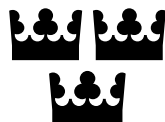


# Allmänna bidrag till kommuner

25





## Förslag till statens budget för 2018

## Allmänna bidrag till kommuner

## Innehållsförteckning

Tabellförteckning.....	4
Diagramförteckning .....	5
1 Förslag till riksdagsbeslut .....	7
2 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.....	9
2.1 Omfattning.....	9
2.2 Utgiftsutveckling .....	9
2.3 Mål för utgiftsområdet.....	10
2.4 Resultatredovisning.....	10
2.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder.....	10
2.4.2 Resursutveckling.....	11
2.4.3 Resultatutvecklingen i kommunsektorn .....	11
2.4.4 Växande skulder i kommunsektorn.....	14
2.4.5 Starkt resultat i koncernerna.....	16
2.4.6 Köp av verksamhet .....	17
2.4.7 Statsbidragen till kommuner och landsting .....	17
2.4.8 Kommunalekonomisk utjämning .....	18
2.4.9 Utjämning av LSS-kostnader .....	19
2.4.10 Ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting .....	19
2.4.11 Analys och slutsatser .....	20
2.5 Politikens inriktning .....	21
2.5.1 Kommunsektorns ekonomiska utveckling 2017–2020 .....	21
2.5.2 Ökade resurser till välfärden .....	22
2.5.3 Nivån på de generella statsbidragen .....	23
2.5.4 Goda förutsättningar för kommunsektorn.....	24
2.5.5 Ordning och reda i välfärden .....	26
2.6 Budgetförslag.....	27
2.6.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	27
2.6.2 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader.....	33
2.6.3 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer.....	34
2.6.4 1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen.....	35
2.6.5 1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet.....	36

## Tabellförteckning

---

Tabell 1.1	Anslagsbelopp .....	7
Tabell 2.1	Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner .....	9
Tabell 2.2	Härledning av ramnivån 2018–2020 utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner .....	10
Tabell 2.3	Resultaträkning .....	13
Tabell 2.4	Balansräkning .....	15
Tabell 2.5	Kommunsektorns finanser .....	22
Tabell 2.6	Anslagsutveckling 1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	27
Tabell 2.7	Tillskott, ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga ekonomiska regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	32
Tabell 2.8	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	33
Tabell 2.9	Anslagsutveckling 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	33
Tabell 2.10	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	33
Tabell 2.11	Anslagsutveckling 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer .....	34
Tabell 2.12	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer .....	35
Tabell 2.13	Anslagsutveckling 1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen .....	35
Tabell 2.14	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen .....	35
Tabell 2.15	Anslagsutveckling 1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet .....	36
Tabell 2.16	Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet .....	36

## Diagramförteckning

---

Diagram 2.1	Kommunsektorns totala konsumtionsutgifter 2015 fördelade efter verksamhetsområde.....	11
Diagram 2.2	Årets resultat som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag .....	12
Diagram 2.3	Resultat före extraordinära poster .....	12
Diagram 2.4	Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat .....	14
Diagram 2.5	Investeringsutgifter.....	15
Diagram 2.6	Långfristiga skulder.....	16
Diagram 2.7	Soliditet inklusive hela pensionsåtagandet.....	16
Diagram 2.8	Köp av verksamhet i olika kommungrupper .....	17
Diagram 2.9	Statsbidragen till kommunsektorn.....	18
Diagram 2.10	Utbetalade bidrag i utjämningsystemet för LSS-kostnader 2004–2016	19



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. för budgetåret 2018 anvisar ramanslagen under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt tabell 1.1.

**Tabell 1.1 Anslagsbelopp**

*Tusental kronor*

Anslag		
1:1	Kommunalekonomisk utjämning	99 808 388
1:2	Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	4 070 047
1:3	Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	6 950
1:4	Stöd med anledning av flyktingsituationen	7 000 000
1:5	Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet	500 000
<b>Summa</b>		<b>111 385 385</b>





## 2 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

### 2.1 Omfattning

Utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommuner omfattar fem anslag. Inom ramen för anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* redovisas flera olika bidrag och avgifter (se avsnitt 2.6.1). Utgiftsområdet omfattar vidare anslaget 1:2 *Utjämningsbidrag för LSS-kostnader* (se avsnitt 2.6.2). Bidraget finansieras med en utjämningsavgift för kommuner (inkomstitel

7121 *Utjämningsavgift för LSS-kostnader*). I utgiftsområdet ingår också anslagen 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* (se avsnitt 2.6.3), 1:4 *Stöd med anledning av flyktingsituationen* (se avsnitt 2.6.4) och 1:5 *Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet* (se avsnitt 2.6.5).

### 2.2 Utgiftsutveckling

**Tabell 2.1** Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

*Miljoner kronor*

	Utfall 2016	Budget 2017 <sup>1</sup>	Prognos 2017	Förslag 2018	Beräknat 2019	Beräknat 2020
1:1 Kommunalekonomisk utjämning	89 680	94 657	94 657	<b>99 808</b>	107 352	114 426
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	3 664	3 902	3 902	<b>4 070</b>	4 070	4 070
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	5	7	7	<b>7</b>	7	7
1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen		7 000	6 928	<b>7 000</b>	5 000	3 000
1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet				<b>500</b>	500	500
<b>Totalt för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner</b>	<b>93 350</b>	<b>105 566</b>	<b>105 494</b>	<b>111 385</b>	<b>116 929</b>	<b>122 003</b>

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

## Förändringar av ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

I denna proposition föreslås utgiftsområdet öka med 5,5 miljarder kronor 2018 jämfört med 2017. Ökningen beror i huvudsak på att regeringens förslag om sänkt skatt för pensionärer innebär att det kommunala skatteunderlaget minskar, vilket innebär en minskning av kommunernas och landstingens skatteintäkter. Regeringen föreslår att kommuner och landsting kompenseras för det intäktsbortfall förslaget medför. Därutöver tillkommer andra ekonomiska regleringar som netto ökar anslagsnivån (se avsnitt 2.6.1).

**Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2018–2020  
utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner**

Miljoner kronor

	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2017<sup>1</sup></b>	<b>105 555</b>	<b>105 555</b>	<b>105 555</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning <sup>2</sup>			
Beslut	5 805	11 348	16 421
Varav BP18 <sup>3</sup>	5 542	10 862	15 871
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Varav BP18 <sup>3</sup>	26	26	28
Övrigt	30	30	30
<b>Ny ramnivå</b>	<b>111 385</b>	<b>116 929</b>	<b>122 003</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2017. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2019–2020 är preliminär.

<sup>3</sup> Exklusive pris- och löneomräkning.

## 2.3 Mål för utgiftsområdet

Målet för utgiftsområdet är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet (prop. 2008/09:1 utg.omr. 25, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150).

## 2.4 Resultatredovisning

### 2.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

Resultatredovisningen avseende utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner skiljer sig från andra utgiftsområden. Ramarna för den kommunala verksamheten sätts av riksdagen och regeringen i form av lagar och förordningar. Ansvar för en stor del av den svenska offentliga förvaltningen, såsom hälso- och sjukvård, omsorgsverksamhet samt utbildningsverksamhet, har på detta sätt ålagts kommunerna och landsting. Utöver de lagreglerade uppgifter finns en fri sektor, inom vilken kommuner och landsting kan ombesörja egna angelägenheter, s.k. frivillig verksamhet. Genom den kommunala beskattningsrätten har kommunerna och landsting ett långtgående ansvar för finansieringen av sina olika verksamheter. Skatteintäkterna utgör två tredjedelar av de totala intäkterna. Det är fullmäktige i varje kommun och landsting som tar ställning till huruvida kommunallagens (1991:900) krav på balanserad budget och god ekonomisk hushållning har uppfyllts, samt är ansvariga för verksamheternas resultat, kvalitet och innehåll.

Staten bidrar till finansieringen av de kommunala verksamheterna dels genom generella statsbidrag (främst anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*), som 2016 utgjorde drygt 13 procent av intäkterna, dels via riktade statsbidrag, som utgjorde strax över 9 procent av intäkterna. Mer ingående information om de olika riktade bidragen finns under andra utgiftsområden.

På grund av ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn, samt det faktum att större delen av kommunsektorns intäkter utgörs av kommunala skatteintäkter, går det inte att följa upp hur de generella statsbidragen används eller dra slutsatser om sambandet mellan storleken på de generella statsbidragen, fördelningen av dessa och enskilda kommuners och landstings ekonomiska resultat och finansiella ställning. Den uppföljning som görs i detta avsnitt tar därför i första hand sikte på den första delen av målet för utgiftsområdet, att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting. Redovisningen omfattar följande:

- resursutvecklingen och det demografiska trycket,

- vikten av god ekonomisk hushållning,
- resultatutvecklingen i kommuner och landsting,
- utveckling av tillgångar och skulder,
- statsbidragen till kommuner och landsting,
- systemet för kommunalekonomisk utjämning, och
- systemet för utjämning av LSS-kostnader.

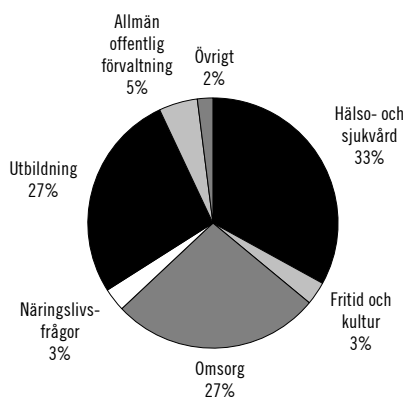
Vidare redovisas kommunsektorns köp av verksamhet, insatser som bl.a. syftar till att underlätta jämförelser i kommunsektorn samt ersättningen till kommuner och landsting för mervärdesskatt inom icke skattepliktig verksamhet.

#### 2.4.2 Resursutveckling

Kommunsektorns utgifter motsvarade cirka hälften av den samlade offentliga sektorns utgifter 2016. De kommunala utgifterna motsvarade 23 procent av BNP, varav ca 19 procentenheter utgjordes av kommunal konsumtion, som främst omfattar de skattefinansierade välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. Kommunsektorns konsumtionsutgifter fördelas mellan olika verksamhetsområden. Störst andel avser hälso- och sjukvård, följt av utbildning och omsorg (se diagram 2.1).

**Diagram 2.1 Kommunsektorns totala konsumtionsutgifter 2015 fördelade efter verksamhetsområde**

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Den kommunalt finansierade sysselsättningen, dvs. personer sysselsatta i kommuner och landsting samt i näringslivet som finansieras av

kommunsektorn, uppgick till ca 1,3 miljoner personer 2016 och har ökat med ca 43 000 personer sedan 2015. Sedan 2011 uppgår den genomsnittliga ökningen till 17 000 personer per år. En majoritet av de anställda i kommunsektorn är kvinnor. Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade med 2,9 procent i fasta priser 2016. Ökningen var betydligt högre än genomsnittet mellan 2011 och 2015, som uppgick till 1,2 procent per år.

#### Ökat demografiskt tryck i kommunsektorn

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för resursbehovet inom olika välfärdstjänster och därmed för kommunsektorns konsumtionsutgifter. Sedan 2006 har det demografiskt betingade resursbehovet ökat inom många välfärdstjänster. Det ökade behovet till följd av demografiska förändringar beräknas ha motsvarat i genomsnitt 0,8 procent per år i konsumtionsökning 2006–2015. Under den senare delen av perioden har behovet ökat och 2016 beräknas det ha uppgått till 1,4 procent.

I regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2016/17:102) redovisas den demografiska utvecklingen i kommunsektorn. Befolkningsstillväxten har varit hög under de senaste åren, framför allt beroende på flyktinginvandringen. Befolkningsstillväxten har varit högst i storstäder och deras kranskommuner. Tillväxttakten har ökat i nästan alla kommuner. Särskilt stor har ökningen i tillväxttakt varit i befolkningsmässigt mindre kommuner med ett högt mottagande av nyanlända. Flera av dessa har under många år haft en negativ befolkningsstillväxt på grund av stor utflyttning och födelseunderskott. Ett trettiotal kommuner hade en negativ befolkningsutveckling även 2016.

#### 2.4.3 Resultatutvecklingen i kommunsektorn

##### God ekonomisk hushållning – för en långsiktig hållbar ekonomi

Det övergripande målet för den kommunala ekonomin anges i kommunallagen. Kommuner och landsting ska enligt lagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i

sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, t.ex. kommunala företag. Lagens krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommuner och landsting ska fastställa egna finansiella mål och ha en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip är att varje generation själv ska bära sina kostnader.

För verksamheten ska sådana mål och riktlinjer anges som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

#### *Ekonomiskt utgångsläge och framtida utmaningar påverkar resultatmålen*

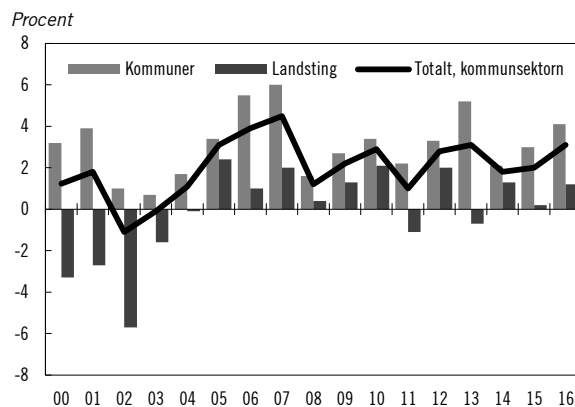
För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet ligga på en tillräckligt hög nivå som gör att kommunen respektive landstinget bl.a. klarar att finansiera sin pensionsskuld och sina investeringar.

