

# Utgiftsområde 25

## Allmänna bidrag till kommuner

## Utgiftsområde 25 – Allmänna bidrag till kommuner

### Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner .....	5
2.1	Utgiftsområdets omfattning.....	5
2.2	Utgiftsutveckling.....	5
2.3	Mål för utgiftsområdet.....	5
2.4	Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder.....	5
2.5	Resultatredovisning.....	6
2.5.1	Förutsättningar och ramverk.....	6
2.5.2	Ännu ett år med höga resultatnivåer .....	7
2.5.3	Intäcts- och kostnadsutveckling i kommunsektorn.....	8
2.5.4	Högre investeringsnivå men lägre skuldsättning.....	11
2.5.5	Den långsiktiga finansiella ställningen har stärkts .....	12
2.5.6	Skillnader mellan kommuner och mellan regioner.....	13
2.5.7	Statens styrning av kommuner och regioner.....	17
2.6	Regeringens bedömning av måluppfyllelsen .....	20
2.6.1	En fortsatt förstärkning av kommunsektorns ekonomi.....	21
2.6.2	Den statliga styrningen kan utvecklas .....	22
2.7	Politikens inriktning .....	23
2.7.1	Den ekonomiska utvecklingen .....	23
2.7.2	Förstärkning av de generella statsbidragen.....	23
2.7.3	Utvecklingen av den statliga styrningen av kommunsektorn .....	25
2.8	Budgetförslag.....	26
2.8.1	1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	26
2.8.2	1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	30
2.8.3	1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer .....	31
2.8.4	1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner.....	32
2.8.5	1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner .....	33

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringens förslag:

Riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2024 inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt tabell 1.1.

**Tabell 1.1 Anslagsbelopp**

Tusental kronor

Anslag

1:1 Kommunalekonomisk utjämning	167 870 852
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	5 727 268
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	7 150
1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner	375 000
1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner	300 000
<b>Summa anslag inom utgiftsområdet</b>	<b>174 280 270</b>



## 2 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

### 2.1 Utgiftsområdets omfattning

Utgiftsområdet omfattar fem anslag. Inom ramen för anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* redovisas flera olika bidrag och avgifter. Utgiftsområdet omfattar vidare anslaget 1:2 *Utjämningsbidrag för LSS-kostnader* (inkomsttitel 7121 *Utjämningsavgift för LSS-kostnader*), anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer*, anslaget 1:4 *Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner* och anslaget 1:5 *Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner*.

### 2.2 Utgiftsutveckling

I denna proposition föreslås att utgifterna inom utgiftsområdet sammantaget ökas med 16,375 miljarder kronor 2024 jämfört med 2023. Anledningen till detta är höjningen av nivån på de generella statsbidragen till kommunerna och regionerna och att ett antal ekonomiska regleringar föreslås till följd av förändrade uppgifter och förutsättningar som sammantaget ökar utgifterna inom utgiftsområdet.

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

Miljoner kronor

	Utfall 2022	Budget 2023 <sup>1</sup>	Prognos 2023	Förslag 2024	Beräknat 2025	Beräknat 2026
1:1 Kommunalekonomisk utjämning	151 223	151 878	151 878	<b>167 871</b>	163 258	164 034
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	4 893	5 718	5 359	<b>5 727</b>	5 727	5 727
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	7	7	7	<b>7</b>	7	7
1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner	299	1		<b>375</b>		
1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner	300	300	300	<b>300</b>		
<b>Äldreanslag</b>						
2022 1:6 Tillfälligt stöd för ökade kostnader för finansiering	300					
<b>Totalt för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner</b>	<b>157 022</b>	<b>157 905</b>	<b>157 544</b>	<b>174 280</b>	<b>168 992</b>	<b>169 768</b>

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2023 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### 2.3 Mål för utgiftsområdet

Målet för utgiftsområdet är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet (prop. 2008/09:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.3, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150).

### 2.4 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

Regeringens redovisning utgår från följande bedömningsgrunder:

- årets resultat
- intäktsutveckling
- kostnadsutveckling
- skuldsättning
- soliditet
- skillnader i resultat, kostnadsutveckling, skuldsättning och soliditet mellan kommuner respektive mellan regioner
- utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner.

## 2.5 Resultatredovisning

### 2.5.1 Förutsättningar och ramverk

#### **Konjunktoren och den demografiska utvecklingen påverkar kommunsektorn**

Kommunsektorn, dvs. kommuner och regioner, ansvarar för en stor del av välfärdens verksamheter, såsom hälso- och sjukvård, omsorg och skola, och bär därmed också en stor del av de offentliga utgifterna. De kommunala utgifterna motsvarade ca 22 procent av BNP 2022. Kommunerna och regionerna har genom den kommunala beskattningsrätten ett långtgående ansvar för finansieringen av verksamheterna. Skatteintäkter utgör ca två tredjedelar av de totala intäkterna. Utvecklingen av kommunsektorns ekonomi är därmed starkt konjunkturberoende.

Förändringar i befolkningens storlek och sammansättning påverkar bl.a. utvecklingen av skatteunderlaget, efterfrågan på välfärdstjänster och annan kommunal service samt investeringsbehov. De påverkar också kompetensförsörjningen i kommuner och regioner. Befolkningsstillväxten i landet var hög i mitten av 2010-talet, men har dämpats de senaste åren. År 2022 ökade folkmängden med knappt 0,7 procent, vilket kan jämföras med genomsnittet för den senaste tioårsperioden som uppgick till nästan 1 procent. Under 2022 minskade folkmängden i 131 kommuner och i 5 län, vilket var 46 kommuner och 5 län fler än under 2021. Ökningen av antalet barn, dvs. personer 0–18 år, var hög i mitten av 2010-talet men har sedan 2016 successivt avtagit. År 2022 minskade antalet barn. Antalet födda barn 2022 var 8 procent lägre än 2021. Antalet barn i förskoleåldern minskade, medan antalet barn i grundskoleåldern ökade svagt och ökningen av antalet barn 16–18 år var fortsatt på en relativt hög nivå. Antalet personer 67–79 år fortsatte att öka 2022, men i en avtagande takt, medan ökningen av antalet personer 80 år och äldre steg kraftigt, från 2,9 till 4,1 procent.

#### **Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning**

Enligt kommunallagen (2017:725) ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och varje kommun och region ska besluta om riktlinjer och ange finansiella mål för detta. Riktlinjer och mål ska utgå från vad som i normalfallet är att betrakta som en god ekonomisk hushållning men också anpassas utifrån den enskilda kommunens eller regionens förhållanden, t.ex. vad gäller dess finansiella ställning, befolkningsutveckling, investeringsbehov och skuldsättning. En viktig princip för vad som är en god ekonomisk hushållning är att ekonomin ska vara långsiktigt hållbar och att dagens konsumtion eller ekonomiska förvaltning inte ska innebära att kostnader vältras över på kommande generationer.

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen som huvudregel upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna (balanskravet). Detta anger den lägsta godtagbara resultatnivån och följs upp genom balanskravsresultatet. Enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning beräknas balanskravsresultatet genom att årets resultat, som är en av bedömningsgrunderna i detta avsnitt, justeras

för vissa poster, bl.a. avsättningar till och uttag från resultatutjämningsreserver och orealiserade vinster och förluster i värdepapper. Balanskravet är också en del av det finanspolitiska ramverket.

De indikatorer som används för att följa upp målet för utgiftsområdet bedöms sammantaget kunna ge en bild av kommunsektorns ekonomiska ställning och förutsättningar. Flera av indikatorerna är vanligt förekommande som mått för bedömningen av god ekonomisk hushållning i kommuner och regioner. Resultaten avseende kommunala verksamheter, såsom skola, hälso- och sjukvård och omsorg, redovisas inom respektive utgiftsområde.

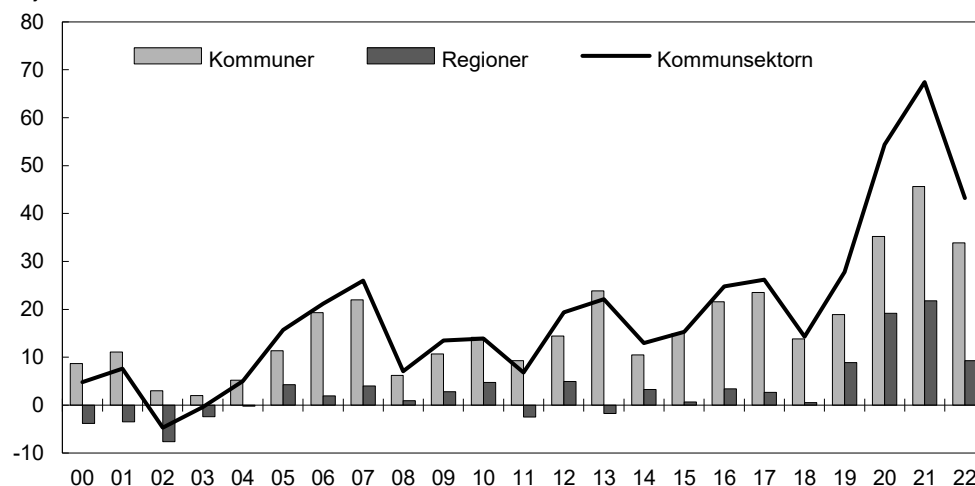
## 2.5.2 Ännu ett år med höga resultatnivåer

Årets resultat är en viktig indikator för att bedöma ekonomin i kommuner och regioner. Positiva och tillräckligt höga resultatnivåer, som bl.a. behövs för att finansiera hela eller delar av investeringarna, ger förutsättningar att nå kommunalagens krav på god ekonomisk hushållning.

Kommunsektorn redovisade 2022 ett sammantaget resultat om drygt 43 miljarder kronor. Resultatet innebär en fortsatt hög resultatnivå, även om det var lägre än 2021 då resultatet uppgick till 67 miljarder kronor (se diagram 2.1). Den höga resultatnivån 2022 förklaras främst av att skattunderlaget utvecklades bättre än förväntat. Kommunernas resultat uppgick till 34 miljarder kronor och regionernas till 9 miljarder kronor. Sänkningen av resultatnivån jämfört med 2021 innebar mer än en halvering av resultatnivån för regionerna. Resultatet 2022 var högre än genomsnittet 2012–2021, som uppgick till knappt 29 miljarder kronor (drygt 22 miljarder kronor för kommunerna och drygt 6 miljarder kronor för regionerna).

**Diagram 2.1** Årets resultat i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Ett vanligt förekommande finansiellt mål för en god ekonomisk hushållning som anges av kommuner och regioner är att årets resultat ska uppgå till en viss angiven andel av skatteintäkter och generella statsbidrag. Kommunsektorns resultat som andel av dess skatteintäkter och generella statsbidrag uppgick 2022 till 4,1 procent (5 procent för kommunerna och 2,4 procent för regionerna). Det var lägre än 2021, då andelen uppgick till 6,7 procent, men högre än genomsnittet 2012–2021, som uppgick till 3,3 procent (4 procent för kommunerna och 1,9 procent för regionerna).

