

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Kommunenheten

Diarienummer Fi2026/00577

Remissyttrande över betänkandet **Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser**

Pensionärernas riksorganisation, PRO, är Sveriges största pensionärsorganisation med cirka 250 000 medlemmar. Vi har av Finansdepartementet beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på betänkandet **Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser** (SOU 2026:20). PRO tackar för möjligheten att yttra sig över betänkandet.

Inledande synpunkter

PRO vill inledningsvis understryka att kommunalskatten är grunden för finansieringen av den välfärd som alla i Sverige har rätt till – oavsett ålder, inkomst eller bakgrund. Kommuner och regioner finansierar äldreomsorgen, hälso- och sjukvården och en rad andra tjänster som är centrala för pensionärers vardag och välbefinnande. PRO värnar om en solidariskt finansierad välfärd av hög kvalitet som förutsättning för jämlikhet och ett gott liv för äldre.

Det är mot den bakgrunden PRO läser betänkandets förslag om åtgärder för att ge incitament till lägre kommunal-skattesatser. Enligt PRO:s förmenande kan en diskussion om skatteuttaget inte skiljas från diskussionen om välfärdsåtagandena. Vi ser en risk att betänkandets förslag, om de genomförs, riskerar att i praktiken begränsa kommuners och regioners möjligheter att finansiera nödvändig välfärdsverksamhet.

Utredningen konstaterar att kommunerna i stor utsträckning undviker att höja skattesatserna, och att medelskattesatsen i kommunerna i princip har legat oförändrad under de senaste 25 åren. Problembilden framstår mot den bakgrunden som oklar. PRO anser att det måste finnas stark evidens för att ett problem föreligger innan lagstiftaren inför inskränkningar i kommunernas och regionernas grundlags-skyddade beskattningsrätt. Denna tillräckliga evidens saknas i betänkandet enligt PRO:s bedömning.

PRO vill understryka att det är fullt rimligt att nya behandlingsmetoder i sjukvården leder till en dyrare sjukvårdsverksamhet med ökat finansieringsbehov och höjd skatt som följd. Diskussionen om

detta bör föras inom ramen för den regionala demokratin och med sjukvårdens professioner. Det är inte lämpligt att staten motverkar möjligheten att finansiera en förbättrad sjukvård i regionerna.

PRO skulle gärna se en debatt om vikten av en äldreomsorg av högre kvalitet i kommunerna och låta väljare och kommunpolitiker ta ställning till om att finansiera sådana förbättringar, eventuellt genom högre kommunalskatt. Inte heller en sådan utveckling bör motverkas av riksdagen genom lagstiftning.

Genom de kommunala och regionala pensionärsråd som finns i de flesta kommuner och regioner tar PRO aktiv del i diskussionen om välfärd och finansiering. PRO:s uppfattning är att det demokratiska ansvaret i kommuner och regioner bör värnas avseende mandat och representation. Vi ser en risk att utredningens förslag istället innebär motsatsen.

PRO vill framhålla att betänkandets analys i liten utsträckning beaktar den äldre befolkningens behov. Äldreomsorgens finansiering och kvalitet berörs knappt, trots att detta är en av de mest angelägna välfärdsfrågorna inför kommande decennier.

Yttrande över utredningens resonemang och förslag

Skattebroms och skattesänkingsbidrag (avsnitt 8.1.1)

PRO avstyrker förslaget om skattebroms och skattesänkingsbidrag.

Utredningen föreslår att kommuner och regioner som höjer sin skattesats ska betala en avgift (skattebroms) och att kommuner och regioner som sänker sin skattesats ska erhålla ett bidrag (skattesänkingsbidrag). PRO anser att detta förslag är problematiskt av flera skäl.

Förslaget innebär ett påtagligt ingrepp i det kommunala självstyret och inskränker den grundlags-skyddade beskattningsrätten. Utredningen redovisar själv en ingående proportionalitetsbedömning och konstaterar att detta ytterst är en politisk fråga för riksdagen. PRO anser att proportionalitets-principen i detta fall talar mot att förslaget genomförs. De kommuner och regioner som verkligen behöver höja skatten – för att klara exempelvis ökade kostnader inom äldreomsorgen eller sjukvården – skulle straffas ekonomiskt. En skattebromsavgift riskerar att tvinga kommuner och regioner att höja skatten mer, eller skära i verksamheten, för att kompensera för avgiften. Det drabbar i första hand dem som är beroende av den offentliga servicen.

Även om förslaget är godtagbart ur strikt konstitutionell synvinkel innebär det en tydlig centralisering av makt till riksdagen från den kommunala och regionala demokratin. Eftersom PRO är en aktiv och konstruktiv del av den demokratiska processen på lokal och regional nivå anser vi inte att det är en önskvärd utveckling.

