

# Allmänna bidrag till kommuner

25





## Förslag till statens budget för 2012

## Allmänna bidrag till kommuner

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	7
2	Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.....	9
2.1	Omfattning.....	9
2.2	Utgiftsutveckling .....	9
2.3	Mål .....	10
2.4	Resultatredovisning .....	10
2.4.1	God ekonomisk hushållning och balanskravet .....	10
2.4.2	Kommunsektorns resultat och finansiella sparande .....	11
2.4.3	Äldreanslag 2006 48:2 Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting .....	15
2.4.4	Ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting.....	15
2.5	Politikens inriktning .....	15
2.5.1	Den samhällsekonomiska utvecklingen och kommunsektorn.....	15
2.5.2	Bedömning av statsbidragsnivån till kommuner och landsting .....	16
2.5.3	Kommunsektorns finansiella utveckling till och med 2015 .....	16
2.5.4	Kommunernas och landstingens egna prognoser för 2011 .....	19
2.5.5	Utmaningar på längre sikt .....	19
2.6	Budgetförslag .....	20
2.6.1	1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	20
2.6.2	1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	26
2.6.3	1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området.....	26

## Tabellförteckning

---

Anslagsbelopp .....	7
2.1 Utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner .....	9
2.2 Härledning av ramnivån 2012–2015. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner .....	10
2.3 Kommunsektorns finanser .....	17
2.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag .....	17
2.5 Anslagsutveckling för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	20
2.6 Tillskott, ekonomiska regleringar m.m. anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	24
2.7 Bidrag och avgifter inom anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	25
2.8 Härledning av anslagsnivån 2012–2015, för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	25
2.9 Anslagsutveckling för 1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader.....	26
2.10 Härledning av anslagsnivån 2012–2015, för 1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	26
2.11 Anslagsutveckling för 1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området.....	26
2.12 Härledning av anslagsnivån 2012–2015, för 1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området .....	27

## Diagramförteckning

---

2.1 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag .....	11
2.2 Resultat före extraordinära poster och kommunsektorns finansiella sparande .....	11
2.3 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat före extraordinära poster .....	12
2.4 Statliga bidrag till kommunsektorn .....	12
2.5 Årlig förändring av konsumtionsvolymen och demografisk påverkan på konsumtionen .....	13
2.6 Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten 2010 .....	14
2.7 Fördelning av landstingens kostnader för verksamhet 2010.....	14
2.8 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting .....	17
2.9 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser .....	18
2.10 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn .....	18
2.11 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin .....	19



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. för budgetåret 2012 anvisar anslagen under utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* enligt följande uppställning:

### Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	
1:1 Kommunalekonomisk utjämning	Ramanslag	81 975 063
1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader	Ramanslag	3 093 472
1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området	Ramanslag	6 550
<b>Summa</b>		<b>85 075 085</b>





## 2 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

### 2.1 Omfattning

Utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommuner omfattar tre anslag samt ett äldreanslag.

Inom ramen för anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnning* redovisas flera olika bidrag och avgifter (se avsnitt 2.6.1).

Utgiftsområdet omfattar även anslaget 1:2 *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader*

(se avsnitt 2.6.2). Bidraget finansieras med en utjämningsavgift för kommuner (inkomsttitel 7121 *Utjämningsavgift för LSS-kostnader*).

I utgiftsområdet ingår också anslaget 1:3 *Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området* (se avsnitt 2.6.3).

Inom utgiftsområdet finns även äldreanslaget 2006 48:2 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* (se avsnitt 2.4.3).

### 2.2 Utgiftsutveckling

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

*Miljoner kronor*

	Utfall 2010	Budget 2011	Prognos 2011	Förslag 2012	Beräknat 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015
1:1 Kommunalekonomisk utjämnning	72 749	85 003	85 003	<b>81 975</b>	82 797	82 582	82 014
1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader	2 933	3 017	3 015	<b>3 093</b>	3 093	3 093	3 093
1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området	6	4	4	<b>7</b>	5	5	5
<i>Äldreanslag</i>							
2006 48:2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting	2	0	1	<b>0</b>	0	0	0
<b>Totalt för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner</b>	<b>75 691</b>	<b>88 025</b>	<b>88 023</b>	<b>85 075</b>	<b>85 895</b>	<b>85 680</b>	<b>85 112</b>

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

Mellan 2010 och 2011 ökades ramen för utgiftsområdet med drygt 12 miljarder kronor. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* höjdes med 7,5 miljarder kronor för att neutralisera effekten av skatteintäktsbortfall till följd av höjningen av grundavdraget för personer som är 65 år och äldre. Övriga ekonomiska regleringar uppgick till knappt 2 miljarder kronor. Därutöver höjdes anslaget tillfälligt med 3 miljarder kronor.

Mellan 2011 och 2012 minskar utgiftsområdets ram med knappt 3 miljarder kronor jämfört med den beslutade budgeten för 2011 (se tabell 2.2). Huvudsakligen beror förändringen på att den tillfälliga höjningen av statsbidraget på 3 miljarder kronor upphör.

**Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2012–2015.  
Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner**

Miljoner kronor

	2012	2013	2014	2015
<b>Anvisat 2011<sup>1</sup></b>	<b>88 025</b>	<b>88 025</b>	<b>88 025</b>	<b>88 025</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	-2 950	-2 334	-2 085	-2 082
Överföring till/från andra utgiftsområden		205	205	205
Övrigt			-465	-1 035
<b>Ny ramnivå</b>	<b>85 075</b>	<b>85 895</b>	<b>85 680</b>	<b>85 112</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2010 (bet. 2010/11:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut på ändringsbudget under innevarande år.

## 2.3 Mål

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.

## 2.4 Resultatredovisning

I följande avsnitt redovisas översiktligt hur ekonomin i den kommunala sektorn har utvecklats de senaste åren. De ekonomiska uppgifterna är främst hämtade från Statistiska

centralbyråns (SCB) räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

Vidare redovisas i detta avsnitt ersättningar för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting samt det äldreanslag som finns under utgiftsområdet.

Regeringen har tidigare under 2011 överlämnat skrivelsen Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2010/11:102) till riksdagen.

### 2.4.1 God ekonomisk hushållning och balanskravet

I Sverige har den kommunala självstyrelsen en lång tradition. Självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Som en del av den kommunala självstyrelsen har kommunerna och landstingen själva ansvaret för att hantera sin ekonomi.

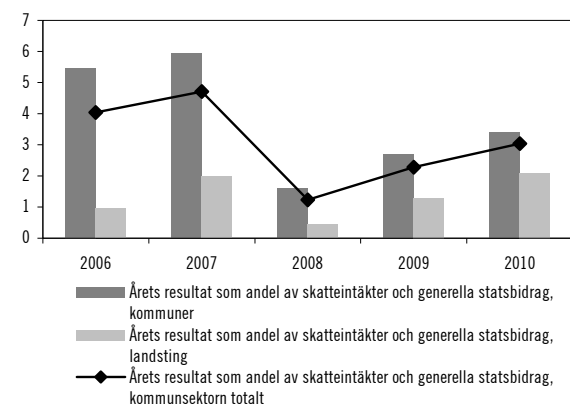
### God ekonomisk hushållning

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. För att motsvara kravet på god ekonomisk hushållning räcker det i de flesta fall inte att intäkterna täcker kostnaderna. För att kravet på en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet för varje enskild kommun och enskilt landsting ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin, vilket innebär en nivå där varje generation står för sina egna kostnader.

Kommuner och landsting ska bl.a. ange de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande finansiellt mål för god ekonomisk hushållning bland kommuner och landsting är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Som framgår av diagram 2.1 uppgick årets resultat för 2010 som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag för kommunsektorn som helhet till 3 procent. Resultatets andel har varierat mellan 1,2 och 4,7 procent under 2006–2010.

**Diagram 2.1 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag**

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

### Balanskravet

Balanskravet, som är underordnat kravet på god ekonomisk hushållning, innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om ett negativt resultat skulle uppstå ska enligt kommunallagen det minskade egna kapitalet som följer av detta återställas inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger.

Av de kommuner och landsting (23 respektive 2) som redovisade ett negativt s.k. balanskravsresultat i bokslutet för 2010 angav 10 kommuner och 1 landsting att det fanns synnerliga skäl för att inte återställa hela eller delar av den försämring av det egna kapitalet som följde av det negativa resultatet. Jämfört med 2009 var det färre kommuner och landsting som redovisade negativt resultat och som angav att synnerliga skäl förelåg.