Kommuner och regioner har sedan 2013 enligt 11 kap. 14 § kommunallagen under vissa förutsättningar möjlighet att reservera medel till en resultatutjämningsreserv för

att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Vid utgången av 2022 fanns det totalt nästan 53 miljarder kronor avsatta i resultatutjämningsreserver, vilket var 13 miljarder kronor mer än 2021. Reserverna uppgick till 38 miljarder kronor för kommunerna och 15 miljarder kronor för regionerna. Det var 226 kommuner och 10 regioner som hade medel avsatta i en resultatutjämningsreserv.

Kommunsektorn som helhet redovisade 2022 ett positivt balanskravsresultat (se vidare Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4.3).

### **Koncernernas resultat har ökat**

De flesta kommuner och regioner har någon del av sin verksamhet organiserad i företagsform. Exempelvis har flertalet kommuner ett bostads- och fastighetsbolag. Kommuner och regioner äger totalt omkring 2 000 företag.

Företagens ekonomiska resultat och ställning redovisas tillsammans med kommunens respektive regionens uppgifter i de sammanställda räkenskaperna, dvs. koncernredovisningen. Det totala resultatet enligt koncernredovisningarna var högre än resultatet i kommunsektorn 2012–2021. Totalt uppgick årets resultat 2022 i koncernredovisningarna till 60 miljarder kronor, varav kommunernas koncerner stod för 50 miljarder kronor. Resultatet för 2022 var högre än det årliga genomsnittet 2012–2021 som totalt uppgick till 39 miljarder kronor, varav kommunernas resultat för koncernen uppgick till nästan 33 miljarder kronor och regionernas till drygt 6 miljarder kronor.

### **2.5.3 Intäkts- och kostnadsutveckling i kommunsektorn** **Skatteintäkterna ökade mer än förväntat**

Kommunsektorns totala intäkter ökade med knappt 3 procent och uppgick till 1 345 miljarder kronor 2022. Två tredjedelar av sektorns intäkter utgjordes av skatteintäkter (se diagram 2.2). Med undantag för 2020 har skatteintäkterna utvecklats relativt starkt under flera år till följd av en högkonjunktur. År 2022 ökade skatteintäkterna med 6 procent, vilket var en högre ökningstakt än genomsnittet för den senaste femårsperioden, då ökningstakten var 4,1 procent. De ökade skatteintäkterna berodde på en stark utveckling av skatteunderlaget. Medelskattesatsen för kommunsektorn 2022 uppgick till 32,24 procent, vilket var en minskning med 0,03 procentenheter jämfört med 2021. Under den senaste tioårsperioden har medelskattesatsen ökat med 0,64 procentenheter. Det är främst regionerna som har höjt skattesatsen. Regionernas skattesats ökade med 0,55 procentenheter, medan kommunernas skattesats ökade med 0,08 procentenheter.

Staten bidrar till finansieringen av kommunsektorns verksamheter genom generella statsbidrag inom detta utgiftsområde. De generella statsbidragen kan, liksom kommunalskattemedlen, användas fritt av kommunerna och regionerna utifrån lokala och regionala behov. Staten bidrar också till finansieringen av kommunala verksamheter genom riktade statsbidrag, inklusive kostnadsersättningar, inom andra utgiftsområden. Statsbidragen, som de redovisas i den kommunala redovisningen, till kommunsektorn uppgick 2022 sammantaget till 293 miljarder kronor, varav 174 miljarder kronor till kommunerna och 119 miljarder kronor till regionerna. Det innebar en minskning med drygt 10 miljarder kronor jämfört med närmast föregående år, vilket kan förklaras av att stora tillskott av riktade statsbidrag som gjordes i samband med pandemin successivt minskat.

De generella statsbidragen, som de redovisas i den kommunala redovisningen, uppgick 2022 till drygt 210 miljarder kronor. I detta belopp ingår utöver de generella statsbidragen som redovisas inom detta utgiftsområde även vissa bidrag som i den

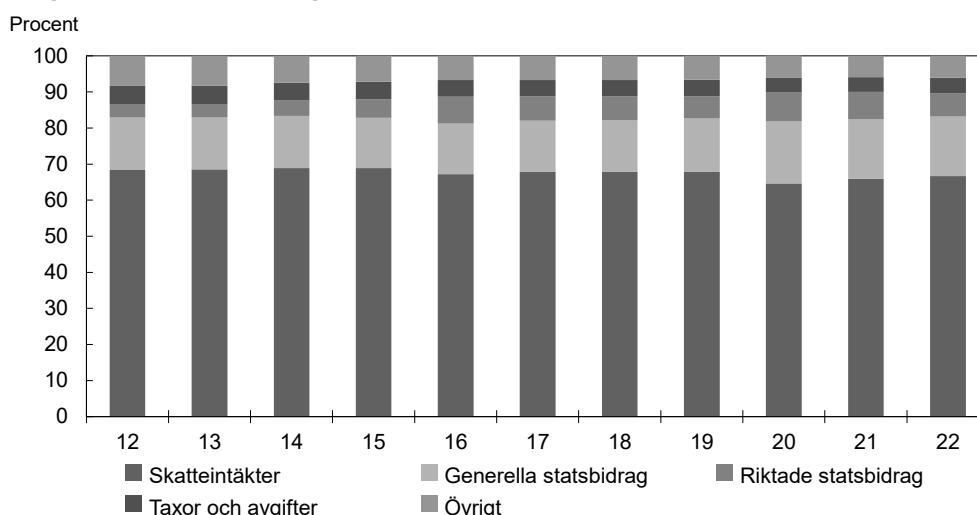


statliga redovisningen anges som riktade bidrag, t.ex. bidraget för läkemedelsförmånerna till regionerna som 2022 uppgick till nästan 34 miljarder kronor. År 2022 höjdes de generella statsbidragen med 3 miljarder kronor efter förslag i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 25, bet. 2021/22:FiU3, rskr. 2021/22:120). I de generella statsbidragen 2022 ingick även en tillfällig höjning av de generella statsbidragen om 5 miljarder kronor som gjordes efter förslag i budgetpropositionen för 2021, bl.a. för att minska risken för nedskärningar eller skattehöjningar, under en period som bedömdes fortsätta att präglas av spridningen av sjukdomen covid-19 och dess konsekvenser (prop. 2020/21:1 utg.omr. 25, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151).

De riktade statsbidragen, som de redovisas i den kommunala redovisningen, inom andra utgiftsområden uppgick till 83 miljarder kronor 2022. De riktade statsbidragen minskade med 12 miljarder kronor jämfört med 2021 och utgjorde 6,5 procent av kommunsektorns totala intäkter 2022.

De finansiella intäkterna uppgick till drygt 16 miljarder kronor 2022, varav kommunerna stod för 13 miljarder kronor och regionernas för 3 miljarder kronor. Mellan 2021 och 2022 minskade dessa intäkter med 13 miljarder kronor, varav minskningen för regionerna uppgick till 10 miljarder kronor, främst till följd av en svagare utveckling på börsen.

**Diagram 2.2 Fördelning av kommunsektorns intäkter**



Anm.: I de generella statsbidragen till regionerna ingår i denna sammanställning bidrag för läkemedelsförmånerna. Uppgifter i detta diagram baseras på uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner utifrån kommuners och regioners räkenskapsammandrag medan utvecklingen av intäkterna totalt sett utgår från resultaträkningen i räkenskapsammandraget. Uppgifterna kan därför skilja sig något åt.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

### Relativt hög kostnadsökningstakt

Kommunsektorns totala kostnader uppgick 2022 till 1 302 miljarder kronor, vilket var en ökning med knappt 5 procent jämfört med 2021. Ökningen var högre än genomsnittet för 2012–2021, som uppgick till 4,2 procent. Kostnadsökningstakten var, till skillnad från föregående år, betydligt högre i kommunerna än i regionerna. Ökningen uppgick för kommunerna till 5,9 procent och för regionerna till 3,2 procent.

Kostnader för pedagogisk verksamhet, omsorg samt hälso- och sjukvård utgör huvuddelen av kommunsektorns verksamhetskostnader. Kostnader för personal är den största enskilda kostnadsposten i välfärdsverksamheterna. Personalkostnaderna utgjorde 50 procent av kostnaderna 2022, vilket var något lägre jämfört med närmast föregående år.

Kommunsektorns sammanlagda verksamhetskostnader uppgick till drygt 1 219 miljarder kronor 2022. I dessa kostnader ingår inte avskrivningar eller finansiella kostnader. Verksamhetskostnaderna ökade med 3,2 procent 2022 jämfört med 2021. Det var en lägre utvecklingstakt än den årliga genomsnittliga ökningstakten under den senaste tioårsperioden, som uppgick till 4,2 procent.

Kommunernas verksamhetskostnader motsvarade 2022 ca 64 procent av kommunsektorns totala verksamhetskostnader. Den största andelen av kommunernas kostnader avser pedagogisk verksamhet (se tabell 2.2). Kostnadsökningen för pedagogisk verksamhet var lägre 2022 jämfört med genomsnittet för den närmast föregående femårsperioden. För vård och omsorg var kostnadsökningstakten högre 2022 jämfört med genomsnittet för den senaste femårsperioden. Den procentuella kostnadsökningen under 2022 var högst för posten övrigt följt av äldreomsorgen. Under den närmast föregående femårsperioden var kostnadsökningen störst inom området pedagogisk verksamhet.

**Tabell 2.2 Kommunernas verksamhetskostnader**

Miljarder kronor och förändring i procent

	Andel av total kostnad 2022	Kostnader 2022	Förändring 2021/2022	Genomsnittlig förändring 2017–2021
Pedagogisk verksamhet	43	332	3,8	4,0
<i>varav</i>				
– förskola, annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och fritidshem	14	109	3,1	3,1
– grundskola	18	142	4,5	4,7
– gymnasieskola	6	49	3,5	3,0
– övrig utbildning	4	32	3,1	5,6
Vård och omsorg	37	287	4,5	3,6
<i>varav</i>				
– äldreomsorg	19	146	5,5	3,4
– funktionshindrade	11	87	4,4	3,4
– ekonomiskt bistånd	2	14	-4,9	2,7
– individ- och familjeomsorg	5	39	4,9	5,2
Övrigt	20	154	7,5	-0,3
<b>Totalt kommuner</b>	<b>100</b>	<b>773</b>	<b>4,8</b>	<b>2,9</b>

Anm.: I posten övrigt ingår kommunernas kostnader för kultur och fritid, infrastruktur och skydd, affärsverksamhet, arbetsmarknadsåtgärder och flyktmottagande m.m. Uppgifterna i denna tabell baseras på uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner utifrån kommunernas räkenskapsammandrag medan utvecklingen av kostnaderna totalt sett utgår från resultaträkningen i räkenskapsammandragen. Uppgifterna kan därför skilja sig något åt.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas verksamhetskostnader 2022 motsvarade ca 36 procent av kommunsektorns totala verksamhetskostnader. Hälso- och sjukvårdens kostnader ökade 2022 i en lägre takt jämfört med genomsnittet för den senaste femårsperioden (se tabell 2.3). Kostnadsökningarna var högst för läkemedel (öppenvård).

