre skattesatser är statens stöd via jobbskatteavdraget alltså generellt sett lägre till invånare som bor i dessa kommuner.

Det är skillnad mellan reduktion och avdrag. Jobbskatteavdraget minskar den slutliga skatten och är därför alltså en skattereduktion, medan avdrag syftar på nedsättningar av den beskattningsbara inkomsten vilket ger en indirekt effekt på den slutliga skatten.

Pensionärer har rätt till ett grundavdrag och ett förhöjt grundavdrag. Det förhöjda grundavdraget är en extra skattelättnad som ges till dem som vid 2025 års ingång har fyllt 66 år, dvs de som fyller 67 under året. Avdraget för pensionärer fungerar till skillnad från jobbskatteavdraget så att kommunerna där avdraget görs får lägre skatteintäkter.

De olika avdrag som beslutats för bland annat pensionärer har kompenserats av staten i form av högre statsbidrag. Kompensationen till kommuner och regioner avser beloppet för de uteblivna skatteintäkterna vid själva införandet av avdraget, men i takt med att pensionsinkomsterna ökar, urholkas alltså statsbidraget, då de är nominellt sett oförändrat över tid.

Sammantaget om skattereduktioner och avdrag kan alltså sägas att avdrag kompenseras i form av ökade generella statsbidrag vid införandet, detta belopp urholkas sedan av inflationen, vilket innebär att kommunerna successivt förlorar mer skatteintäkter än statsbidraget kompenserar. När det gäller jobbskatteavdraget står staten helt och hållet för finansieringen, som i högre grad går till inkomsttagare i högskattekommuner än i lågskattekommuner.

3.4 INDIREKT SKATT PÅ ARBETE - ARBETSGIVARAVGIFTER

Den obligatoriska arbetsgivaravgiften till staten är 31,42 procent på lönen och betalas av arbetsgivaren. Arbetsgivaravgiften höjdes kraftigt under 1970-talet och var som mest nästan 39 procent (år 1990). Arbetsgivaravgiften består av sju delavgifter som arbetsgivaren betalar för varje anställd person utöver arbetstagarens lön. De avser främst finansiera kostnader för de anställdas sjukersättning, pension mm.

De sju delarna i arbetsgivaravgifterna är: ålderspensionsavgift 10,21 procent, efterlevandepensionsavgift 0,6 procent, sjukförsäkringsavgift 3,55 procent, arbetsskadeavgift 0,2 procent, föräldraförsäkringsavgift 2,6 procent, arbetsmarknadsavgift 2,64 procent, och allmän löneavgift 11,62 procent. Den största är alltså den allmänna löneavgiften. Den är inte kopplad till socialförsäkringssystemet utan



är en ren skatt. Arbetsgivaravgifterna står för drygt en fjärdedel av de offentliga skatteintäkterna.

Förutom de obligatoriska arbetsgivaravgifterna betalar kommuner, regioner och företag som har kollektivavtal avgifter för pension, arbetsskador mm till en nivå som är överenskomna i avtalen.

Arbetsgivaravgiften har vid flera tillfällen satts ned för särskilda grupper, framför allt för unga och äldre. För ungdomar infördes en nedsättning 2007. Den fanns kvar i olika former fram till juni 2016 då den avskaffades. År 2019 infördes en ny nedsättning som gällde löner upp till 25 000 kronor per månad. Denna togs bort vid årsskiftet 2023 / 2024. För anställda över 66 år betalas endast 10,61 procent i arbetsgivaravgift. Från och med 2026 gäller detta för anställda över 67 år. I budgetpropositionen inför 2026 finns också förslag om en tillfällig sänkning med en tredjedel av arbetsgivaravgiften för anställda i åldern 19–23 år. Sänkningen är tänkt att gälla från april 2026 till och med september 2027 och är en del av ett företagarpaket.

I vissa stödområden gäller ett företagsstöd till vissa branscher som innebär att arbetsgivaravgifterna får sättas ned. För arbete vid fast driftställe i stödområdet får nedsättning göras med 10 procentenheter. Stödet gäller även enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag och vissa kommuner i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Gävleborg Dalarna och Värmland. Syftet med avgiftslättnaden är att den ska stimulera småföretagandet samt att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna med bl.a. långa avstånd, liten hemmamarknad, sämre tillgång till service, låg befolkningstäthet och ogynnsamma klimatförhållanden

3.4.1 ALLMÄN LÖNEAVGIFT OCH ÖVERSKOTT FRÅN ARBETSGIVARAVGIFTER

Reglerna för den allmänna löneavgiften regleras i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. För den allmänna löneavgiften finns inget angivet ändamål, vilket gör att Skatteverket inte betraktar den som en social avgift utan som en ren skatt. Den allmänna löneavgiften infördes 1995 för att finansiera Sveriges medlemskap i EU och var då 1,5 procent av lönen.

Sedan införandet har den allmänna löneavgiften mångdubblats och sedan 2006 har den allmänna löneavgiften ökat från 4,4 procent på lönen till dagens 11,62 procent. Från att år 2006 ha motsvarat drygt 1,6 procent av BNP har den mer än fördubblats även som andel av BNP och motsvarar år 2024 nästan 4,6 procent. Förklaringen till ökningen är inte i första hand att EU-medlemskapet har blivit så mycket dyrare. Avgiften till EU i statsbudgeten för år 2023 låg på drygt 45 miljarder kronor, vilket bara motsvarar cirka 18 procent av det som den allmänna löneavgiften totalt tillförde statskassan det året. År 2024 drog den allmänna löneavgiften in drygt 267 miljarder kronor till statskassan¹³.

Av 267 miljarder är alltså drygt 80 procent, eller 215 miljarder mer pengar än som behövs till EU-avgiften. Det är nästan dubbelt så mycket som de 120 miljarder kronor som i användes i statsbudgeten (2024) till hela utgiftsområde 10, som omfattar sjukpenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen, arbetsskadeersättningen, merkostnadsersättningen, handikappersättningen, ersättningen för funktionsnedsättning, det statliga personskadeskyddet, ersättningen till arbetsgivare för höga sjuklönekostnader samt utgifter för de myndigheter som ska administrera dessa ersättningar.

Den viktiga förklaringen till att den allmänna löneavgiften ökat så kraftigt är att den kommit att användas som ett "dragspel" då de sammanlagda arbetsgivaravgifterna legat

¹³ Ekonomistyrningsverket <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/utfall-for-statens-budget/manadsutfallet-i-excel/>



på oförändrad nivå och inte sjunkit i takt med minskade utgifter. Arbetsgivaravgifterna har varit 31,42 procent av lönen sedan år 2009, samtidigt som de delar som tidigare har gått till sjukersättning mm har blivit lägre i takt med att villkoren för sjukpenning och sjukersättning stramats åt.

I och med att även kommuner och regioner betalar allmän löneavgift till staten så betalar de också denna skatt. År 2024 motsvarade den skatten över 50 miljarder i direkta kostnader. Till detta tillkommer den allmänna löneavgift som de externa anordnare som kommuner och regioner anlitar som står för ungefär 15 procent av verksamheternas kostnader, vilket innebär att de betalar cirka 8 miljarder i allmän löneavgift.

För övriga socialavgifter finns det angivet i lag (2000:981) om fördelning av socialavgifter vilka förmåner de olika avgifterna ska finansiera. I den meningen kan dessa avgifter betraktas som försäkringsavgifter och inte skatter. Enligt Pensionsmyndigheten finns dock starka skäl för att även dessa avgifter till stor del bör betraktas som skatter.¹⁴ Även Almega skriver i en rapport att 44 procent av arbetsgivaravgifterna är rena skatter som saknar koppling till förmåner för arbetstagarna.¹⁵

För de flesta avgifterna finns alltså ingen koppling till de förmåner som avgifterna ska finansiera. Sätillvida är det i praktiken ingen skillnad mellan till exempel sjukförsäkringsavgiften och den allmänna löneavgiften. Eventuella skillnader mellan avgiftsinkomster och utgifter för till exempel sjukförsäkringen påverkar inte någon fond eller något konto, utan de redovisas direkt i statsbudgeten. Endast för ålderspensionsavgiften under det så kallade avgiftstaket¹⁶ finns det en koppling till de förmåner som avgiften ska finansiera. Övriga socialavgifter kan med detta synsätt åtminstone delvis betraktas som skatter.