Investeringsnivån är för närvarande hög i kommunsektorn. Investeringar medför löpande kostnader för avskrivningar, drift och underhåll. För att finansiera investeringarna behövs likviditet. När investeringar inte kan finansieras med t.ex. positiva resultat eller försäljning av tillgångar, måste lån tas upp. Kommuner och landsting behöver också beakta att det alltid finns en osäkerhet gällande framtida kostnadsökningar och åtagande till kommunala företag.

#### *Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag ökade 2016*

Kommuner och landsting kan fastställa olika finansiella mål för att nå god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till en viss andel av de sammanlagda skatteintäkterna och de generella statsbidragen. År 2016 uppgick kommunsektorns resultat till 3,1 procent av de sammanlagda skatteintäkterna och generella statsbidragen (se diagram 2.2). Den genomsnittliga resultatandelen för 2006–2015 uppgick till 2,5 procent för sektorn som helhet. För kommunerna uppgick andelen 2016 till i genomsnitt 4,1 procent och för landstingen till 1,2 procent.

**Diagram 2.2 Årets resultat som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag**



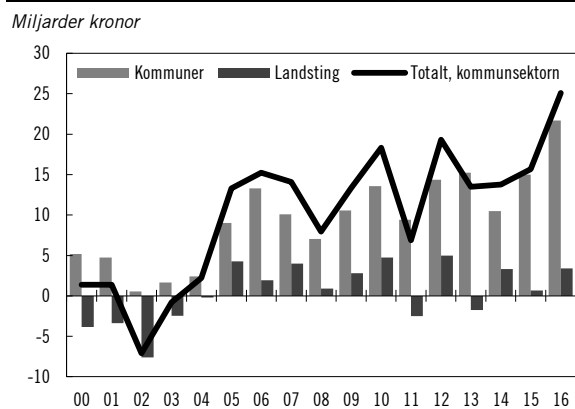
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Starkt resultat i kommunsektorn 2016

Kommunsektorn har sammantaget redovisat positiva resultat under en längre period. År 2016 redovisade kommunsektorn ett starkt resultat före extraordinära poster, totalt 25 miljarder kronor (se diagram 2.3). Kommunernas resultat uppgick till nästan 22 miljarder kronor och landstingens till drygt 3 miljarder kronor.

Även årets resultat, dvs. inklusive extraordinära poster, uppgick till 25 miljarder kronor 2016.

**Diagram 2.3 Resultat före extraordinära poster**



Källa: Statistiska centralbyrån.

Resultatet före extraordinära poster har 2000–2016 varierat mellan -7 miljarder kronor 2002 och 25 miljarder kronor 2016. Den kraftiga försämringen av resultatet 2002 berodde framför allt på en svagare tillväxt i skatteunderlaget, men också på nedskrivningar av värdet på finansiella tillgångar. Därefter har sektorns resultat påverkats av tillfälliga händelser i både positiv och negativ riktning. Exempelvis sänktes diskonteringsräntan som används vid värdering av

pensionsskulden 2011 och 2013, vilket ökade skulderna och påverkade landstingens resultat mer negativt än kommunernas. Statliga tillfälliga bidrag, t.ex. konjunkturstöd och stöd till följd av flyktingsituationen 2015, samt återbetalningar av premier från AFA-försäkring under början av 2010-talet, har påverkat resultatet i positiv riktning. Kommunernas resultat uppgick 2000–2015 till i genomsnitt 9 miljarder kronor och landstingens till i genomsnitt 0,4 miljarder kronor.

**Tabell 2.3 Resultaträkning**

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Verksamhetens intäkter	170	178	179	196	222
Verksamhetens kostnader	-807	-837	-872	-917	-979
Avskrivningar	-26	-28	-28	-30	-32
Verksamhetens netto-kostnader	-663	-687	-721	-751	-789
Skatteintäkter	561	584	602	634	670
Generella statsbidrag och utjämning	120	123	127	128	140
Finansiella intäkter	16	16	15	13	12
Finansiella kostnader	-14	-22	-10	-9	-8
<b>Resultat före extra-ordinära poster</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>25</b>
Extraordinära intäkter	0	9	2	0	0
Extraordinära kostnader	0	0	-2	0	0
<b>Årets resultat</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>25</b>

Anm. Beloppen är avrundade till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera raderna till en totalsumma. Generella statsbidrag redovisas enligt redovisningen i kommuner och landsting. Det innebär att statsbidraget för läkemedelsförmånen och fastighetsavgiften ingår i de generella bidragen. Källa: Statistiska centralbyrån.

### Kommunsektorns intäkter 2016

Verksamhetens intäkter ökade 2016 med 13,2 procent. Det var en relativt kraftig ökning jämfört med genomsnittet 2006–2015. Ökningen av intäkterna 2016 berodde främst på ökade statliga migrationsrelaterade ersättningar till följd av det stora antalet asylsökande och nyanlända, satsningar inom utbildningsområdet samt ett extra statsbidrag på 1 miljard kronor för att förstärka hälso- och sjukvården. Flera kommuner genomförde 2016 dessutom försäljningar av exploateringsfastigheter och tomtträtter, vilket också ökade intäkterna.

Skatteintäkterna, som 2016 motsvarade två tredjedelar av intäkterna, ökade med 5,6 procent jämfört med 2015. Det var en relativt stark

ökning jämfört med genomsnittet 2006–2015, som främst berodde på att skatteunderlaget ökade och inte en ökning av den genomsnittliga skattesatsen. Av ökningen mellan 2015 och 2016 berodde 0,4 procentenheter på att den genomsnittliga skattesatsen höjdes med 0,11 procentenheter.

De generella statsbidragen, som de redovisas av kommuner och landsting, ökade med 9,5 procent mellan 2015 och 2016. Det var en relativt stor ökning jämfört med genomsnittet 2006–2015. Orsaken till ökningen 2016 var det tillfälliga statsbidraget för att hantera flyktingsituationen som utbetalades 2015. Av bidraget om totalt 9,8 miljarder kronor valde kommunerna och landstinget att periodisera 7,9 miljarder kronor till 2016 varav nästan 7 miljarder kronor av kommunerna och drygt 1 miljard kronor av landstinget. Därutöver utbetalades 2016 ett statligt bidrag på totalt knappt 1,9 miljarder kronor för att främja bostadsbyggandet, vilket också bidrog till ökningen.

### Kommunsektorns kostnader 2016

Verksamhetens kostnader ökade också relativt kraftigt, med 6,7 procent, 2016, men långsammare än intäkterna. Det var en förhållandevis hög ökningstakt jämfört med genomsnittet 2006–2015. Den största andelen av kommunernas kostnader är hänförliga till utbildningsområdet, t.ex. kostnader för förskoleverksamhet, grundskola och gymnasieskola, samt till äldreomsorg. De största kostnaderna för landstinget avser specialiserad somatisk vård följt av kostnader för primärvård.

Till följd av ett ökat antal barn och ungdomar ökade kommunernas kostnader för utbildning relativt kraftigt mellan 2015 och 2016. Som en följd av det stora flyktningmottagandet ökade även kommunernas kostnader för flyktningmottagande. Dessa kostnader ersätts dock av staten och ersättningen redovisas som en intäkt hos kommunerna. Även antalet personer med behov av äldreomsorg ökade, vilket medförde att kommunernas kostnader för äldreomsorgen ökade mellan 2015 och 2016.

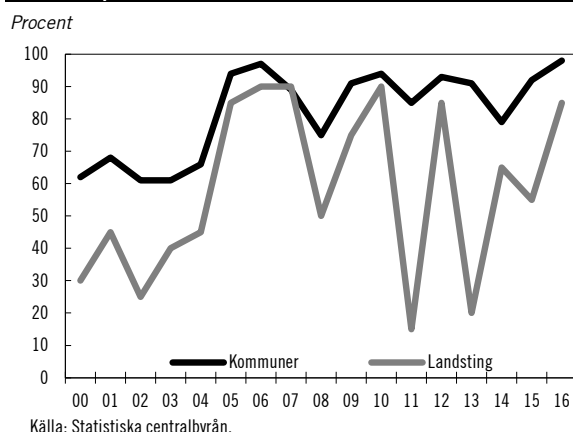
Landstingens kostnader för den specialiserade somatiska vården ökade måttligt, medan kostnaderna för primärvården, psykiatrisk vård och för kollektivtrafiken ökade.

## Stor andel kommuner och landsting redovisade positiva resultat 2016

Sedan 2000 har en större andel kommuner än landsting uppnått positiva resultat. För landstingen har resultaten varierat i större omfattning än bland kommunerna, vilket under senare år främst berott på förändringar av den diskonteringsränta som används för att värdesäkra pensionsskulden. Landstingens kostnader påverkas i högre grad än kommunernas av förändringar av detta slag, eftersom landstingen har fler anställda i de högre inkomstgrupperna, vilket medför en högre pensionsskuld.

År 2016 redovisade 281 kommuner (97 procent) och 17 landsting (85 procent) positiva resultat (se diagram 2.4). Under den senaste femårsperioden redovisade majoriteten av kommunerna och ett fåtal landsting positiva resultat eller nollresultat under samtliga år. Under samma period redovisade 29 kommuner och 11 landsting negativa resultat två eller fler år.

**Diagram 2.4 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat**



## Balanskravet – den lägsta godtagbara resultatnivån

Balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Kommunallagens balanskrav innebär att enskilda kommuner och landsting som huvudregel ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Ett negativt resultat ska regleras inom tre år. Det finns dock möjlighet, om synnerliga skäl föreligger, att inte reglera ett negativt resultat.

Vid utgången av 2016 var det 11 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,4 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som

skulle återställas. Det var 16 kommuner färre och en minskning med 0,2 miljarder kronor jämfört med 2015. Det var 6 landsting som angav att de vid utgången av 2016 hade ett underskott på sammanlagt 2 miljarder kronor att återställa. Det var 2 landsting färre och en minskning med 0,7 miljarder kronor jämfört med 2015.

## 2.4.4 Växande skulder i kommunsektorn

Kommunernas och landstingens balansräkningar visar den finansiella ställningen vid årets slut och ger en bild av vilka tillgångar som kommunerna respektive landstingen förfogar över och hur de har finansierats.

### Kommunsektorns tillgångar

Kommunsektorns tillgångar utgörs till största delen av anläggningstillgångar, såsom mark, byggnader, gator och vägar, vatten- och avloppsnät, samt långfristiga fordringar, främst på kommunala företag. Enligt de kommunala redovisningsreglerna värderas inte kommunala anläggningstillgångar till marknadsvärdet. I stället ligger det historiska anskaffningsvärdet till grund för värderingen.

Kommunsektorns tillgångar uppgick 2016 till 1 190 miljarder kronor. Sektorns tillgångar ökade med 6 procent jämfört med 2015. Den genomsnittliga ökningen den senaste tioårsperioden uppgick till 8 procent per år. Kommunernas tillgångar utgör drygt 75 procent av de totala tillgångarna.

**Tabell 2.4 Balansräkning**

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Materiella och immateriella anläggningstillgångar	442	466	504	540	582
Finansiella anläggningstillgångar	232	246	261	285	291
Bidrag till infrastruktur	2	2	4	4	5
Omsättningstillgångar	246	256	276	294	312
<b>Summa tillgångar</b>	<b>921</b>	<b>970</b>	<b>1 045</b>	<b>1 123</b>	<b>1 190</b>
Eget kapital	396	418	433	449	474
Varav årets resultat	13	22	13	15	25
Varav resultat-utjämningsreserv		7	7	8	10
Avsättningar	109	125	134	141	150
Långfristiga skulder	211	220	249	301	326
Kortfristiga skulder	206	207	229	232	240
<b>Summa eget kapital, avsättningar och skulder</b>	<b>921</b>	<b>970</b>	<b>1 045</b>	<b>1 123</b>	<b>1 190</b>
<b>Ansvarsförbindelser</b>	<b>591</b>	<b>637</b>	<b>628</b>	<b>629</b>	<b>619</b>
Varav pensionsåtaganden före 1998	365	387	373	359	345
Varav borgensförbindelser	226	248	255	268	274

Anm. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera raderna till en totalsumma.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### Kommunsektorns investeringar fortsätter att öka

En förklaring till att kommunernas och landstingens tillgångar har ökat är att investeringsutgifterna legat på en hög nivå under en längre tid. Den höga investeringstakten är främst en följd av urbaniseringen och befolkningsökningen, som kräver nybyggnation. Även det faktum att stora delar av kommunernas fastighetsinnehav och infrastruktur, som byggdes under 1960- och 1970-talet, nu är i behov av renovering påverkar investeringsnivån.

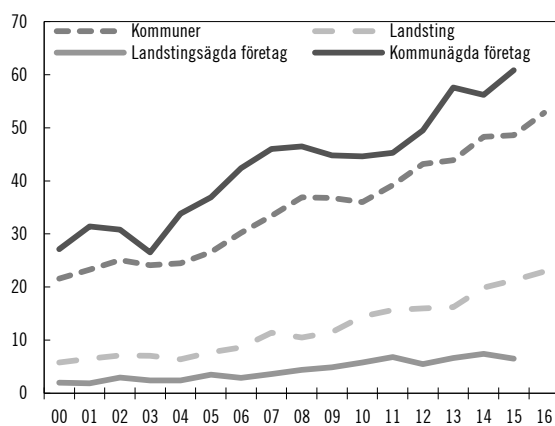
Kommunsektorns investeringsutgifter uppgick 2016 till 76 miljarder kronor, varav kommunerna stod för 53 miljarder kronor. Utgifterna för investeringar ökade med 9,2 procent jämfört med 2015, vilket kan jämföras med genomsnittet för 2006–2015 om 6,1 procent per år.

