

Hälso- och sjukvårdspolitiska
Annika Jonsson
Tfn: 063-14 75 00
E-post: annika.jonsson@regionjh.se

2026-04-28
Fi2026/00577
Finansdepartementet

Svar på remiss: Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU2026:20)

Tack för möjligheten att lämna remissvar på utredningen *SOU 2026:20 Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser*.

Utredningens syfte att finna åtgärder som ger ett starkare incitament till lägre kommunalskattesatser är lovvärt. I Jämtlands län finns en stor medvetenhet om att höga skattesatser försvårar inflyttning från andra delar av landet, i synnerhet när det gäller personal med specialistkompetens.

Innehållet i utredningen ger dock inte stöd för att skattebromsar/ skattesänkingsbidrag är de åtgärder som bäst kommer att leda till att kommuner och regioner under kommande år avstår från att höja skatten eller sänker skatten. Tidigare erfarenheter visar enligt utredningen att olika slags skattebromsar/tak endast får temporära effekter. Skattebromsar/skattesänkingsbidrag angriper inte grundorsaken till stigande skattesatser. Region Jämtland Härjedalen bedömer att det saknas flera viktiga analyser i utredningen, vilka hade kunnat bidra till att komma fram till andra förslag för att bromsa eller sänka utvecklingen av kommunalskattesatserna. **Detta kommenteras under respektive rubriker i detta remissvar.**

8.1.1 Skattebroms och skattesänkingsbidrag

Region Jämtland Härjedalen avstyrker huvudförslaget om att införa skattebromsar och skattesänkingsbidrag.

Det riskerar att ytterligare försämra det svåra ekonomiska läge som många kommuner och regioner har - framför allt de med svag skattekraft och höga skattesatser. Det innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och skulle leda till att ojämlikheten mellan olika delar av landet ökar ännu mer. Men framför allt angriper inte åtgärderna grundorsakerna till skillnaderna i skattenivå mellan olika kommuner och regioner.

Alltför litet fokus på regionsektorn

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

En mycket stor del av utredningen fokuserar på kommunsektorn. Det är dock inte där skattehöjningarna skett de senaste decennierna, utan i regionsektorn. Från utredningen framgår även att risken för skattehöjningar i framtiden bedöms vara störst i regionsektorn.

Utredningen beskriver att medelskattesatsen i regionsektorn ökat med ca 1,7 procentenheter (efter justering för skatteväxlingar) mellan år 2000 och år 2026. Skattesatserna i den kommunala sektorn däremot har i stort sett stått stilla. Ändå ägnas nästan hela utredningen åt kommunsektorn och nästan inget utrymme ges för analys av regionsektorn.

Att möta behoven hos en växande andel äldre i befolkningen, lyfts fram som den största utmaningen under kommande år. Som en av utredningens källor¹ påpekar har dock många kommuner med minskande antal barn och unga en möjlighet att dra ned på en del av kostnaderna för barnomsorg och utbildning, för att åtminstone delvis, finansiera en växande omsorgsverksamhet för äldre. Detsamma gäller inte i lika hög grad regionsektorn, där de överlägset största kostnaderna kan kopplas till hälso- och sjukvård av de äldre.

Utredningens analys av regionsektorn inskränker sig till ett antagande, om att en stor del av kostnadsökningen där beror på införande av nya dyra och effektivare behandlingsmetoder.

Region Jämtland Härjedalen tillstyrker förslaget om att djupare utreda orsakerna till kostnadsutvecklingen inom regionsektorn, samt övriga punkter i avsnitt 8.3.1 med förslag till en förändring redan nu, som beskrivs i nästa avsnitt:

Fördelning av de generella statsbidragen på respektive sektor

På samma sätt som det råder obalans mellan kompensation från inkomstutjämnings-systemet till kommun- respektive regionsektorn, visar utredningen i avsnitt 8.3.1 på sid 263 att det råder obalans i fördelningen av de generella statsbidragen. Detta får extra betydelse för just regionsektorn. Ökningen av statsbidragen fördelas sedan lång tid tillbaka med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna, trots att fördelningen av kostnadsmassan nu snarare är kring 63/37. Man bedömer att detta troligen skapat ett tryck på ökade skattesatser i regionsektorn och anser att fördelningen av tillskott till de generella statsbidragen borde vara mer anpassade till den verksamhet som påverkas av samhällsförändringar eller demografiska förändringar.

Här kan tilläggas att förbättrade behandlingar av vissa sjukdomar har medfört mindre behov av kommunal omsorg, vilket troligen förklarar en del av denna utveckling. Exempelvis är patienterna oftast i betydligt bättre skick efter behandling av stroke nu jämfört med förr.