Avgifternas nivåer anpassas alltså inte till nivåerna på de utgifter som de olika avgifterna ska finansiera. Exempelvis har avgiftsinkomsterna från efterlevandepensionsavgiften varit högre än utgifterna alla år sedan 2000.

Överskotten har inte fonderats utan har använts till annat än vad som varit avsedda för. Enligt en rapport som Pensionsmyndigheten publicerat¹⁷ står att "Starka skäl talar därför för att detta inte är förenligt med lagen om fördelning av socialavgifter." Avgiftsnivån för efterlevandepensionsavgiften har justerats vid några tillfällen och därför har det varierat hur stor andel av avgiften som inte har finansierat någon förmån. År 2016 var det till exempel ungefär 36 procent av avgiften som inte finansierade någon förmån. Avgiften sänktes 2017 och 2019. Även flera av de andra avgifterna har varit för höga vissa år men det har också förekommit att avgiftsinkomster har varit lägre än motsvarande utgifter.

För att en avgift ska kunna betraktas som en försäkringsavgift bör den ha vissa likheter med en försäkringspremie. Den förvärvsaktiva bör alltså med detta synsätt få en rättighet som motsvarar den avgift som har betalats, vilket inte är fallet i dag. Det bör dessutom finnas ett inslag av försäkringsbar "risk" så att förmånen kan betraktas som en försäkring och inte som ett bidrag.

¹⁴ Pensionsmyndigheten; pension och skatt 2022 <file:///C:/Users/User/Downloads/Pension-och-skatt-2022.pdf>

¹⁵ Almega: Sänkta arbetsgivaravgifter för fler jobb och ökad tillväxt 2023

¹⁶ Avgiftstaket för den allmänna pensionen 2025 är 54 204 kronor per månad, eller 650 442 kronor per år. Taket baseras på 8,07 inkomstbasbelopp och innebär att den allmänna pensionsavgiften och den pensionsgrundande inkomsten beräknas endast på lön upp till denna nivå.

¹⁷ Pensionsmyndigheten, Pension och skatt 2022



Pensionsmyndigheten har i en bilaga i en rapport från 2022 gjort en genomsnittlig beräkning över vilka delar av arbetsgivaravgifterna som kan betraktas om avgift och vilka som kan betraktas som skatt (utifrån hur mycket arbetsgivaravgifterna som finansiera). Bedömningarna i tabellen avser ett genomsnitt. För en högavlönad person är skatteandelen högre eftersom avgifter över taken i de olika försäkringarna inte ger några försäkringsrättigheter. Även för lågavlönade kan skatteinnehållet vara högre eftersom det i praktiken även finns "golv" i försäkringarna. Tabellen visar, enligt Pensionsmyndighetens rapport, att av arbetsgivaravgiften på 31,42 procent av lönen kan i genomsnitt 19,2 procentenheter betraktas som skatt och endast 12,2 procentprocentenheter kan betraktas som en försäkringsavgift.

Tabell x arbetsgivaravgifter och användning av dessa

I procent av arbetsgivaravgiften

Antagande om skatt via arbetsgivaravgift (försäkringsperspektiv)

	Avgift	därav skatt	försäkringsavgift
Sjukförsäkringsavgift	3,55	1,77	1,78
Föräldraförsäkringsavgift	2,60	2,47	0,13
Ålderspensionsavgift	10,21	1,10	9,11
Efterlevandepensionsavgift	0,60	0,59	0,01
Arbetsmarknadsavgift	2,64	1,58	1,06
Arbetssskadeavgift	0,20	0,10	0,10
Allmän löneavgift	11,62	11,62	0
Summa	31,42	19,23	12,19

Källa: Pensionsmyndigheten 2022

3.5 FÖRSLAG ATT VÄXLA DELAR AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN MED KOMMUNSEKTORN

Arbetsgivaravgifterna ökar i takt med sysselsättningen. Enligt de beräkningar som gjorts tidigare i rapporten är staten den stora "vinnaren" när nya arbeten skapas. Både i form av lägre kostnader för arbetslöshetsförsäkring men även i form av ökade skatteinkomster som till den allra största delen tillfaller staten. Samtidigt som kommuner, som ofta bidrar till att skapa arbetstillfällen knappt har några ekonomiska incitament alls att bidra till ökad sysselsättning. Ett sätt för kommuner att få ta del av de ekonomiska fördelarna av att skapa sysselsättning vore att de fick de tal av den allmänna löneavgiften som nya arbetstillfällen skulle ge. Den ökade intäkten skulle då tillfalla den kommun där arbetstillfället skapats, dvs inte där arbetstagaren har sin nattvila.

3.5.1 SKATTEVÄXLING AV DELAR AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN

Staten inkomster från den allmänna löneavgiften beräknas år 2025 bli över 280 miljarder enligt ESVs prognos. Ett förslag skulle kunna vara att drygt en fjärdedel (25,8 procent) av dessa (motsvarande 3 procent på lönen) skatteväxlas med kommunerna. En annan procentsats skulle naturligtvis också fungera.

En skatteväxling motsvarande 3 procent på lönen skulle innebära att det generella statsbidraget minskades med runt 75 miljarder i 2025 års prisnivå. Kommunerna skulle då få ett avdrag motsvarande nästan 7000 kronor per invånare och i stället få ta del av 3 procent på lönen som en andel av den statliga allmänna löneavgiften. Fördelningen av avdraget skulle vara lika i kronor per invånare oavsett vilken kommun det gäller och



oavsett hur mycket kommunens arbetsgivare bidrar till den allmänna löneavgiften (på samma sätt som gjordes vid skatteväxlingen av Fastighetsavgiften).

Kommande år skulle kommunerna få tillgodogöra sig ökningen av "sin andel" av den allmänna löneavgiften. Sedan 2011¹⁸ har statens inkomst från den allmänna löneavgiften ökat från knappt 114 miljarder till 267 miljarder år 2024, dvs på 13 år, det motsvarar en ökning med nästan 12 procent per år, trots att procentsatsen på lönen varit densamma. 2011 var den 9,21 procent på lönen, jämfört med 11,62 procent 2024. Skälet till ökningen är alltså en kombination av att den allmänna löneavgiften ökat procentuellt sett kombinerat med ökade löner och fler arbetade timmar. Ökningen är relativt ojämn mellan åren, då den påverkas av konjunkturen men, bortsett från att den ökat som andel av lönesumman kan den ändå beräknas vara cirka 4 - 5 procent per år.

Det skulle innebära en ökningstakt med 4 miljarder kronor per år för kommunerna i intäkter från allmän löneavgift. Detta skulle i sin tur delvis kunna motsvara att statsbidragen inte räknas upp med pris och löner och befolkning.

Fördelningen av ökningen skulle bli att de kommuner som främst bidrar till tillväxt i form av ökad sysselsättning eller höga löneökningar också skulle vara de som fick tillgodogöra sig mesta delen av den ökade intäkten. Samtidigt skulle kommuner som inte bidrar så mycket till ökningen inte vara "förlorare" i ett sådant system. Då lönerna oftast ökar, så skulle de flesta kommuner kunna få en viss ökning.