**Tabell 2.3 Regionernas verksamhetskostnader**

Miljarder kronor och förändring i procent

	Andel av total kostnad 2022	Kostnader 2022	Förändring 2021/2022	Genomsnittlig förändring 2017–2021
<b>Regioner</b>				
Hälso- och sjukvård, totalt	88	377	1,7	5,5
<i>varav</i>				
– primärvård	17	70	0,8	6,9
– specialiserad somatisk vård	47	199	1,1	5,6
– specialiserad psykiatrisk vård	8	31	-1,0	5,3
– tandvård	3	11	0,8	2,1
– övrig hälso- och sjukvård	8	35	4,9	4,3
– läkemedel (öppenvård) <sup>1</sup>	7	30	7,2	4,7
Regional utveckling samt trafik och infrastruktur	12	54	6,8	4,7
<b>Totalt regioner</b>	<b>100</b>	<b>430</b>	<b>2,3</b>	<b>5,4</b>

Anm.: I kostnader för hälso- och sjukvård ingår också kostnader för tandvård och politisk verksamhet. Uppgifter i denna tabell baseras på uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner utifrån regionernas räkenskapsammandrag medan utvecklingen av kostnaderna totalt sett utgår från resultaträkningen i räkenskapsammandragen. Uppgifterna kan därför skilja sig något åt.

<sup>1</sup>Avser kostnader för läkemedel i öppenvård.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunsektorns investeringar påverkar kostnaderna för drift, avskrivningar och finansiella kostnader. Avskrivningarna uppgick till nästan 49 miljarder kronor och ökade med knappt 5 procent 2022 jämfört med 2021. Det kan jämföras med genomsnittet för den senaste tioårsperioden då ökningstakten uppgick till nästan 7 procent per år. De finansiella kostnaderna ökade kraftigt jämfört med 2021 och uppgick till knappt 34 miljarder kronor. Den stora ökningen var främst en följd av hög inflation, vilket innebar bl.a. ökade kostnader för pensioner, värdeförändringar av värdepapper och höjd räntenivå.

### 2.5.4 Högre investeringsnivå men lägre skuldsättning

Behovet av att renovera befintliga verksamhetslokaler och det behov av nya lokaler som den demografiska utvecklingen innebär medför ökade investeringar i verksamhetslokaler som äldreboenden, sjukhus och skolor. Eftersatt underhåll kan också leda till ökade investeringsbehov. Efter flera år med ökande investeringsnivåer skedde en minskning 2020 och 2021. År 2022 ökade återigen investeringarna och uppgick till 107 miljarder kronor, varav kommunernas investeringar uppgick till 83 miljarder kronor och regionernas till 24 miljarder kronor. Kommunsektorns investeringar ökade med drygt 11 procent jämfört med 2021, vilket kan jämföras med att investeringstakten 2012–2021 i genomsnitt ökade med 6 procent per år.

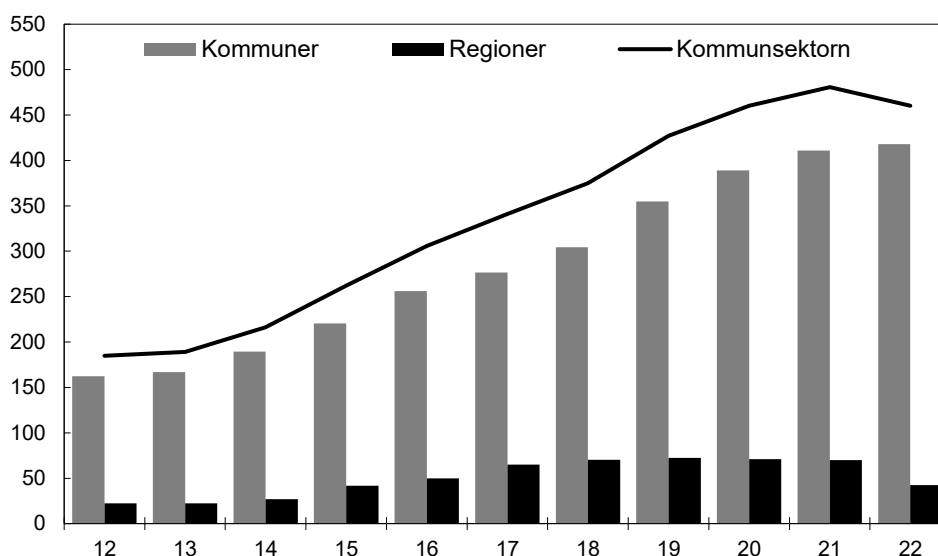
Kommuner och regioner finansierar hela eller delar av sina investeringar med egna medel, genom årets resultat och avskrivningar. Ju större del av investeringarna som finansieras med egna medel desto mindre behöver lånas upp av banker och kreditinstitut. Utvecklingen av skuldsättningen i kommuner och regioner beror därför bl.a. på hur stor andel av investeringarna som en kommun kan finansiera med egna medel. Kommuner och regioner tar också upp lån för vidareutlåning till investeringar som de kommunala företagen gör och går även i borgen för de kommunala företagens lån till investeringar, vilket påverkar kommunernas och regionernas skuldsättning och kan utgöra en ekonomisk risk.

Kommunsektorns självfinansieringsgrad, dvs. hur stor andel av investeringarna som finansieras med egna medel, uppgick till 86 procent 2022. Det innebär att sektorn som helhet inte fullt ut finansierade investeringarna för 2022 med egna medel genom det utrymme som skapas via årets resultat och avskrivningar. Självfinansieringsgraden var lägre än 2021 men högre än genomsnittet för 2012–2021 som uppgick till 75 procent.

Den totala låneskulden, dvs. både den kort- och långfristiga skulden, uppgick till 460 miljarder kronor 2022, varav kommunerna stod för nästan 418 miljarder kronor och regionerna för drygt 42 miljarder kronor (se diagram 2.3). Låneskulden minskade med 4,2 procent (20 miljarder kronor) jämfört med 2021. Den genomsnittliga ökningstakten 2012–2021 uppgick till nästan 12 procent. Kommunernas låneskuld fortsatte att öka, medan regionernas skuld minskade med 27 miljarder kronor.

**Diagram 2.3 Kommunsektorns låneskulder**

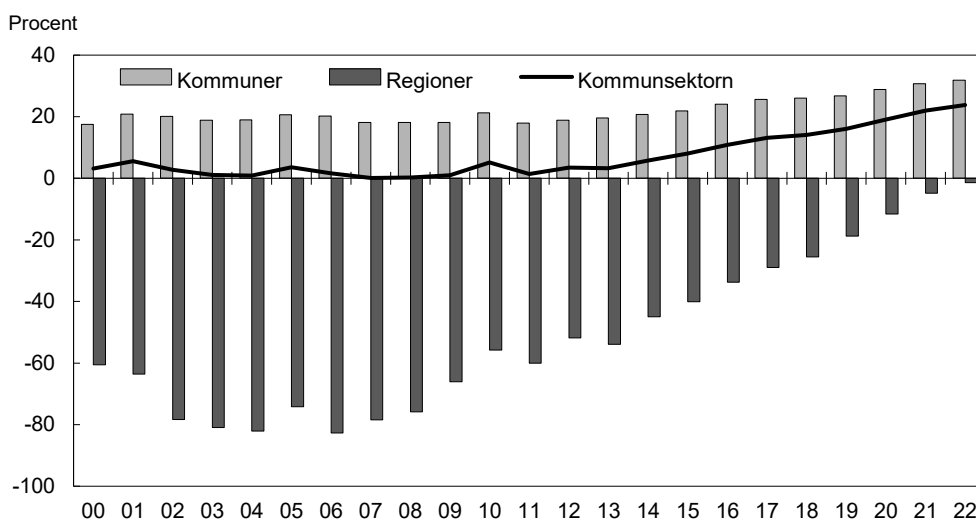
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

### 2.5.5 Den långsiktiga finansiella ställningen har stärkts

Nyckeltalet soliditet visar hur stor andel av tillgångarna som finansierats med egna medel och visar den långsiktiga finansiella styrkan. Ju större del av tillgångarna som finansierats med egna medel desto bättre förutsättningar har kommuner och regioner att möta ekonomiskt utmanande år. Soliditeten, inklusive pensionsåtaganden ingångna före 1998, fortsatte att förstärkas för både kommunerna och regionerna 2022 och uppgick till knappt 24 procent för sektorn som helhet (se diagram 2.4). Den positiva förändringen var bl.a. en följd av det positiva resultatet och en minskning av pensionsåtaganden ingångna före 1998. Kommunernas och regionernas soliditet, inklusive pensionsåtaganden ingångna före 1998, uppgick till 32 procent respektive -1 procent 2022. Regionernas soliditet, inklusive pensionsåtaganden ingångna före 1998, har stärkts mer än kommunernas den senaste tioårsperioden.

**Diagram 2.4 Kommunsektorns soliditet inkl. pensionsåtaganden ingångna före 1998**

## 2.5.6 Skillnader mellan kommuner och mellan regioner

### Höga resultatnivåer i alla grupper av kommuner

Redovisningen av skillnader mellan kommuner i detta avsnitt utgår bl.a. från tre kommungrupper, de s.k. huvudgrupperna. Indelningen är gjord av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och baseras i huvudsak på kriterierna storlek på tätorten, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Huvudgrupperna är storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Det finns stora skillnader inom dessa grupper, dvs. mellan enskilda kommuner inom samma grupp. I det följande benämns huvudgrupperna av kommuner som kommungrupper.

Totalt sett har kommunernas ekonomi stärkts men det finns stora skillnader mellan olika kommuner och mellan olika kommungrupper i fråga om bl.a. resultat, kostnadsutveckling, skuldsättning och soliditet (se tabell 2.4). Resultatutfallen 2022 var lägre än 2021 men betydligt högre än genomsnittet för den senaste tioårsperioden för samtliga kommungrupper.

Årets resultat och resultatets andel av skatter och generella statsbidrag var 2022, liksom föregående år och genomsnittet för den senaste tioårsperioden, högst i storstäder och storstadsnära kommuner. Denna kommungrupp har också i jämförelse med de andra grupperna större realisationsvinster från exploateringsverksamhet. Om denna intäkt exkluderas minskar skillnaderna mellan grupperna. Resultatet 2022 var lägst i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Skillnaderna i resultat mellan kommungrupperna var mindre 2022 än 2021, men större än de genomsnittliga resultaten under den senaste tioårsperioden.

Det var 22 kommuner som redovisade ett negativt resultat 2022. Dessa kommuner ingår i kommungrupperna större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Antalet kommuner som redovisade ett negativt resultat var högre 2022 än 2021, då antalet var 5 kommuner. De negativa resultaten 2022 berodde bl.a. på den svaga utvecklingen på börsen som medförde krav på nedskrivning av finansiella tillgångar såsom värdepapper i aktier och fonder. Vissa kommuner gjorde en inlösen av en del av pensionskulden, dvs. betalade av skulden för en viss eller vissa årskullar, för att minska den totala skulden och utbetalningarna kommande år.

Högst genomsnittlig avsättning till resultatutjämningsreserver 2022 och även för genomsnittet för den senaste tioårsperioden hade kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Avsättningarna ökade också mer i denna kommungrupp 2022 än i de andra två kommungrupperna. Det genomsnittliga balanskravsresultatet för samtliga kommuner var något lägre 2022 än genomsnittet för årets resultat. Även för detta resultat redovisade kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner högst resultat. Balanskravsresultatet är lägre jämfört med årets resultat, vilket till stor del kan förklaras av att medel avsatts till resultatutjämningsreserven.