¹ Strinäs, M. och E. Värja (2025), En sektor stadd i snabb förändring – Om kommuners och regioners ekonomi och framtida utmaningar, Finanspolitiska rådet.

I avvaktan på att en fördelningsmodell skapas, som kan fånga in förändringar av samhälle och demografi framåt i tiden, föreslår Region Jämtland Härjedalen följande:

En ny uppdaterad fördelning av de generella statsbidragen borde omgående tas fram och tillämpas på 2027 års generella statsbidrag.

En omfördelning vore en bit på väg, men skulle dock inte lösa problemet med att det oftast är kommuner och en region i samma län som har svag skattekraft och höga skattesatser.

I den utredning av regionsektorn som utredningen föreslår, rekommenderar Region Jämtland Härjedalen att de faktorer som beskrivs i nästa avsnitt i detta remissvar beaktas. Bland annat gäller det frågor om prioritering och resurser till vården, där det som sägs under *Motstridig lagstiftning styr regionsektorn* är relevant.

Faktorer som borde ha lyfts i analyserna samt förslag som borde ha lagts

Inkomstutjämningsystemet för kommun- respektive regionsektorn

I utredningen saknas analys av några mycket viktiga skillnader mellan kommun- och regionsektorn som får stora konsekvenser för möjligheten att undvika skattehöjningar.

Den faktiska kompensationen från inkomstutjämningsystemet är en sådan faktor. Det är oftast kommuner/regioner med svag skattekraft som har de högsta skattesatserna (justerat för skatteväxlingar). I den senaste utredningen (SOU 2024:50 *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn, del 1*, sid 255) visade utredarna att inkomstutjämningsens mål var att utjämna för 90 procent av skillnaden i skattekraft mellan en enskild region och riket, men att den faktiska kompensationsgraden 2022 endast uppgick till 82,6 procent, alltså en avsevärd underkompensation. Motsvarande siffror för kommunsektorn var 2022 en avsedd kompensationsgrad på 95 procent jämfört med en faktisk kompensationsgrad på 94,6 procent, d v s endast en marginell skillnad. En förklaring till nuvarande underkompensation i regionsektorn är att inkomstutjämningsbidragen baseras på den länsvisa skattesatsen från så långt tillbaka i tiden som år 2003. Mellan de år som jämfördes i utjämningsutredningen – 2003 till 2022 – ökade skattesatsen i regionsektorn med 0,97 procent (justerat för skatteväxlingar).

Utjämningsutredningen föreslog en höjning av den länsvisa skattesatsen till 2022 års nivå. Dessutom föreslogs en höjning av kompensationsgraden från 90 till 95 procent. Dessa åtgärder skulle, om de genomfördes, minska behovet av skattehöjningar i många regioner.

Region Jämtland Härjedalen anser att utredningen om skattebroms borde ha innehållit ett förslag om att snarast besluta om och genomföra utjämningsutredningens förslag avseende inkomstutjämningsystemet.

Kostnadsutjämningsystemet för kommun- respektive regionsektorn

Kostnadsutjämningsystemet diskuteras i utredningen som om det redan kompenserar fullt ut för strukturskillnader i olika delar av landet.

I utjämningsutredningen 2022 visades dock att kostnadsutjämningsystemet inte uppnådde sitt syfte, både därför att de siffror som beräkningarna baserades på var inaktuella, och att ingående variabler inte korrekt speglade de kostnadshöjande strukturfaktorerna.

Utjämningsutredningen föreslog en uppdatering av siffrorna i beräkningarna och förändringar av vissa variabler och delsystem i kostnadsutjämningsystemet.

I skattebromsutredningen framgår att skillnaderna i skattesats skulle kunna minska för kommunsektorn, om föreslagna ändringar av kostnadsutjämningsystemet genomförs, men att det endast skulle minska en del av skillnaden mellan olika kommuner. Siffrorna avser dock hela kommunsektorn. För de kommuner som har allra störst svårigheter att klara ekonomin på höga strukturstukturer skulle en ökning av kostnadsutjämningsbidragen kunna vara det som gör att man kan undvika en skattehöjning.

Någon motsvarande analys för regionsektorn ingår inte i utredningen. Samma resonemang går dock att tillämpa för regionsektorn. För enskilda regioner kan förändringen av kostnadsutjämningsystemet bidra starkt till att skattehöjningar kan undvikas. Detta gäller exempelvis Region Jämtland Härjedalen. Slutsatsen blir att förslaget om ny kostnadsutjämningsutredning skulle minska behovet av skattehöjningar i många kommuner och regioner.