3.5.2 KOMMUNERNAS INTÄKTER SKULLE GÅ TILL ARBETSPLATSENS KOMMUN

För att kommunerna ska kunna tillgodogöra sig sin del av den allmänna arbetsgivaravgiften, i den kommun där tillväxten faktiskt sker krävs att företaget är registrerat på ett driftställe, så att kommuner med de faktiska arbetsställena är de som får tillgodogöras sig intäkterna från ökade arbetsgivaravgifter.

Skatteverket har uppgifter som uppdateras varje vecka. I dessa ingår bland annat nyregistreringar, avregistreringar, ändringar av namn, adress och bransch, registreringar/avregistreringar i momsregistret, arbetsgivarregistret och F-skatteregistret, samt ändringar på fysiska personers firmor.

Även SCB har ett företagsregister som innehåller uppgifter om alla företag och deras arbetsställena i Sverige.

Även utländska företag som har verksamhet i Sverige måste ange ett fast driftställe. Ett fast driftställe är enligt huvudregeln en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs. Tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett fast driftställe ska anses föreligga: det ska finnas en särskild plats för affärsverksamheten, platsen ska användas stadigvarande, affärsverksamhet ska helt eller delvis bedrivas från platsen.

Vad räknas som en plats? En plats där företaget bedriver sin affärsverksamhet kan vara en lokal eller något annat utrymme. Platsen ska vara geografiskt bestämd och kommersiellt sammanhållen och användas av företaget. Det spelar ingen roll om företaget äger, hyr eller förfogar över platsen på annat sätt. Det är de faktiska omständigheterna – att affärsverksamhet bedrivs från platsen – som avgör om det finns ett fast driftställe.

Företag skulle i vissa fall kunna vara registrerade på annan ort än arbetsplatsen vilket kan vara ett problem och bör analyseras i samband med en växling.

¹⁸ Jag valde 2011 då finanskrisen inte beräknas påverka beloppet i så hög grad längre det året.



3.6 HUR SKULLE ETT SYSTEM DÄR KOMMUNERNA FÅR DEL AV DEN ALLMÄNNA LÖNEAVGIFTEN FUNGERA?

Den allmänna löneavgiften skulle till skillnad från skatteintäkter och kostnader inte vara föremål för utjämning i något utjämningsystem.

Intäkterna från den allmänna löneavgiften skulle endast gå till kommuner och inte regioner, då det ska ge incitament för kommunerna att arbeta med arbetsmarknadsfrågor. I och med att systemet skulle göras neutralt mellan kommuner och stat i samband med växlingen så innebär det inga direkta konsekvenser för vare sig staten eller kommunsektorn.

Statens andel av den allmänna löneavgiften skulle sänkas till 8,62 procent och de skulle få motsvarande lägre utgift inom utgiftsområden 25. Risken för staten skulle kunna vara att utgifterna för sjukförsäkringssystemet plötsligt rusar iväg, men i och med att flera av posterna inom arbetsgivaravgifterna inte motsvarar av utgifter för socialförsäkringar så torde det finnas ett stort utrymme kvar inom socialavgifterna att täcka detta.

För i stort sett alla enskilda kommuner skulle ersättningen med stor sannolik öka successivt över åren, mer i de kommuner som skapar nya arbetstillfällen än andra. Om 10 år beräknas kommunernas intäkter från den allmänna löneavgiften har ökat med 40 miljarder, från 75 miljarder till 115 miljarder. På samma sätt som när fastighetsavgiften infördes¹⁹ kommer vissa kommuner att vara vinnare.

Om en kommun plötsligt drabbas av en konkurs och lönesumman som tjänas in i kommuner minskar så skulle de också drabbas av att intäkten från den allmänna löneavgiften minskar jämfört med året innan. Å andra sidan fångar inkomstutjämningen upp den mesta av de lägre lönekostnaderna så intäkterna från skatter och bidrag skulle ändra bibehållas på en hög nivå.

En annan risk är att kommuner som succesivt tappar invånare och inte har samma möjligheter att skapa nya arbetstillfällen upplever sig som förlorare i ett system där det lönar sig att få till stånd en ökad lönesumma. Det är viktigt att dessa kommuner kan fångas upp på annat sätt via utjämningsystemet, dessutom har en hel del av kommuner med minskad befolkning fått ökade intäkter per invånare från fastighetsavgiften.

En fördel för sektorn är att de kommer att ha något större möjligheter än i dag att planera långsiktigt då en större del av intäkten skapas av kommunen själv och de är inte lika beroende av att statsbidragen ökar.

Det är samtidigt viktigt att staten finns kvar som en garant vid katastrofer, kriser och kraftiga konjunkturnedgångar. Staten har ett övergripande ansvar för att dämpa samhällets konjunktursvängningar. Detta sker till viss del genom automatiska stabilisatorer, såsom arbetslöshetsersättningar mm. Men det måste också ske genom diskretionär finanspolitik.

Rent praktiskt bör regelverket för när intäkterna ska tillfalla kommunerna fungera på samma sätt som för de vanliga skatteintäkterna där regeringen fastställer uppräkningsfaktorer för skatteunderlaget i samband med budgetpropositionen, vilket utgör grunden för de preliminära skatteintäkterna. Kommunerna får preliminära skatteintäkter som är baserade på prognoser och en slutavräkning görs efter att den slutliga skatten har fastställts. Om de slutliga skatteintäkterna är högre än de preliminära, betalas mellanskillnaden ut till kommunen. Om de slutliga intäkterna är lägre, återbetalar kommunerna mellanskillnaden.

¹⁹ Läs om effekterna efter införandet av fastighetsavgiften i nästa kapitel



När fastighetsavgiften infördes gjordes det med ett annat system²⁰ som gör att kommunerna har en stor och växande fordran på staten, som inte har motsvarande skuld till kommunerna i sina räkenskaper.

²⁰ LÄS MER I: STATEN OCH KOMMUNERNA BOKFÖR ENLIGT OLIKA REGELVERK, VILKET SKAPAR DIFFERENSER



4 Fastighetsavgift; En reform med goda ambitioner

Fastighetsavgiften flyttades till kommunerna för att ge dem incitament att bygga bostäder. Bostäder kan i sin tur bidra till ökad tillväxt. En välfungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är avgörande för produktivitet och tillväxt i hela ekonomin. För att matchningen ska fungera behöver människor kunna flytta dit arbetstillfällen och studier finns. År 2024 uppgav 148 kommuner att de hade bostadsbrist. Bostadsmarknadens funktionssätt är en viktig faktor för arbetskraftens rörlighet och för en funktionell arbetsmarknad.²¹

2008 infördes en reform som bland annat syftade till att skapa incitament för kommuner att bygga fler bostäder. Reformen gick ut på att införa en fastighetsavgift som kommunerna fick ta del av i samband med att fastighetsskatten avvecklades.

Fördelen med fastighetsskatt eller fastighetsavgift är att det är en skatt som är stabil och inte lättflyktig till andra orter eller länder, då fastighetens belägenhet är svår att påverka. Fastighetsavgiften är ett sätt för kommuner att även få ut skatt från fritidshusägare. På så sätt kan kommuner som har många fritidsboenden få finansiering för kostnader de har för infrastruktur mm som följd av att de har många fritidshus. Den kommunala fastighetsavgiften är trots namnet en statlig skatt, då den beslutas av staten och inte motsvaras av någon motprestation från den offentliga sektorn till den som betalar skatten. Fastighetsavgiften regleras i lag 2007:1398.