Kostnadsutvecklingen var betydligt högre 2022 än 2021 och högre än genomsnittet 2012–2021 för samtliga kommungrupper. Kostnaderna ökade lika mycket i kommungrupperna 2022.

Skuldsättning i tabell 2.4 nedan avser långsiktiga och kortsiktiga lån i banker och kreditinstitut. Av tabellen framgår att kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner har högst skulder medan kommungruppen större städer och kommuner nära större stad har lägst skulder. Skulderna har ökat för alla grupper över tid men mest för kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner. Vid utgången av 2022 hade kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner högst skuld.

Samtliga kommungrupper fortsatte att stärka soliditeten 2022 jämfört med 2021. Liksom tidigare har kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner högst soliditet. Soliditeten har dock stärkts mest i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner under den senaste tioårsperioden. Detta har lett till att skillnaderna i soliditet mellan kommungrupperna har minskat.

Skattesatsen till kommuner varierade 2022 mellan 16,90 och 23,80 kronor per 100 kronor, vilket motsvarar en differens på 6,90 kronor. En del av skillnaden kan förklaras av olika ansvarsfördelning mellan kommuner och regionen i länen. Skillnaden mellan kommungrupperna vad gäller den genomsnittliga skattesatsen ökade 2022 jämfört med genomsnittet för den senaste tioårsperioden. Högst genomsnittlig skattesats har mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, medan storstäder och storstadsnära kommuner har lägst genomsnittlig skattesats.

**Tabell 2.4 Nyckeltal för kommungrupperna**

Utfall 2022 och genomsnittligt utfall 2012–2021, procent om inget annat anges

	Storstäder och storstads- nära kommuner 2022	Större städer och kommuner nära större stad 2022	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner 2022	Riket 2022	Storstäder och storstadsnära kommuner 2017–2021	Större städer och kommuner nära större stad 2017–2021	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner 2017–2021
Befolknings- utveckling	1,1	0,6	0,1	0,7	1,4	0,9	0,4
Investeringar, kr/inv.	9 091	7 585	7 923	7 982	6 313	5 117	5 461
Kostnads- utveckling	5,3	5,3	5,3	5	2,8	2,9	2,9
Generella statsbidrag och utjämning kr/inv.	7 614	19 120	22 510	18 885	5 462	13 843	16 114
Årets resultat, kr/inv.	4 532	2 969	2 731	3 105	2 264	1 513	1 638
Årets resultat som andel av generella statsbidrag och skatteintäkter	7,3	4,3	3,8	4,5	4,3	2,6	2,7
Resultatutjäm- ningsreserv	3 021	3 054	3 552	3 282	1 607	1 443	1 846
Balanskravs- resultat	4 126	2 419	2 415	2 688	1 622	1 137	1 081
Skuldsättning <sup>1</sup>	28 653	24 122	24 918	26 183	20 585	17 573	17 370
Soliditet inkl. pensionsåtaganden ingångna före 1998	34,4	29,5	31,3	31,9	24,5	15,8	15,6
Skattesats	21,55	21,65	21,78	21,67	21,46	21,59	21,72

<sup>1</sup> Avser långfristiga och kortfristiga lån i banker och kreditinstitut. Genomsnitt för perioden 2017–2022 eftersom uppgifter saknas för 2012–2016.

Källa: Statistiska centralbyrån.

### Regionerna har en sämre ekonomi än kommunerna

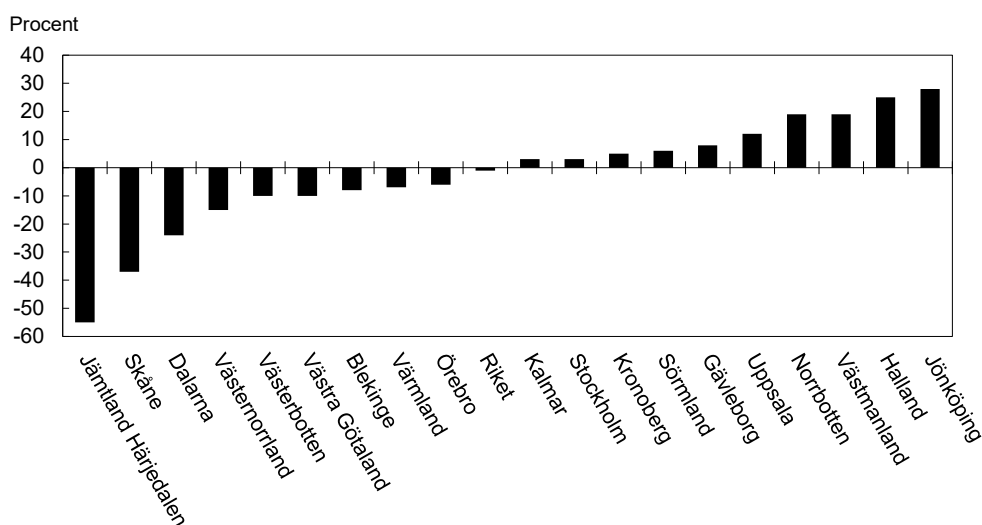
Regionerna har totalt sett haft betydligt svagare ekonomi än kommunerna under många år på 2000-talet (se avsnitt 2.5.2). Nästan alla regioner har höjt skattesatsen under flera år sedan 2012. En större andel av regionerna än kommunerna har haft negativa resultat. Under 2019–2021 var dock regionernas resultatnivå hög och nästan samtliga regioner redovisade positiva resultat. Regionernas resultatnivå sjönk 2022, men var fortsatt relativt hög jämfört med åren före 2019. Det var 7 regioner som redovisade ett negativt resultat 2022, vilket var i nivå med genomsnittligt antal regioner med negativa resultat 2012–2021. De negativa resultaten 2022 berodde, liksom för kommunerna, bl.a. på nedskrivning av finansiella tillgångar.

Kostnadsökningen i regionerna varierade 2022 mellan som lägst -0,6 procent och som högst 5,5 procent. Under den senaste tioårsperioden har variationen legat mellan ett genomsnitt på som lägst 2,9 procent och som högst 5,5 procent. Kostnadsökningen för hälso- och sjukvården i regionerna var relativt låg 2022 och varierade mellan enskilda regioner från en minskning av kostnaderna på 0,5 procent till en ökning med nästan 14 procent. Variationen mellan enskilda regioners kostnadsutveckling för hälso- och sjukvård har varit stor de senaste tre åren. I genomsnitt för de senaste tio åren har kostnaderna för hälso- och sjukvård ökat som minst med 2,5 procent och som mest med 5 procent.

Regionernas långsiktiga finansiella ställning fortsatte att stärkas 2022. År 2012 hade samtliga regioner en negativ soliditet. År 2022 hade 14 regioner en positiv soliditet,

inklusive pensionsåtaganden ingångna före 1998 (se diagram 2.5). Det var fyra regioner fler än 2021.

**Diagram 2.5 Regionernas soliditet, inkl. pensionsåtaganden ingångna före 1998, 2022**



Källa: Statistiska centralbyrån.

### Det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar

De generella statsbidragen fördelas till största delen genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, och det till systemet kopplade anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Systemet har till syfte att ge kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar trots skillnader i skattekraft och strukturella faktorer såsom befolkningsutveckling, ålderssammansättning och bebyggelsestruktur. Bidragen inom systemet finansieras till största delen av statliga medel. En mindre del av bidragen finansieras genom att vissa kommuner och regioner betalar en avgift i systemet.

År 2022 fick kommunerna 107 miljarder kronor och regionerna 44 miljarder kronor genom systemet. Bidragens betydelse som intäktskälla skiljer sig åt mellan enskilda kommuner och regioner. När alla bidrag och avgifter inom systemet summeras per kommun varierade beloppen mellan -21 530 och 33 600 kronor per invånare 2022. Det genomsnittliga, ovägda beloppet per kommun, dvs. när hänsyn inte tas till olikheter i antalet invånare, var 15 750 kronor per invånare. Av kommunerna var nio nettobetalare i systemet. Den huvudgrupp av kommuner som fick störst bidrag i systemet, i genomsnitt 18 780 kronor per invånare, var mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Storstäder och storstadsnära kommuner fick i genomsnitt 6 220 kronor per invånare och större städer och kommuner nära större stad 16 050 kronor per invånare.

Det genomsnittliga ovägda beloppet per region var 6 340 kronor per invånare 2022. Beloppen varierade mellan -950 och 11 260 kronor per invånare. En region var nettobetalare i systemet.

Den parlamentariskt sammansatta Utjämningskommittén (Fi 2022:03) har i uppdrag att göra en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet (dir. 2022:36). Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv som innebär att kommittén även ska föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämnningen på tillväxten (dir. 2023:56). Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2024.



## 2.5.7 Statens styrning av kommuner och regioner

Statskontoret redovisar årligen en kartläggning av utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner. Resultatet redovisades i rapporten Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022 (Statskontoret 2023). Kartläggningen visar att utvecklingen av den statliga styrningen i stora delar följer samma mönster som tidigare år. I rapporten framgår att statens styrning är omfattande och detaljerad och har ökat både vad gäller regelstyrning i form av lagar och förordningar och kunskapsstyrning, exempelvis genom rådgivning och vägledning. Den statliga styrningen av regionerna är mer omfattande i dag jämfört med 2019, vilket till stor del beror på statens hantering av pandemin.

Under 2022 fanns 208 riktade statsbidrag till kommunsektorn, varav 26 avsåg kostnadsersättningar. Antalet riktade statsbidrag har legat på ungefär samma nivå sedan 2020 men är 14 fler än 2019.

Det infördes 16 nya riktade statsbidrag till kommunsektorn under 2022, samtidigt som 11 bidrag upphörde att gälla. Flest nya statsbidrag har tillkommit inom områdena hälso- och sjukvård och social omsorg. Samtidigt har också flest statsbidrag upphört inom samma områden.

Statskontorets kartläggning visar att 46 riktade statsbidrag (inklusive kostnadsersättningar) har förändrats väsentligt under 2022, framför allt inom utbildningsområdet samt inom vård- och omsorgsområdet. Drygt 20 av de förändringar som myndigheten har identifierat handlar om att regeringen har ökat bidragsramen väsentligt. Myndigheten har identifierat 19 riktade statsbidrag som har minskat väsentligt i omfattning under 2022. Av dessa finns 13 inom vård- och omsorgsområdet samt inom utbildningsområdet. Totalt gällde 24 överenskommelser mellan staten och SKR under 2022 och de flesta avser liksom tidigare områdena hälso- och sjukvård samt social omsorg.

Under 2022 trädde 36 nya eller ändrade lagar och förordningar i kraft som bedöms haft en betydande påverkan på kommunsektorn. Sju av de nya regleringar som har börjat att gälla under 2022 var ett resultat av EU-lagstiftning. Flest nya eller ändrade lagar och förordningar som påverkar kommunsektorn trädde i kraft inom Utbildnings-, Justitie- och dåvarande Infrastrukturdepartementets områden.

Under 2022 gav regeringen 47 statliga myndigheter knappt 160 uppdrag som bedöms ha påverkat kommuner eller regioner. Socialstyrelsen har fått flest uppdrag tillsammans med Statens skolverk (Skolverket) och länsstyrelserna.