Utredningen konstaterar att erfarenheterna från 1990-talets skattebroms visar att effekten kan avta över tid, och att den danska modellen visar liknande tendenser. Det saknas övertygande evidens för att ett skattebromssystem varaktigt håller nere skattesatserna. Mot bakgrund av utredningens rättsliga och demokratiska invändningar, och den svaga evidensen för effektivitet, bör förslaget inte genomföras.

PRO vill särskilt framhålla att förslaget inte beaktar de ökade behov av kommunal finansiering som följer av den demografiska utvecklingen. Andelen äldre i befolkningen ökar snabbt. Behovet av hemtjänst, särskilt boende och sjukvård kommer att växa. Att i det läget straffa kommuner och regioner som tvingas anpassa sina intäkter till dessa behov framstår som oskäligt.

Jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning (avsnitt 8.1.2)
PRO *avstyrker* förslaget om att frikoppla de statliga skattereduktionerna från kommunala skattesatsförändringar.

Utredningen föreslår att jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska beräknas utifrån 2026 års skattesatser och att förändringar i kommunala skattesatser framöver inte ska påverka storleken på dessa statliga skattereduktioner. Syftet är att göra kommunala skattehöjningar mer kännbara för enskilda skattebetalare.

PRO noterar att förslaget om att frikoppla jobbskatteavdraget från kommunala skattesatser i praktiken innebär att kommuninvånarnas faktiska skatteuttag ökar i ännu större utsträckning om kommunen höjer skattesatsen, och minskar mer om kommunen sänker. Konsekvenserna för pensionärer är emellertid begränsade i detta avseende, eftersom pensionärerna typiskt sett får huvuddelen av sin inkomst från pension som inte omfattas av jobbskatteavdrag. Vad gäller skattereduktionen för aktivitetsersättning gör förslaget dock skillnad även för en grupp som PRO organiserar.

PRO:s principiella hållning är att skattesystemet har blivit onödigt komplicerat och svåröverblickbart genom införandet av jobbskatteavdrag som bara träffar viss inkomst och det åldersbundna förstärkta grundavdraget för äldre. Vår uppfattning är att dessa avdrag bör mönstras ut till förmån för ett system där skattskyldiga betalar samma skatt oavsett inkomstslag och ålder.

PRO noterar att utredningen kommer fram till att den i avsnittet beskrivna effekten troligtvis inte påverkat kommunernas eller regionernas val av skattesatser i någon större utsträckning hittills. Vi har svårt att se behovet av den föreslagna åtgärden. Den oförutsedda effekten av införandet av jobbskatteavdrag kan enklast omintetgöras genom att jobbskatteavdraget avvecklas till förmån för ett enklare skattesystem.

Krav på effektivitet och plan för skattesatsnivå (avsnitt 8.2.1)

PRO *avstyrker delvis* förslaget att införa krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån.

Utredningen föreslår att det i kommunallagen ska införas ett krav på att kommuner och regioner eftersträvar hög effektivitet i sin verksamhet, samt att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska innehålla en plan för skattesatsnivån.

Vi vill betona att effektivitet aldrig får bli ett redskap för att motivera neddragningar i äldreomsorg och sjukvård. Om regeringen går vidare med förslaget är det angeläget att effektivitetsbegreppet i lagstiftningen ges en tydlig precisering som inkluderar kvalitet och tillgänglighet i välfärdstjänsterna, och inte enbart handlar om kostnadsminimering. Äldre personer har rätt till omsorg och vård av god kvalitet och kommunerna måste ges förutsättningar att leva upp till detta.

PRO ser ett problem med att införa det föreslagna effektivitetskravet i kommunallagen då detta krav i värsta fall kan motverka måluppfyllelsen i andra delar av den kommunala verksamheten. Det vore mycket olyckligt om ett effektivitetskrav bidrar till att sänka ambitionsnivån och devalvera kravet i kommunen att nå mål avseende välfärden.

PRO ser positivt på krav på transparens och genomtänkt planering i kommunal verksamhet. Att kräva att kommuner och regioner redovisar hur de tänker kring skattesatsnivåerna är rimligt.

Skyldighet att motivera skattehöjningar (avsnitt 8.2.2)

PRO *har inget att erinra* mot förslaget om skyldighet att motivera höjning av skattesatsen, men vi vill att förslaget kompletteras.

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska vara skyldiga att i budgeten redovisa en motivering till en höjd skattesats. Det är rimligt att kommun- och regionpolitiker tydligt redovisar skälen för viktiga förslag, såsom en höjning av skattesatsen.

Att utredningen föreslår krav på att skattehöjningar ska motiveras men inte motsvarande krav vid skattesänkningar framstår emellertid som obalanserat. Om regeringen går vidare med förslaget bör det utformas likformigt så att även skattesänkningar behöver motiveras.

Justerat nyckeltal för skattesatser (avsnitt 8.2.3)

PRO *har inget att erinra* mot förslaget om ett standardiserat nyckeltal för justerad skattesats.