Störst investeringar sker i de kommunala och landstingsägda företagen (se avsnitt 2.4.5). Enligt de senast publicerade uppgifterna uppgick investeringsutgifterna i företagen till totalt 67 miljarder kronor 2015, varav de kommunägda

företagen stod för 61 miljarder kronor (se diagram 2.5).

**Diagram 2.5 Investeringsutgifter**

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Till följd av ökade investeringar har även avskrivningskostnaderna ökat (se tabell 2.3). Kostnaderna för avskrivningar ska avspegla hur en tillgång successivt förbrukas.

### Ökad skuldsättning i kommunsektorn

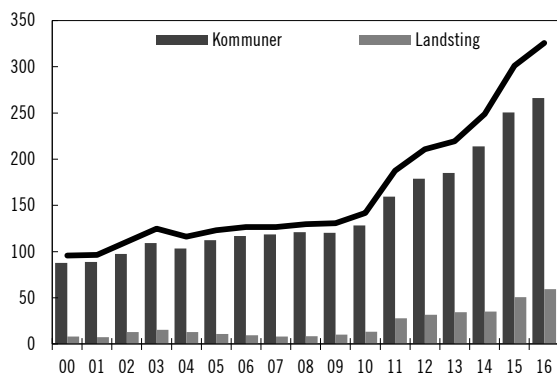
Kommunsektorns totala skulder uppgick 2016 till 716 miljarder kronor, vilket var en ökning med 6,2 procent jämfört med 2015. Den genomsnittliga ökningstakten 2006–2015 uppgick till 7,5 procent per år. Skulderna består av avsättningar samt långfristiga och kortfristiga skulder.

Avsättningar är skulder för vilka det finns en osäkerhet kring till vilket belopp som de uppgår till och/eller vilket datum som de förfaller till betalning. Av kommunsektorns totala avsättningar 2016, sammanlagt 150 miljarder kronor, utgjorde pensionskulden den största delen, 130 miljarder kronor. Med pensionskulder avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998. Pensionskulden ökade med 5,9 procent 2016. Den genomsnittliga ökningstakten 2006–2015 uppgick till 12,5 procent per år.

De långfristiga skulderna i kommunsektorn fortsatte att öka och uppgick 2016 till 326 miljarder kronor (se diagram 2.6). Kommunsektorns långfristiga skulder ökade med 8,3 procent 2016. Den genomsnittliga ökningen 2006–2015 uppgick till 9,1 procent per år. Kommunerna står för 82 procent av de långfristiga skulderna.

**Diagram 2.6 Långfristiga skulder**

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Drygt tre fjärdedelar av kommunsektorns långfristiga skulder utgjordes av lån i banker och kreditinstitut. Ökningen av de långfristiga skulderna kan till stor del förklaras av att kommunernas och landstingens investeringar delvis lånefinansierats. En annan förklaring är att kommuner och landsting vidareförmedlar lån till de kommunala företagen. Dessa lån redovisas som långfristiga fordringar och uppgick 2016 till 170 miljarder kronor. Ytterligare en orsak till ökningen av de långfristiga skulderna kan vara en ökad kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur.

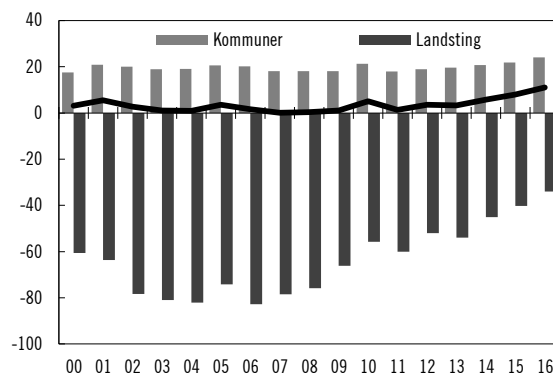
#### Soliditeten inklusive hela pensionsskulden

Soliditeten anger hur stor del av de totala tillgångarna som är finansierade med eget kapital och är därmed ett mått på den långsiktiga finansiella styrkan.

Soliditeten, inklusive hela pensionsskulden, uppgick 2016 till 11 procent för kommunsektorn som helhet (se diagram 2.7). Det var en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2015. Kommunernas soliditet uppgick sammantaget till 24 procent, medan landstingens soliditet uppgick till -34 procent. Landstingen har en i förhållande till kommunerna liten balansomslutning och en stor pensionsskuld. År 2016 hade 59 kommuner och 18 landsting en negativ soliditet.

**Diagram 2.7 Soliditet inklusive hela pensionsåtagandet**

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorns egna kapital uppgick 2016 till 474 miljarder kronor, vilket var en ökning med 5,6 procent jämfört med 2015. Det var högre än den genomsnittliga årliga ökningstakten 2006–2015.

Det totala pensionsåtagandet uppgick 2016 till 474 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet. Mellan 2015 och 2016 minskade den totala pensionsskulden med nästan 8 miljarder kronor eller 1,6 procent. Kommunsektorns avsättningar till pensioner ökade, medan ansvarsförbindelserna minskade.

#### 2.4.5 Starkt resultat i koncernerna

De flesta kommuner och landsting bedriver den största delen av sin verksamhet i förvaltningsform. Samtidigt har majoriteten av kommunerna också valt att organisera delar av verksamheten i företagsform. Till exempel har de flesta kommuner ett bostadsföretag.

Företagens ekonomiska ställning omfattas inte av kommunens eller landstingets egen resultat- och balansräkning. Resultatet för kommunsektorn inklusive sektorns företag beskrivs i stället i den sammanställda redovisningen, koncernredovisningen. I denna konsolideras räkenskaperna för att ge en bild av kommunens eller landstingets samlade ekonomi. Då de kommun- och landstingsägda företagen kan påverka kommunernas och landstingens ekonomiska resultat är koncernredovisningen viktig att följa. Flertalet av kommunerna, men färre än hälften av landstingen, upprättar en koncernredovisning.

Det finns knappt 1 800 kommunägda företag och drygt 140 landstingsägda företag. Majoriteten, 80 procent, av företagen är helägda



företag. Drygt hälften av de kommunägda företagen är fastighets- och bostadsbolag. Den näst största gruppen är företag inom energi- och vattenområdet som utgör en fjärdedel av det totala antalet företag. De flesta av de landstingsägda företagen är fastighetsbolag.

Kommun- och landstingskoncernerna redovisade ett starkt resultat 2016. Enligt koncernredovisningarna uppgick resultatet 2016 till 41 miljarder kronor för sektorn som helhet, varav kommunkoncernernas resultat uppgick till knappt 37 miljarder kronor. Jämfört med 2015 förbättrades resultatet för sektorn med totalt 16 miljarder kronor, varav kommunkoncernernas del utgjorde 12 miljarder kronor. Det genomsnittliga totala resultatet uppgick 2006–2015 till 16,4 miljarder kronor per år, varav kommunkoncernerna stod för 16,1 miljarder kronor.

Soliditeten, inklusive hela pensionsskulden, stärktes 2016 och uppgick till knappt 16 procent, varav kommunkoncernernas soliditet uppgick till 26 procent och landstingskoncernernas till -30 procent.

#### 2.4.6 Köp av verksamhet

Kommuner och landsting köper verksamhet, t.ex. inom utbildningsområdet, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård, som en del i att genomföra sitt uppdrag gentemot sina invånare. Med köp av verksamhet avses, utöver upphandlad verksamhet där kommuner och landsting behåller huvudmannskapet, även bidrag som ges till enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Köpen görs från föreningar, stiftelser, privata företag och enskilda personer, men även från andra kommuner, landsting, kommunalförbund och i viss utsträckning från staten.

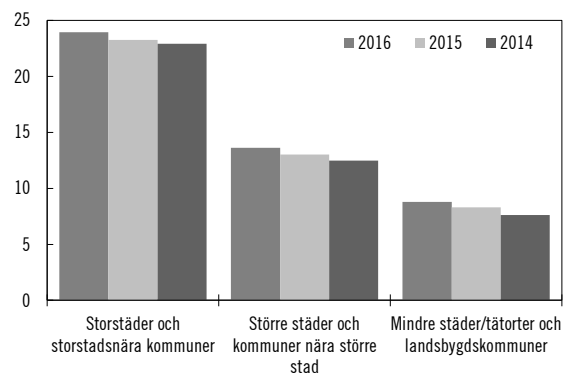
Kostnaderna för köp av verksamhet i kommuner och landsting, exklusive affärsverksamhet och köp från andra kommuner och landsting, uppgick 2016 till 163 miljarder kronor, varav 112 miljarder kronor avsåg köp av kommunerna och 51 miljarder kronor avsåg köp av landstingen. Kostnaderna för köp av verksamhet ökade med 9 procent för kommunsektorn som helhet jämfört med 2015. Mellan 2006 och 2015 ökade kostnaderna med i genomsnitt 8 procent per år. Kostnaderna för köp av verksamhet har ökat i en snabbare takt än

de sammanlagda kostnaderna för kommunsektorns verksamhet, varför kostnaderna för köp av verksamhet har ökat som andel av dessa. År 2016 motsvarade kostnaderna för köp av verksamhet 17 procent av kommunsektorns kostnader.

Det är framför allt i storstäder och kommuner nära storstäder som köp av verksamhet utgör en betydande andel av verksamheternas kostnader (se diagram 2.8), och köpen sker där till största del från privata företag. Köp av verksamhet från privata företag, ideella föreningar och stiftelser utgjorde 2016 bland dessa kommuner mellan 9 procent och 47 procent av verksamheternas kostnader. Kommunerna utanför storstadsområdena köpte verksamhet för en betydligt mindre andel av verksamheternas totala kostnader.

**Diagram 2.8 Köp av verksamhet i olika kommungrupper**

Andel av verksamheternas kostnader, procent



Anm. I köp av verksamhet ingår köp från föreningar, stiftelser och privata företag inklusive affärsverksamhet. Uppgifter för Grums kommun saknas 2016. Källa: Statistiska centralbyrån.

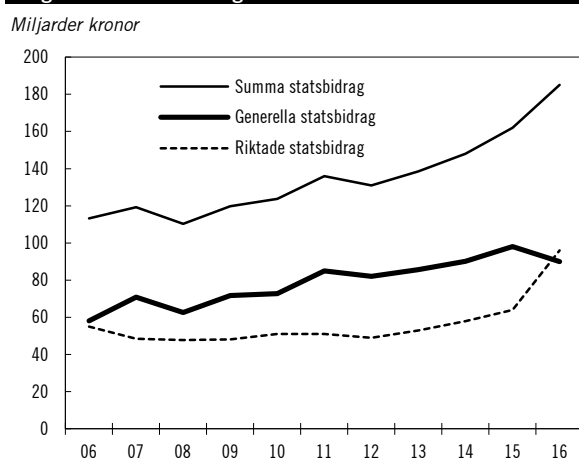
#### 2.4.7 Statsbidragen till kommuner och landsting

Statsbidragen till kommuner och landsting består av både generella bidrag och riktade bidrag. De generella bidragen utbetalas från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och utgör ett allmänt stöd till kommuner och landsting. Med riktade statsbidrag menas i denna redovisning statsbidrag avsedda för konsumtion från anslag under andra utgiftsområden. De riktade statsbidragen utbetalas från ett flertal utgiftsområden (se skrivelsen Utvecklingen inom den kommunala sektorn). Till skillnad från de generella statsbidragen är de riktade statsbidragen avgränsade till vissa verksamheter eller prestationer. Detta underlättar uppföljning

av prestationer och effekter från statens sida, samtidigt som de krav som är kopplade till en stor del av bidragen är desamma för alla kommuner och landsting, och inte alltid passar in i den verksamhet som bedrivs efter lokala förutsättningar.

Statsbidragen till kommuner och landsting uppgick 2016 till 185 miljarder kronor enligt nationalräkenskaperna. Kommunernas och landstingens egen redovisning kan ge en annan bild, då de kan välja att periodisera bidragen. Av beloppet utgjordes 90 miljarder kronor av generella statsbidrag och 96 miljarder kronor av riktade statsbidrag (se diagram 2.9).

**Diagram 2.9 Statsbidragen till kommunsektorn**



### Generella statsbidrag

De generella statsbidragen minskade med 8 miljarder kronor mellan 2015 och 2016, vilket främst förklaras av att det extra stöd om närmare 10 miljarder kronor till kommuner och landsting som utbetalades hösten 2015 med anledning av flyktingsituationen var tillfälligt. Det tillfälliga stödet avsåg även täcka kostnader som förväntades uppstå 2016, vilket också skedde. Kommunerna och landstingen redovisade 1 miljard kronor som en intäkt 2015 och 8 miljarder kronor som en intäkt 2016.

Kommuner och landsting tillfördes ytterligare 10 miljarder kronor 2017 i form av en permanent nivåhöjning av de generella statsbidragen. Av dessa fördelades 7 miljarder kronor genom anslaget 1:4 *Stöd med anledning av flyktingsituationen*, med en fördelningsnyckel som tog hänsyn till antal asylsökande och nyanlända och 3 miljarder kronor med ett enhetligt belopp per invånare genom anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*.