### **Statskontoret har analyserat statens styrning av kommuner och regioner**

I samband med publiceringen av rapporten om utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner publicerade Statskontoret en fördjupad analys av styrningen genom rapporten Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner (Statskontoret 2023:7).

Av rapporten framgår att stora delar av statens styrning under perioden 2020–2022 har syftat till att höja kvaliteten i kommunal verksamhet, eller till att öka likvärdigheten i utfall mellan kommunerna och mellan regionerna. Analysen visar att statens styrning för att höja kvaliteten eller öka likvärdigheten inte tar tillräcklig hänsyn till kommunernas och regionernas strukturella förutsättningar.

Statskontoret lyfter fram två förutsättningar som regeringen behöver anpassa sin styrning till för att den ska vara effektiv. Den ena förutsättningen är att regeringen behöver beakta små kommuners mottagningskapacitet. Statens styrning är, enligt

myndigheten, mer omfattande än vad vissa små kommuner har kapacitet att hantera. Den andra förutsättningen gäller kompetensförsörjningen. Det är brist på personal inom många av kommunsektorns verksamhetsområden och att då höja ambitionsnivån riskerar att leda till att samma personal behöver utföra fler uppgifter än tidigare.

I rapporten framgår vidare att regeringen i vissa fall vidtagit åtgärder som, enligt Statskontoret, stämmer bättre överens än tidigare med de övergripande målen för styrningen. Inom skolområdet har regeringen fördelat riktade statsbidrag utifrån socioekonomi för att kompensera för elevernas olika förutsättningar, vilket innebär att styrningen sker mer i enlighet med de övergripande målen på skolområdet. Myndigheten konstaterar också att dialogbaserad styrning, vilket innebär att myndigheter regelbundet för strukturerade dialoger med kommuner och regioner i syfte att skapa bättre förutsättningar att nå målen, ökat under 2020–2022. Statskontoret bedömer att det är för tidigt att dra slutsatser om huruvida denna form av styrning kommer att ge avsedd effekt, men noterar att dialogerna kan bidra till att staten får mer genomslag för sin kunskapsstyrning som sker genom t.ex. vägledning, utbildning och rådgivning.

### **Statskontorets uppdrag att analysera kommunal samverkan**

Statskontoret har haft i uppdrag att beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner och att analysera konsekvenser av omfattande kommunal samverkan med hjälp av fallstudier. I uppdraget har också ingått att utvärdera lagändringarna från 2018 i bl.a. kommunallagen som innebär att kommunernas möjligheter att avtalsamverka har utvidgats (prop. 2017/18:151, bet. 2017/18:KU30, rskr. 2017/18:304). I rapporten Hand i hand – en analys av kommunal samverkan (Statskontoret 2023:5) konstateras att en kartläggning visar att samverkan har ökat över tid främst på grund av att avtalsamverkan har ökat. Samverkan genom gemensam nämnd och kommunalförbund är oförändrad sedan 2016. Myndigheten bedömer att kommunernas samverkan till stor del fungerar effektivt och att kommunerna kan få ut mer av insatta resurser och bromsa framtida kostnadsökningar.

Myndigheten påpekar att samverkan inte löser alla typer av utmaningar som kommunerna har samt att samverkan sällan sänker kommunernas kostnader. Vidare anser kommunerna inte att det är lämpligt att samverka om stora medborgarnära verksamheter. Samverkan kan också försämra möjligheterna för de enskilda kommunerna att styra och ha insyn i verksamheten, och försvåra möjligheten till ansvarsutkrävandet i kommunerna. Samverkan för därför med sig vissa demokratiska risker.

När det gäller avtalsamverkan bedömer Statskontoret att lagändringarna som trädde i kraft 2018 har haft den effekt som var avsedd. Kommunerna använder avtalsamverkan i större omfattning och inom fler områden än tidigare. En begränsande faktor för avtalsamverkan är att kommunerna är osäkra på hur de ska tillämpa upphandlingslagstiftningen inom vissa områden. De efterfrågar därför mer konkret stöd.

Statskontoret redovisar framgångsfaktorer som är viktiga för att samverkan ska vara effektiv och fungera väl. Exempel på framgångsfaktorer är hög grad av formalisering, interaktion och samarbete, förtroende och goda relationer samt ett gediget förarbete. Det är också viktigt att aktivt hantera och motverka demokratiska risker och administrativa konsekvenser som uppstår till följd av samverkan.

### **Stöd för verksamhetsutveckling och effektivisering**

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) är en ideell förening som har bildats i samarbete mellan staten och SKR. RKA:s uppdrag är att underlätta

uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att ge analysstöd och utbildningar samt tillhandahålla statistik i databasen Kolada. Sedan 2020 publiceras nyckeltal för produktivitet och effektivitet i kommuner och sedan 2021 publiceras även motsvarande nyckeltal för regioner. Efterfrågan och intresset för dessa nyckeltal är stort och en hög andel av de utbildningar som RKA hållit under 2022 har inriktats på effektivitet i kommuner och regioner.

RKA tar även fram årliga rapporter utifrån nyckeltalen om produktivitet och effektivitet. En andra rapport om produktivitet i regioner publicerades i oktober 2022 (Produktivitet i regioner – En rapport om kostnader och volymer inom hälso- och sjukvården). I rapporten konstateras att kostnadsökningstakten har varit hög inom hälso- och sjukvården de senaste åren, betydligt högre än t.ex. kostnadsökningstakten för kommunernas vård och omsorg. Samtidigt har de producerade vårdvolymerna minskat, inte enbart på grund av pandemin utan minskningen har pågått under många år. Detta indikerar att produktiviteten inom hälso- och sjukvården har minskat. RKA definierar produktivitet som aktiviteter och prestationer i relation till resursåtgång. Effektivitet definieras som resursåtgång i relation till måluppfyllelse. RKA framhåller att för att bättre kunna analysera och förstå utvecklingen inom hälso- och sjukvården och hur effektiviteten har utvecklats krävs ytterligare utveckling av nyckeltal som fångar t.ex. hälsoutfall.

RKA har i tidigare rapporter konstaterat att det finns stora skillnader i effektivitet mellan kommuner och att de inte funnit några samband mellan kvalitet och kostnader, dvs. den kommun som har högst resursförbrukning är inte nödvändigtvis den som har högst kvalitet (Effektivitet i kommuner 2021). RKA lyfter samtidigt fram att begränsningen av data som kan användas för att t.ex. mäta kvalitet i verksamheter gör att analyserna bör tolkas med försiktighet.

### **Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar**

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att undersöka kommuners intresse för att inleda ett arbete med frivilliga sammanläggningar, och lämna förslag till åtgärder som bedöms kunna bidra till att processer om sammanläggningar påbörjas (dir. 2023:46). Sammanläggningarna syftar till att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet att hantera det kommunala uppdraget, och därmed upprätthålla och utveckla en god kommunal service i hela landet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2023.

### **Försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet**

Försöksverksamhetskommittén har i uppdrag att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner (dir. 2021:110). Syftet med utredningen är att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar de står inför. Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv som innebär att utredaren även har i uppdrag att sträva efter att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet (dir. 2023:47). Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2023.

### **Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet**

En särskild utredare har fått i uppdrag att dels analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, dels lämna flera alternativa författningsförslag om sådan anslutning (dir. 2023:63). Syftet med utredningen är att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

## Nationella kvalitetskrav inom välfärdsområdet

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om att inrätta nationella kvalitetskrav för de verksamheter som bedrivs inom välfärdens områden (bet. 2017/18:FiU44 punkt 2, rskr. 2017/18:357).

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 nationella målsättningar för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet inom det svenska skolväsendet (U2018/03428). Beslutet avsåg endast vissa skolformer. I september 2021 fick Skolverket i uppdrag att bl.a. föreslå nationella målsättningar, delmål och indikatorer för de skolformer för vilka det i dag inte finns sådana och för fritidshemmet (U2018/02652 och U2021/03837). Regeringen beslutade den 17 maj 2023 nya nationella målsättningar (U2023/01696). Målsättningarna anknyter till huvudmännens och rektorernas ansvar för att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen (2010:800).

I propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) föreslogs förtydliganden i bl.a. bestämmelserna om det systematiska kvalitetsarbetet. Därutöver föreslogs dels ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §), dels ändringar i skollagens bestämmelse om hur Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ska formulera sina förelägganden (26 kap. 10 §). Syftet med förslagen var att Skolinspektionen ska kunna få vitesförelägganden utdömda i domstol vid brister i det systematiska kvalitetsarbetet. I propositionen anges att en tydligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet bl.a. kan tydliggöra hur de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna ska användas inom det systematiska kvalitetsarbetet. Det kan t.ex. innebära att det tydliggörs att uppföljningen på huvudmanna- och skolnivå ska göras med bl.a. delmålen och indikatorerna som utgångspunkt samt vilka resultatanalyser inom områdena som ska göras. På så sätt kan de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna få en tydlig och samlande roll inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Riksdagen har beslutat i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364). Regeringen har därefter, genom beslut om ändringar i de s.k. skolformsförordningarna, bemyndigat Skolverket att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen ska bedrivas i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Lag- och förordningsändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2022. Regeringen bedömer att tillkännagivandet därmed är tillgodosett i den del som rör skolväsendet. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

## 2.6 Regeringens bedömning av måluppfyllelsen

Den kommunala självstyrelsen, kommunernas och regionernas ansvar för välfärdsverksamheterna och den kommunala beskattningsrätten utgör viktiga delar av den svenska decentraliserade samhällsmodellen. Kommuner och regioner har frihet att inom ramen för befintlig lagstiftning själva utforma sin verksamhet. Enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning ska varje kommun och region i sin förvaltningsberättelse redogöra för om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts.

Den kommunala beskattningsrätten ger kommuner och regioner ett långtgående ansvar för verksamhetens finansiering. Skatteintäkterna står för den allra största delen av kommunsektorns intäkter. De generella statsbidragen, som finansieras inom detta utgiftsområde, utgör en del av intäkterna. Det är därför inte möjligt att dra alltför

långtgående eller säkra slutsatser om hur de generella statsbidragen påverkat kommuners och regioners ekonomiska förutsättningar och bidragit till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet. Måluppfyllelsen bedöms mot bakgrund av dessa förutsättningar.

### 2.6.1 En fortsatt förstärkning av kommunsektorns ekonomi

År 2022 var det tredje året i rad med en hög resultatnivå för kommunsektorn. De höga resultatnivåerna kan till stor del förklaras av att under pandemin blev skatteintäkterna högre än förväntat samtidigt som tillskotten av statsbidrag var stora. Den långsiktiga finansiella ställningen, soliditeten, har stärkts och avsättningar till resultatutjämningsreserver ökat. Denna utveckling har skett i både kommuner och i regioner. Måluppfyllelsen ur detta perspektiv var därmed god. Höga resultat är dock inget mål i sig, utan de ska vara tillräckligt höga för att kravet på god ekonomisk hushållning och balanskravet ska kunna nås. Det är viktigt att den ekonomiska utvecklingen kan bidra till goda förutsättningar att tillhandahålla välfärd och annan kommunal service med hög kvalitet, på både kort och lång sikt. De höga resultatnivåerna är därför inte nödvändigtvis en indikation på att graden av måluppfyllelse har ökat och att de ekonomiska förutsättningarna bidragit till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet. De höga resultatnivåerna kan vara en indikation på att de resurser som staten tillfört kommunsektorn inte fullt ut har kunnat användas för att öka kvaliteten i välfärden och i annan kommunal service. Högre nivåer av tillskott än nödvändigt, dvs. en överkompensation av kommunsektorn, riskerar också att motverka effektiviseringar och därmed riskerar att leda till minskad måluppfyllelse på längre sikt. Att kommunernas och regionernas ekonomi har stärkts bidrar dock positivt till måluppfyllelsen genom att kommunsektorn har förutsättningar att möta kommande års utmaningar.