Förslaget att Rådet för kommunala analyser (RKA) ska utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats framstår som ett rimligt och begränsat förslag för att öka jämförbarheten mellan kommuner och regioner. PRO ser positivt på åtgärder som ökar insynen i kommunal ekonomi.

Särskilt om regionernas skattesatsnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas (avsnitt 8.3.1)

PRO ser positivt på fortsatt utredningsarbete kring kommuners och regioners ekonomi och hur begränsade offentliga resurser kan komma till bästa nytta för befolkningen i form av välfärdstjänster. Vi vill göra följande medskick till ett sådant arbete.

Det är givetvis viktigt att motverka ineffektivitet och utdaterade och onödigt dyra behandlingar ur sjukvården. Med det sagt är det inte möjligt att slå fast att stigande skatteuttag i regionerna är negativt per se. Precis som utredningen framhåller påverkar demografi och en teknisk och medicinsk utveckling kostnaderna – vi blir allt fler äldre, allt fler medicinska tillstånd kan behandlas och nya dyra behandlingsmetoder tillkommer. Det är fullt rimligt om vi som samhälle vill låta en växande andel av de tillgängliga resurserna gå till sjukvården. Hur fördelningen mellan sjukvården och andra ändamål bör se ut måste diskuteras demokratiskt både nationellt och i regionerna.

PRO vill framhålla vikten av att intensifiera arbetet med att ställa om hälso- och sjukvården till en god och nära vård. Omställningen syftar till att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar. Detta arbete har god potential att innebära en bättre hälso- och sjukvård utan att driva kostnader, genom ett större fokus på förebyggande vård och primärvård som kan minska behovet av dyr specialist- och sjukhusvård. Vi ställer oss frågande till att arbetet med god och bära vård över huvud taget inte omnämns i betänkandet.

PRO noterar att det i betänkandet anges att vissa åtgärder i sjukvården ”kanske bör prioriteras bort helt av offentliga vårdgivare, eller eventuellt erbjudas på annat sätt, t.ex. mot privat finansiering.” Detta bör inte bli svaret på utmaningar att finansiera sjukvården. Den solidariska finansieringen av välfärden är avgörande för ett jämställt och jämlikt samhälle.

Insatser i fråga om kommunsektorns intäkter (avsnitt 8.3.2)

PRO *avvisar* skrivningen att en ökad möjlighet till avgiftsfinansiering av kommunala tjänster kan utgöra alternativ till skattehöjningar. I övrigt har vi *inget att erinra* mot bedömningarna.

PRO konstaterar att det är avgörande att kostnaderna inom äldreomsorgen är reglerade med maxtaxa och förbehållsbelopp. PRO kan konstatera att det är vanligt förekommande att de delar av äldreomsorgen som inte är reglerad – avgiften för mat – ofta är mycket dyr för de äldre som beviljats omsorg. Detta framgår i Socialstyrelsens rapport Kommunernas avgifter enligt socialtjänstlagen, publicerad i januari 2025. Att öppna upp för breda avgiftshöjningar i äldreomsorgen skulle kunna få mycket negativa konsekvenser för sköra äldre med begränsad möjlighet att påverka sina inkomster och kostnader.

Det som står i betänkandet om att egenavgifter ”har effekten att konsumtionen hålls nere” är inte eftersträvansvärd på äldreomsorgens område, där insatserna typiskt sett är biståndsbedömda enligt Socialtjänstlagen.

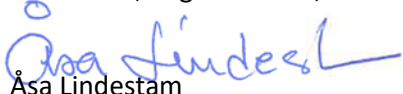
Förslagets övergripande konsekvenser (avsnitt 9.1)

PRO vill avslutningsvis lyfta fram en allvarlig brist i betänkandet: konsekvensanalysen beaktar inte i tillräcklig utsträckning hur förslagen påverkar äldre personer och kvaliteten i den äldreomsorg och sjukvård de är beroende av.

Äldreomsorgen lider i dag av allvarliga brister vad gäller tillgänglighet, kontinuitet och kvalitet. PRO möter dagligen pensionärer som upplever att de inte får den hjälp de behöver. Kommuner och regioner befinner sig i ett svårt ekonomiskt läge där kostnadsökningarna inom vård och omsorg är svåra att hålla tillbaka utan att kvaliteten försämras. I det läget riskerar betänkandets förslag att minska kommunsektorns handlingsutrymme just när behovet av resurser ökar mest.

PRO anser att det är välfärden som bör prioriteras i nuläget. Politiken bör säkra en god äldreomsorg och sjukvård för alla, oavsett var i landet man bor. Det kräver kommuner och regioner med tillräckliga intäkter och handlingsfrihet att anpassa sig till lokala behov.

Stockholm, dag som ovan,



Åsa Lindestam

Ordförande Pensionärernas riksorganisation