

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över betänkandet Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Finansdepartementet har remitterat betänkandet Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20) till Region Stockholm för yttrande.

Utredaren föreslår bland annat att ett system med skattebromsavgift och skattesänkingspremie för kommuner och regioner införs genom en ny lag. Detta skulle innebära att en kommun eller region som höjer skatten får betala en skattebromsavgift till staten under tre år. Vid skattesänkning får berörd kommun eller region en motsvarande premie under tre år.

Region Stockholm avstyrker införandet av en skattebromsavgift respektive skattesänkingspremie. Förslagen begränsar den kommunala självstyrelsen utan att adressera de grundläggande orsakerna till skatteutvecklingen i kommunsektorn. För att långsiktigt skapa förutsättningar för stabila skattesatser krävs i stället åtgärder som stärker finansieringen, förbättrar planeringsförutsättningarna och möjliggör en effektiv verksamhetsutveckling.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 augusti 2025 (Fi2026/00577) att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar ökande skattesatser och statliga åtgärder som stimulerar

skattesänkningar i kommuner och regioner kan utformas. Vidare gavs uppdraget att analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjning av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattebroms) kan utformas samt för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder kan användas, analysera hur statliga åtgärder som stimulerar sänkningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattesänkingspremie) kan utformas samt för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder kan användas och oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en eller flera skattebromsar och skattesänkingspremier.

Utredaren föreslår att ett system med skattebromsavgift och skattesänkingspremie för kommuner och regioner införs genom en ny lag. Skattebromsen skulle innebära att en kommun/region som höjer skatten får betala en skattebromsavgift till staten under tre år. Första året är avgiften 25 procent av intäktskillnaden, andra året 15 procent och tredje året tio procent. På samma sätt ska de kommuner/regioner som sänker skatten få ett avtrappande bidrag på samma nivå under tre år.

Jobbskatteavdrag och skatteavdrag för sjuk- och aktivitetsersättning

Utredaren föreslår att jobbskatteavdraget och avdraget för sjuk- eller aktivitetsersättning framåt ska beräknas utifrån 2026 års skattenivå i hemortskommunen. Givet jobbskatteavdraget kan en skattehöjning sägas delvis subventioneras av staten för personer som arbetar eller som har sjuk- eller aktivitetsersättning, vilket medför att medborgarna inte påverkas fullt ut av skattehöjningen. Detsamma gäller vid en skattesänkning.

Regionernas förutsättningar

Regionerna har ökat medelskattesatsen med 1,7 procentenhet sedan början av 2000-talet. Samtidigt har den medicintekniska utvecklingen gått framåt med stormsteg och kostnadsnivån har ökat 0,7 procent per år exklusive den demografiska effekten. Utredaren menar att det behövs ytterligare fördjupning om vårdens kostnader och finansiering. Bland annat problematiserar utredaren fördelningen vid tillskott av de generella statsbidragen. Denna bör enligt utredningen vara mer anpassade till den verksamhet som påverkas av samhällsförändringar eller demografiska förändringar snarare än den gängse fördelningen med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna.

Utredningen föreslår att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska innehålla krav på effektivitet i verksamheten. De mål och riktlinjer, inklusive finansiella mål, som ska finnas i budgeten enligt kommunallagen ska även avse sådant som är av betydelse för hög effektivitet. Revisorerna ska pröva om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.

Motivering av höjning av skattesatsen

Utredaren föreslår att en skattehöjning ska motiveras i budgeten. Kommuner och regioner föreslås även ha en långsiktig plan för utvecklingen av skattesatsen och en beskrivning av hur denna ska uppnås. Planen ska ingå i riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fastställs av fullmäktige varje mandatperiod.

Justerad skattesats

Utredningen föreslår att Rådet för kommunal analys (RKA) får i uppdrag att ta fram nyckeltal för en justerad skattesats för kommuner och regioner, för större möjlighet till jämförelse.

Region Stockholms yttrande

Region Stockholm kan konstatera att utredaren gjort ett gediget arbete och problematiserar förslagen på ett tydligt sätt.

Region Stockholm avstyrker förslaget om ett lagreglerat system med skattebromsavgifter och skattesänkingsbidrag. Förslagen bedöms begränsa den kommunala självstyrelsen utan att adressera de grundläggande orsakerna till skatteutvecklingen i kommunsektorn. För att långsiktigt skapa förutsättningar för stabila skattesatser krävs i stället åtgärder som stärker finansieringen, förbättrar planeringsförutsättningarna och möjliggör en effektiv verksamhetsutveckling.

Betänkandets avsnitt 8.1.1 Ett lagreglerat system med skattebromsavgifter och skattesänkingsbidrag

Region Stockholm avstyrker förslaget om skattebroms och skattesänkingsbidrag.