Införandet av fastighetsavgiften är ett exempel på en förändring som var finansiellt neutralt vid införandet mellan staten och kommunsektorn är fastighetsavgiften. Detta innebar att alla kommuner vid införandet fick samma intäkt; 1 315 kronor per invånare. Intäkten växledes mot att det generella statsbidraget minskades med 12,1 miljarder kronor, som alltså motsvarade 1 315 kronor per invånare. Det som växledes var samma summa per invånare per kommuner, även om staten naturligtvis fick in mer från kommuner med många fastigheter och höga taxeringsvärden. Den kommunala avgiften vid införandet var 0,75 procent av taxeringsvärdet på en enbostadsfastighet (villa) men avgiften begränsades av ett takbelopp som var 6 000 kronor per fastighet. För flerbostadshus var avgiften 0,4 procent av taxeringsvärdet, eller högst 1 200 kronor per lägenhet.

Kapitalvinstskatten, den som tidigare kallades reavinstskatten, vid försäljning av småhus och bostadsrätter höjdes vid införandet från 20 till 22 procent av vinsten, vilket på så sätt stärkte statens skatteinkomster. Möjligheten lades dock in att skjuta upp denna beskattning under vissa förutsättningar. Tidigare betalades en skatt på uppskoven som motsvarade cirka 0,5 procent av uppskovsbeloppet, men denna avvecklades från och med januari 2021.

4.1 KOMMUNERNAS INTÄKTER FRÅN FASTIGHETSAVGIFTEN – REGLERNA FÖRÄNDRADES SNABBT

Kommunerna har efter införandet fått mellanskillnaden mellan den ersättning som växledes vid införandet och ökningen av den årliga förändringen av kommunernas sammantagna taxerade uppgifter eller maxbeloppen (i de fall 0,75 procent av taxeringsvärdet är högre maxbeloppet)²². Maxbeloppet räknas årligen upp med

²¹ <https://www.regeringen.se/contentassets/f95ea38d4f914bf6acc8af3ec8b5e7c5/goda-mojligheter-till-okat-valstand-sou-202429/>

²² I vissa fall kan ersättningen till en kommun bli lägre, om fastigheter rivs eller taxeringsvärdena minskar.



inkomstbasbeloppet och är 10 074 kronor per fastighet år 2025. Den årliga ökningen tillfaller respektive kommun och läggs till det ursprungliga regleringsbeloppet (som ju var 1 315 kronor per invånare).

Trots att skatten är en kommunal fastighetsavgift så kommer inte hela skatten kommunerna tillgodo utan ett årligt belopp om 390 miljoner kronor betalas inte ut till kommunerna utan "har stannat kvar" i den statliga budgeten. Det är en kvarleva från införandet. Införandeåret var omläggningen neutral för kommunsektorn eftersom det generella statsbidraget drogs ner med ett belopp motsvarande den fastighetsavgift som betalades ut till kommunsektorn. Den slutliga fastighetsavgiften efter att deklarationerna var granskade blev dock 390 miljoner kronor högre än den avgift som betalades ut till kommunerna. Eftersom det bara är intäktsförändringarna mellan taxeringsåren som betalas ut till kommunerna tillsammans med schablonbeloppet från 2008 ligger de 390 miljoner kronorna kvar i statens budget.

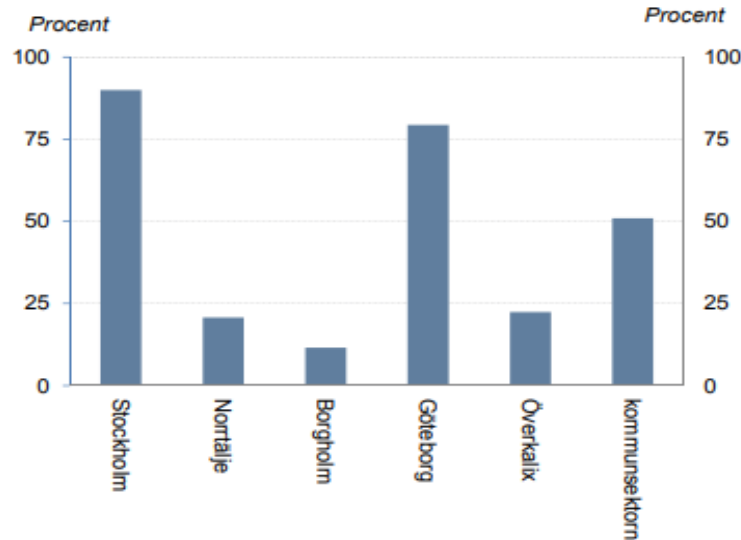
Tanken med fastighetsavgiften var att skapa kommunalt incitament – men detta kom snabbt att motverkas av flera begränsningar

Syftet med fastighetsavgiften var alltså att ge kommunerna incitament att bygga nya bostäder genom att förstärka ersättningen till kommunerna. Från och med 2010 kom även fastigheter med småhus som saknar byggnadsvärde att innefattas. Regeringen beräknade att kommunernas intäkter skulle öka med ytterligare 130 miljoner kronor på grund av denna förändring. Det innebar att statsbidraget minskades med motsvarande belopp, vilket motsvarar drygt 14 kronor per invånare, som drogs från de 1 315 kronor som växlades från början, och så fick kommunerna avgift även för dessa fastigheter.

Successivt infördes dock ett antal begränsningar av fastighetsavgiften. 2013 sänktes procentsatsen för flerbostadshus till från 0,4 till 0,3 procent. Den lägre beskattningen av flerbostadshus sänktes därmed ytterligare. Det generella statsbidraget höjdes då med 550 miljoner kronor, cirka 58 kronor per invånare, samma summa per invånare och kommun för att kompensera för den minskade avgiften för flerbostadshus. Förändringen påverkade alltså kommuner med en stor andel flerbostadshus negativt. Vi införande av fastighetsavgiften 2008 var över 80 procent av bostäderna i Stockholm flerbostadshus, medan exempelvis bara runt 10 procent var det i Borgholm.

Andel av befolkningen som bodde i flerbostadshus vid införandet av fastighetsavgiften 2008

I procent av befolkningen



Källa: SCB och ESV

En stor andel personer bor i flerbostadshus i storstäderna. Till följd av detta har storstäderna och många av de storstadstadsnära kommunerna påverkats negativt av sänkningen av fastighetsavgiften för flerbostadshus.

Det lades också in en begränsning av fastighetsavgiften för nybyggda fastigheter för de första 10 åren. Därefter kom ytterligare begränsningar och dagens regler, som gäller från 2013 innebär att fastighetsavgiften vid nybyggnation tagits bort för de första 15 åren. Nedsättningen av fastighetsavgiften för nybyggda bostäder utvidgades alltså genom att fastighetsavgiften sattes ned till noll i 15 år efter värdeåret. Statsbidraget till kommunerna ökades till följd av detta med 64 miljoner kronor per år. Men förändringen har minskat kommunernas inkomster från fastighetsavgiften både påtagligt och långsiktigt.

För hus med värdeår 2012 och senare betalas alltså inte längre någon fastighetsavgift de första 15 åren (därefter erläggs hel avgift). Denna förändring kan sägas ha motverkat hela syftet med reformen, dvs att ge kommuner incitament till att bygga fler bostäder. Kommunerna blev av med incitamentet att bygga bostäder för att staten i stället ville stimulera bostadsföretag och kommande bostadsköpare.

De förändringar som gjorts har rent ekonomiskt påverkat kommunerna väldigt olika. Sänkningen som kom 2013 för flerbostadshus har exempelvis främst kommit att påverka städer med en stor andel hyreshus.

Även andra avsteg från regelverket finns också som gör att fastighetsavgiften kan slå olika. För fastigheter på ofri grund och för hyreshus betalas en lägre fastighetsavgift, så kommuner med en hög andel tomträtter påverkas. En pensionär ska heller inte betala mer än 4 procent av sin inkomst i fastighetsavgift för sin permanentbostad, om den är ett småhus, så kommuner med en stor andel pensionärer med låg pension kan påverkas negativt relativt andra kommuner.