Skuldsättningen i kommunsektorn har minskat sedan 2021, men minskningen har endast skett i regionerna medan kommunernas skuldsättning har fortsatt att öka. Utöver kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning i verksamheten ställs i samma lag krav på kommunernas och regionernas medelförvaltning, bl.a. att de ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Även om avsättningarna till resultatutjämningsreserver i kommuner och regioner har ökat under de senaste åren kan regeringen konstatera att möjligheten att reservera medel till en resultatutjämningsreserv endast fått ett begränsat genomslag sett till antalet kommuner och regioner som har avsatt medel. Regeringen har nyligen lämnat förslag till riksdagen om att dagens resultatutjämningsreserv ska ersättas med en resultatreserv (prop. 2022/23:119). Införandet av en resultatreserv innebär att kommuner och regioner ges större möjligheter att planera sitt sparande i syfte att nå en god ekonomisk hushållning. Regeringen bedömer att förslaget kommer att bidra positivt till kommunsektorns ekonomiska förutsättningar och därmed öka måluppfyllelsen inom utgiftsområdet.

Det finns skillnader i den ekonomiska situationen, t.ex. vad gäller resultatnivåer och soliditet, mellan enskilda kommuner, mellan olika grupper av kommuner och mellan regioner. Det innebär inte nödvändigtvis att likvärdigheten i de ekonomiska förutsättningarna brister, utan det kan till viss del följa av den kommunala självstyrelsen. Enskilda kommuners och regioners riktlinjer och målsättningar varierar utifrån förutsättningar och behov i den egna kommunen eller regionen. Kommuner med en hög befolkningstillväxt kan exempelvis behöva höga resultat för att finansiera investeringar. Stora, ökande eller systematiska skillnader över tid kan dock vara en indikation på att de ekonomiska förutsättningarna inte är likvärdiga.

Kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner har under den senaste tioårsperioden i genomsnitt haft högre resultatnivåer och en högre soliditet än de två andra kommungrupperna. Resultatnivåerna för 2022 var dock höga och den långsiktiga finansiella ställningen, dvs. soliditeten, har också stärkts för samtliga kommungrupper. Resultatnivåerna var generellt sett också höga i regionerna och flera av regionerna har stärkt sin långsiktiga finansiella ställning även under 2022. Det var dock en högre andel kommuner och regioner som redovisade negativa resultat 2022 än 2021. Regeringen följer utvecklingen vad gäller skillnader i ekonomisk ställning i olika grupper av kommuner och regioner.

Det finns skillnader i skattesats mellan enskilda kommuner och mellan grupper av kommuner. Den kommunala beskattningsrätten är en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet bidrar till målet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar genom att det utjämnar för skillnader i skattekraft och strukturella faktorer som påverkar kostnader. Systemet bidrar därmed till att minska skillnader i skattesats. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska dock inte utjämna för faktorer som kommuner och regioner kan påverka, såsom effektivitet.

Regeringen anser att bl.a. RKA:s redovisning av nyckeltal för produktivitet och effektivitet, som visar på stora skillnader mellan kommuner respektive regioner i uppmätt produktivitet och effektivitet, indikerar att det finns utrymme för en fortsatt effektivisering inom de kommunala verksamheterna. RKA:s arbete för att främja kommunala analyser och jämförelser mellan kommuner respektive mellan regioner är viktigt i detta sammanhang. Regeringen ser positivt på att efterfrågan varit stor vad gäller nyckeltalen för produktivitet och effektivitet, då verksamhetsutveckling genom jämförelser kan leda till såväl högre effektivitet i den egna kommun eller regioner som ökad likvärdighet i landet.

## 2.6.2 Den statliga styrningen kan utvecklas

Den statliga styrningens utformning är viktig för kommunsektorns möjligheter att bedriva en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet. Statskontorets årliga uppföljning av utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner och den fördjupade analysen av styrningen som myndigheten genomfört visar att den statliga styrningen av kommunsektorn är fortsatt omfattande och att kommuners och regioners strukturella förutsättningar behöver beaktas i styrningen.

Den statliga styrningen syftar till att nationella mål ska uppnås, t.ex. att öka kvalitet och likvärdighet i landet. Riktade statsbidrag gör det möjligt att bl.a. rikta medel till specifika verksamhetsområden med stora utvecklingsbehov. Samtidigt behöver den statliga styrningen utformas utifrån ett helhetsperspektiv, där det beaktas att kommuner och regioner, med olika strukturella förutsättningar, måste kunna hantera den samlade styrningen. Regeringen bedömer att måluppfyllelsen inom utgiftsområdet skulle kunna stärkas, både vad avser effektivitet och kvalitet i den kommunala verksamheten, om steg tas för att utveckla den statliga styrningen av kommunsektorn genom att t.ex. se över utformningen av de riktade statsbidragen.

Regeringen ser positivt på att avtalssamverkan mellan kommuner har ökat. Statskontorets rapport visar att samverkan kan bidra till en mer effektiv kommunal verksamhet och att den kan innebära en möjlighet att bromsa framtida kostnadsökningar. Regeringen bedömer att Statskontorets rapport är ett viktigt underlag för en fortsatt utveckling av en effektiv och ändamålsenlig samverkan. Det är viktigt att de demokratiska risker med samverkan som Statskontoret tar upp i rapporten beaktas. Närhet till beslut, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande är centrala delar av den lokala och regionala demokratin.

## 2.7 Politikens inriktning

### 2.7.1 Den ekonomiska utvecklingen

Kommunsektorns inkomster väntas utvecklas positivt under 2023–2026 (se tabell 2.5). Skatteinkomsterna väntas som helhet öka något mer än genomsnittet för de senaste åren, även om ökningstakten bedöms bli svag 2024 som följd av ett försämrat läge på arbetsmarknaden. Statsbidragen minskar 2023 på grund av att tillfälliga pandemi-relaterade statsbidrag har upphört men beräknas öka 2024 till följd av de tillskott som regeringen föreslår i denna proposition.

Den höga inflationen bidrar till att den kommunala konsumtionen bedöms utvecklas starkt 2023. Ett fortsatt högt kostnadstryck i kombination med en svagare utveckling av de kommunala skatteinkomsterna bidrar till att kommunsektorn väntas sänka sitt resultat 2024 för att upprätthålla konsumtionen och undvika tillfälliga neddragningar i verksamheten. Sammantaget bedöms kommunsektorns utgifter öka i snabbare takt än inkomsterna 2023 och 2024 och resultatet bedöms minska tydligt 2023 och bli svagt negativt 2024 (se vidare Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 8.5).

**Tabell 2.5 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2022, prognos 2023–2026

	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 350</b>	<b>1 404</b>	<b>1 462</b>	<b>1 502</b>	<b>1 557</b>
Utveckling i procent	3,9	3,9	4,2	2,8	3,7
Skatter	848	892	921	959	1007
Kommunal fastighetsavgift	21	21	22	23	23
Statsbidrag exkl. kompensation för mervärdesskatt	275	265	280	270	265
<i>varav generella bidrag</i>	<i>152</i>	<i>152</i>	<i>168</i>	<i>163</i>	<i>164</i>
<i>varav riktade bidrag</i>	<i>122</i>	<i>113</i>	<i>112</i>	<i>107</i>	<i>101</i>
Kapitalinkomster	8	16	21	23	25
Övriga inkomster	198	210	218	227	237
<i>varav kompensation för mervärdesskatt</i>	<i>83</i>	<i>87</i>	<i>89</i>	<i>92</i>	<i>94</i>
<b>Totala utgifter</b>	<b>1 326</b>	<b>1 435</b>	<b>1 499</b>	<b>1 536</b>	<b>1 584</b>
Utveckling i procent	5,1	8,2	4,5	2,4	3,2
Konsumtion	1 086	1 173	1 225	1 243	1 285
Investeringar	136	139	140	145	147
Transfereringar	101	114	120	131	135
Övriga utgifter	3	9	14	16	17
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>25</b>	<b>-31</b>	<b>-38</b>	<b>-33</b>	<b>-27</b>
Procent av BNP	0,4	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4
<b>Resultat efter finansiella poster</b>	<b>43</b>	<b>9</b>	<b>-2</b>	<b>20</b>	<b>24</b>
<b>Procent av skatter och generella statsbidrag</b>	<b>4,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Uppgifter i denna tabell baseras på Nationalräkenskaperna medan resultatredovisningen inom utgiftsområde 25 bygger på kommunernas och regionernas räkenskapsammandrag. Uppgifterna kan därför skilja sig åt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### 2.7.2 Förstärkning av de generella statsbidragen

Kommunsektorn har redovisat positiva resultat under flera år och de ekonomiska resultaten har legat på höga nivåer under de tre senaste åren. Många kommuner och regioner har till följd av detta stärkt den långsiktiga finansiella ställningen och flertalet har avsatt medel till en resultatutjämningsreserv. Det ekonomiska utgångsläget i

kommunsektorn var därmed relativt starkt inför den försvagning av ekonomin som väntas ske 2023 och 2024.

Goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner är avgörande för en välfärd med hög kvalitet i hela landet. De generella statsbidragen utgör en betydande del av den statliga finansieringen av kommunsektorn. Bidragen möjliggör anpassning efter kommunala och regionala behov. I syfte att minska behovet av kortsiktiga neddragningar i exempelvis vård, skola och omsorg och av breda skattehöjningar föreslår regeringen att nivån på de generella statsbidragen höjs med 10 miljarder kronor fr.o.m. 2024, varav 7 miljarder kronor till kommunerna och 3 miljarder kronor till regionerna. Regeringen bedömer att de föreslagna tillskotten av generella statsbidrag kommer att stärka de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och regioner och bidra till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.

De generella statsbidragen fördelas genom det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Regeringen har beslutat tilläggsdirektiv till den parlamentariska kommitté som har i uppdrag att se över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Syftet med tilläggsdirektiven är att kommittén också ska föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämnningen på tillväxten.