Det var 21 kommuner och 6 landsting som angav att de hade ett ackumulerat ej återställt negativt resultat t.o.m. bokslutet för 2010. Underskottet uppgick till sammanlagt 3 miljarder kronor. Av detta avsåg 0,6 miljarder kronor kommunerna och 2,4 miljarder kronor landstingen. Jämfört med 2009 var det 7 kommuner färre och 2 landsting fler som hade ett ackumulerat negativt resultat att återställa.

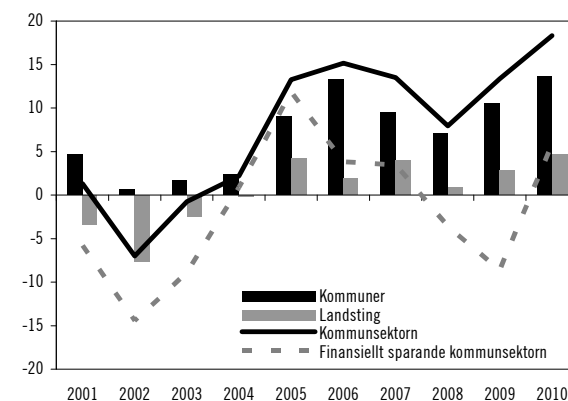
## 2.4.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

### Stort överskott för kommunsektorn 2010

Det ekonomiska resultatet för kommunsektorn som helhet har varit positivt under de senaste åren (se diagram 2.2). Resultatet före extraordinära poster uppgick till 18,3 miljarder kronor 2010. Av resultatet stod kommunerna för 13,6 miljarder kronor och landstingen för 4,7 miljarder kronor. Jämfört med utfallet för 2009 förbättrades resultatet före extraordinära poster med 5 miljarder kronor. Av resultatförbättringen stod kommunerna för 3 miljarder kronor och landstingen för 2 miljarder kronor. Det goda resultatet för 2010 var främst en följd av tillfälliga statsbidrag, att prognoserna över skatteintäkterna reviderades upp under året och en relativt återhållsam kostnadsökning. Inklusivt extraordinära poster uppgick resultatet till 18,9 miljarder kronor.

**Diagram 2.2 Resultat före extraordinära poster och kommunsektorns finansiella sparande**

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget och nationalräkenskaperna.

Den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel (överskottsmålet). Kommunernas och landstingens finansiella sparande är av betydelse för uppfyllandet av överskottsmålet.

Återhämtningen i ekonomin bidrog till att den offentliga sektorns finansiella sparande ökade med knappt 23 miljarder kronor 2010. Underskottet uppgick till 0,2 procent av BNP. Kommunsektorns finansiella sparande uppgick 2010 till knappt 6 miljarder kronor, motsvarande 0,2 procent av BNP, vilket var en förbättring

jämfört med 2009 då det finansiella sparandet uppgick till -8,6 miljarder kronor, motsvarande -0,3 procent av BNP. Kommunsektorns finansiella sparande och resultatet före extraordinära poster har i huvudsak utvecklats i samma riktning.

### Hög andel kommuner och landsting med positiva resultat 2010

Andelen kommuner och landsting som redovisade positiva resultat före extraordinära poster ökade jämfört med 2009 (se diagram 2.3). Andelen kommuner som redovisade positiva resultat före extraordinära poster för 2010 var knappt 95 procent (274 kommuner) och andelen landsting var 90 procent (18 landsting).

**Diagram 2.3 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat före extraordinära poster**



Källa Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

### Skatteintäkternas ökningstakt avtog 2010

Skatteunderlaget, som till största delen består av utbetalda löner, skattepliktiga transfereringar och hushållens inkomster från näringsverksamhet, beräknas för 2010 preliminärt öka med 2,3 procent. År 2009 ökade skatteunderlaget med 1,3 procent (se tabell 2.4). Den genomsnittliga ökningstakten uppgick till drygt 4 procent per år 2001–2010.

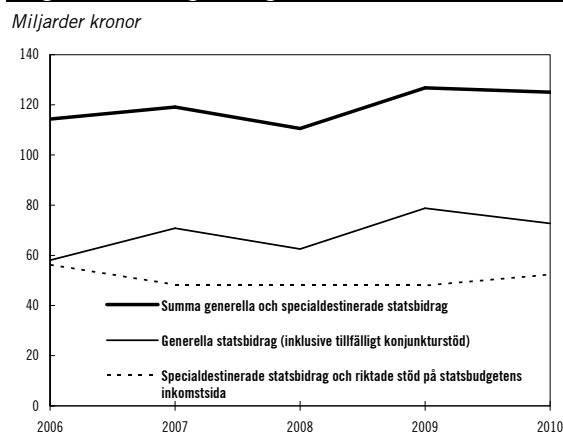
Den genomsnittliga skattesatsen i riket höjdes med 0,04 procentenheter 2010 till 31,56 procent. Höjningen gav en skatteintäktsökning med ca 0,6 miljarder kronor. Den genomsnittliga skattesatsen har sammantaget ökat med 1,03 procentenheter 2001–2010.

Till följd av den svaga skatteunderlagsutvecklingen ökade skatteintäkterna svagt och uppgick 2010 till 521 miljarder kronor. Jämfört med de budgeterade skatteintäkterna för 2010 blev dock prognosen i samband med bokslutet högre, vilket påverkade resultatet positivt med omkring 10 miljarder kronor.

### Statsbidragens utveckling

Sammantaget uppgick statsbidragen till kommuner och landsting 2010 till knappt 125 miljarder kronor, vilket var ca 2 miljarder lägre än 2009. Diagram 2.4 visar utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag. De generella statsbidragen utgjorde drygt 15 procent av kommunsektorns intäkter och de specialdestinerade bidragen ca 7 procent av intäkterna.

**Diagram 2.4 Statliga bidrag till kommunsektorn**



Källor: Ekonomistyrningsverket, statens budget realkononiskt fördelat och statens budget.

### Generella statsbidrag

År 2010 uppgick de generella statsbidragen till 72,7 miljarder kronor, varav 52,9 miljarder kronor betalades till kommunerna och 19,8 miljarder kronor till landstingen.

Mellan 2009 och 2010 minskade de generella statsbidragen med 6 miljarder kronor. Den främsta orsaken till minskningen var att det tillfälliga konjunkturstödet om 14 miljarder kronor som utbetalades i december 2009, men i huvudsak avsågs att användas 2010, upphörde. Samtidigt ökade de generella statsbidragen dels med ett tillfälligt tillskott om 4 miljarder kronor, dels till följd av ekonomiska regleringar, exempelvis till följd av sänkningen av skatten för pensionärer genom det förhöjda grundavdraget.

### Specialdestinerade statsbidrag

De specialdestinerade statsbidragen uppgick till 52,3 miljarder kronor 2010, vilket var en ökning med ca 4 miljarder kronor jämfört med 2009. Ökningen är huvudsakligen att hänföra till de specialdestinerade statsbidragen under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. De specialdestinerade statsbidragen under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg utgjorde 54 procent av de totala specialdestinerade statsbidragen eller drygt 28 miljarder kronor, varav bidraget till läkemedelsförmånen uppgick till 23,1 miljarder kronor. Sammanlagt utbetalades under 2010 specialdestinerade statsbidrag från 91 anslag, vilket var en minskning med 10 procent jämfört med 2009.

### Kommunal konsumtion och kommunsektorns kostnader

#### Kommunala konsumtionsutgifter

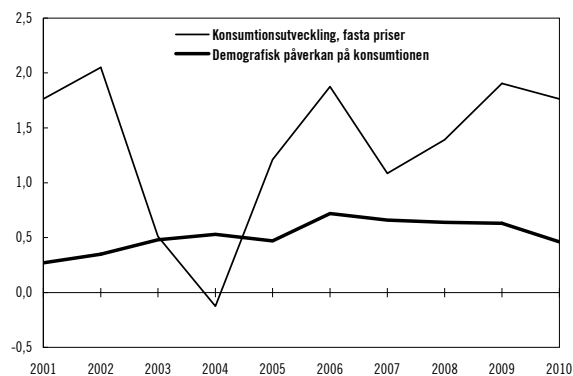
I nationalräkenskaperna (NR) redovisas kommunala konsumtionsutgifter. Dessa utgifter motsvarar värdet av de varor och tjänster som finansieras med skattemedel och som tillhandahålls av kommuner och landsting. Av kommunsektorns totala utgifter utgör konsumtionsutgifterna ca 85 procent.

Av diagram 2.5 framgår att kommunsektorns konsumtionsutgifter i fasta priser har ökat med som mest drygt 2 procent per år under den senaste tioårsperioden och att utgifterna minskade marginellt 2004. År 2010 uppgick ökningen till 1,8 procent. Den genomsnittliga årliga ökningstakten 2001–2010 var 1,3 procent.