Riksrevisionen skrev i en granskning från 2022 att det är oklart vilket syfte den kommunala fastighetsavgiften har i rollen som kommunal intäktskälla. I rapporten anges att regeringen vid införandet sade att den skulle ge kommunerna incitament att



stimulera exempelvis bostadsbyggande, men att detta försvagats genom en utökad skattefrihet för nybyggda bostäder.²³

4.1.1 VID INFÖRANDET 2008 FICK VISSA KOMMUNER HÖGRE OCH ANDRA LÄGRE INTÄKT ÄN DEN VERKLIGA

När fastighetsavgiften infördes 2008 och det generella statsbidraget minskades ned 12,1 miljard konor, gjordes det genom att kommunernas intäkter från statsbidraget minskade med 1 315 kronor per invånare, lika i alla kommuner. De faktiska avgiftsinbetalningarna för fastigheterna i olika kommuner skilde sig dock kraftigt åt vid införandet.

I kommunen med lägst avgiftsinbetalningar, till följd av exempelvis låga taxeringsvärden var den faktiska inbetalningen från fastigheterna i kommunen till staten 440 kronor per invånare (dessa kommuner kan man alltså delvis säga tjänade på införandet) och i kommunen med högst inbetalning av fastighetsavgift var den 4 000 kronor per invånare, skillnaden berodde främst på skillnader i taxeringsvärdet på fastigheterna. I kommuner med högst avgiftsinbetalningar, främst storstäder och förortskommuner till storstäder utjämnades således två tredjedelar av intäkten bort, medan kommunerna som hade lägst avgiftsinbetalningar fick statsbidrag som var upp till tre gånger större än de faktiska avgiftsinbetalningarna. Detta kanske inte är så konstigt då man ville införa ett nytt system, men det säger ändå en del om hur mycket storstäder och förortskommuner bidrar till statens skatteinkomster, relativt mindre, glesa kommuner.

Skillnaderna i faktiska avgiftsinbetalningar per kommun är fortsatt stora. Det finns i huvudsak två förklaringar till varför intäkterna utvecklas olika. Dels ser bostadsbestånden olika ut i olika kommuner dels varierar den andel av bostadsbeståndet som är belagd med den maximala fastighetsavgiften. För vissa kommuner spelar även värdeförändringar på bostadsmarknaden en stor roll. Generellt sett har intäkterna utvecklats starkt i kommuner som har många fritidshus och/eller många småhus för permanentboende, då dessa låg under taket för maxbeloppet vid införandet och har alltså ökat i takt med taxeringsvärdena ända tills de slagit i taket. I kommuner med en stor andel lägenheter har fastighetsavgiften utvecklats svagt. Även om bostäder har byggts är det alltså först på väldigt lång sikt som kommunernas intäkter påverkas. Om en bostad rivs påverkas däremot intäkten negativt redan påföljande taxeringsår. Det märkliga är att trots detta, har intäkterna utvecklats starkare i de kommuner som har minskat sitt bostadsbestånd. Det beror på att i storstadsregionerna påverkas inte intäkterna särskilt mycket av förändrade taxeringsvärden eftersom en så stor andel av fastighetsägarna redan betalade den maximala avgiften när reformen infördes, och även om de byggt mycket nya bostäder under senare delen av 2010-talet, så tar det så lång tid att få någon fastighetsavgift så det har ännu inte märkts på intäktsmassan. Totalt sett har storstadsregionernas intäkter därför främst påverkats av förändringar av inkomstbasbeloppet.

4.1.2 STORSTÄDERNA HAR FÖRLORAT OCH MINDRE KRYMPANDE KOMMUNER VUNNIT PÅ FASTIGHETSAVGIFTEN

År 2025 beräknas den utbetalning som görs till kommunerna vara drygt 22 miljarder kronor, att jämföra med de 12 miljarder som skatteväxlades 2008. Sedan införandet har vissa kommuner trots avgiftsbefrielsen de första 15 årens avgiftsfrihet fått rejäla tillskott från fastighetsavgiften, inkomsten har i några kommuner ökat med flera hundra procent, medan fastighetsavgiften i andra kommuner, främst många kommuner i

²³ RIR 2022:1

https://www.riksrevisionen.se/download/18_2008b69c18bd0f6ed3f2ea6c/1644843991599/RiR_2022_1_webb.pdf



storstadsområdena, i stort sett inte ökat alls i kronor per invånare. Omräknat i fasta priser har mer än 100 kommuner fått en minskad intäkt från fastighetsavgiften i kronor per invånare. Skälet är att värdet på fastigheterna i många av dessa kommuner redan var högre än gränsvärdet för taxeringen vid införandet och att avgiften begränsas av ett takbelopp. Dessutom beror den låga ökningen per invånare på att befolkningen ökat i många av dessa kommuner och trots att det byggts många bostäder har intäkten inte ökat i samma takt till följd av de 15 avgiftsfria åren.

Störst ökning av inbetalda avgifter har små och krympande kommuner såväl räknat i kronor som i kronor per invånare. Lägst ökning mätt i kronor har flera storstäder.

Antalet invånare per bostad skiljer sig också åt mellan kommunerna. I några kommuner i storstäderna är trångboddheten ofta större och det finns få fritidshus och hus som ingen bor i. Har kommunen dessutom byggt många bostäder de senaste 15 åren har de inte fått någon fastighetsavgift för dessa bostäder ännu. Mätt i kronor per invånare i löpnade priser har fastighetsavgiften ökat, men mätt i kronor per invånare i riket har den minskat, främst som en följd av snabb ökning av invånarantalet och den 15 åriga eftersläpningen, samt att många fastigheter vid införandet hade taxeringsvärden över maxnivån för fastighetsavgift, och har de alltså inte kunnat öka i takt med nya fastighetstaxeringar. En viktig förklaring till förändringen mellan kommunerna är antalet fritidshus, som varierar mycket mellan kommunerna. Det gör att invånarantalet per bostad blir särskilt lågt i vissa turistkommuner.

Den relativt sett låga fastighetsavgiften på flerbostadshus, som dessutom sänkts har också betydelse. Byggandet av lägenheter är främst koncentrerat till storstadsområdena, medan villorna främst finns i regionerna längre utanför storstäderna, vilket även gäller nybyggnation. Exempelvis stod Stockholm för nästan 50 procent av tillskottet av lägenheter i flerbostadshus som byggdes 2018. Samtidigt har knappt två tredjedelar av villorna byggts utanför storstadsområdena.²⁴

Riksrevisionen granskade systemet med fastighetsavgifter 2022 och kunde konstatera att fram till 2019 hade totalintäkterna i 11 procent av kommunerna (31 stycken) minskat i reala termer.²⁵ Och över 60 kommuner hade fått minskad fastighetsavgift i kronor per invånare sedan införandet.

Efter 2025 års utbetalning beräknas runt 100 kommuner ha fått en real minskning av fastighetsavgiften per invånare sedan införandet. Det framkommer om man jämför kostnadsökningstakten för kommunerna med kostnadsindex PKV (Prisindex Kommunal Verksamhet), och kommunernas utbetalningar av fastighetsavgiften vid införandet jämfört med prognosen för 2025 års utbetalning.

Fastighetsavgiften i kronor beräknas vara totalt sett 84 procent högre vid 2025 års prognostiserade utbetalning än den var vid införandet. Men många kommuner med få invånare har fått en betydligt större ökning än den totala ökningen. Fastighetsavgiftens ökningstakt på 84 procent kan jämföras med pris- och löneökningen som varit på 65 procent sedan 2008. Så den reala ökningen är totalt sett större än pris- och löneökningen, men extremt ojämnt fördelad mellan kommunerna. Fem kommuner har till och med en nominell minskning av inkomsten från fastighetsavgiften per invånare, cirka 100 kommuner har en real minskning per invånare samtidigt som några kommuner får enligt prognosen en ökning på 1000 procent av fastighetsavgiften per invånare efter 2025 års utbetalning.