### Riktade statsbidrag

De riktade statsbidragen uppgick till 96 miljarder kronor 2016, vilket var en ökning med 32 miljarder kronor jämfört med 2015. Mellan 2005 och 2013 uppgick de riktade statsbidragen till ca 50 miljarder kronor per år. Sedan dess har det sammanlagda beloppet ökat. År 2016 betalades riktade bidrag ut från sammanlagt 91 anslag. För 14 av dessa anslag översteg det belopp som betalades ut till kommuner och landsting 1 miljard kronor. Antalet riktade bidrag som utbetalades till kommunsektorns verksamhet inom vård, skola och omsorg uppgick till ca 80 stycken 2016.

## 2.4.8 Kommunalekonomisk utjämning

Det kommunala utjämningsystemet och det till systemet kopplade anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, har till syfte att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och avgiftsnivåer bör således återspeglas i skillnader i skattesatser. Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. År 2016 uppgick anslaget till 89,7 miljarder kronor.

Anslaget fördelas på två anslagsposter, en för kommunerna och en för landstingen. Anslagsposten för kommunerna uppgick 2016 till 64,1 miljarder kronor och anslagsposten för landstingen till 25,6 miljarder kronor.

Det kommunala utjämningsystemet består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och ett regleringsbidrag eller en regleringsavgift. Utjämningsystemet finansieras till största delen av statliga medel. De avgifter som vissa kommuner och landsting betalar redovisas mot anslaget.

Inkomstutjämningen för kommunerna uppgick till totalt 62,6 miljarder 2016. Staten betalade ut 69 miljarder kronor i bidrag till kommunerna och 6,4 miljarder betalades av kommunerna i avgifter. Inkomstutjämningen för landstingen uppgick till totalt 29,5 miljarder kronor 2016. Staten utbetalade 30,4 miljarder kronor i bidrag till landstingen. Ett landsting (Stockholms läns landsting) betalade en avgift på 0,9 miljarder kronor.

I kostnadsutjämningen för kommunerna betalades 6,6 miljarder kronor ut i bidrag och

lika mycket betalades in i avgifter 2016. För landstingen uppgick bidragen respektive avgifterna i kostnadsutjämnningen samma år till 2,0 miljarder kronor.

Strukturbidraget, som utbetalas till vissa kommuner och landsting, uppgick för kommunerna till 1,1 miljarder kronor 2016. För landstingen uppgick strukturbidraget 2016 till 0,5 miljarder kronor.

Införandebidraget syftar till att ge kommuner och landsting möjlighet att anpassa sig till regelförändringar i utjämningsystemet. År 2016 uppgick införandebidraget till 0,8 miljarder kronor för kommunerna och 0,2 miljarder kronor för landstingen.

Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen samt strukturbidrag och införandebidrag är mindre än medlen på en anslagspost utbetalas mellanskillnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till respektive kommun eller landsting. I det motsatta fallet får samtliga kommuner respektive landsting betala en regleringsavgift, som också fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. År 2016 uppgick de sammanlagda regleringsavgifterna för kommunerna till 0,3 miljarder kronor och för landstingen till 4,7 miljarder kronor.

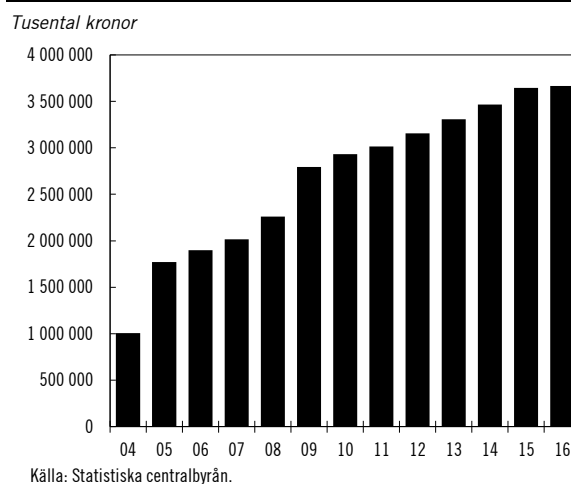
Anslagets betydelse som intäktskälla för enskilda kommuner och landsting skiljer sig åt. År 2016 fick kommunerna i genomsnitt 6 517 kronor per invånare i bidrag. När alla bidrag och avgifter summeras per kommun varierade beloppen mellan 27 466 och -16 164 kronor per invånare. Av kommunerna var 11 nettobetalare. Landstingen fick 2016 i genomsnitt 2 598 kronor per invånare i bidrag. Beloppen varierade mellan 6 979 och -649 kronor per invånare. Ett landsting, Stockholms läns landsting, var nettobetalare.

#### 2.4.9 Utjämnning av LSS-kostnader

Sedan 2004 finns det ett särskilt kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Anslaget 1:2 *Utgjänningsbidrag till LSS-kostnader* används för utgifter för statsbidrag till kommuner enligt lagen (2000:342) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt lagen om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, beräknas för varje kommun en standardkostnad per invånare, och beroende på hur denna avviker från den för riket genomsnittliga standardkostnaden tilldelas kommunen ett bidrag från eller betalar en avgift till utjämningsystemet. Intäkterna redovisas på inkomsttitel 7121 *Utgjänningsavgift för LSS-kostnader*. Bidragen och avgifterna är beräknade så att de sammanlagda avgifterna och bidragen uppgår till samma belopp. Utjämningsystemet är därför finansiellt neutralt för staten. Bidragen och avgifterna, dvs. omsättningen i utjämningsystemet för LSS-kostnader, har ökat årligen (se diagram 2.10). År 2016 var ökningen 0,5 procent, vilket var den lägsta ökningen sedan systemet infördes.

**Diagram 2.10 Utbetalade bidrag i utjämningsystemet för LSS-kostnader 2004–2016**



Totalt fick 154 kommuner bidrag 2016, medan 136 kommuner betalade avgifter. Det högsta bidraget var 4 076 kronor per invånare och den högsta avgiften 2 818 kronor per invånare. Av kommunerna betalade 90 procent avgifter eller tilldelades bidrag i intervallet -1 797 till 2 208 kronor per invånare.

#### 2.4.10 Ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting

Kommuner och landsting kan hos Skatteverket ansöka om ersättning för kostnader för mervärdesskatt avseende icke mervärdesskattepliktig verksamhet.

Syftet är att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan verksamheter som bedrivs i kommunal regi respektive privata utförare.

Ersättningarna redovisas under inkomsttitel 7222 *Kompensation för mervärdesskatt, kommuner*.

Utbetalningarna av ersättning för mervärdesskattekostnader uppgick till 62,1 miljarder kronor 2016. Den totala ersättningen ökade med 4,7 miljarder kronor, eller 8,2 procent, jämfört med året innan. Den genomsnittliga årliga ökningen under den senaste tioårsperioden uppgick till 6,1 procent.

#### 2.4.11 Analys och slutsatser

Sammantaget har kommunsektorn redovisat positiva resultat under en längre period. År 2016 redovisade kommunsektorn ett starkt resultat. I stort sett alla kommuner och nästan alla landsting redovisade ett positivt resultat. Både intäkterna och kostnaderna ökade relativt kraftigt. Intäkterna ökade bl.a. till följd av en stark utveckling av skatteintäkterna och de statliga bidrag som kommunerna fått för att finansiera de kostnader som det stora mottagandet av asylsökande och nyanlända gett upphov till, men också till följd av att kommunerna sålt fastigheter. Kostnaderna ökade något långsammare. Det kan till viss del bero på att verksamheterna ännu inte hunnit anpassats till den starka befolkningsutvecklingen. Landstingen har under lång tid redovisat sämre resultat än kommunerna. De har också sammantaget redovisat negativa resultat vissa år, vilket kommunerna inte har gjort. Skillnaderna i resultat mellan enskilda kommuner och landsting kan vara stora.

Soliditeten, inklusive hela pensionsskulden, har förbättrats för sektorn, vilket innebär att den långsiktiga finansiella styrkan förbättrats något. Samtidigt ligger skuldsättningen på en hög nivå. Detta beror bl.a. på att den snabba befolkningsökningen kräver nyinvesteringar som inte helt kan finansieras med egna medel.

Kommuner och landsting bedriver viss verksamhet i bolagsform. En stor del av kommunernas investeringar sker i bolagen. Resultatutvecklingen i kommunsektorns koncerner har sammantaget varit god. Till följd av bl.a. den starka befolkningsstillväxten sker stora investeringar i de kommunala bostads- och

fastighetsbolagen. Investeringar sker även i energiföretagen. Liksom för kommuner och landsting ökar dock skuldsättningen även i bolagen.

#### *Goda resultat krävs för att nå en god ekonomisk bushållning*

Kommuner och landsting måste beakta sitt ekonomiska utgångsläge och framtida förutsättningar vid fastställande av mål för ekonomin och verksamheterna. Kommunsektorn och enskilda kommuner och landsting står inför olika utmaningar vad gäller t.ex. investerings- och verksamhetsbehov, skuldsättning och soliditet. För att hantera dessa utmaningar är det viktigt att kommuner och landsting redovisar positiva resultat som stärker deras ekonomiska förutsättningar.

Som stöd för att sätta upp mål för ekonomin och verksamheten kan jämförelser användas. Jämförelser ökar kunskapen om kvalitet, effektivitet och verksamhetsutveckling. För att jämförelser ska kunna genomföras krävs en rättvisande redovisning. Staten bidrar till detta genom att Rådet för kommunala analyser tillhandahåller kommun- och landstingsdatabasen för jämförelser mellan kommuner och mellan landsting och genom att Rådet för kommunal redovisning utvecklar och stödjer god redovisningssed.

#### *Staten bidrar till goda ekonomiska förutsättningar i kommunsektorn*

Statens insatser har betydelse för kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar. Kommunerna och landstingen har också genom beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen ett betydande ekonomiskt utrymme till sitt förfogande. De har olika förutsättningar och olika utmaningar i sina verksamheter vilket är viktigt att ha i åtanke vid analyser av den kommunala sektorn.

De generella statsbidragen är ett viktigt instrument för att bidra till kommunernas och landstingens möjlighet att driva verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Utan de generella statsbidragen skulle färre kommuner och landsting klara av att balansera intäkter och kostnader, vilket skulle ge sämre förutsättningar för dessa att klara sitt välfärdsuppdrag. Förstärkningen av de generella statsbidragen 2015, som kommuner och landsting kunde använda både 2015 och 2016, har bidragit till att skapa goda ekonomiska förutsättningar för kommun-

sektorn. Även det tillskott i form av ökningen av de generella statsbidragen som riksdagen beslutade om inför 2017 har bidragit till att kommuner och landsting fått bättre förutsättningar att klara sina åtaganden. Den demografiska utvecklingen kommer innebära utmaningar i många kommuner och landsting även framöver. Ett starkt och stabilt ekonomiskt resultat är viktigt för att kommunsektorn ska vara rustad för att möta dessa utmaningar. Det tillskott som tillfördes kommunsektorn 2017, och det sätt som dessa medel fördelas på, där hänsyn tas till kommuner och landstings flyktingmottagande, innebär att kommuner och landsting med ett högt flyktingmottagande har fått bättre förutsättningar att klara sina åtaganden även med en snabbt växande befolkning. Samtidigt har befolkningstillväxten inneburit att kommunernas verksamheter behövt växa. Vissa kommuner har haft svårt att anpassa verksamheten efter befolkningsförändringarna och har inte kunnat anställa och utöka verksamheten i tillräcklig takt.

Riksdagen och regeringen beslutade att för 2016 öka de riktade statsbidragen. En stor del av ökningen bestod av statliga ersättningar till kommuner och landsting för kostnader som uppstått på grund av att ett stort antal personer sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige under 2015 och 2016.

Statskontoret bedömer i sin rapport Statens styrning av kommunerna (Statskontoret 2016:24) bl.a. att statens styrning av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Nya styrformer har tillkommit så som överenskommelser, handlingsplaner och kunskapsstyrning. Styrningen genom riktade statsbidrag har också ökat. Enligt Statskontoret innebär statens styrning en tydlighet för kommunerna att förhålla sig till men också att detaljstyrningen riskerar att minska utrymmet för de kommunala verksamheterna att använda sin kompetens och erfarenhet och anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov.

Regeringen arbetar, bl.a. inom ramen för tillitsreformen, för att de styrsignaler kommunsektorn möter ska vara tydliga, innehålla så lite detaljreglering som möjligt och bidra till goda möjligheter för kommuner och landsting att planera sina verksamheter utifrån lokala behov och förutsättningar.

Befolkningen har ökat i ett växande antal kommuner under de senaste åren, främst som följd av flyktinginvandringen. Det demografiska trycket i kommunsektorn har därmed ökat, framför allt på grund av en ökning av antalet barn under de senaste åren. Förutsättningarna skiljer sig dock åt mellan olika kommuner.

Det kommunalekonomiska utjämnings-systemet bidrar till målet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar genom att utjämna för skillnader i skattekraft och opåverkbara strukturella kostnadsskillnader. Utan detta system skulle, givet dagens kostnadsnivå i enskilda kommuner och landsting, skillnaderna i skattesats mellan olika kommuner och landsting vara betydligt större och risken för skillnader i verksamheterna öka.

## 2.5 Politikens inriktning

### 2.5.1 Kommunsektorns ekonomiska utveckling 2017–2020

I avsnitt 2.5.1 sammanfattas de bedömningar av kommunsektorns ekonomi som redovisas i Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 9.