Den demografiska utvecklingen ställer krav på anpassning av kommunsektorns verksamheter. Genom att använda bestämda prislappar för varje åldersgrupp kan demografiska effekter på de kommunala konsumtionsutgifterna beräknas. Den genomsnittliga ökningstakten av den demografiska påverkan av konsumtionen beräknas till i genomsnitt 0,5 procent per år 2001–2010.

**Diagram 2.5 Årlig förändring av konsumtionsvolymen och demografisk påverkan på konsumtionen**

Procent

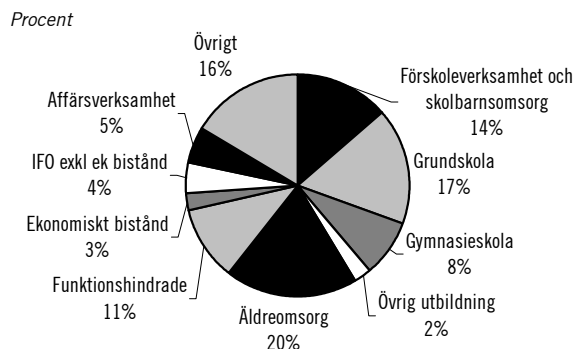


Källor: Statistiska centralbyrån, nationalräkenskaperna och egna beräkningar.

#### Kostnader för verksamheten 2010

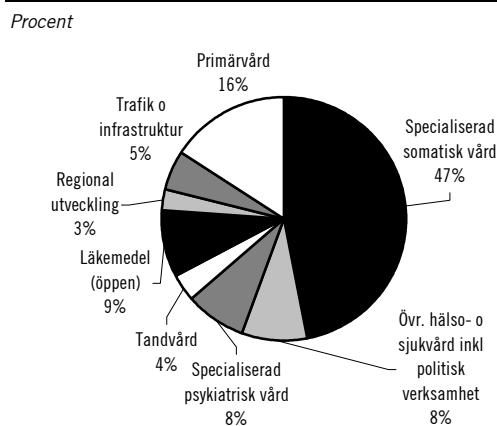
Kommunsektorns s.k. kärnverksamheter står för en betydande del av sektorns totala kostnader för verksamheten. För sektorn som helhet svarar skolan, inklusive förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, för ca 28 procent av de totala kostnaderna. Hälso- och sjukvård, äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg står för ca 55 procent. Övriga verksamheter (kultur, fritid, infrastruktur m.m.) svarar för ca 17 procent av kostnaderna.

Kommunernas kostnader för verksamheten uppgick 2010 till 500 miljarder kronor (486 miljarder kronor 2009). Skola, vård och omsorg stod för ca 80 procent av dessa kostnader. Kostnaderna ökade med 2,9 procent 2010 vilket kan jämföras med 2009 då kostnadsökningen var lägre och uppgick till 2,4 procent. Den genomsnittliga årliga kostnadsökningen under den senaste femårsperioden var drygt 4 procent. Mellan 2009 och 2010 ökade kostnaderna för kommunernas verksamhet procentuellt mest inom verksamheterna arbetsmarknadsåtgärder (14 procent) och flyktingmottagande (9 procent). Dessa verksamheter utgjorde dock bara drygt 2 procent av de totala kostnaderna. Av kärnverksamheterna ökade kostnaderna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, som utgjorde nära 14 procent av de totala kostnaderna för verksamheten 2010, procentuellt mest. Kostnadsökningstakten var lägst inom områdena grundskola, förskoleklass och särskola.

**Diagram 2.6 Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten 2010**

Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandraget.

Landstingens kostnader för verksamheten uppgick 2010 till 247 miljarder kronor (239 miljarder kronor 2009) och ökade med knappt 3,2 procent jämfört med 2009. Hälso- och sjukvården stod för över 90 procent av de totala kostnaderna för verksamheten. Mest ökade kostnaderna inom området trafik och infrastruktur, medan kostnaderna för läkemedelsförmånen minskade svagt.

**Diagram 2.7 Fördelning av landstingens kostnader för verksamhet 2010**

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Personal i kommunalt finansierad verksamhet

Det enskilt största kostnadsslaget i kommuner och landsting är personalkostnader. Inkluderas personalrelaterade kostnader som ingår i de delar av kommunernas och landstingens verksamhet som bedrivs av alternativa utförare, t.ex. privata företag eller ideella organisationer, uppgår den totala personalkostnadsandelen till i genomsnitt ca 70 procent.

Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter utgör ca 25 procent av det totala antalet sysselsatta i Sverige.

Den kommunfinansierade sysselsättningen uppgick 2010 totalt till 1 181 100 sysselsatta, varav den kommunalt finansierade sysselsättningen i näringslivet beräknades uppgå till ca 133 000 sysselsatta. Sett över en tioårsperiod har den kommunfinansierade sysselsättningen i genomsnitt ökat med knappt 3 procent, främst inom den kommunalt finansierade sysselsättningen i näringslivet.

År 2010 uppgick antalet sysselsatta i kommuner och landsting till 1 048 100. Antalet sysselsatta minskade med 1,6 procent och antalet arbetade timmar minskade med lika mycket mellan 2009 och 2010. Minskningen av antalet sysselsatta beror dels på att medelarbetstiden per anställd har ökat, dels på att den arbetsmarknadspolitiska åtgärden plusjobb har fasats ut.

### Fortsatt ökning av privata utförare

Liksom tidigare år ökade kommunernas och landstingens köp av verksamhet 2010 och uppgick till ca 121 miljarder kronor för sektorn som helhet. Det innebar en ökning med 10 procent eller 11 miljarder kronor jämfört med 2009. Köp sker främst från privata företag, men inom gymnasieskolan sker en stor del av köpen från andra kommuner och landsting. Kommuner och landsting köpte verksamhet av varandra för ca 19 miljarder kronor 2010.

De största kostnaderna för kommunerna avseende köp av verksamhet fanns inom verksamheten äldreomsorg. De största kostnaderna för landstingen avseende köp av verksamhet fanns inom specialiserad somatisk vård och primärvård.

### Arbetet med effektivisering i kommunsektorn fortsätter

Kommuner och landsting har sedan länge jämfört sig med varandra för att kunna höja kvaliteten och effektiviteten i sina verksamheter. Olika jämförelseprojekt har genomförts i syfte att ge ökad kvalitet och effektivitet i de kommunala verksamheterna. Exempel på jämförelseprojekt är de öppna jämförelser som görs inom vården och omsorgen om äldre, hälso- och sjukvården, missbruks- och beroendevården samt utbildning. Dessa projekt redovisas regelbundet.

För att underlätta och främja jämförelser har uppgifterna från bl.a. jämförelseprojekten och ekonomisk statistik samlats i en kommun- och landstingsdatabas ([www.kolada.se](http://www.kolada.se)). Där går det

att följa kommunernas och landstingens verksamhet från år till år. Databasen innehåller över 2 000 nyckeltal som kan utgöra underlag för kommunala analyser och jämförelser (se även avsnitt 2.5.5 och 2.6.3).

### 2.4.3 Äldreanslag 2006 48:2 Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) har fått i uppdrag av regeringen att skapa en funktion i kommun- och landstingsdatabasen som samlat visar övergripande ekonomisk information samt information om verksamheten för en enskild kommun eller ett enskilt landsting (dnr Fi2011/2891). Vidareutvecklingen av informationen om en enskild kommun eller ett enskilt landsting ska därefter ske löpande. För uppdraget har Regeringskansliet beslutat att lämna ett bidrag till RKA om högst 400 000 kronor från äldreanslaget 2006 48:2 *Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

SCB har fått i uppdrag av regeringen att utreda, analysera och vidta åtgärder för att förbättra den ekonomiska kommunstatistiken (dnr Fi2009/2221). Uppdraget finansieras med högst 2,8 miljoner kronor från äldreanslaget 2006 48:2 *Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*.

### 2.4.4 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 m.m. Syftet är att åstadkomma konkurrensneutralitet vid valet mellan att bedriva verksamhet i egen regi och att lägga ut den på externa utförare. År 2003 infördes en statlig finansiering av dessa ersättningar, samtidigt som det generella statsbidraget minskades i motsvarande grad (prop. 2001/02:112, bet. 2001/02:FiU17, rskr. 2001/02:296).

Ersättningarna redovisas under inkomsttitel 7222 *Kompensation för mervärdesskatt, kommuner*. Utbetalningarna av ersättning för mervärdesskattekostnader har ökat från 31,9 miljarder kronor 2002 till 47,4 miljarder kronor 2010, vilket innebär en genomsnittlig

ökning med 5 procent per år. År 2010 var ökningstakten 7 procent, jämfört med 1 procent 2009. Att ökningstakten av ersättningarna skiljer sig så kraftigt mellan olika år beror på att kommunernas och landstingens utgifter för köp av varor och tjänster samt investeringar varierar från år till år.