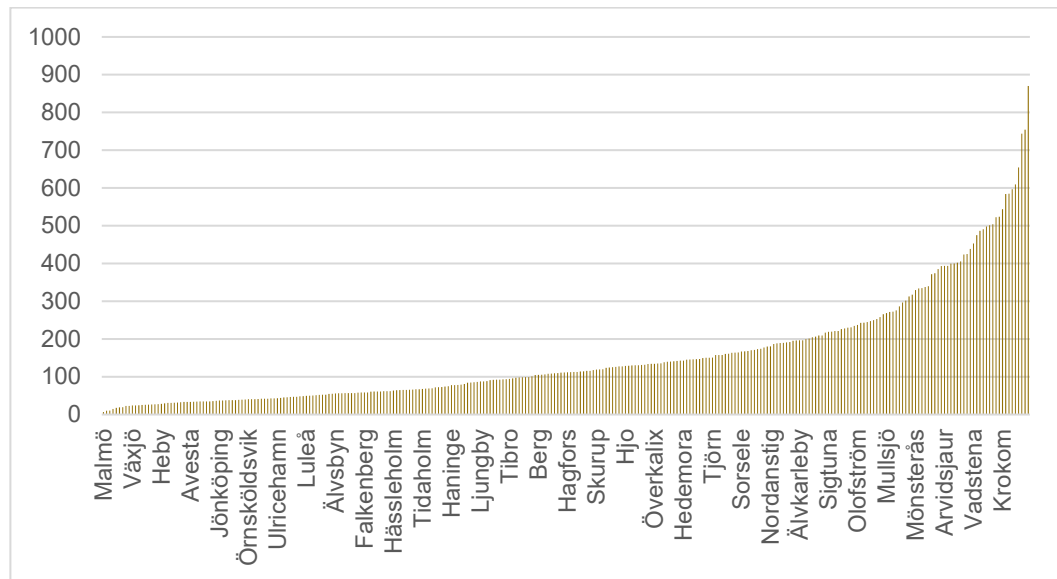
²⁴ RIKSGÄLDEN | BOSTADSPRISERNAS UTVECKLING – MÅRTEN BJELLERUP OCH LINA MAJTORP 2019

²⁵ Statens finansiering av kommunerna, Riksrevisionen 2022:1



Diagram xx Fastighetsavgiftens ökning mellan basvärdet vid införandet och prognosen för utbetalningen 2025

I procent, löpande priser

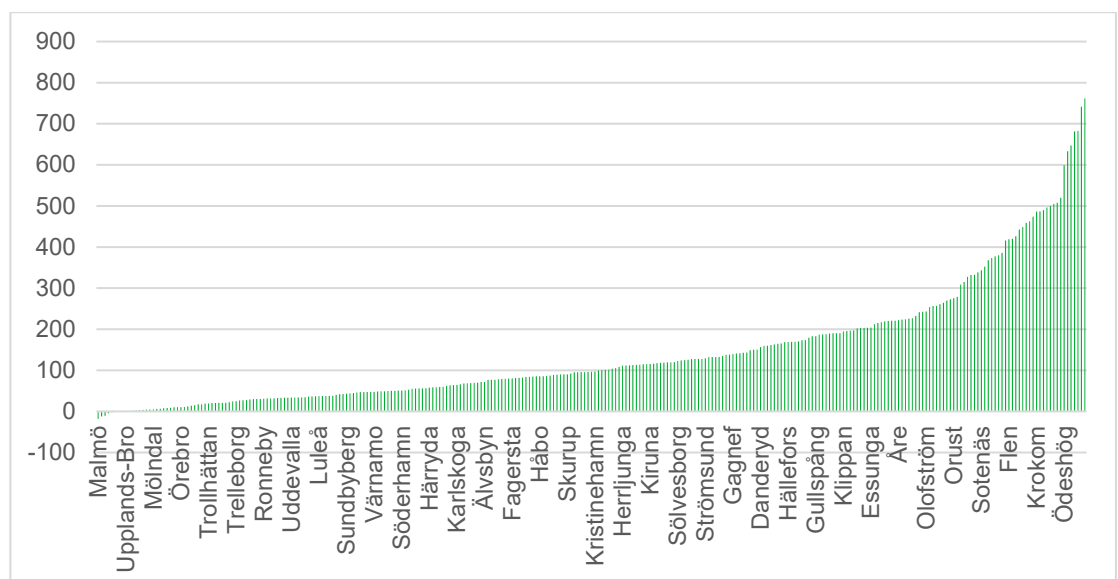


Källa: Statistiska Centralbyrån och Sveriges Kommuner och regioner

De procentuella skillnaderna mellan kommunernas fastighetsavgift är stor, främst har turistkommuner som vid ingången av införandet hade låga taxeringsvärden på fritidshus blivit se stora vinnarna. Kommuner med en stor andel hyresrätter med höga taxeringsvärden vid införandet är de som haft sämst utveckling, tillsammans med kommuner som har taxeringsvärden under takbeloppet och en långsam utveckling av fastigheternas taxeringsvärden.

Diagram xx Fastighetsavgift ökning av utbetalningen per invånare skillnad mellan basvärdet vid införandet och 2025 års prognos

I procent per invånare, löpnade priser



Källa: Statistiska Centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner



I kronor per invånare i löpande priser beräknas fem kommuner, Malmö, Stockholm, Göteborg, Västerås, Helsingborg och Nacka ha minskat utbetalningen av fastighetsavgiften per invånare år 2025, jämfört med basvärdet vid införandet som var 1 315 kronor per invånare. Skälet är både att dessa kommuner har ökat sitt invånarantal, har en stor andel flerbostadshus där fastighetsavgiften sänkts, kombinerat med att många av fastigheternas taxeringsvärden låg över takbeloppet vid införandet, att kommunerna inte fått tillgodoräkna sig fastighetsavgift för det som byggts från och med 2012 samt att de kan ha relativt många boende per fastighet. Detta kan jämföras med exempelvis turistkommunerna som till följd av fritidshus har få invånare per fastighet, vilket gör dem till stora vinnare samtidigt som vissa kommuner har minskat antalet invånare. I fasta priser, (deflaterat med kommunsektorns prisindex PKV) har över 100 kommuner fått minskad fastighetsavgift per invånare. (I diagrammet är kommunerna Dorotea, Ydre och Ragunda inte med, deras ökning är var över 1000 procent per invånare – ett skäl är en kombination av minskat antal invånare, ökade taxeringsvärden och få boende per fastighet)

4.2 STATEN OCH KOMMUNERNA BOKFÖR ENLIGT OLIKA REGELVERK, VILKET SKAPAR DIFFERENSER

En utmaning med fastighetsavgiften är också skillnader i redovisningsregler mellan staten och kommunsektorn. Kommunernas redovisning regleras i LKBR (redovisningslagen för kommunsektorn) och ska följa bindande tolkningar av lagen från RKR (rådet för kommunal redovisning). Enligt dessa regelverk och tolkningar ska intäkter från fastighetsavgiften redovisas i samband med att det finns en årlig prognos för fastighetsavgiften, prognosen bygger på årets taxeringsvärden och maxbelopp. I och med att kommunerna bokför detta som en intäkt uppstår en fordran på staten för mellanskillnaden mellan den prognostiserade fastighetsavgiften för året och den definitiva fastighetsavgiften²⁶. Denna fordran växer successivt varje år, i takt med ökade taxeringsvärden, maxbelopp och fler bostäder (det är sällan fastigheter rivs). Fastighetsavgiften slut-regleras årligen i samband med deklarationen, som granskas och godkänns, normalt sett i november, året efter redovisningsåret. Staten har dock inte motsvarande skuld i sin bokföring utan statens inkomst och utgift till kommunerna redovisas först i samband med att deklarationerna är granskade, alltså när beloppen är definitiva.