Region Jämtland Härjedalen anser att utredningen om skattebroms borde ha innehållit ett förslag om att snarast besluta om och genomföra utjämningsutredningens förslag avseende kostnadsutjämningsystemet.

Dubbel problematik med gemensamt skatteunderlag och medborgare i ett län

Kommunerna och regionen inom ett län delar på både skatteunderlag och medborgare. Ett svagt skatteunderlag ger lägre skatteintäkter för både kommunerna och regionen. Ofta har medborgarna i sådana län även större behov av hälso- och sjukvård och kommunal omsorg. Skattesatserna är därför i regel redan höga – både till kommunerna och regionen. En skattebroms riskerar att drabba skattebetalarna i dessa län dubbelt – genom höjningar av både kommun- och regionskatt.

Utredningen föreslår även att den skattereduktion ska tas bort, som innebär att staten indirekt och delvis kompenserar skattebetalarna vid en höjning av kommunalskatten. Detta är en följd av hur jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning är konstruerat. Ett sådant borttagande skulle drabba invånare ännu mer i kommuner och regioner som höjer skatten, än om enbart skattebromsen infördes.

Dessutom finns ytterligare en effekt som slår hårdare på både medborgarna och kommunerna och regionen i län med svag skattekraft. Skatteinkomsterna i ett sådant län ökar mindre, vid en höjning med ett visst antal ören, än de gör i län med stark skattekraft.

Risken ökar då att skattehöjningen kommer att bli högre i län med svag skattekraft, än i län med stark skattekraft. Denna omständighet kommer att förstärkas om skattebroms införs.

Sammanfattningsvis skulle ojämlikheten mellan invånare i olika delar av landet öka, om skattebroms införs. Detsamma gäller för kommuner och regioner.

Svårighet att förbättra situationen genom ökad inflyttning och rekryteringar

En annan konsekvens av höga skattesatser, som är minst lika viktig för de län i landet som under lång tid haft en nettoutflyttning, är att de försvårar rekrytering av personal från resten av landet. Medvetenheten om det skadliga i att ha för höga kommunalskattesatser är därför stor hos kommuner och regioner i sådana län.

I Jämtlands län har några kommuner skattenivåer som länge legat i det övre skiktet i landet. En stor medvetenhet finns om svårigheten att i det läget höja regionskattesatsen, eftersom den totala skattesatsen för skattebetalaren då skulle nå oattraktivt höga nivåer. Om den ursprungliga, totala skattesatsen hade varit lägre, skulle annars en viss skattehöjning kunna vara en av flera åtgärder för att förbättra regionens finansiering av hälso- och sjukvården.

Motstridig lagstiftning styr regionsektorn

En faktor som saknas i utredningen är den motstridiga lagstiftning som minskar regionernas möjligheter att styra vårdkonsumtion och kostnadsutveckling.

Vid prioritering av vård är utgångspunkten enligt hälso- och sjukvårdslagen patientens behov. I praktiken styrs dock en växande del av vårdkonsumtionen av efterfrågan, snarare än av de som har störst behov. Patientlagen trädde i kraft 2015. Den gav patienterna möjligheter att på egen hand söka öppen vård i andra regioner, som patientens hemregion sedan måste betala. Dessutom kan patienter via vårdappar för privata vårdgivare söka digital vård vid sidan om hemregionens egen verksamhet. Denna vård måste patientens hemregion också betala för. Dessa omständigheter har ökat tillgängligheten till vård för vissa patientgrupper, men ökar risken för överkonsumtion av vård, framför allt via vårdapparna. För regionerna försvårar det den ekonomiska styrningen och minskar möjligheterna att begränsa kostnadsökningar genom prioritering av vård.

Den medicintekniska utvecklingen har i årtal drivit på kostnadsutvecklingen i hälso- och sjukvården. Regionerna har att följa de nationella riktlinjer som kommer från Socialstyrelsen och de beslut om vilka läkemedel som ska ingå i högkostnadsskyddet, som fattas av från Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket TLV. En enskild region har mycket små möjligheter att begränsa den kostnadsökning som blir en konsekvens av detta. En av utredningens källor² ger stöd för att det förhåller sig så. Där sägs om regionsektorn att det inte enbart är de små och glesa regionerna som uppvisar svaga resultat och att trots stora höjningar av skattesatsen syns *“ingen tydlig tendens mot starkare ekonomiska*

² Strinäs, M. och E. Värja (2025), En sektor stadd i snabb förändring – Om kommuners och regioners ekonomi och framtida utmaningar, Finanspolitiska rådet.

resultat". Förklaringen sägs vara en kostnadsökning för hela regionsektorn som drivs på av användningen av nya effektiva, men dyrare behandlingar och ett växande antal äldre.