## 2.5 Politikens inriktning

### 2.5.1 Den samhällsekonomiska utvecklingen och kommunsektorn

Återhämtningen i den svenska ekonomin har varit stark och sysselsättningsfallet i samband med finanskrisen har återställts. År 2010 uppgick BNP-tillväxten till 5,5 procent. Tillväxten i Sverige dämpas dock kraftigt i den globala konjunkturavmattningens spår. Osäkerheten kring utvecklingen framöver är stor och det finns en icke obetydlig risk att den samhällsekonomiska utvecklingen blir sämre än vad som prognostiserats. Det är därför nödvändigt att ha beredskap för en mer negativ utveckling. Som en liten exportberoende ekonomi med en stor finansiell sektor påverkas Sverige av ökad oro på finansmarknaderna och en försvagad konjunktur i omvärlden. Sveriges BNP beräknas öka med 1,3 procent 2012. Det är en nedrevidering med 2,5 procentenheter jämfört med bedömningen i 2011 års ekonomiska vårproposition. Arbetslösheten bedöms öka från 7,5 procent 2011 till 7,8 procent 2012, för att därefter sjunka till 5,5 procent 2015.

Kommuner och landsting påverkas främst av sysselsättningsutvecklingen. Minskar antalet sysselsatta och arbetade timmar påverkas skatteunderlaget och därmed skatteintäkterna negativt. Till viss del motverkas detta av att ersättningarna från arbetslöshetsförsäkringen, som är skattepliktiga, ökar. För kommunerna påverkas även kostnaderna för försörjningsstödet, som ökar när sysselsättningen försämras.

Kommunsektorn redovisade 2010 sammantaget ett resultat före extraordinära poster på 18,3 miljarder kronor. Tillfälliga generella statsbidrag och högre skatteintäkter än förväntat bidrog till att intäkterna kunde hållas uppe. Samtidigt ökade de kommunala konsumtionsutgifterna 2010 med ca 2 procent i fasta priser.

## 2.5.2 Bedömning av statsbidragsnivån till kommuner och landsting

Regeringens främsta mål under mandatperioden är att föra Sverige mot full sysselsättning. Arbete är grunden för välfärd. Regeringen har genomfört flera åtgärder i syfte att öka arbetskraftsutbudet. Jobbskatteavdraget har därvid haft stor betydelse.

Den genomsnittliga kommunalskatten ligger 2011 på 31,55 procent, och har sedan 2004 varierat mellan 31,51 och 31,60 procent. Den bedömning av kommunsektorns finanser för de närmaste åren som redovisas i denna proposition baseras på att den genomsnittliga kommunalskatten ligger kvar på 2011 års nivå.

Vid sidan av skatteintäkterna, som utgör omkring två tredjedelar av den kommunala sektorns intäkter, tillkommer de generella statsbidragen under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och specialdestinerade statsbidrag under andra utgiftsområden.

Anslaget för kommunalekonomisk utjämning under det förevarande utgiftsområdet är ett instrument för staten att dels ge kommuner och landsting goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar, dels reglera effekterna av vissa statliga beslut som påverkar kommunernas och landstingens kostnader eller intäkter. Förutom de tillfälliga höjningar av statsbidraget som skett i syfte att motverka effekterna av finanskrisen hösten 2008 och värna välfärdens kärna, har även en permanent nivåhöjning med 5 miljarder kronor av anslaget gjorts fr.o.m. 2011. Därtill kommer en tillfällig höjning för 2011 med 3 miljarder kronor.

Även om den samhällsekonomiska utvecklingen har försämrats jämfört med den bedömning som gjordes i 2011 års ekonomiska vårproposition, beräknas den kommunala konsumtionen under de närmast följande åren öka i en takt som överstiger vad som krävs till följd av den demografiska utvecklingen (se avsnitt 2.5.3). Även om resultatnivån inte når upp till vad som torde vara i nivå med vad som anses vara målet för god ekonomisk hushållning, beräknas kommunsektorn som helhet med god marginal klara balanskravet.

I denna proposition föreslås att högkostnads-skyddet inom den öppna hälso- och sjukvården och högkostnadstrappan för läkemedel höjs den 1 januari 2012, vilket beräknas öka landstingens avgiftsintäkter med knappt en halv miljard

kronor nästa år och därefter med närmare en miljard kronor per år. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen borde detta regleras genom en motsvarande minskning av statsbidragen till landstingen (prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1). För att stärka hälso- och sjukvården avstår emellertid regeringen från att föreslå att en sådan reglering görs (se avsnitt 2.6.1).

## 2.5.3 Kommunsektorns finansiella utveckling till och med 2015

I detta avsnitt sammanfattas redovisningen av kommunsektorns finansiella utveckling fram t.o.m. 2015 enligt denna proposition (se Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 9). Beräkningarna baseras på den nedan redovisade skatteunderlagsprognosen (se även Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor avsnitt 7).

### Kommunsektorns finanser

#### *Starkt resultat 2010*

Kommunsektorn redovisade för 2010 ett ekonomiskt resultat före extraordinära poster på 18 miljarder kronor, vilket historiskt sett är ett mycket starkt resultat. Det finansiella sparandet enligt NR uppgick samtidigt till 6 miljarder kronor. Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet förklaras bl.a. av att NR och den kommunala redovisningen använder olika redovisningsprinciper för investeringsutgifter och finansiella poster. Det starka resultatet 2010 förklaras främst av att skatteunderlaget växte oväntat snabbt till följd av den snabba återhämtningen på arbetsmarknaden, att antalet kommunfinansierade arbetade timmar minskade något och de tillfälliga statsbidragen.

#### *Svagare finanser i kommunsektorn 2011 och 2012*

Inkomsterna ökar långsammare 2011 jämfört med 2010. Detta beror främst på att merparten av de tillfälliga statsbidragen dras tillbaka. Den höga resultatnivån 2010 gör att sektorn trots detta beräknas redovisa ett överskott på 8 miljarder kronor 2011. Det finansiella sparandet vänds däremot till ett underskott 2011.



**Tabell 2.3 Kommunsektorns finanser**

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2010, prognos för 2011–2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomster</b>	<b>786</b>	<b>797</b>	<b>816</b>	<b>842</b>	<b>877</b>	<b>907</b>
Skatteintäkter	524	535	553	574	602	628
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	16
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	138	137	135	135	136	134
varav						
generella bidrag	86	85	82	83	83	82
riktade bidrag	52	52	53	52	53	52
Övriga inkomster	110	110	113	117	123	129
varav komp. moms	47	48	49	51	53	55
<b>Utgifter</b>	<b>780</b>	<b>804</b>	<b>822</b>	<b>848</b>	<b>881</b>	<b>916</b>
Konsumtionsutgifter	659	676	690	711	737	765
Kostnader i fasta priser, procent	2,2	0,5	-0,4	0,5	0,8	0,9
Övriga utgifter	121	128	132	136	143	151
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>6</b>	<b>-8</b>	<b>-6</b>	<b>-5</b>	<b>-4</b>	<b>-9</b>
<b>Resultat före extra ordinära poster</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>6</b>

Anm.: Generella bidrag inkluderar även de tillfälliga statsbidragen 2011.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

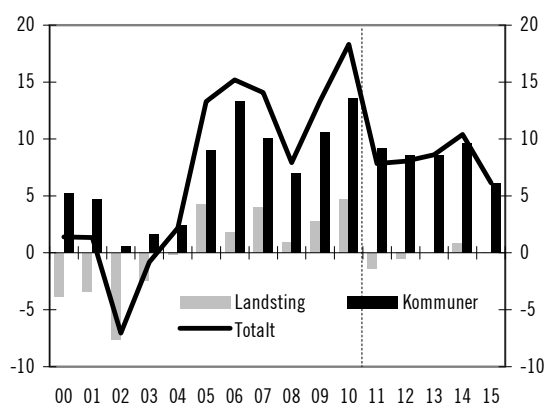
Inkomsterna för kommunsektorn beräknas även 2012 hållas uppe av tillväxten av det underliggande kommunala skatteunderlaget, som ökar med 3,1 procent (se tabell 2.4). Samtidigt medför utfasningen av de tillfälliga statsbidragen att utrymmet för kommunal konsumtion bedöms bli begränsat. Anpassningen av utgifterna medför att kommunsektorn beräknas kunna redovisa ett oförändrat resultat 2012 jämfört med 2011.