Den decentraliserade välfärdsstaten är central i den svenska välfärdsmodellen, där ansvaret för att leverera budgettunga välfärdstjänster som skola, vård och omsorg delegerats från staten till kommuner och regioner. Denna ansvarsfördelning har tjänat landet väl. Sverige har som utredaren visar på exempelvis en god hälso- och sjukvård till i ett internationellt perspektiv låga kostnader.

För den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten av stor betydelse. Beskattningsrätten medför att huvudmannaskapet och det ekonomiska ansvaret hänger ihop, vilket möjliggör ansvarsutkrävande. En ordning där staten ekonomiskt styr skattesatserna riskerar att försvaga denna koppling och därmed tydligheten i ansvarsfördelningen gentemot invånarna.

Kommuner och regioner har exempelvis mandat att välja att bedriva förskolor, grundskolor eller vårdcentraler/sjukhus på fler ställen än vad som bedöms nödvändigt av kostnadsutjämningsystemet. Kommunmedlemmarna får då betala detta med en högre skattesats. Skillnader i skattesats bör därför inte med automatik ses som ett problem, utan som en konsekvens av den kommunala självstyrelsen.

Betänkandets avsnitt 8.2.1 Krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån

Utredaren redovisar ingen empirisk undersökning av huruvida effektivitet ingår i befintliga riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Region Stockholms Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning (RS 2023-0414) nämner effektivitet i någon form 26 gånger. Detta indikerar att effektivitet redan är en integrerad del av styrningen i regionsektorn.

Region Stockholm bedömer därmed att nyttan av ett ytterligare lagreglerat krav på effektivitet är begränsad. Det finns en risk att förslaget i stället leder till ökad administrativ belastning utan motsvarande förbättring av verksamhetens resultat.

Planeringsförutsättningarna för regionerna är osäkra med betydande svängningar av skatteunderlag, inflation, utjämningsystem och statsbidrag. Dessa faktorer kan på kort tid förändra det ekonomiska utrymmet väsentligt. Att i en sådan ekonomisk kontext lägga en plan för skattesatsen riskerar att bli verkningslöst. Region Stockholm avstyrker därmed förslaget om krav på långsiktig plan för skattenivån. En plan för skattenivån vore ett rimligare förslag om statsbidragen var mer långsiktiga och förutsägbara.

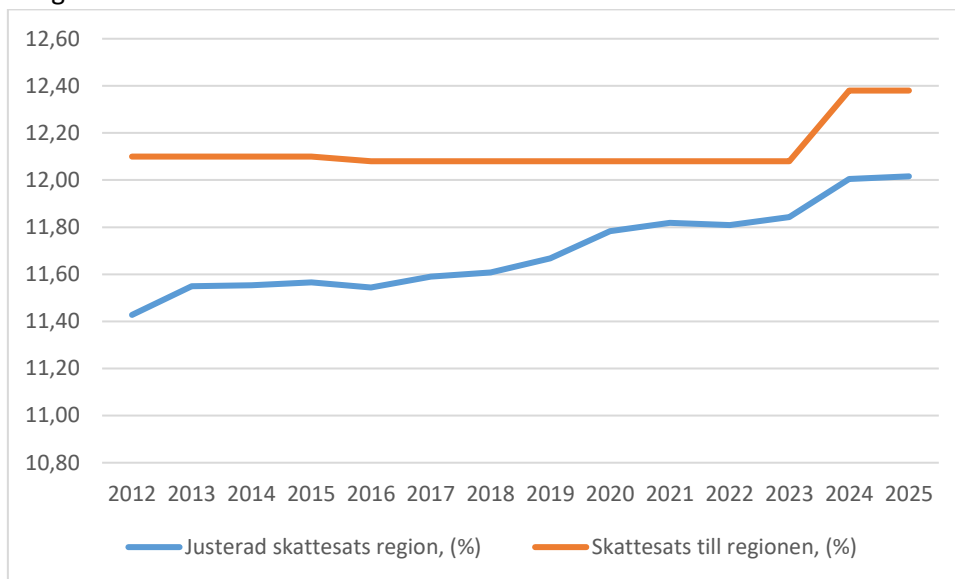
Betänkandets avsnitt 8.2.3 Ett standardiserat mått för justerad skattesats
Region Stockholm delar utredarens bedömning att SKR:s indikator justerad skattesats har metodologiska tillkortakommanden. Det finns en risk att måttet ger en missvisande bild av den faktiska skattesatsnivån och utvecklingen över tid.

Detta är särskilt tydligt när Region Stockholms faktiska skattesats jämförs med SKR:s justerade skattesatser (se figur 1 nedan). Den faktiska skattesatsen har höjts med 35 öre (exklusive skatteväxling på två öre för LSS¹) sedan 2012, medan Region Stockholms justerade skattesats enligt SKR har ökat med 59 öre. Skillnaden beror sannolikt på att Region Stockholm bedrivit hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken mer

¹ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

kostnadseffektivt relativt bedömt behov enligt kostnadsutjämningsen. Den justerade skattesatsen överskattar således Region Stockholms reella skattesatsnivå och skattesatsutveckling, vilket är olyckligt givet måttets relativt stora genomslag.