Reglerna om vårdgaranti, som åtföljs av riktade statsbidrag, ger också upphov till målkonflikter, d v s mellan att ge patienter vård snabbare för vissa vårdbehov och en fördyring av vården som minskar möjligheten att uppnå god ekonomisk hushållning. Trots att det finns en möjlighet att ta del av riktade statsbidrag för ökad tillgänglighet, riskerar en region samtidigt att ådra sig extra kostnader. Ofta satsas extra pengar på att förkorta vårdköer, men om en region trots det inte lyckas nå målen fullt ut, får regionen inte de riktade statsbidragen. Dessutom medför riktade statsbidrag ökad administration.

Förutom förslaget i skattebromsutredningen om att minska antalet riktade statsbidrag, **saknas förslag som kan hantera målkonflikten mellan kostnadsdrivande rättighetslagstiftning för patienterna, viss annan lagstiftning, samt kravet i kommunallagen på regionerna om att uppnå god ekonomisk hushållning.**

Den demografiska utvecklingen - styrning från nationell nivå

I utredningen tas den demografiska utvecklingen upp. Utredningen problematiserar dock inte i tillräckligt hög grad att en betydande del av den demografiska utveckling som skett på lokal och regional nivå är en följd av en politik förd på nationell nivå. Denna utveckling har en enskild kommun/region haft mycket små möjligheter att påverka och den har många gånger fått stora och delvis oförutsägbara konsekvenser.

I de flesta län under 2000-talet har det skett en intern förflyttning till länets största stad. Samtidigt har det i mer än hälften av länen gått flyttströmmar till några få län - Skåne, Uppsala, Halland och Stockholm. Utflyttarlänen har, med några undantag, även haft födelseunderskott. Om man tittar på de som lämnat utflyttarlänen, rör det sig mest om yngre personer i arbetsför ålder. Andelen äldre blir därför större i utflyttarlänen och ska försörjas av en minskande andel i arbetsför ålder. Parallellt med förflyttningen av människor som redan bor i landet, har det skett en nettoinvandring. Den har successivt ökat över tid, för att 2016 medföra den högsta procentuella ökningen av befolkningen på över 150 år. Av de som kommit till respektive län har periodvis över 30 procent bestått av barn och ungdomar 0-19 år, samt äldre.

Av de som är i arbetsför ålder, har den andel som kommit i arbete och blivit skattebetalare, inte gjort det förrän efter 5-7 år i median. Även om dessa människor i arbetsför ålder teoretiskt förbättrat försörjningskvoten, har de kommit att öka trycket på kommuners och regioners kostnader, därför att de behövt utbildning, vård och andra samhällstjänster. Många av de investeringar som gjorts i nya skolor och annat, vilket utredningen refererar till och vilket har lett till ökad skuldsättning och högre räntekostnader, härrör från en demografisk utveckling som styrs från nationell nivå.

En annan konsekvens av att landets befolkning vuxit så snabbt, är att det har varit svårt att hinna anpassa utbildningarna i takt med det stigande behovet av personal till skolor, socialtjänst, hälso- och sjukvård, omsorg, rättsväsende mm. Antalet utbildningsplatser baseras bl a på befolkningsprognoser, som gravt underskattat befolkningstillväxten.

Om man jämför SCBs prognos från 2006 för antalet invånare i riket 2018, med verkligt utfall för 2018, ökade befolkningen med nästan 640 000 fler personer än enligt prognosen. Det tar normalt minst 12 år att utbilda en färdig specialistläkare. De läkare som blev färdiga allmänläkarspecialister 2018 startade alltså sin utbildning redan 2006. Enbart på grund av den oplanerat stora befolkningsökningen saknades därför 2018 mellan 350-550 allmänläkarspecialister på vårdcentralerna i Sverige. Hur många det rör sig om beror på antalet listade patienter per läkare. Behovet av specialistläkare inom den specialiserade vården, plus alla andra kategorier av vårdpersonal, ökar förstås också.

Förr ledde inte en ökning av den yngre delen av befolkningen till att trycket på hälso- och sjukvården blev så mycket större. De senaste decennierna har dock en bidragande orsak till stigande kostnader för hälso- och sjukvård varit en mycket stor ökning av vården för psykisk ohälsa. Det är framför allt åldersspannet 10-25 år som står för den största ökningen. *Procentandelen* med psykisk ohälsa och behandling för neuropsykiatriska funktionsvariationer har ökat i denna åldersgrupp. Ökningen i *antal* patienter har dessutom blivit ännu större som en följd av att antalet barn och unga i samma åldersspann vuxit med 217 000 fler personer 2018 än enligt SCBs prognos från 2006.