### Stabila finanser 2013–2015

De ekonomiska förutsättningarna för kommunsektorn blir bättre i takt med att konjunkturen återhämtar sig. Det kommunala skatteunderlaget beräknas öka med ca 4–5 procent per år från 2013. Detta medför att det finns utrymme att öka den kommunala konsumtionen i fasta priser i en något snabbare takt, samtidigt som resultatet förstärks något i förhållande till 2012. Resultatet bedöms dock understiga vad som anses vara målet för god ekonomisk hushållning för samtliga år bortsett från 2014. Det finansiella sparandet beräknas vara fortsatt negativt 2013–2015.

**Diagram 2.8 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting**

Miljarder kronor. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

### Det kommunala skatteunderlaget

Återhämtningen i ekonomin 2010 medförde att det kommunala skatteunderlaget växte starkare än 2009, med 2,9 procent jämfört med 1,6 procent. Den främsta orsaken till ökningen var att antalet arbetade timmar i näringslivet ökade.

År 2011 och 2012 beräknas det underliggande skatteunderlaget öka med 3,7 respektive 3,1 procent (se tabell 2.4). Ökningen 2011 beror främst på att antalet arbetade timmar i näringslivet beräknas öka förhållandevis starkt 2011. År 2012 väntas tillväxten mattas till följd av inbromsningen i den ekonomiska återhämtningen.

**Tabell 2.4 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag**

Årlig procentuell utveckling, utfall för 2009, prognos för 2010–2015

	Utfall	Prognos	2011	2012	2013	2014	2015
	2009	2010					
Faktisk utveckling	1,3	2,3	2,3	3,3	3,8	4,8	4,4
Underliggande utveckling	1,6	2,9	3,7	3,1	3,8	4,8	4,4

Källa: Egna beräkningar.

När återhämtningen i ekonomin tar fart igen stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. Skatteunderlaget prognostiseras årligen växa med ca 4–5 procent 2013–2015, vilket motsvarar den genomsnittliga utvecklingen 2000–2008.

## Statsbidrag

Statsbidragen till kommunsektorn består både av generella statsbidrag och av specialdestinerade statsbidrag. Mellan 2010 och 2011 minskade bidragen, justerat för regleringar, med nära 9 miljarder kronor. År 2012 beräknas statsbidragen minska med 2 miljarder kronor. Minskningen av statsbidragen beror främst på att de tillfälliga statsbidragen fasas ut.

Under 2013 och 2014 beräknas statsbidragen öka till följd av riktade satsningar inom framför allt utbildnings- samt hälso- och sjukvårdsområdena som aviseras i denna proposition. År 2015 minskar statsbidragen med ca 2 miljarder kronor, vilket till största delen förklaras av att beslut om vissa specialdestinerade statsbidrag bara har fattats fram till 2014.

## Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

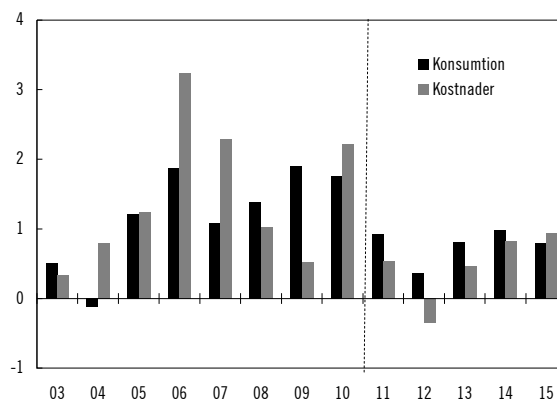
Den kommunala konsumtionen ökade förhållandevis starkt i fasta priser under 2010, men förväntas att öka långsammare under 2011 och 2012. Den mer återhållna konsumtionen 2011 beror på att merparten av de tillfälliga konjunkturstöden fasas ut. Den dämpade tillväxten 2012 beror till viss del på att det tillfälliga konjunkturstödet helt fasas ut, men också på en svagare återhämtning på arbetsmarknaden under 2012. Inbromsningen på arbetsmarknaden innebär att skatteintäkterna utvecklas svagare i kommunsektorn och att det därmed finns ett något mindre utrymme att öka konsumtionsutgifterna.

Åren 2013–2015, när återhämtningen på arbetsmarknaden tar fart igen, väntas kommunsektorns konsumtion i fasta priser öka något snabbare.

Konsumtionen väntas utvecklas något starkare än kostnaderna under några år, främst 2011–2013. Det beror på att inkomstutvecklingen i kommunsektorn, som under perioden utvecklas förhållandevis svagt, tydligare är kopplad till kostnaderna än till konsumtionen, dvs. det ekonomiska utrymme att öka kostnaderna är begränsat, i synnerhet 2012. En förutsättning för att konsumtionen ska öka i enlighet med prognosen är därför att produktiviteten i kommunsektorn ökar under de närmsta åren.

## Diagram 2.9 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2010, prognos för 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

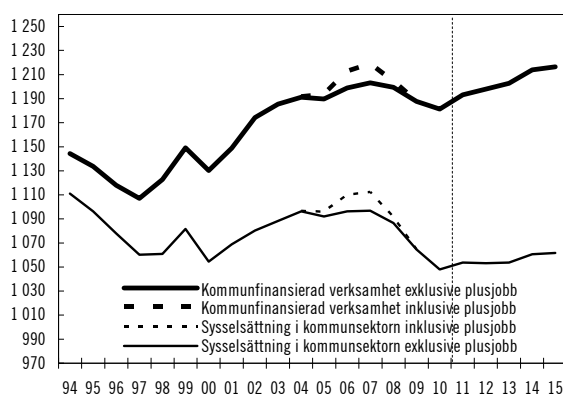
*Antalet sysselsatta beräknas i slutet av 2012 vara tillbaka på samma nivå som före finanskrisen*

Den kommunalt finansierade sysselsättningen mätt i antalet sysselsatta väntas öka med ca 12 000 personer under 2011. Ökningen förväntas ske både i kommunsektorn och den privata sektorn. Den främsta förklaringen till att sysselsättningen ökar är att antalet arbetade kommunfinansierade timmar ökar.

I slutet av 2012 beräknas den kommunalt finansierade sysselsättningen vara tillbaka på samma nivå som innan finanskrisen. Ökningen av denna sysselsättning under 2012 och 2013 väntas uteslutande uppstå i den privata sektorn.

## Diagram 2.10 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn

Tusentals personer. Utfall t.o.m. 2010, prognos 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

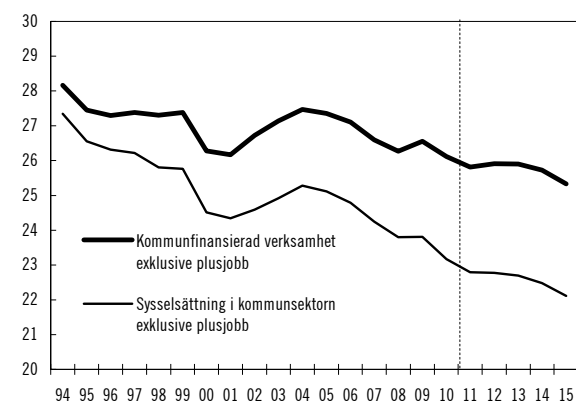
Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, fram t.o.m. 1999.

Ökningstakten i den kommunalt finansierade sysselsättningen väntas ta fart under 2014 i takt med att antalet arbetstillfällen på arbetsmarknaden ökar. Cirka 35 000 fler beräknas vara

sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2015 jämfört med 2010.

**Diagram 2.11 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin**

Procentuell andel. Utfall t.o.m. 2010, prognos 2011–2015.



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.  
Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn, och därmed också i den kommunalt finansierade verksamheten, fram t.o.m. 1999.

Trots att den kommunfinansierade sysselsättningen förväntas öka 2011–2015 faller den som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin något (se diagram 2.11).

#### 2.5.4 Kommunernas och landstingens egna prognoser för 2011

Enligt kommunernas och landstingens egna prognoser, insamlade av SCB våren 2011, bedömdes resultatet för 2011 sammantaget för sektorn uppgå till 10,2 miljarder kronor. Samtliga 20 landsting och 266 av 290 kommuner svarade på enkäten. De kommuner som inte svarade motsvarar knappt 5 procent av befolkningen. Det prognostiserade resultatet är 5 miljarder kronor högre än det som budgeterats, men 8 miljarder kronor lägre än utfallet 2010. Resultatet motsvarar 1,6 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.

Kommunerna prognostiserade ett resultat på 8,1 miljarder kronor för 2011, vilket motsvarar 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Jämfört med utfallet för 2010 är detta en försämring med 5,5 miljarder kronor. Andelen kommuner som i enkäten prognostiserade positiva resultat 2011 uppgick till 83 procent, vilket är en minskning jämfört med bokslutet 2010 då andelen var nästan 95 procent.