4.3 STATLIG FASTIGHETSSKATT

Statlig fastighetsskatt betalas för obebyggda tomter, ej färdigställda småhus samt fastigheter som används till annat än bostäder. Statens intäkter för den statliga fastighetsskatten är knappt en miljard kronor. Skattens nivå på fastighetsavgiften beror på fastighetens syfte och varierar mellan 0 – 1 procent av taxeringsvärdet. Skattesatsen varierar beroende på vad det är för slags fastighet. Till exempel uppgår skattesatsen på industrifastigheter till 0,5 procent. För obebyggd tomtmark och småhus under nyuppförande (inklusive tomtmarken) uppgår skattesatsen till 1,0 procent av taxeringsvärdet. Fastighetsskatt för vattenkraftverk togs tidigare ut med 1,6 procent av taxeringsvärdet till och med inkomståret 2018, sedan har fastighetsskatten för dessa successivt sänkts till 0,5 procent.

För värmekraftverk tas fastighetsskatt också ut med 0,5 procent av taxeringsvärdet. För vindkraftverk tas en fastighetsskatt ut på 0,2 procent av taxeringsvärdet.

I en utredning "Värdet av vinden" som presenterades 2023 föreslogs att tillräckliga incitament för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkan till vindkraft bara kunde

²⁶ Vad intäkten från fastighetsavgiften de facto blir, är klart först när alla deklarationer är slutgodkända. Normalt sett i november, året efter taxeringsåret.



uppnås genom att kommunerna fick intäkter från land- och havsbaserad vindkraft. Sådana intäkter föreslogs åstadkommas genom statlig finansiering eller beskattning. Detta var dock, utifrån de direktiv som utredningen fått inte möjligt för utredningen att föreslå. Utredaren föreslog därför att frågan om kommunernas incitament att bygga vindkraftverk skyndsamt skulle beredas vidare inom Regeringskansliet.²⁷

Fastighetsskatten på vindkraftverk planeras att höjas till 0,5 procent från och med år 2026. År 2025 får kommuner som tillåter eller har vindkraftverk ett statligt stöd, där det totala anslaget i budgeten är 340 miljoner kronor. Detta stöd ska fungera som ett incitament för kommuner att tillstyrka ny vindkraft och kompensera de som redan har vindkraftverk.

I utredningen "Värdet av vinden" föreslogs vidare att en andel av en vindkraftsparks intäkter varje år ska gå till lokalsamhällets utveckling. Förslaget gällde både land- och havsbaserade parker. Förslaget var också att närboende varje år under verkets livstid skulle få rätt till en andel av verkets intäkt. Storleken på andelen var tänkt att bero avståndet mellan bostaden och verket. Ersättningen skulle enligt utredningen motsvara vad fastigheten hade varit värd, om parken inte hade uppförts.

I de andra nordiska länderna får kommunerna fastighetsskatt för vindkraftverk.

4.4 VARFÖR ÄR BOSTADSBYGGANDE VIKTIGT FÖR TILLVÄXTEN?

Varför är det då viktigt med bostäder där arbetstillfällena finns? Som tidigare nämnts är produktivitet och ekonomisk tillväxt är nära sammankopplade. En ökad produktivitet, det vill säga att producera mer per resursinsats (som arbete eller kapital), är en viktig drivkraft för ekonomisk tillväxt. Genom att arbeta mer effektivt kan företag och nationer producera mer varor och tjänster, vilket leder till högre levnadsstandard och välbefinnande.

En välfungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är avgörande för produktivitet i hela ekonomin. För att matchningen ska fungera behöver människor kunna flytta dit arbetstillfällena och studier finns. År 2024 uppgav 148 kommuner att de hade bostadsbrist²⁸. Bostadsmarknadens funktionssätt är en viktig faktor för arbetskraftens rörlighet och för en funktionell arbetsmarknad.²⁹

När efterfrågan på bostäder är större än utbudet ökar priserna. För Sveriges del finns indikationer på att relativt höga bostadspriser i Stockholmsområdet är associerade med en minskad total geografisk arbetskraftsmobilitet till regionen. De negativa effekterna av höga bostadspriser kompenseras delvis, men inte fullständigt, av en ökad pendling till Stockholm. Effekten verkar vara större för unga personer som generellt sett är den mest rörliga gruppen.³⁰

Bostadsmarknadens förutsättningar påverkar också indirekt Sveriges dragningskraft för internationella forskare och studenter. Höga bostadskostnader och svårigheter att hitta lämpligt boende kan avskräcka dessa grupper från att välja Sverige som studie- och arbetsplats. Detta kan påverka Sveriges förmåga att positionera sig som en attraktiv kunskapsnation och begränsa tillgången på global talang som bidrar till akademiska och forskningsmässiga framgångar, vilket i sin tur är viktiga drivkrafter för produktivitet.³¹

Det är med andra ord viktigt att bostäder byggs, men av väsentlig betydelse är också var bostäderna byggs. Bostadsbyggandet måste ske på platser där det finns högproduktiva arbetstillfällena, dvs främst kring storstadsområdena, just därför borde det

²⁷ SOU 2023:18 "Värdet av vinden"

²⁸ Boverkets bostadsmarknadsenkät via Kolada

²⁹ Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:65

³⁰ The urban wage premium and spatial sorting on observed and unobserved ability Eliasson och Westerlund, 2022.

³¹ Produktivitetskommissionens delbetänkande: Goda möjligheter till ökat välbefinnande, SOU 2024:29



finnas ekonomiska incitament för dessa kommuner att öka bostadsbyggandet. Men dessa kommuner varit de största förlorarna på fastighetsavgiften sedan införandet, trots att de varit dessa kommuner som i första hand bidragit till bostadsbyggandet.

4.5 FASTIGHETSSKATT I ANDRA LÄNDER

I de allra flesta länder är fastighetsskatten kommunal, det är också kommunerna som i de flesta fall beslutar om nivån på fastighetsskatten, inom vissa ramar, detta ger kommunerna incitament att bygga bostäder.

I Norge kallas fastighetsskatt för "eiendomsskatt". Den tas ut av kommunerna på fastigheter som finns i kommunen och baseras på fastighetens taxeringsvärde, som är en del av marknadsvärdet. Kommunen själv väljer själva nivån på fastighetsskatten, men det finns riktlinjer och tak för hur hög skatten kan vara. Vissa kommuner har valt att inte ta ut fastighetsskatt alls, eller har undantag för vissa typer av fastigheter. Skattesatserna varierar mellan olika kommuner, men ligger vanligtvis mellan 0,2% och 0,7% av taxeringsvärdet.

I Danmark beskattas fastigheter genom en kombination av statlig fastighetsvärdeskatt och en kommunal fastighetsskatt (grundskyld). Grundskyld betalas årligen till den kommun där fastigheten är belägen. Den kommunala fastighetsskatten (tomtskatten) beräknas på tomtens värde och nivån fastställs av kommunen. Den betalas i samband med inkomstskatten (eller via inbetalning om man bor utanför Danmark.)

Den danska fastighetsvärdeskatten baseras på fastighetens värde och betalas årligen och är 0,51 procent av värdet på en fastighet upp till 9 200 000 danska kronor och 1,4 procent av värdet överstigande 9 200 000 danska kronor. Fastighetsvärdeskatt tas ut på både danska fastigheter och fastigheter som ägs av danskar men bor i ett annat land.

I Finland baseras fastighetsskatten på beskattningsvärdet på fastigheten och på den procent som kommunen fastställt. Den allmänna fastighetsskatten för byggnader ligger mellan 0,93 – 2,00 procent. Den tas ut av Skatteförvaltningen som redovisar fastighetsskatten till den kommun som fastigheten är belägen i.