När man tittar på den allra äldsta åldersgruppen – 80 år + – slog inte alls SCBs prognoser lika fel. Antalet personer över 80 år 2018 var endast 17 000 fler än SCBs prognos från 2006.

För att klara av den ökning av bemanningen i landet som krävs för att ta hand om den stora befolkningsökningen, har alla regioner i någon grad anlitat inhyrd personal. Men beroendet har varit väldigt ojämnt fördelat över landet, där de regioner som haft störst utflyttning också vanligen är de som varit mest beroende av inhyrd personal. Det leder till betydligt högre kostnader för samma vård. Vid sidan av den kostnadsökning, som är en konsekvens av att allt fler överlever till följd av effektivare vård, har det alltså tillkommit kostnader för inhyrd personal som blivit större på grund av en stor befolkningsökning i landet.

Samtidigt som betydelsen av att kunna planera kommuners och regioners verksamhet betonas i utredningen, diskuteras alltså väldigt lite vikten av att politiska beslut på den nationella nivån föregås av ordentliga analyser av konsekvenserna för landets kommuner och regioner och deras möjlighet att klara verksamhet och ekonomi.

Övriga förslag i utredningen

8.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten **Region Jämtland Härjedalen tillstyrker förslagen i avsnitt 8.2.**

Utredningen betonar vikten av att kommun- och regionverksamhet bedrivs effektivt, som en del i att kontrollera kostnader och kvalitet. Inom regionsektorn har arbete för att effektivisera vården pågått under lång tid, t ex i form av RAK – Rätt Använd Kompetens – att använda rätt yrkeskompetens för olika hälsotillstånd och behandlingar.

Ett annat exempel är utvecklingen mot nära vård. Det kan innebära att en patients många besök till olika yrkeskategorier på en vårdcentral ersätts av ett enda hembesök med ett vårdteam. Det gäller att hitta metoder för att mäta och styra en sådan utveckling. Att införa krav på och mål för effektivitet kan vara ett sätt att lyfta fram sådant arbete mer.

8.3.2 Insatser i fråga om kommunsektorns intäkter

Region Jämtland Härjedalen tillstyrker förslagen i detta avsnitt. I synnerhet förslaget om att staten bör använda sig av färre riktade statsbidrag är viktigt.

8.3.3 Undvik överföring av kostnader från staten till kommunsektorn

Region Jämtland Härjedalen tillstyrker förslagen i detta avsnitt.

8.4 Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid en framtida lågkonjunktur

Region Jämtland Härjedalen tillstyrker förslagen i detta avsnitt.

9 Konsekvenser - scenarioanalys

Enligt remissmissivet önskades synpunkter på scenarioanalyserna i avsnitt 9.

Enligt utredningen bedöms scenario två vara det mest sannolika och utnämns som basantagande: *“Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning på en viss nivå baseras på historiska skattehöjningar eller skattesänkningar 2015–2026.”*

Det verkar troligt att scenario 2 eller 1 – som baseras på perioden 2000-2026 – är mest sannolika av de fyra scenarierna.

Däremot är det oklart hur själva beräkningarna är gjorda.

Det sägs å ena sidan att *“För varje kommun och region antas en sannolikhetsfördelning enligt specifikationerna i scenarierna.”* Det skulle kunna tolkas som att en kommun/region som har höjt skatten under den period som scenariot baseras på har större sannolikhet att höja skatten i framtiden.

Å andra sidan står det i nästa mening att *“Alla kommuner antas ha **samma** sannolikhet för skattesatshöjning eller skattesatssänkning samt nivå på höjning och sänkning, förutom de tre storstäderna.”*

Region Jämtland Härjedalens uppfattning är att sannolikheten är större att kommuner och regioner som redan har höjt skatten och har en hög skattesats kommer att höja skatten i framtiden, än andra kommuner och regioner. Detta förutsatt att inte åtgärder vidtas som kan minska behovet av skattehöjningar, som exempelvis genomförande av förslagen till förändringar i det kommunala utjämningsssystemet (enl SOU2024:50), åtgärder som kan hantera de målkonflikter för landets regioner som är en följd av olika lagar, fördelningen av finansiering av nya dyra behandlingar, mm.

Som sagt – det är något oklart hur scenarierna är framtagna, men Region Jämtland Härjedalen instämmer i att scenario 2, eller möjligen scenario 1, är mest sannolika.

REGIONSTYRELSEN

Bengt Bergqvist (S)
Regionstyrelsens ordförande

Sara Lewerentz
Regiondirektör