Den långsiktiga intäkts- och kostnadsutvecklingen i kommunsektorn påverkas i hög grad av den demografiska utvecklingen och av hur många som arbetar. Intäkts- och kostnadsutvecklingen påverkas också av andra faktorer, såsom storleken på asylinvandringen till Sverige och hur väl integrationen av de nyanlända lyckas. Utvecklingen under de närmaste åren kommer att präglas av en hög ökningstakt av antalet personer som är 80 år eller äldre, medan antalet barn prognostiseras att minska och antalet personer i förvärsarbetande ålder förväntas öka svagt. Sammantaget kommer kostnadstrycket på kommunsektorn till följd av den demografiska utvecklingen att öka. Utvecklingen påverkar ekonomin i kommuner och regioner, och innebär ett behov av omfördelning av resurser mellan de kommunala verksamheterna. Utöver att hantera det ökade kostnadstrycket behöver kommuner och regioner nå sina långsiktiga mål för god ekonomisk hushållning och se till att kostnaden för dagens konsumtion inte vältras över på kommande generationer. Att varje generation finansierar sin egen välfärd och inte flyttar kostnader framåt i tiden är en viktig utgångspunkt för att ge kommande generationer möjlighet till god välfärd.

Varje skattekrona behöver värnas, för att kunna generera högsta möjliga medborgarnytta. Välfärdsbrottslighet är ett samhällsproblem. Såväl den statliga förvaltningen som kommunsektorn behöver arbeta på ett ändamålsenligt sätt för att motverka sådan brottslighet. Statskontoret har bl.a. analyserat arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner och lämnat förslag på statliga insatser och rekommendationer till kommuner och regioner på hur de kan förbättra sitt arbete mot korruption (Nya utmaningar och gamla problem – Om korruption i kommuner och regioner, Statskontoret 2023:13). Av rapporten framgår att välfärdsbrottslighet framstår som ett nytt riskområde där korruption kan vara en delmängd av ett större problem med aktörer som medvetet vill dra nytta av välfärdssystemen. Rapporten utgör ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete mot korruption och välfärdsbrottslighet. Regeringen har också beslutat kommittédirektiv om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet och tilläggsdirektiv till Försöksverksamhetskommittén om att få till stånd försöksverksamhet för att motverka välfärdsbrottslighet (se avsnitt 2.5.7).

Den demografiska utvecklingen medför inte enbart ekonomiska utmaningar, utan även utmaningar vad gäller personal- och kompetensförsörjning samt organisatorisk



kapacitet. Personal- och kompetensbrist är redan i dagsläget ett problem i många kommuner och regioner och den förväntas tillta inom många olika yrkesgrupper. Kommuner och regioner behöver fortsätta utveckla sina verksamheter, t.ex. genom nya arbetssätt och digitalisering, och anpassa verksamheterna efter nya förutsättningar. Digitaliseringen måste ske varsamt och genomtänkt inom skolans område. Smarta, digitala arbetssätt kan frigöra den mänskliga kompetensen för uppgifter som inte kan eller bör ersättas av digitala lösningar. Inom ramen för regeringens digitaliseringspolitik vidtas flera åtgärder för att stödja utvecklingen (se vidare utg.omr. 22 avsnitt 4.3.1 och 4.5).

### 2.7.3 Utvecklingen av den statliga styrningen av kommunsektorn

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommuner och regioner lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och regioner ansvarar för sin verksamhet och ekonomi och att de har ett stort handlingsutrymme inom ramen för detta ansvar. Staten har ett övergripande ansvar för hela den offentliga sektorns utveckling och för att upprätthålla nationella värden som likvärdighet och rättssäkerhet. Det är viktigt att den statliga styrningen inte skapar hinder för, utan stödjer, kommuners och regioners anpassning till nya förutsättningar, effektivisering och användning av nya arbetssätt. Vidare behöver den statliga styrningen ge kommuner och regioner goda planeringsförutsättningar, främja långsiktighet och skapa utrymme för regional och lokal anpassning.

Enligt flera rapporter från Statskontoret skapar den statliga styrningen administration som kan vara betungande och inte alltid är anpassad efter kommuners och regioners förutsättningar (se t.ex. Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner, Statskontoret 2023:7). Regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla och förbättra statens styrning av kommuner och regioner, och för att ge dem bättre förutsättningar att klara av sina åtaganden. Regeringen bedömer att det finns ett fortsatt behov av att rikta statsbidrag till specifika områden men kommer att se över de riktade statsbidragen till kommunsektorn i syfte att minska dem till antalet.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera förutsättningarna för en digital informationsportal med samlad information om riktade statsbidrag (Fi2023/02075). Det är en åtgärd som bl.a. syftar till att minska kommuners, regioners och enskilda utförares administrativa kostnader. Regeringen behöver ställa vissa krav på uppföljning av riktade statsbidrag till kommuner och regioner, för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv användning av resurserna. Kraven på uppföljningen ska dock inte innebära en orimlig administrativ börda.

För att den offentliga verksamheten ska fungera väl och utvecklas krävs samverkan och samordning mellan de olika nivåerna i den offentliga förvaltningen, t.ex. mellan staten och kommunsektorn. Den pågående utredningen om en ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner (dir. 2022:89) har bl.a. i uppdrag att kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialog med kommuner och regioner, i syfte att främja en ändamålsenlig samverkan och dialog inom den offentliga förvaltningen.

Kommunernas kapacitet behöver stärkas på både kort och lång sikt och sammanläggning av kommuner kan vara ett sätt att stärka kommuners kapacitet. Det bör finnas kommuner som tillsammans kan få bättre förutsättningar än de har var och en för sig. Utredningen om att undersöka kommuners intresse för att inleda ett arbete med frivilliga sammanläggningar ska i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar och vid behov lämna förslag till statliga åtgärder.

Regeringen ser behov av att bedriva ett långsiktigt arbete i syfte att främja framtida frivilliga kommunsammanläggningar och utredningens förslag kan bidra i det arbetet.

## 2.8 Budgetförslag

### 2.8.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

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

Tusental kronor

2022	Utfall	151 222 689	Anslagssparande	
2023	Anslag	151 878 432 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	151 878 432
<b>2024</b>	<b>Förslag</b>	<b>167 870 852</b>		
2025	Beräknat	163 257 852		
2026	Beräknat	164 033 852		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2023 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner och regioner enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Anslaget får också användas som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 2.7 Förändringar av anslagsnivån 2024–2026 för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Tusental kronor

	2024	2025	2026
<b>Anvisat 2023<sup>1</sup></b>	<b>151 878 432</b>	<b>151 878 432</b>	<b>151 878 432</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	15 992 420	11 379 420	12 155 420
varav BP24	12 030 420	10 831 420	14 501 420
– Skatteavtalet Sverige Danmark	64 920	64 920	64 920
– Utökad undervisningstid flyttas fram	-225 000	-900 000	-675 000
– Bidrag till kommuner för skyddat boende	14 500	14 500	14 500
– Digitala och centralt rättade nationella prov	112 000	30 000	-41 000
– Statistik om skolväsendet inklusive ekonomisk redovisning	35 000	35 000	35 000
– Neddragning av kostnadsfri tandvård 19–23 år		-576 000	-576 000
– Förstärkning av sfi	29 000	57 000	57 000
– Förstärkning av de generella statsbidragen	10 000 000	10 000 000	10 000 000
– Stärkta skolbibliotek		216 000	432 000
– Förstärkning av det förhöjda grundavdraget	2 110 000	2 110 000	2 110 000
– Höjd jämförelseränta vid ränteförmån	-110 000	-220 000	-220 000
– Senarelagd åldersgränshöjning av förhöjt grundavdrag			3 300 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>167 870 852</b>	<b>163 257 852</b>	<b>164 033 852</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2022 (bet. 2022/23:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

### Föreslagna och tidigare aviserade tillskott

De generella statsbidragen behöver förstärkas för att ge kommuner och regioner förbättrade ekonomiska förutsättningar. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 10 miljarder kronor fr.o.m. 2024.

### Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen

Regeringen behandlar i denna proposition nya och planerade regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen. Tidigare beslutade regleringar, samt nya och planerade regleringar, framgår av tabell 2.8.

### Övriga ekonomiska regleringar

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). Nettot av de utjämningsbelopp som regleras i artikel 6 i avtalet bör fördelas på samtliga kommuner respektive regioner med ett enhetligt belopp per invånare, eftersom de minskade skatteintäkter som följer av pendlingen fördelas på kommunsektorn genom inkomstutjämningen.

För 2024 föreslås att skillnaden mellan nettobeloppet för inkomståret 2021 och motsvarande belopp 2020 regleras genom att anslaget ökas med 64,9 miljoner kronor, varav 41,6 miljoner kronor beräknas avsättas för kommunerna och 23,3 miljoner kronor för regionerna. Fördelningen mellan kommuner och regioner är gjord i förhållande till medelskattesatsen för kommuner respektive regioner. För 2025 och 2026 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.

Regeringen avser att föreslå att det förhöjda grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 66 år ska förstärkas (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1). Förstärkningen medför att det kommunala skatteunderlaget minskar, vilket innebär en minskning av kommunernas och regionernas skatteintäkter. Anslaget ökas till följd av detta med 2,1 miljarder kronor fr.o.m. 2024. Av detta belopp beräknas ca 1,35 miljarder kronor avsättas för kommunerna och ca 0,76 miljarder kronor avsättas för regionerna. Fördelningen mellan kommuner och regioner är gjord i förhållande till medelskattesatsen för kommuner respektive regioner.

Regeringen föreslår i denna proposition att jämförelseräntan vid ränteförmån höjs (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.7). En höjd jämförelseränta ökar det kommunala skatteunderlaget och därmed kommunernas skatteintäkter. Anslaget minskas därför med 0,1 miljarder kronor 2024. Av detta belopp beräknas -71 miljoner kronor avse kommunerna och -39 miljoner kronor avse regionerna. Från och med 2025 beräknas anslaget minska med 0,2 miljarder kronor. Av detta belopp beräknas -141 miljoner kronor avse kommunerna och -79 miljoner kronor avse regionerna. Fördelningen mellan kommuner och regioner är gjord i förhållande till medelskattesatsen för kommuner respektive regioner.

Regeringen aviserar i denna proposition att höjningen av åldersgränsen för förhöjt grundavdrag från 66 till 67 år bör senareläggas från 2026 till 2027 (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.6). Detta minskar skatteunderlaget och därmed skatteintäkterna för kommuner och regioner 2026. Anslaget beräknas öka till följd av detta med 3,3 miljarder kronor 2026. Av detta belopp beräknas ca 2,1 miljarder kronor avsättas för kommunerna och ca 1,2 miljarder kronor avsättas för regionerna. Fördelningen mellan kommuner och regioner är gjord i förhållande till medelskattesatsen för kommuner respektive regioner.

## Skatteväxlingar 2024

I systemet för kommunalekonomisk utjämning justeras de länsvisa skattesatserna när skatteväxlingar sker mellan kommuner och regioner. De länsvisa skattesatserna används för att beräkna inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna. Skatteväxlingar medför också ett behov av att justera fördelningen av statsbidrag mellan kommuner och regioner på anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Vid behov avser regeringen att besluta om en sådan justering i samband med beslutet om regleringsbrev för 2024. Justeringen påverkar inte den totala anslagsnivån.