Skatteintäkterna bedöms öka förhållandevis starkt 2017. År 2018–2020 bedöms tillväxten i sysselsättningen mattas av och det kommunala skatteunderlaget därmed motsvara den genomsnittliga ökningstakten under de senaste tio åren. Statsbidragen ökar kraftigt 2017, dels till följd av ökade ersättningar till kommuner för kostnader förknippade med migration, men också på grund av den permanenta nivåhöjningen av de generella statsbidragen med 10 miljarder kronor 2017. Från och med 2018–2020 förväntas de migrationsrelaterade bidragen att minska kraftigt som en följd av färre asylsökande och nyanlända. Kommunsektorns resultat var rekordhög 2016, och bedöms försämrats något fram t.o.m. 2020.

**Tabell 2.5 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall för 2016, prognos för 2017–2020

	Utfall 2016	Prognos 2017	2018	2019	2020
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 021</b>	<b>1 077</b>	<b>1 108</b>	<b>1 140</b>	<b>1 178</b>
Utveckling i procent	6,5	5,4	2,8	2,9	3,4
Skatter	672	702	726	755	784
Kommunal fastighetsavgift	16	17	19	19	19
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	185	203	204	201	204
generella bidrag	90	102	107	113	118
riktade bidrag	96	102	96	88	86
Kapitalinkomster	12	11	11	12	13
Övriga inkomster <sup>1</sup>	136	143	148	153	158
Varav komp. mervärdesskatts	61	65	67	69	70
<b>Totala utgifter</b>	<b>1 035</b>	<b>1 086</b>	<b>1 123</b>	<b>1 158</b>	<b>1 199</b>
Utveckling i procent	6,9	4,8	3,4	3,2	3,5
Konsumtion	844	891	922	954	989
Investeringar	102	107	110	112	114
Transfereringar	87	84	88	90	94
Övriga utgifter <sup>2</sup>	3	3	2	2	3
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-14</b>	<b>-9</b>	<b>-15</b>	<b>-19</b>	<b>-21</b>
Procent av BNP	-0,3	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
<b>Resultat</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>11</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Uppgifter i denna tabell kan skilja sig från uppgifter i övriga delar av avsnittet då andra källor än nationalräkenskaperna kan ha använts.

<sup>1</sup> Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen.

<sup>2</sup> Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

## 2.5.2 Ökade resurser till välfärden

Den demografiska utvecklingen, med en växande befolkning och fler barn och äldre, som utgör grupper där behovet av välfärdstjänster är högt, driver på behovet av ökade kommunala utgifter. I regeringens prognos ökar kommunsektorns utgifter ungefär i linje med de demografiskt drivna behoven 2018–2020.

Regeringen anser att de generella statsbidragen ska vara utgångspunkten när staten fördelar pengar till kommunsektorn. Det finns dock tillfällen när riktade bidrag är lämpliga att använda sig av och regeringen ser fortsatt ett behov av att kunna rikta medel till specifika verksamhetsområden. Samtidigt är det regeringens ambition att nya riktade bidrag ska

ha breda användningsområden och ge utrymme för lokal behovsanpassning.

Regeringen föreslår i denna proposition stora tillskott till kommuner och landsting 2018. Bland annat satsas tre miljarder kronor för att skapa en mer tillgänglig vård och för att stödja landstingen att skapa förbättrade förutsättningar för personalen inom vården. Regeringen ser också ett behov av att förstärka tidigare satsningar inom förlossningsvård, psykisk hälsa och psykiatri. Även satsningen på stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården förstärks och förlängs (se utg. omr. 9 avsnitt 3.3 och 6.6). Att alla elever ska ha tillgång till en jämlik kunskapsskola är ett av regeringens prioriterade områden. År 2018 satsas bland annat 1 miljard kronor på ett nytt statsbidrag som ska fördelas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Bidraget fasas in under de kommande tre åren och beräknas uppgå till 6 miljarder kronor 2020 (se utg. omr. 16 avsnitt 9.2.1). Regeringen föreslår vidare en satsning på socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden. Syftet är att stärka kommunernas eget arbete för att förbättra förutsättningarna i områden med stora behov. Kriterier för att ta del av medlen kan exempelvis vara lågt valdeltagande, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och sysselsättningsgrad. År 2018 satsas 500 miljoner kronor på detta. Satsningen ökas 2019 och beräknas uppgå till 2,5 miljarder kronor 2020 (se utg. omr. 19 avsnitt 2.8.1).

Regeringen föreslår att 500 miljoner kronor ska fördelas 2018 till de kommuner och landsting som tar ett särskilt ansvar för att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden med hjälp av extratjänster i välfärden (se avsnitt 2.6.5 och utg. omr. 14 avsnitt 3.5).

Det kommunala skatteunderlaget förväntas inte öka skatteinkomsterna i samma utsträckning som kommunsektorns utgifter växer. För att motverka kommunala skattehöjningar och nedskärningar inom välfärden bedömer regeringen att det behövs statliga tillskott till kommunsektorn de kommande åren. Detta är nödvändigt för att ge kommunsektorn förutsättningar att utveckla välfärden utifrån lokala förutsättningar och behov och för att den ska ha bättre förutsättningar att möta de utmaningar den ställs inför framöver. Regeringen aviserar i denna proposition därför ytterligare generella tillskott till kommunsektorn 2019 och 2020.

### 2.5.3 Nivån på de generella statsbidragen

Kommunsektorns ekonomi har varit relativt god de senaste åren. Regeringen bedömer att den demografiska utvecklingen framöver kommer innebära stora utmaningar för sektorn. Samtidigt finns andra risker och utmaningar kopplade till sektorns ekonomiska situation.

Befolkningsförändringarna medför, i och med stigande efterfrågan på välfärdstjänster, även krav på kommuner och landstings kompetensförsörjning. Därtill innebär bl.a. utvecklingen av nya kunskaper och metoder inom kommunernas verksamheter och omfattande och detaljerad reglering krav på mer specifika kompetenser. Kommuner och landsting behöver framöver kunna hantera en förändrad näringslivsstruktur, växande arbetsmarknadsregioner och klimatförändringar samt möta medborgarnas växande anspråk på valfrihet och likvärdig service av god kvalitet. Kommuner och landsting behöver också ta tillvara digitaliseringens möjligheter i de utmaningar de står inför. Därtill finns stora investeringsbehov i bl.a. verksamhetslokaler, vilket redan har lett till att kommunsektorns skulder har växt under en tid. Investeringsbehovet beräknas vara högt även de närmast kommande åren.

Utöver den permanenta nivåhöjning av statsbidragen om 10 miljarder kronor som sektorn tillförts fr.o.m. 2017, och de tillskott som nu föreslås för 2018 bedömer regeringen att de generella statsbidragen permanent bör höjas med 5 miljarder kronor 2019 och ytterligare 5 miljarder kronor 2020 (se avsnitt 2.6.1).

För regeringen är det viktigt att det gemensamma samhällsbygget fortsätter och att den generella välfärden stärks. Regeringen har redan satsat på kommuner och landstings möjligheter att möta de utmaningar de står inför och bedömer att de tillskott som nu föreslås innebär att sektorn kan fortsätta att stärka den generella välfärden och erbjuda en effektiv kommunal verksamhet av god kvalitet.

#### *Systemet för kommunalekonomisk utjämning*

Kommuner och landsting står inför stora utmaningar, men deras situation och utgångsläge varierar kraftigt. Två grannkommuner kan ha helt olika strukturellt betingade kostnader och inkomster och därmed olika förutsättningar att hantera sina utmaningar. Det generella statsbidraget fördelas till kommuner och landsting

via det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Syftet med utjämningsystemet är att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla likvärdig service till invånarna, oberoende av invånarnas inkomster eller andra strukturella förhållanden som kommunerna inte kan påverka.

Kostnadsskillnader mellan kommuner och landsting kan bero på dels skillnader i behov, till följd av exempelvis skillnader i åldersstrukturen i kommuner och landsting, dels skillnader i kostnader för att producera tjänster, t.ex. beroende på befolkningstäthet. De strukturella kostnadsskillnaderna och deras omfattning är inte statiska utan kan påverkas av samhällsförändringar.

Mot denna bakgrund har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att se över systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner och landsting (dir. 2016:91). Utredaren ska bl.a. överväga om större samhällsförändringar i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Exempelvis kan en ökad urbanisering, växande demografiska utmaningar och ett högt flyktningmottagande vara faktorer som kan antas leda till strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Utredaren ska överväga om delmodeller i systemet behöver ändras, uppdateras eller utgå och om nya delmodeller bör införas. I utredarens uppdrag ingår också att överväga möjligheterna att förenkla systemet för kostnadsutjämning. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

#### *Skrivelsen om den kommunala sektorn*

Inför omläggningen av statsbidragen till kommunerna 1993 anförde den dåvarande finansministern att regeringen med jämna mellanrum borde ge riksdagen en samlad genomlysning av den verksamhet som finansieras av kommuner och landsting, samt att ett sådant material borde innehålla uppföljning av såväl ekonomiska mål som verksamhetsmål och verksamhetsutveckling. När propositionen behandlades erinrade finansutskottet om behovet av en övergripande uppföljning av omläggningen av samspelet mellan stat och kommun i finansiellt hänseende (prop. 1991:92:150 och bet. 1992/91:FiU29).

Regeringen har därför sedan 1995 lämnat en årlig skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn till riksdagen, med syftet att ge riksdagen en samlad bild av utvecklingen i

kommunsektorn. Den statliga budgetprocessen och budgetpropositionen har dock förändrats under denna tid. Statens budget är t.ex. sedan 1997 indelad i utgiftsområden. För respektive utgiftsområde ska de mål som riksdagen beslutat om anges och en resultatredovisning lämnas. Detta innebär att budgetpropositionen innehåller resultatredovisningar för de verksamhetsområden som kommuner och landsting ansvarar för, t.ex. grundskolan, hälso- och sjukvården samt omsorg om äldre, som de generella statsbidragen bidrar till att finansiera. Även de riktade statsbidragen behandlas i budgetpropositionen. Vidare lämnas en samlad bedömning av kommunsektorns finanser i den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att skrivelsens ursprungliga syfte numera uppfylls genom den information om kommunsektorns ekonomi och uppföljning av måluppfyllelse inom olika verksamhetsområden som redovisas i regeringens ekonomiska vårproposition respektive budgetproposition. Regeringen avser därför fortsättningsvis inte att lämna någon särskild skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn till riksdagen.

#### **2.5.4 Goda förutsättningar för kommunsektorn**

Kommuner och landsting har stora möjligheter att själva fatta de beslut som behövs för att den egna verksamheten ska bedrivas kostnads-effektivt och med hög kvalitet. Staten har dock ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner och landsting har förutsättningar och kapacitet att hantera dessa skiftande utmaningar. Regeringen arbetar aktivt med detta inom olika områden, bl.a. genom att förbättra ramverket kring och styrningen av kommunsektorn.

##### *En ny kommunallag*

Kommuner och landsting har ett behov av ett väl fungerande organisatoriskt ramverk. Den 20 juni 2017 beslutade riksdagen att anta regeringens förslag till en ny kommunallag som träder i kraft den 1 januari 2018 (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335). Den nya kommunallagen syftar till att ge stabila förutsättningar för den lokala politiska nivån och former för ett fungerande samspel mellan förtroendevalda och tjänstemän, samt att ge

medlemmar och samhället i övrigt en möjlighet att följa och granska aktiviteten i kommuner och landsting.

Utredningen En kommunallag för framtiden, som lämnade det förslag till reglering som senare blev den nya kommunallagen, bedömde i sitt slutbetänkande (SOU 2015:24) att det finns behov av kvalificerad vägledning på nationell nivå för att hantera frågor om statsstöd som kan uppkomma hos kommuner och landsting. Regeringen avser att inrätta en funktion hos Upphandlingsmyndigheten för att ge stöd i frågor av detta slag (se utg. omr. 2 avsnitt 8).

##### *Kommunutredningen*

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där en stor del av det offentliga åtagandet sköts av den lokala nivån. De tillskott till kommunsektorn regeringen föreslår i denna proposition kommer innebära bättre ekonomiska förutsättningar för sektorn att möta de utmaningar den står inför. Regeringen anser dock att det även kan behövas annat än goda ekonomiska förutsättningar för att stärka kommunernas kapacitet att möta samhällsutmaningarna framöver. Mot denna bakgrund har regeringen gett en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera utmaningarna (dir. 2017:13). Kommittén, som antagit namnet Kommunutredningen, ska identifiera och analysera utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter samt analysera i vilken utsträckning olika strukturella åtgärder som asymmetrisk uppgiftsfördelning, utökad samverkan, kommunsammanläggningar och förändrade uppgifter kan stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Kommittén ska utifrån denna analys föreslå vilka åtgärder som bör vidtas och hur genomförandet bör gå till. Eventuella förslag om kommunsammanläggningar ska vara frivilliga. Kommittén ska lämna sitt slutbetänkande senast den 15 oktober 2019.

Ytterst handlar kommitténs uppdrag om att säkerställa att alla kommuner, oavsett förutsättningar, även i framtiden har kapacitet nog att hantera sina uppgifter och möta samhällsutvecklingen, och på så sätt säkerställa en likvärdig och kvalitativ välfärd över hela landet. Det finns i dag skillnader mellan olika delar av



landet som inte är motiverade. Regeringen arbetar aktivt för att minska dessa skillnader. Kommunutredningen är ett led i detta arbete och omlokaliseringen av statliga myndigheter är ett annat (se utg. omr. 2 avsnitt 5). Ett sammanhållet land är en förutsättning för den svenska samhällsmodellen och för en samhällsorganisation där kommunerna även fortsättningsvis tar ett betydande ansvar för välfärden.