Spanien har också en kommunal fastighetsskatt som även kallas för IBI-skatt, Den beräknas på bostadens taxeringsvärde. En normal fastighetsskatt på en bostad i Spanien ligger på mellan 200 och 1 000 euro/år. Även i exempelvis **Tyskland och Storbritannien** finns kommunala fastighetsskatter där kommunerna bestämmer nivån.

4.6 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRING AV FASTIGHETSAVGIFTEN

Man skulle kunna tänka sig att svenska kommuner, på samma sätt som i många andra länder ges möjlighet att själva besluta om fastighetsskattens storlek (med vissa begränsningar) detta är dock en relativt stor förändring av systemet vilket innebär att den kan vara svår att genomföra.

Det är tydligt att de regler som syftade till att ge kommunerna incitament till att bygga bostäder inte har fyllt sitt syfte i och med de förändringar som genomförts. Det är väldigt oklart hur förändringen med 15 skattefria år påverkat bostadsbyggandet. Någon analys av effekterna har inte gjorts. En fundering är om fastighetsbranschen verkligen påverkats positivt av utebliven fastighetsavgift de första 15 åren och att de av detta skäl har byggt fler bostäder, jämfört med systemet när kommunerna hade större incitament att tillskapa bostäder. Det är ju främst är de boende som påverkats av den uteblivna fastighetsavgiften i form av lägre avgifter, hyror eller driftkostnader.

Sammanfattningsvis kan sägas att storstäder och storstadnära kommuner har förlorat till följd av den förändrade konstruktionen med fastighetsavgiften, trots att det främst är dessa kommuner som byggt flest bostäder. Fastighetsavgiften har totalt sett beräknats



ökat med 84 procent efter 2025 års utbetalning jämfört med införandet, dvs en högre ökningstakt än kommunsektorns pris- och löneökningar ändå har runt 100 kommuner fått en real urholkning av fastighetsavgiften per invånare sedan införandet. Utjämningskommittén "Nätt och jämnt" konstaterade i sitt betänkande att skillnaderna mellan hur mycket kommunerna får i fastighetsavgift är stora, men kommittén lade inget förslag till förändring.

För att stödja kommuner som genom ökat bostadsbyggande skapat möjligheter till tillväxt vore det rimligt att fastighetsavgiften återgår till det ursprungliga system som gällde vid införande. En successiv förkortning av de 15 år, dvs den tid som gäller innan fastighetsavgift ska erläggas efter nyproduktion, skulle skapa bättre förutsättningar för de kommuner som byggt många bostäder och jämna ut skillnaderna mellan kommunernas intäkter från fastighetsavgiften.

4.7 HUR MYCKET MER SKULLE FASTIGHETSAVGIFTEN GE MED DE URSPRUNGLIGA REGLERNA?

Totalt finns det cirka 5,2 miljoner bostäder i Sverige, varav ungefär hälften är flerbostadshus. Enligt Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttas finns det i Sverige nästan 2,5 miljoner lägenheter i flerbostadshus. Dessa inkluderar både bostadsrätter och hyresrätter. För dessa lägenheter betalas drygt 4 miljarder i fastighetsavgift. Det baseras på att avgiften 2025 för flerbostadslägenheter är 0,3 procent av taxeringsvärdet alternativt betalas maxbeloppet, som är 1 724 kronor per lägenhet. Med regeln om en tillbakagång till den tidigare nivån på fastighetsavgiften som motsvarade 0,4 procent av taxeringsvärdet, och ett takbelopp som procentuellt sett skulle vara lika mycket högre skulle intäkterna från fastighetsavgiften för flerbostadshus år 2025 vara 1,3 miljarder högre.

Mellan 2013 och 2024 har totalt nästan 900 000 bostäder påbörjats byggas i Sverige, drygt 70 procent av dessa är i flerbostadshus, enligt Byggföretagen³². För dessa har ingen fastighetsavgift alls betalats. Om fastighetsavgift hade erlagts för dessa enligt nuvarande regler om 0,3 procent av taxeringsvärdet skulle fastighetsavgiften för dessa flerbostadshus ge drygt en miljard mer i fastighetsavgift 2025. Med den ursprungliga regeln 0,4 procent av taxeringsvärdet skulle i avgiften för de "nybyggda" fastigheterna i stället vara 1,4 miljarder år 2025.

För de småhus som byggts mellan 2013 och 2024 motsvarar den fastighetsavgift som dessa hus är befriade från de första 15 åren cirka 2,4 miljarder kronor år 2025.

Sammantaget skulle alltså fastighetsavgiften för den nyproduktion som genomförts sedan 2013 med de ursprungliga reglerna alltså vara 3,8 miljarder högre än dagens. I absoluta tal är det de största kommunerna som byggt flest nya bostäder, vilket innebär att dessa kommuner är de som skulle fått in betydligt högre fastighetsavgift med det ursprungliga regelverket.

Mellan 2020 och 2024 stod kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö för knappt en fjärdedel (23 procent) av alla färdigställda bostäder. Till detta kommer kranskommunerna kring storstäderna. Sammantaget har mer än hälften av bostadsbyggandet skett i storstäderna med förorter.

4.8 EFFEKT FÖR STOCKHOLMS LÄNS KOMMUNER MED DE FÖRÄNDRADE REGELVEKET RELATIVT DE URSPRUNGLIGA

I Stockholm län bodde 1,5 miljoner personer i flerbostadshus år 2024 och i varje lägenhet bor i snitt 1,9 personer³³. År 2024 fanns nästan 800 000 flerbostadslägenheter

³² <https://byggforetagen.se/statistik/bostadsbyggande-2/>

³³ Statistiska Centralbyrån (statistikdatabasen)



i länet, vilka länets kommuner får fastighetsavgift som motsvarar knappt 1,3 miljarder kronor för. Om fastighetsavgiften skulle vara de ursprungliga 0,4 procent i stället för dagens 0,3 procent så skulle fastighetsavgiften vara drygt 400 tkr högre per år i länet för dessa bostäder.

Sedan 2013 har det byggts cirka 150 000 bostäder i länet. Sedan dessa har byggts har kommunerna i Stockholms län inte fått fastighetsavgift för dessa. I genomsnitt har kommunernas uteblivna fastighetsavgift varit 1,2 miljarder årligen för dessa lägenheter. Sammantaget blir det 1,6 miljarder per år i lägre fastighetsavgift för Stockholms läns kommuner, vilket är mer än 40 procent av hur det påverkat riket. Skillnaden består i högre bostadsbyggnadstakt och större andel fastigheter.

Sammantaget kan konstateras att; ackumulerat mellan 2013 och 2025 har kommunerna i Stockholms län i 2025 års prisnivå fått nästan 21 miljarder mindre i fastighetsavgift till följd av de ändrade regelverken som innebar en lägre avgift för flerbostadshus och utebliven avgift de 15 år första åren, än de skulle ha fått med de ursprungliga reglerna.

4.9 SAMMANFATTANDE SLUTSATS GÄLLANDE FASTIGHETSAVGIFTEN

Sammantaget borde det vara rimligt att återgå till det ursprungliga regelverket som gällde vid införandet av fastighetsavgiften. En ökning av avgiften från 0,3 till 0,4 procent av taxeringsvärdet för flerbostadshus skulle för en normalstor lägenhet ge en hyra som är 48 kronor högre i månaden jämfört med dagens regelverk. Ett successivt införande av fastighetsavgift med ett år i taget de första 15 åren skulle vara rimligt för nybyggda bostäder. Förslaget skulle kunna kombineras med andra lättnader på bostadsmarknaden, för bostadsföretag eller för boende. Det kan handla om lägre amorteringstakt eller liknande.