Figur 1 Region Stockholms faktiska skattesats respektive justerade skattesats enligt SKR:s mått



En annan svårighet är att skatteväxlingsnivåerna vid olika huvudmannaskapsförändringar skiljer sig kraftigt. Vid exempelvis 1990-talets Ädel-reform varierade skatteväxlingsnivån med drygt en skattekrona mellan länen med högst respektive lägst nivå. Utjämningskommittén.08 (SOU 2011:39) bedömde att skatteväxlingsnivåerna i ett antal län inte speglar den aktuella uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regioner. Detta får till följd att flera regioner med exakt samma åtagande och i stort sett samma skattekraft får olika mycket bidrag i inkomstutjämningsen.

Region Stockholm kan även konstatera att kostnadsutjämningsens kollektivtrafikmodell försvårar framtagandet av en träffsäker justerad skattesats. I Stockholms län har regionen varit huvudman för kollektivtrafiken sedan 1971. Kollektivtrafikmodellen inom kostnadsutjämningsen utgår dock från att huvudmannaskapet är delat mellan kommuner och regioner. Det medför för Stockholms del att länets kommuner 2026 får ett bidrag på 700 kronor per invånare (motsvarande 20 skatteören), trots att de inte ansvarat för kollektivtrafiken under de senaste drygt 50 åren. Det motsatta gäller i län med avgift i

kollektivtrafikmodellen. Där får kommunerna betala en avgift, trots att regionen i flertalet fall är huvudman för kollektivtrafiken. Även detta gör att Region Stockholms justerade skattesats överskattas.

Sammantaget instämmer Region Stockholm i utredningens förslag att ett standardiserat mått bör tas fram. Vid framtagandet behöver dock ovanstående perspektiv beaktas.

Betänkandets avsnitt 8.3.1 Särskilt om regionernas skattesatsnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas
Utredaren redovisar på ett pedagogiskt sätt de skilda kostnadstrycken under 2000-talet i kommunernas respektive regionernas verksamheter. Både hälso- och sjukvården respektive kollektivtrafiken har haft kraftiga kostnadsökningar relativt de kommunala verksamheterna. Det beror inte minst på ambitionsökningar inom kollektivtrafiken och den medicintekniska utvecklingen, vilket sannolikt kommer att vara fallet även i framtiden. Detta är en huvudsaklig orsak till att regionskatten ökat, medan kommunernas genomsnittliga skattesats varit nästintill oförändrad under 2000-talet.

Mot denna bakgrund är det värt att nämna fördelningen av nya generella statsbidrag mellan kommuner och regioner. När generella statsbidrag tillförs sektorn är fördelningsnyckeln vanligtvis att 70 procent tillförs kommunerna och 30 procent tillförs regioner. Det finns starka skäl att ifrågasätta denna fördelningsnyckel. Kostnadstrycket inom regionernas budgettunga verksamheter (hälso- och sjukvården samt kollektivtrafiken) är avsevärt högre än inom kommunerna. Det finns även betydande skillnader mellan kommunernas och regionernas ekonomiska ställning. Kommunerna har 37 procentenheter högre soliditet (inklusive pensionsförpliktelser) och ett starkare resultat under 2000-talet trots en lägre skattesatsutveckling. Region Stockholm delar utredarens bedömning att regionernas kostnadsutveckling inte har speglats i utvecklingen av de generella statsbidragen till regionerna. En rimligare fördelning vore att höjda statsbidrag fördelas 50-50 till kommun- respektive regionsektorn.

Betänkandets avsnitt 8.3.2 Insatser i fråga om kommunernas intäkter
Region Stockholm instämmer i utredarens bedömning att staten bör lämna tidigare besked om ekonomiska förutsättningar för kommande år. Idag får kommuner och regioner regeringens besked om eventuella förändringar av statsbidragen under andra halvan av september när budgetpropositionen presenteras. I praktiken måste regionens budget vara klar i början av oktober. Det försämrar förutsättningarna och möjligheten att hantera förändringar på ett ändamålsenligt sätt.

Region Stockholm delar även utredarens bedömning att effektiviteten skulle öka om antalet riktade statsbidrag minskar. Det finns tillfällen då riktade statsbidrag kan vara ändamålsenliga. Det är dock viktigt att de enskilda riktade statsbidragens kostnader inte överstiger nyttan. Region Stockholm ser därmed med oro på de betydligt ökade återrapporteringskraven som införts under senare tid, som inneburit en större administrativ börda.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet innebär inga ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm. Införandet av skattebromsavgift och skattesänkingspremie skulle få ekonomiska konsekvenser vid eventuell förändring av Region Stockholms skattesats.

Emma Lennartsson
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av betänkandet Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)

Beslutsexpediering

1. Finansdepartementet

Godkänd av Emma Lennartsson, 2026-05-06