Landstingen prognostiserade ett resultat på 2,1 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,9 procent av skatteintäkterna och de generella

statsbidragen. Jämfört med utfallet 2010 beräknas resultatet försämrats med 2,6 miljarder kronor. Av landstingen prognostiserade 85 procent positiva resultat 2011, vilket är en minskning jämfört med bokslutet för 2010, då andelen var 90 procent.

Enkäten till kommuner och landsting har genomförts flera år och enkätsvaren har tidigare visat att kommuner och landsting tenderar att vara försiktiga i sina bedömningar om utfallet för resultatet.

#### 2.5.5 Utmaningar på längre sikt

Kommunerna och landstingen har getts ansvar för viktiga välfärdsområden, såsom utbildning, omsorg om äldre och handikappade samt hälso- och sjukvård. Den kommunala sektorn står inför betydande utmaningar på längre sikt. Förutom den demografiska utvecklingen påverkas efterfrågan på skattefinansierade tjänster även av andra faktorer, t.ex. den medicinsk-tekniska utvecklingen och ökade krav på verksamheternas standard och tillgänglighet.

Sysselsättningsutvecklingen har betydelse för möjligheterna att skattefinansiera viktiga välfärdstjänster. Regeringen tar ansvar för jobben genom att framöver prioritera åtgärder som säkerställer en trygg tillväxt, bl.a. en tillväxtfrämjande skatte- och företagspolitik. Vidare bedriver regeringen en ansvarsfull politik när det gäller stabila offentliga finanser. Därigenom skapas förutsättningar för att välfärdens kärnverksamheter i kommuner och landsting ska kunna värnas även i tider av ekonomisk oro i vår omvärld.

Det ligger samtidigt ett ansvar på kommuner och landsting att utnyttja de resurser man förfogar över så effektivt som möjligt. Det är nödvändigt att de förutsättningslöst prövar hur de på effektivaste sätt kan uppfylla de krav som medborgarna ställer, och att man har kraft att prioritera kärnverksamheterna. Ett sätt för kommuner och landsting att åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande är att lära av varandra. RKA är en ideell förening bildad av staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Rådets uppgift är att främja dels jämförelser mellan kommuner och landsting, dels analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden. Detta sker bl.a. genom kommun- och landstingsdatabasen som

innehåller nyckeltal för kommuner och landsting. RKA publicerar också rapporter som visar hur nyckeltalen kan användas för att bl.a. stödja uppföljningen av verksamheterna. För att utveckla kommun- och landstingsdatabasen föreslår regeringen att ytterligare medel tillförs RKA (se avsnitt 2.6.3).

En inte obetydlig del av de tjänster som finansieras av kommuner och landsting tillhandahålls av alternativa utförare. Statistiken över dessa är dock bristfällig. Av denna anledning föreslås att SCB tillförs medel för att inrätta ett register över alternativa utförare av kommunalt finansierad verksamhet och att myndigheten ges i uppdrag att förbättra och löpande publicera övergripande personalstatistik som omfattar all personal sysselsatt i kommunalt finansierad verksamhet (se utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 6.4).

Den ekonomiska kris som inleddes 2008 har aktualiserat frågan om de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och risken för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar procykliskt, dvs. på ett sätt som kan bidra till att förstärka konjunktursvängningar. Det kommunala balanskravet, som är en betydelsefull del av det finanspolitiska ramverket, kan förstärka detta beteende. Mot den bakgrunden har regeringen tillsatt en utredning (dir. 2010:29) vars uppdrag ska redovisas den 15 september 2011. Regeringen avser att återkomma i frågan. Syftet är att skapa ett mer robust regelverk för att motverka en procyklisk politik i kommuner och landsting.

Vidare har Statskontoret av regeringen getts i uppdrag att undersöka hur kommuner och landsting agerade till följd av konjunkturedgången samt följa upp hur de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn som tillfördes 2010 och 2011 har använts (dnr Fi2011/2881). Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2012.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning måste kunna anpassas till förändringar i omvärlden. För att människor ska få tillgång till välfärdstjänster av hög kvalitet oberoende av var de bor är en långtgående utjämning av kommunsektorns ekonomiska förutsättningar nödvändig. Samtidigt får ett sådant system inte motverka effektivisering av verksamheten och tillväxt. Systemet har nyligen varit föremål för

översyn av en parlamentarisk kommitté som den 27 april 2011 överlämnade betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39). Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

## 2.6 Budgetförslag

### 2.6.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Anslagets ändamål och utjämningsystemets syfte är att ge kommuner och landsting goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, bl.a. med anledning av den kommunala finansieringsprincipen.

**Tabell 2.5 Anslagsutveckling för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Tusental kronor

2010	Utfall	72 749 248	Anslags-sparande	-1
2011	Anslag	85 003 373	Utgifts-prognos	85 003 372
<b>2012</b>	<b>Förslag</b>	<b>81 975 063</b>		
2013	Beräknat	82 796 806		
2014	Beräknat	82 581 645		
2015	Beräknat	82 013 845		

I tabell 2.6 redovisas de förändringar som påverkar ramen för respektive anslagspost i förhållande till nivån 2011.

Inom ramen för anslaget redovisas de bidrag och avgifter som omfattas av lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning (se tabell 2.7). Anslaget är uppdelat i två anslagsposter som omfattar bidrag till och avgifter från kommuner respektive landsting. De avgifter som betalas av kommuner och landsting till staten redovisas som inkomster under anslaget, som därmed är nettoberäknat. Bidragen som betalas ut från anslaget beräknas uppgå till 95 946 miljoner kronor 2012 och avgifterna till 13 971 miljoner kronor, vilket medför att anslagsramen totalt uppgår till 81 975 miljoner kronor.

## Tillskott

I denna proposition föreslås att högkostnads-skyddet för bl.a. besök inom den öppna hälso- och sjukvården höjs från 900 kronor till 1 100 kronor och för läkemedel m.m. från 1 800 kronor till 2 200 kronor. Beloppen inom högkostnadstrappan för läkemedel höjs proportionerligt ungefär lika mycket. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2012. För patienter som har hunnit påbörja en högkostnadsperiod före ikraftträdandet ska nuvarande bestämmelser gälla under resten av perioden.

Landstingens avgiftsintäkter för besök inom den öppna hälso- och sjukvården beräknas öka med ca 280 miljoner kronor. För att stärka hälso- och sjukvården görs ingen reglering, dvs. minskning av anslaget, enligt den kommunala finansieringsprincipen. Detta beräknas öka landstingens intäkter med 140 miljoner kronor 2012 och 280 miljoner kronor fr.o.m. 2013.

En uppdatering av högkostnadstrappan för läkemedel beräknas ge ca 700 miljoner kronor i ökade avgiftsintäkter. Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen finansieras via anslaget 1:5 *Bidrag för läkemedelsförmånerna* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, som minskas med motsvarande belopp. För att de ökade avgiftsintäkterna för läkemedel ska komma landstingen till del ökas i stället anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* med 350 miljoner kronor 2012 och med 700 miljoner kronor fr.o.m. 2013.

## Regleringar enligt finansieringsprincipen

### *Den nya skollagen*

Som tidigare aviserats ska kommunerna kompenseras för de ekonomiska konsekvenser som den nya skollagen medför (prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370). I enlighet med detta ökas anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* med 35 miljoner kronor 2012 och med 32 miljoner kronor per år fr.o.m. 2013 i förhållande till 2011 års nivå.

### *Införandet av nationella prov skjuts upp*

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 att nationella prov skulle införas i fler ämnen i årskurserna 6 och 9. Kommunerna tilldelades 40 miljoner kronor per år fr.o.m. 2011

för ändamålet. De nationella proven kommer dock att införas först 2013, varför anslaget engångsvis minskas med 80 miljoner kronor 2012.

### *Utökad undervisningstid i matematik*

För att förbättra elevernas kunskaper i matematik aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2011 att den avsåg lämna förslag om att den garanterade undervisningstiden i matematik skulle utökas med en timme i veckan under tre årskurser i grundskolan. Den beräknade kostnaden för detta vid ett införande under hösten 2013 är 250 miljoner kronor 2013 och 500 miljoner kronor fr.o.m. 2014, varför anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med dessa belopp.

### *Införande av betyg från årskurs 6*

För att förbättra uppföljningen av elevernas kunskaper, och därmed möjligheten att fånga upp elever som behöver extra stöd, föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2011 att betyg skulle införas från årskurs 6 i grundskolan och grundsärskolan. Förslaget innebär merkostnader för kommunerna (prop. 2009/10:219, bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137), varför anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 59 miljoner kronor 2012 (halvårs-effekt) och med 118 miljoner kronor fr.o.m. 2013.