#### *Regional indelning*

Regeringen beslutade 2015 att ge en kommitté i uppdrag att bl.a. föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (dir. 2015:77). I uppdraget ingick även att föreslå en ändrad beteckning för kommuner på regional nivå, om det bedömdes lämpligt. Regeringen beslutade i juni 2017 att det förstnämnda uppdraget och tillhörande deluppdrag ska utgå (dir. 2017:72). Kommittén ska inte heller utreda länsstyrelsernas organisation eller lämna förslag till hur det regionala utvecklingsansvaret ska tilldelas landstingen. Kommittén behåller dock bl.a. uppdragen som gäller beteckningen för kommuner på regional nivå och statliga myndigheters regionala indelning. En ändamålsenlig statlig indelning bör medföra positiva konsekvenser även för kommuner och landsting. Förekomsten av samverkan mellan landstingen kommer exempelvis sannolikt att öka. Kommittén får därför i uppdrag att kartlägga landstingens samverkan och hur landstingen ser på den framtida utvecklingen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2018 och kommitténs förslag kommer därefter att beredas.

#### *Agenda 2030 för hållbar utveckling*

Kommuner och landsting har genom sina uppdrag en central roll i Sveriges genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Den kommunala självstyrelsen ger goda förutsättningar att hitta lokala lösningar som balanserar ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Regeringen har gett en delegation i uppdrag att stödja och stimulera genomförandet av agendan (dir. 2016:18). Delegationen har antagit namnet Agenda 2030-delegationen. Delegationen har bl.a. i uppdrag att förankra agendan genom en bred dialog med kommuner, landsting och andra samhällsaktörer. Delegationen lämnade den 1 juni 2017 en rapport med

förslag till handlingsplan för genomförandet och aviserade samtidigt att den avsåg att återkomma med ytterligare förslag bl.a. avseende kommuner och landsting i samband med sin rapportering i mars 2018 (se utg. omr. 2 avsnitt 5.5).

#### *Tillitsreformen*

Det är en prioriterad fråga för regeringen att utveckla styrningen av den offentliga sektorn. Regeringen har därför initierat en tillitsreform som syftar till att utveckla formerna för styrningen till att bättre balansera behovet av kontroll med förtroendet för medarbetarnas kunskap och erfarenheter. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är beroende av en tydlig, verksamhetsanpassad och strategisk styrning som bygger på tillit. Det innebär fokus på åtgärder som främjar en helhetssyn, verksamhetsutveckling utifrån verksamhetsnära kompetens, minskad detaljstyrning och bättre förutsättningar för medarbetarna att få tid till kärnverksamheten.

Regeringen anser, bl.a. med anledning av Statskontorets rapporter Statens styrning av kommunerna (se avsnitt 2.4.11) och Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting (2016/32-5), att det finns anledning att på ett samlat och strukturerat sätt följa utvecklingen av statens styrning av kommunsektorn för att bättre kunna utvärdera om vidtagna åtgärder för att utveckla styrningen får önskad effekt.

I syfte att skapa goda förutsättningar för verksamhetsutveckling utifrån verksamhetsnära kompetens har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att undersöka hur statliga myndigheter arbetar med att involvera medarbetare från verksamheter i kommuner och landsting i framtagandet av styr- och stödmaterial (Fi2017/03206/K). Kartläggningen ska utgå från ett jämställdhetsperspektiv.

För att förbättra möjligheterna för flera yrkesgrupper att ägna sig åt sitt kärnuppdrag har regeringen på flera områden genomfört satsningar för att kommunala huvudmän bl.a. ska kunna utveckla sitt administrativa stöd eller anställa administrativ stödpersonal. Exempel på detta finns inom regeringens satsningar på väl fungerande kompetensförsörjning (se utg. omr. 9 avsnitt 3.6), stärkt bemanning i socialtjänstens barn- och ungdomsvård (se utg. omr. 9 avsnitt 6.6.2), investeringar i kompetensutveckling för fler lärare och förskollärare (se utg. omr. 16

avsnitt 9.5.1) och en offensiv arbetsförmedling i samverkan med andra aktörer (se utg.omr. 14 avsnitt 3.5).

De senaste decenniernas införande av marknadsmodeller inom den offentliga sektorn har lett till en övervikt på granskning som metod för styrning, med system för ansvarsutkrävande och ökad administration som följd. Kommunforskning i Västsverige har därför getts i uppdrag att genomföra en forskningsstudie i syfte att ge kunskap om hur företeelser som s.k. marknadsisering, granskning och administration påverkar varandra i praktiken i en kommunal kontext (Fi2017/02897/K). Regeringen avser att utifrån resultaten av studien undersöka vilka eventuella kostnader som marknadsiseringen har medfört, såväl i kvantitativa termer som i termer av ökad administration och andra effekter för medarbetare, brukare och medborgare.

Regeringen tillsatte den 16 juni 2016 Tillitsdelegationen (dir. 2016:51), som bl.a. har i uppdrag att främja idé- och verksamhetsutveckling. Delegationen har påbörjat 12 projekt som följs av 27 forskare. Delegationen har den 15 juni 2017 lämnat ett delbetänkande om ersättningsmodeller där den har analyserat olika ersättningsmodellens betydelse för verksamhetens effektivitet, kvalitetsutveckling och medarbetarnas handlingsutrymme. De slutsatser och rekommendationer som lämnas i delbetänkandet utgör ett bra stöd för kommuner och landsting i arbetet med att utveckla en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning. Delegationen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 18 juni 2018.

Sammantaget utgör arbetet med att utveckla styrningen av den offentliga sektorn en viktig del i att ge kommunsektorn goda förutsättningar att hantera sina uppgifter.

#### *Strategisk användning av riktade statsbidrag*

Riksdagen och regeringen har under de senaste åren beslutat om fler riktade bidrag till kommuner och landsting. De riktade bidragen utgör därmed en stor och över tid ökande del av statens styrning av kommunsektorn. Mot bakgrund av detta har regeringen inlett ett arbete för att uppnå en mer strategisk och ändamålsenlig användning av de riktade bidragen. Det kan innebära att dels överföra riktade statsbidrag till det generella bidraget, dels förenkla befintliga riktade bidrag i den mån det är lämpligt, t.ex. vad gäller krav och

administration kopplade till bidragen. Statens styrning bör som utgångspunkt sätta ramarna för verksamheten, utan att i detalj reglera hur den ska utföras. Kommuner och landsting har goda förutsättningar och god kännedom att avgöra hur åtgärder bör utformas för att ge störst effekt i de egna verksamheterna.

### **2.5.5 Ordning och reda i välfärden**

Under de senaste decennierna har en allt större andel av välfärdens tjänster kommit att utföras av privata aktörer. Det är de vinstdrivande aktörernas andel som ökat, medan de idéburna aktörernas andel ligger på en fortsatt låg nivå. Vinstjakten som incitament hör inte hemma i välfärdssektorn. Resurserna till välfärden ska komma brukarna, eleverna och barnen till del.

En gemensam utgångspunkt för regeringens arbete är medborgarnas förväntningar på att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna håller god och likvärdig kvalitet. Välfärdsområdet är inte en vanlig marknad. Inom välfärden bygger systemet på en solidarisk finansiering och tilldelning utifrån behov. Ersättningen till de privata aktörerna bestäms inte heller av brukarnas betalningsvilja. De privata aktörerna inom välfärden verkar alltså på en kvasimarknad.

De offentligt finansierade välfärdsmarknaderna har vissa särdrag som medför risker för den offentligt finansierade välfärden. Bland annat medför svårigheten med att mäta alla aspekter av kvaliteten i tjänsterna suboptimering, genom att aktörer enbart fokuserar på sådan kvalitet som mäts och följs upp och att det uppstår en brukarselektering med negativa konsekvenser. Det är generellt svårt att formulera kvalitetskrav som fångar de mångdimensionella aspekter som utgör kvalitet inom välfärden. Om syftet med kraven dessutom ska vara att garantera att resurserna verkligen används i verksamheten blir problemet än mer omfattande.

Nuvarande system har därtill bidragit till segregation, genom att vinstintresset skapar incitament för att prioritera elever och patienter med mindre behov, på bekostnad av de med större behov, i strid med intentionerna i berörd lagstiftning, som skollagen (2010:800) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). På så sätt undergrävs det solidariska inslaget i välfärdsmodellen. Det finns samtidigt olika indikationer på att såväl skol- som vårdssystemet som helhet

presterar sämre på grund av segregeringen och på grund av det samhällsekonomiskt ineffektiva användandet av skattebetalarnas pengar.

Regeringen avser därför att under mandatperioden föreslå en reglering som innebär att det ska krävas ett tillstånd för att privata aktörer som bedriver välfärdsverksamhet ska få motta offentliga medel. Kravet kommer att omfatta verksamhet som bedrivs enligt skollagen, socialtjänstlagen (2001:453) samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. För att få ett tillstånd att motta offentlig finansiering ska den juridiska personen kunna visa att offentliga medel i huvudsak kommer att gå till det de är avsedda för. Förslagen ska även skapa bättre förutsättningar för idéburen välfärdsverksamhet att växa.

Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet och kommer huvudsakligen att bygga på förslagen i betänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78).

Avsikten är att införa en tillståndsprövning av privata aktörer som bedriver välfärdsverksamhet för att dessa ska få motta offentliga medel. För att få ett sådant tillstånd ska den juridiska personen kunna visa att offentliga medel i huvudsak kommer att gå till det de är avsedda för. Det tillåtna rörelseresultatet för berörda aktörer beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång. Syftet är att skapa incitament att använda skattemedlen i verksamheten, i enlighet med lagstiftningens intentioner.

Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg ska pröva att kraven för att få motta offentlig finansiering är uppfyllda och ha tillsynsansvar över att kraven för tillståndet fortlöpande uppfylls. Detta inkluderar tillsyn över att otillåtna värdeöverföringar inte sker. Sanktionsavgifter ska införas.

Regeringen avser också att föreslå en prövning av ägare och ledning för fristående skolor och förskolor samt för socialtjänstverksamhet. Endast den som har tillräcklig insikt och i övrigt är lämplig ska beviljas tillstånd att bedriva sådan verksamhet. Det ska också krävas tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vinstjakt ska inte finnas inom hälso- och sjukvården. Vilken reglering som behövs för att på bästa sätt åstadkomma detta behöver utredas vidare. En utredning som lämnar förslag på

hälso- och sjukvårdsområdet, ska vara klar i juni 2018. Uppdraget blir att titta på olika lösningar för att säkerställa att skattemedel används till det som de är avsedda för i enlighet med den inriktning som är överenskommen mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet 2014. Synpunkter från professionen ska tas tillvara. Avsikten är att återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer att skattemedel går till det som de är avsedda för inom hälso- och sjukvården.

## 2.6 Budgetförslag

### 2.6.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

**Tabell 2.6 Anslagsutveckling 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

*Tusental kronor*

2016	Utfall	89 679 937	Anslags- sparande	
2017	Anslag	94 657 037 <sup>1</sup>	Utgifts- prognos	94 657 037
<b>2018</b>	<b>Förslag</b>	<b>99 808 388</b>		
2019	Beräknat	107 351 888		
2020	Beräknat	114 426 288		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

Anslaget ändamål är att ge kommuner och landsting goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner och landsting enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

I tabell 2.7 redovisas förändringar när det gäller anslaget.

### Tidigare aviserade och beslutade tillskott

#### *Ökade resurser till välfärden*

I budgetpropositionen för 2017 föreslog regeringen ett tillskott till kommunsektorn om 10 miljarder kronor fr.o.m. 2017 för att kommuner och landsting ska ha långsiktiga

förutsättningar för att utveckla välfärden utifrån lokala behov. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2016/17:1, bet.2016/17FiU3, rskr. 2016/17:117). Av det totala tillskottet på 10 miljarder kronor föreslås 3 miljarder fördelas via anslaget 2018. År 2019 beräknas anslaget ökas med 5 miljarder kronor och år 2020 beräknas anslaget ökas med 7 miljarder kronor. Resterande del av tillskottet tillförs anslaget 1:4 *Stöd med anledning av flyktingsituationen*.

Regeringen aviserar i denna proposition att de generella statsbidragen ska höjas permanent fr.o.m. 2019 i syfte att minska behovet av att höja kommunalskatterna och skära ner i verksamheter, samtidigt som kommuner och landsting får förutsättningar att utveckla den generella välfärdens verksamheter. För 2019 beräknas anslaget ökas med 5 miljarder kronor och fr.o.m. 2020 med 10 miljarder kronor.

### **Nya regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen**

*Förlängd skolplikt genom skolstart vid sex års ålder*  
Regeringen avser att i anslutning till denna proposition även lämna en proposition med förslag som innebär att det ska bli obligatoriskt med skolstart vid sex års ålder och att skolplikten inleds i förskoleklassen. För att ersätta kommunerna för detta utökade åtagande ökas anslaget med 75 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 150 miljoner kronor.

#### *Åtgärder för nyanlända elever i grundskolan*

Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser har lämnat förslag som syftar till att öka sent anlända elevers möjligheter att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (SOU 2017:54). För att kompensera kommunerna för utökade kostnader med anledning av genomförandet av utredningens förslag ökas anslaget med 35 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 70 miljoner kronor.