**Tabell 2.8 Tillskott, ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Miljoner kronor

	Förslag för kommuner 2024	Beräknat för kommuner 2025	Beräknat för kommuner 2026	Förslag för regioner 2024	Beräknat för regioner 2025	Beräknat för regioner 2026
Anvisat för 2023	108 031	108 031	108 031	43 848	43 848	43 848
Förstärkning generella statsbidrag	7 000	7 000	7 000	3 000	3 000	3 000
<b>Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen i BP24</b>						
Skyddat boende (utg.omr. 9 avsnitt 6.7.7)	14,5	14,5	14,5	0	0	0
Digitala och centralt rättade nationella prov (utg.omr. 16 avsnitt 3.5.2)	112	30	-41	0	0	0
Statistik om skolväsendet inklusive ekonomisk redovisning (utg.omr. 16 avsnitt 3.5.2)	35	35	35	0	0	0
Neddragning av Kostnadsfri tandvård (utg.omr. 9 avsnitt 3.6.4)	0	0	0	0	-576	-576
Förstärkning av sfi (utg.omr. 16 avsnitt 4.5.5)	29	57	57	0	0	0
Stärkta skolbibliotek (utg.omr. 16 avsnitt 3.5.2)	0	216	432	0	0	0
<b>Tidigare beslutade och förändringar av tidigare aviserade regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen</b>						
Skyddat boende <sup>1</sup>	166	166	166	10	10	10
Vägar till hållbara vattentjänster	-40	-40	-40	0	0	0
Skolor med konfessionell inriktning	7	7	7	0	0	0
Utökad undervisningstid flyttas fram <sup>2</sup>	-675	-675	-450	0	0	0
Stärkt rätt till assistans	-196	-392	-588			
Försöksverksamhet med branschskolor	-1	-1	-1	0	0	0
Digitala nationella prov	-123	-123	-123	0	0	0
Grundläggande behörighet yrkesprogram <sup>3</sup>	59	176	134	0	0	0
Tekniksprånget	-15	0	0	0	0	0
Gemensamt skolval	-86	-172	-172	0	0	0

	Förslag för kommuner 2024	Beräknat för kommuner 2025	Beräknat för kommuner 2026	Förslag för regioner 2024	Beräknat för regioner 2025	Beräknat för regioner 2026
Kommuner mot brott	110	110	110	0	0	0
Förstärkning av likvärdighetsbidraget	15	0	0	0	0	0
Deltagande i förskola	39	39	39	0	0	0
Stärkta skolbibliotek	-25	-25	-25	0	0	0
<b>Övriga ekonomiska regleringar</b>						
Cykelförmån	28	56	85	16	32	47
Bilförmån	-3	-7	-12	-2	-4	-7
Kommunal fastighetsavgift	128	256	384	0	0	0
Skatteavtal Sverige Danmark	42	42	42	23	23	23
Förmånsvärden personbilar	-162	-284	-284	-91	-159	-159
Pensionsgruppen	0	0	-1 808	0	0	-1 012
Tillkännagivande riksdagen, äldreomsorg	2 730	0	0	1 170	0	0
Justering till följd av riksdagsbeslut	677	677	677	1	1	1
Förstärkning av det förhöjda grundavdraget	1 353	1 353	1 353	757	757	757
Höjd jämförelseränta vid ränteförmån	-71	-141	-141	-39	-79	-79
Senarelagd åldersgränshöjning av förhöjt grundavdrag	0	0	2 116	0	0	1 184
<b>Summa</b>	<b>119 178</b>	<b>116 405</b>	<b>116 996</b>	<b>48 693</b>	<b>46 853</b>	<b>47 038</b>

<sup>1</sup> Regeringen har i lagrådsremissen Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende lämnat förslag som syftar till att förbättra skyddet för och stödet till personer som behöver skyddat boende. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ska de generella statsbidragen till kommuner och regioner förstärkas med sammantaget 321 miljoner kronor fr.o.m. 2024. Av detta belopp avser 10 miljoner kronor kompensation till regionerna för kostnader för hälsoundersökningar som regionerna enligt förslaget ska erbjuda barn och unga i skyddat boende.

<sup>2</sup> I statens budget för 2022 (bet. 2021/22:FiU3, rskr. 2021/22:120) avsattes medel på anslaget för en utökad undervisningstid. Reformen är framflyttad och därför flyttas även medlen fram.

<sup>3</sup> I denna redovisning ingår en beräknad kostnadsminskning för kommunerna fr.o.m. 2026 med anledning av minskat behov av behörighetsgivande utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

Regeringen föreslår att 167 870 852 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Kommunal-ekonomisk utjämning* för 2024. För 2025 och 2026 beräknas anslaget till 163 257 852 000 kronor respektive 164 033 852 000 kronor.

## 2.8.2 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

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

Tusental kronor

2022	Utfall	4 893 087	Anslagssparande
2023	Anslag	5 718 042 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos
<b>2024</b>	<b>Förslag</b>	<b>5 727 268</b>	
2025	Beräknat	5 727 268	
2026	Beräknat	5 727 268	

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2023 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.

### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 2.10 Förändringar av anslagsnivån 2024–2026 för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

Tusental kronor

	2024	2025	2026
<b>Anvisat 2023<sup>1</sup></b>	<b>5 358 777</b>	<b>5 358 777</b>	<b>5 358 777</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	368 491	368 491	368 491
<i>varav BP24</i>	<i>368 491</i>	<i>368 491</i>	<i>368 491</i>
– <i>Justering prognos</i>	<i>368 491</i>	<i>368 491</i>	<i>368 491</i>
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>5 727 268</b>	<b>5 727 268</b>	<b>5 727 268</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2022 (bet. 2022/23:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Statens utgifter för utjämningen av kostnader för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-kostnader) motsvaras av utjämningsavgiften som kommuner betalar och som redovisas mot inkomsttitel 7121 *Utgift för LSS-kostnader*. Utgifterna och de sammanlagda utjämningsavgifterna bör överensstämma. Prognosen för anslaget bör utgå från de senaste tillgängliga uppgifterna om den beräknade utgiftsnivån i utjämningsystemet.

Omslutningen i utjämningsystemet för LSS-kostnader ökar vanligtvis från ett år till ett annat. Det definitiva utfallet för 2023 fastställdes under våren 2023. Anslagsutgifterna beräknas uppgå till 5 718 041 kronor 2023, vilket är 359 264 kronor högre än anvisat belopp. I propositionen Höständringsbudget för 2023 (prop. 2023/24:2) föreslås därför att anslaget tillförs 359 264 kronor.

Regeringen föreslår att 5 727 268 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Utgift för LSS-kostnader* för 2024. För 2025 och 2026 beräknas anslaget till 5 727 268 000 kronor per år.

## 2.8.3 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

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

Tusental kronor

2022	Utfall	7 150	Anslagssparande
2023	Anslag	7 150 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos 7 095
<b>2024</b>	<b>Förslag</b>	<b>7 150</b>	
2025	Beräknat	7 150	
2026	Beräknat	7 150	

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2023 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 regioner.

### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 2.12 Förändringar av anslagsnivån 2024–2026 för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer**

Tusental kronor

	2024	2025	2026
<b>Anvisat 2023<sup>1</sup></b>	<b>7 150</b>	<b>7 150</b>	<b>7 150</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer			
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>7 150</b>	<b>7 150</b>	<b>7 150</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2022 (bet. 2022/23:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Staten och SKR har som medlemmar i Rådet för kommunal redovisning (RKR) genom avtal förbundit sig att stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med 1 400 000 kronor vardera per år. RKR har ansökt om statligt bidrag med 1 400 000 kronor för 2024 års verksamhet (Fi2023/00739).

Staten och SKR har i avtal förbundit sig att stödja RKA:s verksamhet ekonomiskt med högst 4 550 000 kronor vardera per år. Från och med 2011 stödjer SKR enligt ett tilläggsavtal föreningen med ytterligare 400 000 kronor per år, för att täcka delar av driftskostnaden för databasen Kolada. Från och med 2020 stödjer staten enligt ett tilläggsavtal föreningen med 1 200 000 kronor årligen för föreningens arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner för att arbeta med detta. RKA har ansökt om statligt bidrag med 5 750 000 kronor för 2024 års verksamhet (Fi2023/00740).

Regeringen föreslår att 7 150 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* för 2024. För 2025 och 2026 beräknas anslaget till 7 150 000 kronor per år.

## 2.8.4 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner

**Tabell 2.13 Anslagsutveckling 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner**

Tusental kronor

2022	Utfall	299 403	Anslagssparande	75 597
2023	Anslag	1 000 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	
<b>2024</b>	<b>Förslag</b>	<b>375 000</b>		
2025	Beräknat	0		
2026	Beräknat	0		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2023 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

Anslaget får användas för utgifter avseende tillfälligt stöd till kommuner och regioner, som syftar till att dessa ska nå en ekonomi i balans och på sikt god ekonomisk hushållning.

### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 2.14 Förändringar av anslagsnivån 2024–2026 för 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner**

Tusental kronor

	2024	2025	2026
<b>Anvisat 2023<sup>1</sup></b>	<b>1 000</b>	<b>1 000</b>	<b>1 000</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	374 000	-1 000	-1 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>375 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2022 (bet. 2022/23:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Syftet med anslaget är att ekonomiskt stödja kommuner och regioner som planerar att vidta åtgärder som syftar till att nå en ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning. För att enskilda kommuner och regioner ska få ansöka om det tillfälliga stödet krävs enligt förordningen (2021:820) om tillfälligt statsbidrag för kommunala åtgärder för en ekonomi i balans att de under 2020 hade en negativ soliditet, dvs. att skulderna var större än tillgångarna. Regeringen har beslutat att inrätta en delegation inom Kammarkollegiet för att hantera stödet. Enligt förordningen ska hälften av bidraget betalas ut i samband med att delegationen beslutar om bidrag, vilket skedde under 2022. Resterande medel ska betalas ut 2024, efter att slutredovisning kommit in och godkänts av delegationen.

Regeringen föreslår att 375 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner* för 2024. För 2025 beräknas inga medel tillföras anslaget.



## 2.8.5 1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner

**Tabell 2.15 Anslagsutveckling 1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner**

Tusental kronor

2022	Utfall	300 000	Anslagssparande	
2023	Anslag	300 000 <sup>1</sup>	Utgiftsprognos	300 000
<b>2024</b>	<b>Förslag</b>	<b>300 000</b>		
2025	Beräknat	0		
2026	Beräknat	0		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2023 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

Anslaget får användas för utgifter avseende stöd till kommuner med särskilda utmaningar.

### Skälen för regeringens förslag

**Tabell 2.16 Förändringar av anslagsnivån 2024–2026 för 1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner**

Tusental kronor

	2024	2025	2026
<b>Anvisat 2023<sup>1</sup></b>	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer		-300 000	-300 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>300 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2022 (bet. 2022/23:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Syftet med anslaget är att motverka att de skillnader som finns mellan olika kommuner och kommungrupper, t.ex. vad avser resultat och finansiell ställning, påverkar tillgången till god välfärd i hela landet. Stödet fördelas till de 70 kommuner som får störst bidrag per invånare från det kommunalekonomiska utjämningsystemet eller har färre än 9 000 invånare. De kommuner som fick medel 2022 och 2023 bedöms också få medel 2024. Stödet fördelas 2024 till totalt 91 kommuner, jämfört med 88 kommuner 2022 och 90 kommuner 2023. Utökningen av antalet kommuner innebär att det belopp som utbetalas per kommun minskas.

Regeringen föreslår att 300 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner* för 2024. För 2025 beräknas inga medel tillföras anslaget.