### *Lärlärolegitimation*

Regeringen har överlämnat propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20) till riksdagen. I propositionen föreslås att nyutexaminerade lärare och förskollärare ska genomgå en ettårig introduktionsperiod. Under introduktionsperioden ska läraren eller förskolläraren ha en tidsbegränsad anställning och få stöd av en mentor. Förslaget innebär merkostnader för kommunerna, varför anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med knappt 128 miljoner kronor 2012 och med knappt 256 miljoner kronor fr.o.m. 2013. Samtidigt minskas anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med motsvarande belopp.

### *Stärkta förutsättningar för elever med vissa funktionsnedsättningar*

Regeringen avser att återkomma till riksdagen under 2012 med en proposition som, i enlighet

med vad som föreslagits i betänkandet Med rätt att välja - flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30), bl.a. innehåller förslag om att en elev i grundskolan eller grundsärskolan under vissa förutsättningar ska ha rätt att delvis få sin utbildning inom specialskolan och ges en utökad rätt till undervisning i teckenspråk. Dessa förslag innebär ökade kostnader för kommunerna. För att kompensera kommunerna för detta ökas anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* med 4 miljoner kronor 2012 och med 7 miljoner kronor fr.o.m. 2013, samtidigt som anslaget 1:3 *Specialpedagogiska skolmyndigheten* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskas med motsvarande belopp.

*Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*  
Riksdagens beslut med anledning av förslagen i propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8) innebär enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2011 effektiviseringsvinster i kommunsektorn till följd av ökad genomströmning och bättre planeringsförutsättningar. Regeringen beräknade den sammantagna effektiviseringsvinsten till 675 miljoner kronor 2012, 895 miljoner kronor 2013, 1 360 miljoner kronor 2014 och 1 930 miljoner kronor fr.o.m. 2015. Med anledning av detta minskas anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* med motsvarande belopp.

Finansutskottet har anfört att regeringen bör återkomma till riksdagen och redovisa sina överväganden gällande finansieringsprincipens tillämpning när det gäller den nya gymnasieskolan (bet. 2010/11:FiU1). Vidare har utbildningsutskottet anfört att utskottet utgår från att regeringen återkommer till riksdagen i enlighet med finansutskottets ställningstagande och att regeringen bör återuppta förhandlingar med SKL kring de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna med anledning av den nya gymnasieskolan (bet. 2010/11:UbU1). Se vidare avsnitt 4.3 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

#### *Pneumokockvaccination*

Den 1 januari 2009 utvidgades, efter beslut av Socialstyrelsen, det nationella vaccinationsprogrammet för barn till att även omfatta vaccination mot pneumokocker vid 3, 5 och 12 månaders ålder. Landstingen kompen- serades

för ökade kostnader genom att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökades med 150 miljoner kronor per år 2010–2012. Från och med 2013 minskas kompensationen till 120 miljoner kronor, varför anslaget minskas med 30 miljoner kronor fr.o.m. detta år.

#### *Tredje steget i tandvårdsreformen*

Regeringen avser att under hösten 2011 överlämna en proposition till riksdagen med förslag om att det i tandvårdslagen (1985:125) införs en skyldighet för landstingen att se till att tandvård kan erbjudas personer som har stora behov på grund av en långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning. Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Från och med 2013 tillförs anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* 205 miljoner kronor för de delar av stödet som ska utföras av landstingen. Samtidigt minskas anslaget 1:4 *Tandvårdsförmåner m.m.* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg med motsvarande belopp.

#### **Övriga ekonomiska regleringar**

Övriga ekonomiska regleringar syftar till att neutralisera effekterna av statliga beslut som inte omfattas av den kommunala finansieringsprincipen, men som t.ex. påverkar det kommunala skatteunderlaget och därmed skatteintäkterna för kommuner och landsting.

#### *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). Det utjämningsbelopp som regleras i artikel 6 i avtalet bör, för det fall ett nettobelopp ska betalas av Sverige till Danmark, fördelas på samtliga kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare, eftersom minskningen av skatteintäkterna till följd av pendling fördelas på hela kommun- respektive landstingskollektivet genom inkomst- utjämnningen. Utöver antalet personer som omfattas av utjämningsordningen och lönesummorna, som är basen för beräkningen av utjämningsbeloppet, påverkas utjämnings- beloppen även av växelkursen.

För inkomståret 2009 ändrades utjämningsbeloppet främst till följd av att den svenska kronan stärktes 2010. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med anledning av detta för 2012 med 62 miljoner kronor, varav 41 miljoner kronor för kommunerna och 21 miljoner kronor för landstingen. Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

*Tillfällig justering av kompensationen för ändringen i socialtjänstlagen avseende anhörigstöd*

Med anledning av en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) avseende anhörigstöd aviserades i budgetpropositionen för 2011 att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* skulle ökas med närmare 300 miljoner kronor fr.o.m. 2011 samtidigt som anslaget 5:1 (fr.o.m. 2012 anslaget 4:5) *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg skulle minska med motsvarande belopp. Av medlen ska Socialstyrelsen tilldelas 2,2 miljoner kronor per år 2012–2014 för uppdraget att årligen lämna en rapport till regeringen med anledning av den ändrade bestämmelsen i socialtjänstlagen. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas därför med 2,2 miljoner kronor per år 2012–2014 och anslaget 4:5 *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ökas med motsvarande belopp.

*Förändringar i 3:12-reglerna*

De förändringar i skattelagstiftningen avseende de s.k. 3:12-reglerna som regeringen föreslår i denna proposition beräknas påverka den kommunala sektorns skatteunderlag negativt. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas därför med 215 miljoner kronor per år fr.o.m. 2012.

**Tabell 2.6 Tillskott, ekonomiska regleringar m.m. anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Miljoner kronor

	Kommuner budget 2012	Kommuner beräknat 2013	Kommuner beräknat 2014	Kommuner beräknat 2015	Landsting budget 2012	Landsting beräknat 2013	Landsting beräknat 2014	Landsting beräknat 2015
<b>Anvisat för 2011</b>	<b>61 339</b>	<b>61 339</b>	<b>61 339</b>	<b>61 339</b>	<b>23 664</b>	<b>23 664</b>	<b>23 664</b>	<b>23 664</b>
<b>Tillskott</b>								
Tillfälligt tillskott 2011	-2 100	-2 100	-2 100	-2 100	-900	-900	-900	-900
Uppdatering av högkostnads- trappan för läkemedel					350	700	700	700
<b>Regleringar enligt finansieringsprincipen</b>								
Den nya skollagen (prop.2009/10:165)	35	32	32	32				
Nationella prov (BP 2011)	-80							
Utökad undervisningstid i matematik (BP 2011)		250	500	500				
Införande av betyg från årskurs 6 (prop. 2009/10:219)	59	118	118	118				
Lärarlegitimation (prop. 2010/11:20)	128	256	256	256				
Stärkta förutsättningarna för elever med vissa funktions- nedsättningar (SOU 2011:30)	4	7	7	7				
Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199)	-675	-895	-1 360	-1 930				
Pneumokockvaccination						-30	-30	-30
Tredje steget i tandvårdsreformen						205	205	205
<b>Övriga ekonomiska regleringar</b>								
Utjämningsbelopp Sverige-Danmark	-41	-41	-41	-41	-21	-21	-21	-21
Överföring till U09, anhörig- stöd (Prop. 2008/09:82)	-2	-2	-2					
3:12-regelerna	141	141	141	141	74	74	74	74
<b>Summa</b>	<b>58 808</b>	<b>59 105</b>	<b>58 889</b>	<b>58 322</b>	<b>23 167</b>	<b>23 692</b>	<b>23 692</b>	<b>23 692</b>



**Tabell 2.7 Bidrag och avgifter inom anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Miljoner kronor

	Kommuner budget 2012	Kommuner beräknat 2013	Kommuner beräknat 2014	Kommuner beräknat 2015	Landsting budget 2012	Landsting beräknat 2013	Landsting beräknat 2014	Landsting beräknat 2015
Inkomstutjämningsbidrag	56 695	58 872	61 686	64 394	18 408	19 115	20 028	20 908
Inkomstutjämningsavgift	-4 087	-4 244	-4 447	-4 642	-2 216	-2 301	-2 411	-2 517
Kostnadsutjämningsbidrag	6 070	6 070	6 070	6 070	1 609	1 609	1 609	1 609
Kostnadsutjämningsavgift	-6 058	-6 058	-6 058	-6 058	-1 610	-1 610	-1 610	-1 610
Strukturbidrag	1 521	1 521	1 521	1 521	657	657	657	657
<b>Delsumma</b>	<b>54 140</b>	<b>56 160</b>	<b>58 771</b>	<b>61 284</b>	<b>16 848</b>	<b>17 469</b>	<b>18 273</b>	<b>19 047</b>
Regleringsbidrag	4 668	2 944	118	0	6 320	6 223	5 419	4 646
Regleringsavgift	0	0	0	-2 963	0	0	0	0
<b>Summa anslagspost</b>	<b>58 808</b>	<b>59 105</b>	<b>58 889</b>	<b>58 322</b>	<b>23 167</b>	<b>23 692</b>	<b>23 692</b>	<b>23 692</b>

### Specifisering av anslaget

I tabell 2.7 redovisas per anslagspost (kommuner respektive landsting) en preliminär prognos för 2012–2015 för de bidrag och avgifter som redovisas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. För 2012 beslutar Skatteverket senast den 20 januari 2012 preliminärt om bidrag och avgifter för varje kommun och landsting. Senast den 15 april 2012 fastställs bidragen och avgifterna.