#### *Införande av förslag från Skolkommissionen*

Skolkommissionen har lämnat ett slutbetänkande med förslag för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (SOU 2017:35). För att ersätta kommunerna för ett utökad

åtagande vid skollags- och läroplansförändringar utifrån Skolkommissionens förslag ökas anslaget med 50 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor.

#### *Förslag för att alla elever ska fullfölja en gymnasieutbildning*

Regeringen har för avsikt att lämna förslag om bl.a. en systematisk överlämning av information när elever flyttar mellan skolenheter för att undvika ogiltig frånvaro i syfte att öka genomströmningen och kvaliteten i gymnasieskolan. För att ersätta kommunerna vid ett införande ökas anslaget med 7,5 miljoner 2018. För 2019 beräknas anslaget ökas med 8 miljoner kronor, för 2020 med 8,9 miljoner kronor och fr.o.m. 2021 med 9,9 miljoner kronor.

#### *Förslag från Skolkostnadsutredningen*

Regeringen har för avsikt att lämna förslag om hur öppen redovisning av kostnader och intäkter på skolenhetsnivå kan införas. För att ersätta kommunerna för ett utökad åtagande vid ett införande ökas anslaget med 52 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 60 miljoner kronor.

#### *Offentlighetsprincipen i skollagsreglerad verksamhet*

Regeringen har för avsikt att lämna förslag kring hur offentlighetsprincipen kan införas i fristående förskolor och skolor samt i privat anordnad vuxenutbildning. För att ersätta kommunerna för ett utökad åtagande vid ett införande ökas anslaget med 12,5 miljoner kronor 2018.

#### *Försöksverksamhet med branschskolor*

Riksdagen har beslutat om en försöksverksamhet med branschskolor för att bl.a. öka attraktiviteten och förbättra tillgången till yrkesutbildning inom små yrkesområden (prop. 2016/17:161 bet. 2016/17:UbU21, rskr. 2016/17:319). För att kompensera kommunerna för ökande kostnader för inackordering i samband med försöksverksamheten ökas anslaget med 1 miljon kronor 2018. För 2019–2022 beräknas anslaget ökas med 3 miljoner kronor per år och för 2023 med 1 miljon kronor. För att finansiera ökningen minskas anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 1 miljon kronor 2018. För 2019–2022 beräknas

samma anslag minskas med 3 miljoner kronor per år och 2023 beräknas anslaget minskas med 1 miljon kronor.

#### *Prao i årskurs 8 och 9*

För att ersätta kommunerna för ett utökat åtagande vid införande av prao för elever fr.o.m. årskurs 8 i grundskolan och årskurs 9 i specialskolan ökas anslaget med 15 miljoner kronor 2018. För 2019 beräknas anslaget ökas med 37,5 miljoner kronor. Från och med 2020 beräknas anslaget ökas med 45 miljoner kronor. För att finansiera ökningen minskas anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 15 miljoner kronor 2018. För 2019 beräknas samma anslag minskas med 37,5 miljoner kronor och fr.o.m. 2020 med 45 miljoner kronor.

#### *Missbruk av spel om pengar*

Till följd av kommunernas utvidgade ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar ökas anslaget med 18 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 18 miljoner kronor. För att finansiera ökningen minskas anslaget 6:1 *Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg med 18 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas samma anslag minskas med 18 miljoner kronor.

#### *Vaccination mot rotavirus*

Folkhälsomyndigheten har lämnat ett beslutsunderlag till regeringen med förslag om att vaccination mot rotavirus ska ingå i det nationella vaccinationsprogrammet för barn. Regeringen avser att besluta i enlighet med förslaget. För att ersätta landstingen för ökade kostnader föreslår regeringen att anslaget ökas med 5 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 5 miljoner kronor.

#### *Avgiftsfri gynekologisk cellprovtagning*

Regeringen avser besluta att gynekologisk cellprovtagning, enligt Socialstyrelsens rekommendationer, ska erbjudas avgiftsfritt till kvinnor i Sverige fr.o.m. 2018. Landstingen föreslås kompenseras för uteblivna intäkter av patientavgifter. För det första året föreslås landstingen kompenseras genom att medel tillförs anslaget 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* under

utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för ett stimulansbidrag. Från och med 2019 beräknas i stället anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 141 miljoner kronor.

### **Tidigare aviserade och beslutade regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen**

#### *Lovskola*

Riksdagen har beslutat om en skyldighet för huvudmännen att erbjuda lovskola i två veckor per läsår för elever i årskurserna 8 och 9 samt på sommaren efter årskurs 9 i grundskolan. För att ersätta kommunerna för ett utökat åtagande ökades anslaget 2017 med 30 miljoner kronor. Anslaget ökas med ytterligare 30 miljoner 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 30 miljoner kronor. För att finansiera ökningen minskas anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 30 miljoner 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget minskas med 30 miljoner kronor.

#### *Läsa-skriva-räkna-garanti*

För att förbättra möjligheterna att tidigt kunna ge stöd efter behov har regeringen påbörjat införandet av en läsa-skriva-räkna-garanti. För att kompensera kommunerna för införandet av denna garanti beräknades anslaget i budgetpropositionen för 2017 ökas med 130 miljoner kronor fr.o.m. 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med ytterligare 41 miljoner kronor. För att finansiera ökningen beräknas anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 minskas med 41 miljoner kronor fr.o.m. 2019.

#### *Utveckling av nationella prov*

Regeringen har beslutat lagrådsremissen Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala där det bl.a. bedöms att de nationella proven bör digitaliseras. Med anledning av de möjligheter till effektivisering som förslagen medför beräknade regeringen i budgetpropositionen för 2017 att anslaget skulle minskas med 61 miljoner kronor per år 2018–2021 och med 123 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2022. Regeringen bedömer nu att den minskningen av anslaget bör vara lägre. Anslaget ökas därför med 14 miljoner kronor

2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 14 miljoner kronor. För att finansiera ökningen minskas anslagen 1:1 *Statens skolverk* och 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 7 miljoner kronor vardera 2018. Från och med 2019 beräknas samma anslag minskas med 7 miljoner kronor vardera.

#### *Betygsättning i moderna språk*

Regeringen har i propositionen En studieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor (prop. 2016/17:143) föreslagit att betyg ska sättas i moderna språk varje termin fr.o.m. årskurs 6. För att ersätta kommunerna för ett utökad åtagande vid ett införande föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2017 att 4 miljoner kronor skulle överföras 2017 från anslaget 1:1 *Statens skolverk* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning till anslaget och att anslaget beräknades öka med 8 miljoner kronor fr.o.m. 2018. Regeringen beräknar att anslaget bör ökas med ytterligare 8 miljoner kronor fr.o.m. 2019. För att finansiera ökningen beräknas anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskas med 8 miljoner kronor fr.o.m. 2019.

#### *Avgiftsfri tandvård*

Riksdagen har antagit regeringens förslag i budgetpropositionen för 2017 om en avgiftsfri tandvård för unga (prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU3, rskr. 2016/17:117). Regeringen gjorde tandvård kostnadsfri fr.o.m. januari 2017 för unga upp t.o.m. det år de fyller 21 år, vilket landstingen kompenseras för 2017 då anslaget ökades med 276 miljoner kronor. I ett andra steg höjs den 1 januari 2018 åldersgränsen till att gälla unga upp t.o.m. det år de fyller 22 år och den 1 januari 2019 höjs åldersgränsen för avgiftsfri barn- och ungdomstandvård upp t.o.m. det år de fyller 23 år. För att ersätta landstingen för ett utökade åtagandet för 2018 ökas anslaget med 141 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 300 miljoner kronor. Sammantaget kompenseras landstingen därmed med 576 miljoner kronor per år för denna reform fr.o.m. 2019.

#### *Normer för vävnader och celler*

Europaparlamentet och rådet antog den 31 mars 2004 direktivet (2004/23/EG) om fastställande av kvalitets- och säkerhetsnormer för mänskliga vävnader och celler. Riksdagen har beslutat om lagen (2008:2086) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler (prop. 2007/08:96, bet. 2007/08:SoU12, rskr. 2007/08:177). Kostnaderna för landstingen att i Sverige genomföra de krav direktiven ställer beräknades till 119 miljoner kronor per år under tio år. I samband med budgetpropositionen för 2008 aviserades att 119 miljoner kronor per år 2008–2017 skulle tillföras det dåvarande anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. I januari 2009 inkom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med en begäran om att en del av medlen borde vara riktade eftersom kostnaderna är olika i landstingen beroende på verksamhetens art. Mot denna bakgrund föreslogs i budgetpropositionen för 2010 att 74 miljoner kronor per år skulle anvisas anslaget 1:10 *Bidrag för mänskliga vävnader och celler* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för 2010, vilket medförde att anslaget minskades med motsvarande belopp. Det kvarstod då 45 miljoner kronor på anslaget.

Tioårsperioden för att genomföra kraven enligt direktiven upphör 2017. Anslaget minskas därför med 45 miljoner 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget minskas med 45 miljoner kronor.

#### *Rätt till Komvux*

Riksdagen har antagit regeringens förslag i proposition Rätt till behörighetsgivande utbildning inom Komvux (prop. 2016/17:5, bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65). Kommunerna kompenseras för det utökade åtagandet i budgetpropositionen för 2017. Under 2018 och 2020 görs ett antal mindre överföringar, hänförliga till kostnader kopplade till propositionen till och från anslaget.

#### *Patientnämnder*

Under våren 2017 antog riksdagen regeringens förslag i propositionen Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (prop. 2016/17:122, bet. 2016/17:SoU16, rskr. 2016/17:259)). Detta innebär bl.a. att patientnämnderna ska ansvara för viss verksamhet som rör klagomålshantering som i dag hanteras inom

Inspektionen för vård och omsorg. För att ersätta landstingen för ökade kostnader ökas anslaget med 20 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 20 miljoner kronor. Anslaget 8:2 *Inspektionen för vård och omsorg* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med 20 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas samma anslag minskas med 20 miljoner kronor.

#### *Trygg och säker vård för barn och unga*

Under våren 2017 antog riksdagen regeringens förslag i propositionen 2016/17:59 Trygg och säker vård för barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet (prop. 2016/17:59, bet. 2016/17:SoU11, rskr. 2016/17:156). För att ersätta landstingen för ökade kostnader ökas anslaget med 10 miljoner 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor. För att finansiera ökningen minskas anslag 4:7 *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* med 10 miljoner kronor 2018. Från och med 2019 beräknas samma anslag minskas med 10 miljoner kronor.

#### **Övriga ekonomiska regleringar**

##### *Nedsättning av fastighetsavgiften*

Riksdagen har antagit regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013 om en utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation (prop. 2012/13:1, bet.2012/13FiU1, rskr. 2012/13:37). Den tioåriga nedsättningen av fastighetsavgiften för nybyggda bostäder utvidgas genom att fastighetsavgiften sätts ned helt även år 6–15 efter värdeåret. Utvidgningen gäller för byggnader med beräknat värdeår 2012 eller senare. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2013. Förslaget minskar kommunernas inkomster från fastighetsavgiften stegvis 2018–2027. År 2027 beräknas inkomstminskningen till följd av förslaget uppgå till 960 miljoner kronor. Anslaget ökas med 64 miljoner kronor 2018. För 2019 beräknas anslaget ökas med 128 miljoner kronor och för 2020 med 192 miljoner kronor.

##### *Skatteavtalet mellan Sverige och Danmark*

I avtalet mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor regleras hur länderna ska kompensera varandra för minskade skatteintäkter till följd av att pendlare mellan länderna beskattas i arbetslandet och inte i bosättningslandet (prop.

2003/04:149, bet. 2003/04:SkU31, rskr. 2003/04:269). Utjämningsbeloppens storlek påverkas av antalet pendlare som omfattas av utjämningsordningen och deras löner. Förändringar i den dansk-svenska växelkursen påverkar också nettobeloppet. Nettot av de utjämningsbelopp som regleras i artikel 6 i avtalet bör fördelas på samtliga kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare, eftersom den minskning av skatteintäkterna som följer av pendlingen fördelas på hela kommun- respektive landstingskollektivet genom inkomstutjämnningen.