Beloppen i tabell 2.7 för bidrag och avgifter för inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag samt införandebidrag styrs av de regler för beräkningarna som anges i lagen om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. Respektive anslagspost minskas med summan av bidragen och avgifterna. Mellanskillnaden utgör regleringsbidraget eller regleringsavgiften som fördelas mellan kommunerna respektive landstingen med ett enhetligt belopp per invånare.

### Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting inför 2012

Beloppen i tabell 2.7 kommer sannolikt att ändras till följd av att man i flera län har för avsikt att inför 2012 genomföra skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i respektive län till följd huvudmannaskapsförändringar.

I systemet för kommunalekonomisk utjämning justeras de s.k. länsvisa skattesatserna när skatteväxlingar görs. De länsvisa skatte

satserna används för beräkning av inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter. Vidare medför skatteväxlingar behov av överföringar av statsbidrag mellan kommunerna och landstingen. Det belopp som ska överföras har dock ännu inte kunnat beräknas. Regeringen avser att göra en sådan överföring i regleringsbrevet för 2012. Överföringen påverkar dock inte den totala anslagsnivån.

### Regeringens överväganden

**Tabell 2.8 Härledning av anslagsnivån 2012–2015, för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Tusental kronor

	2012	2013	2014	2015
<b>Anvisat 2011<sup>1</sup></b>	<b>85 003 373</b>	<b>85 003 373</b>	<b>85 003 373</b>	<b>85 003 373</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	-3 028 310	-2 411 567	-2 161 728	-2 159 528
Överföring till/från andra anslag		205 000	205 000	205 000
Övrigt			-465 000	-1 035 000
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>81 975 063</b>	<b>82 796 806</b>	<b>82 581 645</b>	<b>82 013 845</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2010 (bet. 2010/11:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på ändringsbudget under innevarande år.

Regeringen föreslår att 81 975 063 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* för 2012. För 2013 beräknas anslaget till 82 796 806 000 kronor, för 2014 till 82 581 645 000 kronor och för 2015 till 82 013 845 000 kronor.

## 2.6.2 1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Anslaget används för kostnadsutjämning mellan kommuner för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, och lagen (1993:389) om assistansersättning. Bidraget finansieras av utjämningsavgifter som kommuner betalar till staten.

Utgiftsprognosen för anslaget avseende 2011 är 3 015 miljoner kronor, vilket är drygt 2,6 miljoner kronor lägre än anvisat belopp.

**Tabell 2.9 Anslagsutveckling för 1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2010	Utfall	2 933 385		0
2011	Anslag	3 017 231		3 014 601
<b>2012</b>	<b>Förslag</b>	<b>3 093 472</b>		
2013	Beräknat	3 093 472		
2014	Beräknat	3 093 472		
2015	Beräknat	3 093 472		

### Regeringens överväganden

**Tabell 2.10 Härledning av anslagsnivån 2012–2015, för 1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

Tusental kronor

	2012	2013	2014	2015
Anvisat 2011 <sup>1</sup>	3 017 231	3 017 231	3 017 231	3 017 231
Förändring till följd av:				
Beslut	76 241	76 241	76 241	76 241
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>3 093 472</b>	<b>3 093 472</b>	<b>3 093 472</b>	<b>3 093 472</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2010 (bet. 2010/11:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på ändringsbudget under innevarande år.

Omslutningen i kostnadsutjämningen ökar vanligtvis från ett år till ett annat. Det definitiva utfallet för 2012 fastställs under våren 2012. Enligt en preliminär beräkning från SCB kommer omslutningen i utjämningen för LSS-kostnader 2012 uppgå till 3 093 472 000 kronor, varför regeringen föreslår att detta belopp anvisas under anslaget 1:2 Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader för 2012. För

2013–2015 beräknas anslaget till 3 093 472 000 kronor för respektive år.

## 2.6.3 1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området

Anslaget används för bidrag till två organisationer inom det kommunalekonomiska området, Rådet för kommunal redovisning (RKR) och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

**Tabell 2.11 Anslagsutveckling för 1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunalekonomiska området**

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2010	Utfall	6 350		0
2011	Anslag	4 050		4 050
<b>2012</b>	<b>Förslag</b>	<b>6 550</b>		
2013	Beräknat	5 000		
2014	Beräknat	5 000		
2015	Beräknat	5 000		

### Rådet för kommunal redovisning

RKR är en ideell förening för normbildning i kommunala redovisningsfrågor med uppgift att främja god redovisningssed i enlighet med lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Medlemmar i föreningen är staten och SKL. Medlemmarna har i avtal förbundit sig att årligen stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med vardera högst 1 050 000 kronor per år.

RKR har i en skrivelse i mars 2011 till Regeringskansliet (Finansdepartementet) anhållit om bidrag för 2012 med minst 1 050 000 kronor (dnr Fi2011/2884).

### 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. Föreningen ska vidare bl.a. utveckla befintliga nyckeltal och ta fram ytterligare nyckeltal med särskilt fokus på sådana tal som

mäter kvalitet samt marknadsföra databasen för att öka dess användning.

Staten och SKL har i avtal förbundit sig att årligen stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med högst 3 miljoner kronor vardera. Från och med 2011 stödjer SKL enligt tilläggsavtal föreningen med ytterligare 0,4 miljoner kronor årligen.

De nyckeltal som tillhandahålls av RKA behöver utvecklas ytterligare. Styrelsen för RKA har i en skrivelse i april 2011 till Regeringskansliet (Finansdepartementet) anhållit om statligt bidrag fr.o.m. 2012 utifrån fyra olika alternativ för föreningens fortsatta verksamhet (dnr Fi2011/1894).

Regeringen anser att det är angeläget att stödja utvecklingen av databasen för att värna välfärdens kärna. Regeringen förordar det alternativ som innebär en möjlighet till flerdimensionella analyser, dvs. analyser baserade på ekonomi, volymer och kvalitet. Alternativet innebär även införande av statistik på enhetsnivå. Genom införandet av webbtjänster möjliggörs direktimport av utvalda data från databasen till system och hemsidor, vilket innebär en ny och ökad användning av databasens nyckeltal. Sammantaget innebär detta att databasen blir en primär publiceringsplattform för statistik avsedd för styrning och ledning.

Den ovanstående utvecklingen förutsätter ett investeringsbidrag om 3,1 miljoner kronor och 1,9 miljoner kronor i höjt årligt bidrag. Statens del utgör hälften av detta belopp, dvs. 2,5 miljoner kronor 2012 och därefter 0,95 miljoner kronor per år. Den andra hälften förutsätts finansieras av SKL.

## Regeringens överväganden

**Tabell 2.12 Härledning av anslagsnivån 2012–2015, för 1:3 Bidrag till organisationer inom det kommunal-ekonomiska området**

Tusental kronor				
	2012	2013	2014	2015
<b>Anvisat 2011<sup>1</sup></b>	<b>4 050</b>	<b>4 050</b>	<b>4 050</b>	<b>4 050</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	2 500	950	950	950
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>6 550</b>	<b>5 000</b>	<b>5 000</b>	<b>5 000</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2010 (bet. 2010/11:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på ändringsbudget under innevarande år.

Anslaget ökas med 2 500 000 kronor 2012 till följd av förslaget om investeringsbidrag och årligt höjt bidrag till RKA. Regeringen föreslår att 6 550 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bidrag till organisationer inom det kommunal-ekonomiska området* för 2012. För 2013–2015 beräknas anslaget för respektive år uppgå till 5 000 000 kronor.