För inkomståret 2015 har Sverige fått betala ca 6 miljoner kronor mindre till Danmark jämfört med inkomståret 2014. Samtidigt har Danmark betalat ca 185 miljoner kronor mer till Sverige för inkomståret 2015 jämfört med inkomståret 2014. Nettobeloppet blir därmed sammanlagt 191 miljoner kronor högre inkomstskatt till Sverige för inkomståret 2015 jämfört med inkomståret 2014. För 2018 föreslås att skillnaden mellan nettobeloppet för inkomståret 2015 och motsvarande belopp 2014 regleras genom en ökning av anslaget med 191 miljoner kronor, varav 123 miljoner kronor för kommunerna och 68 miljoner kronor för landstingen. Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

##### *Kompensation för sänkt skatt för pensionärer*

Regeringen föreslår i denna proposition (se Förslag till statens budget, finansplan m.m., avsnitt 6) att det förhöjda grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år förstärks. Förslaget medför att det kommunala skatteunderlaget minskar, vilket innebär en minskning av kommunernas och landstingens skatteintäkter. Regeringen föreslår att kommunerna och landstingen kompenseras för det intäktsbortfall som förslaget medför. Anslaget ökas med 4,4 miljarder kronor 2018. Från och med 2019 beräknas anslaget ökas med 4,4 miljarder kronor. Preliminärt föreslås kompensationen fördelas med 2 834 miljoner kronor till kommunerna och 1 553 miljoner kronor till landstingen. Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

**Tabell 2.7 Tillskott, ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga ekonomiska regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Miljoner kronor

	Förslag för kommuner 2018	Beräknat för kommuner 2019	Beräknat för kommuner 2020	Förslag för landsting 2018	Beräknat för landsting 2019	Beräknat för landsting 2020
Anvisat för 2017	67 007	67 007	67 007	27 650	27 650	27 650
<b>Tillskott till kommunsektorn</b>						
Ökade resurser till välfärden (BP17)		1 400	2 800		600	1 200
Ökade resurser till välfärden (BP18)		3 500	7 000		1 500	3 000
<b>Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen</b>						
Skolstart vid sex års ålder	75	150	150			
Nyanlända elever i grundskolan	35	70	70			
Förslag från Skolkommissionen	50	50	50			
Genomströmining gymnasieskolan (bl.a.)	7,5	8,0	8,9			
Förslag från Skolkostnadsutredningen	52	60	60			
Offentlighetsprincipen	12,5					
Försöksverksamhet med branschskolor	1	3	3			
Prao i årskurs 8 och 9	15	37,5	45			
Missbruk av spel om pengar	18	18	18			
Barnhälsovård (vaccinationer)				5	5	5
Avgiftsfri gynekologisk cellprovtagning					141	141
Skyldighet att erbjuda lovskola	30	30	30			
Läsa-skriva-räkna-garanti	130	171	171			
Utveckling nationella prov	-47	-47	-47			
Betygsättning i moderna språk	4	12	12			
Avgiftsfri tandvård				141	300	300
Normer för vävnader och celler				-45	-45	-45
Rätt till Komvux	-4,3	-4,3	-2,3			
Trygg och säker vård för barn och unga				10	10	10
Patientnämnder				20	20	20
<b>Övriga ekonomiska regleringar</b>						
Nedsättning av fastighetsavgiften	64	128	192			
Skatteavtalet mellan Sverige och Danmark	123,2	123,2	123,2	67,5	67,5	67,5
Kompensation sänkt skatt för pensionärer	2 834	2 834	2 834	1 553	1 553	1 553
<b>Summa</b>	<b>70 407</b>	<b>75 550</b>	<b>80 525</b>	<b>29 402</b>	<b>31 802</b>	<b>33 902</b>

## Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting 2018

I systemet för kommunalekonomisk utjämning justeras de länsvisa skattesatserna när skatteväxlingar sker mellan kommuner och landsting. De länsvisa skattesatserna används för att beräkna inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna.

Skatteväxlingar medför också ett behov av att justera fördelningen av statsbidragen mellan kommuner och landsting på anslaget

1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Vid behov avser regeringen att besluta om en sådan justering i samband med beslutet om regleringsbrevet för 2018. Justeringen påverkar inte den totala anslagsnivån.



## Regeringens överväganden

**Tabell 2.8 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Tusental kronor

	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2017<sup>1</sup></b>	<b>94 657 037</b>	<b>94 657 037</b>	<b>94 657 037</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	5 125 651	12 669 151	19 741 551
Varav BP18	4 862 651	10 183 151	15 191 551
Varav			
Prao i åk 8 och 9	15 000	37 500	45 000
Betygsättning - studieindeldad timplan		8 000	8 000
Missbruk av spel om pengar	18 000	18 000	18 000
Inackorderingstillägg försöksverksamhet med branschskolor	1 000	3 000	3 000
Utveckling av nationella prov	14 000	14 000	14 000
Kompensation till kommunsektorn för sänkt pensionärsskatt	4 387 000	4 387 000	4 387 000
Reglering av skatteavtal mellan Sverige och Danmark	190 651	190 651	190 651
Höjning av generellt statsbidrag till kommunsektorn		5 000 000	10 000 000
Offentlighetsprincipen i skollagsreglerad verksamhet	12 500		
Ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå	52 000	60 000	60 000
Läsa-skriva-räkna-garanti kompensation till kommunerna		41 000	41 000
Skolstart vid sex års ålder	75 000	150 000	150 000
Nyanlända elever i grundskolan	35 000	70 000	70 000
Läroplans- och skollagsförändringar	50 000	50 000	50 000
Ökad kvalitet och genomströmning i gymnasieskolan	7 500	8 000	8 900
Barnhälsovård	5 000	5 000	5 000
Cellprovscreening		141 000	141 000
Överföring till/från andra anslag	25 700	25 700	27 700
Varav BP18	30 000	30 000	30 000
Varav			
Trygg och säker vård, tillståndsplikt m.m.	10 000	10 000	10 000
Patientnämnder	20 000	20 000	20 000
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>99 808 388</b>	<b>107 351 888</b>	<b>114 426 288</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 99 808 388 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget till 107 351 888 000 kronor respektive 114 426 288 000 kronor.

## 2.6.2 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

**Tabell 2.9 Anslagsutveckling 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

Tusental kronor

2016	Utfall	3 664 336	Anslags-sparande	48 629
2017	Anslag	3 902 169 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	3 902 165
<b>2018</b>	<b>Förslag</b>	<b>4 070 047</b>		
2019	Beräknat	4 070 047		
2020	Beräknat	4 070 047		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

## Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner enligt lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

## Regeringens överväganden

**Tabell 2.10 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

Tusental kronor

	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2017<sup>1</sup></b>	<b>3 890 933</b>	<b>3 890 933</b>	<b>3 890 933</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	179 114	179 114	179 114
Varav BP18	179 114	179 114	179 114
Varav			
Justering av överföringsbelopp enligt ny prognos	179 114	179 114	179 114
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>4 070 047</b>	<b>4 070 047</b>	<b>4 070 047</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Omslutningen i kostnadsutjämnningen ökar vanligtvis från ett år till ett annat. Det definitiva utfallet för 2017 fastställdes våren 2017. Utgiftsprognosen för anslaget avseende 2017 är 3 902 169 000 kronor, vilket är 11 236 000 kronor högre än anvisat belopp. I propositionen höständringsbudget för 2017 föreslås därför att anslaget tillförs 11 236 000 kronor. Statistiska centralbyrån publicerade i juni 2017 en prognos avseende 2018 som visar att utjämningsbidragen beräknas uppgå till 4 070 047 000 kronor. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att 4 070 047 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Utjämningsbidrag för LSS-kostnader* för 2018. För 2019 och 2020 beräknas anslaget uppgå till 4 070 047 000 kronor.

### 2.6.3 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

**Tabell 2.11 Anslagsutveckling 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer**

Tusental kronor

År	Utfall	5 350	Anslags-sparande	
2016	Utfall	5 350		
2017	Anslag	6 950 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	6 950
<b>2018</b>	<b>Förslag</b>	<b>6 950</b>		
2019	Beräknat	6 950		
2020	Beräknat	6 950		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

#### Ändamål

Anslaget får användas för statsbidrag till två organisationer inom det kommunalekonomiska området, Rådet för kommunal redovisning (RKR) och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Anslaget får vidare användas till insatser för utveckling av statens styrning av kommuner och landsting.

#### *Rådet för kommunal redovisning*

RKR är en ideell förening för normbildning i kommunala redovisningsfrågor med uppgift att främja god redovisningssed i enlighet med lagen (1996:614) om kommunal redovisning. Medlemmar i föreningen är staten och SKL. Medlemmarna har i avtal förbundit sig att årligen stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med

1 400 000 kronor per år. En av RKR:s viktigaste uppgifter är att följa utvecklingen av redovisningen inom den kommunala sektorn.

RKR har ansökt om statligt bidrag för 2018 års verksamhet med 1 400 000 kronor (Fi2017/01995/K).

#### *Rådet för främjande av kommunala analyser*

RKA bildades 2005 och är en ideell förening. Medlemmar i föreningen är staten och SKL. RKA ska tillhandahålla nyckeltal i en databas för jämförelser i kommunsektorn. Syftet med databasen är att stödja uppföljningen av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting. RKA ska vidare bl.a. utveckla befintliga nyckeltal med särskilt fokus på sådana tal som mäter kvalitet samt marknadsföra databasen för att öka dess användning och för att ge bättre förutsättningar för uppföljning av verksamhet och ekonomi. Staten och SKL har i avtal förbundit sig att årligen stödja RKA:s verksamhet ekonomiskt med högst 4 450 000 kronor vardera. Från och med 2011 stödjer SKL enligt ett tilläggsavtal, föreningen med ytterligare 400 000 kronor årligen.

RKA har ansökt om statligt bidrag för 2018 års verksamhet med 4 550 000 kronor (Fi2017/01996/K).

#### *Kommunernas utmaningar och statens styrning*

För att kunna möta kommunernas utmaningar och förbättra styrningen i den offentliga sektorn i syfte att skapa mer effektiva verksamheter samt större nytta för medborgarna är ett brett angreppssätt, som bl.a. omfattar flera olika metoder, viktigt. Regeringen har därför påbörjat en tillfällig satsning för att förbättra styrningen av kommunsektorn. Det kan t.ex. vara åtgärder som har en forskningsinriktning eller som avser fördjupade kunskapssammanställningar som spänner över flera områden inom de kommunala verksamheterna. För dessa åtgärder beräknas 1 miljon kronor behövas årligen 2018-2020.

## Regeringens överväganden

**Tabell 2.12 Härlledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer**

Tusental kronor

	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2017<sup>1</sup></b>	<b>6 950</b>	<b>6 950</b>	<b>6 950</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Varav BP18			
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>6 950</b>	<b>6 950</b>	<b>6 950</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 6 950 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* för 2018, För 2019 och 2020 beräknas anslaget uppgå till 6 950 000 kronor.

## 2.6.4 1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen

**Tabell 2.13 Anslagsutveckling 1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen**

Tusental kronor

2016	Utfall		Anslags-sparande
2017	Anslag	7 000 000 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos 6 927 709
<b>2018</b>	<b>Förslag</b>	<b>7 000 000</b>	
2019	Beräknat	5 000 000	
2020	Beräknat	3 000 000	

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

Anslaget får användas för statsbidrag till kommuner och landsting.

## Regeringens överväganden

**Tabell 2.14 Härlledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:4 Stöd med anledning av flyktingsituationen**

Tusental kronor

	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2017<sup>1</sup></b>	<b>7 000 000</b>	<b>7 000 000</b>	<b>7 000 000</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut		-2 000 000	-4 000 000
Varav BP18			
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>7 000 000</b>	<b>5 000 000</b>	<b>3 000 000</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Stödet fördelas med 80 procent till kommunerna och 20 procent till landstingen. Gotlands kommun får även ta del av de medel som utbetalas till landstingen. För 2018 tillförs kommunerna 5,6 miljarder kronor och landstingen 1,4 miljarder kronor. Vid fördelningen av medel mellan kommunerna beaktas antalet asylsökande och nyanlända i en kommun samt fördelningen mellan barn och vuxna i förhållande till kommunens befolkningstal. Vid fördelningen mellan landstingen tas hänsyn till antalet asylsökande och nyanlända i respektive landsting.

En preliminär fördelning för 2018 av de 7 miljarder kronor som fördelas med hänsyn till asylsökande och kommunmottagna nyanlända presenterades i juni 2017. Den slutliga fördelningen redovisas i samband med att denna proposition presenteras och baseras på statistik som fanns tillgänglig månadsskiftet augusti/september 2017. Den kommer att formellt fastställas av regeringen efter riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2018.

Regeringen föreslår att 7 000 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Stöd med anledning av flyktingsituationen* för 2018. För 2019 beräknas anslaget uppgå till 5 000 000 000 kronor och för 2020 till 3 000 000 000 kronor.

## 2.6.5 1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet

**Tabell 2.15 Anslagsutveckling 1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet**

Tusental kronor

2016	Utfall		Anslags- sparande
2017	Anslag	<sup>1</sup>	Utgifts- prognos
<b>2018</b>	<b>Förslag</b>		<b>500 000</b>
2019	Beräknat		500 000
2020	Beräknat		500 000

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2017 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

Anslaget får användas för statsbidrag till kommuner och landsting för genomfört arbete mot långtidsarbetslöshet.

**Tabell 2.16 Härledning av anslagsnivån 2018–2020 för 1:5 Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet**

Tusental kronor

	2018	2019	2020
<b>Anvisat 2017 <sup>1</sup></b>			
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	500 000	500 000	500 000
Varav BP18	500 000	500 000	500 000
Varav			
Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet	500 000	500 000	500 000
Överföring till/från andra anslag			
Varav BP18			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2016 (bet. 2016/17:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Stödet riktar sig till de kommuner och landsting som satsar på att anställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Alla kommuner och landsting ska kunna ta del av stödet beroende på hur många personer som de anställer med hjälp av extratjänster.

Anslaget är kopplat till ett mål för antalet personer anställda med extratjänster den sista december 2017 hos respektive kommun och landsting. För 2018 avsätts 425 miljoner kronor till kommunerna och 75 miljoner till landstingen. Om kommunen eller landstinget inte når

upp till målet reduceras bidraget, som sedan fördelas mellan de kommuner och landsting som överträffat sina mål. Målet i termer av antalet extratjänster är satt i relation till antalet invånare i respektive kommun eller landsting (se utg. omr. 14 avsnitt 3.5).

Regeringen föreslår att 500 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Bidrag för arbete mot långtidsarbetslöshet*. För 2019 och 2020 beräknas anslaget uppgå till 500 000 000 kronor.