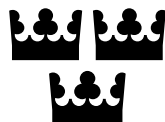


# Allmänna bidrag till kommuner

25





## Förslag till statens budget för 2016

## Allmänna bidrag till kommuner

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	7
2	Lagförslag.....	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning .....	9
2.2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	13
3	Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.....	15
3.1	Omfattning.....	15
3.2	Utgiftsutveckling .....	15
3.3	Mål för utgiftsområdet .....	16
3.4	Resultatredovisning .....	16
3.4.1	Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder .....	16
3.4.2	Resursutveckling 2000–2014 .....	16
3.4.3	Resultatutveckling i kommunsektorn .....	17
3.4.4	Utveckling av tillgångar och skulder .....	20
3.4.5	Det generella statsbidraget och systemet för kommunalekonomisk utjämning .....	21
3.4.6	Utjämning av kostnader för LSS-verksamhet .....	24
3.4.7	Staten bidrar till ökad jämförbarhet.....	24
3.4.8	Ersättning för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting .....	25
3.4.9	Analys och slutsatser .....	25
3.5	Politikens inriktning.....	26
3.5.1	Kommunsektorns ekonomiska utveckling 2016–2019.....	26
3.5.2	Nivån på det generella bidraget.....	26
3.5.3	Systemet för kommunalekonomisk utjämning.....	27
3.5.4	Ett väl fungerande ramverk .....	27
3.6	Ändrad inkomstutjämning för kommuner och landsting .....	30
3.6.1	Ärendet och dess beredning.....	30
3.6.2	Bakgrund .....	31
3.6.3	Förändringar i inkomstutjämningen.....	33
3.6.4	Det särskilda bidraget avskaffas .....	35
3.6.5	Ett nytt införandebidrag.....	35
3.6.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	37
3.6.7	Konsekvenser .....	37
3.6.8	Författningskommentar .....	38

3.7	Höjt tak för avgift enligt socialtjänstlagen .....	38
3.7.1	Ärendet och dess beredning .....	38
3.7.2	Lagrådet.....	39
3.7.3	Förslag om ändring i socialtjänstlagen .....	39
3.7.4	Konsekvenser.....	41
3.7.5	Författningskommentar.....	41
3.8	Budgetförslag.....	42
3.8.1	1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	42
3.8.2	1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	48
3.8.3	1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer .....	49

Bilaga 1 Ändrad inkomstutjämning för kommuner och landsting

Bilaga 2 Höjt avgiftstak för avgift enligt Socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §

## Tabellförteckning

---

Anslagsbelopp.....	7
Tabell 3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner .....	15
Tabell 3.2 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.....	16
Tabell 3.3 Kommunsektorns finanser 2015–2019.....	26
Tabell 3.4 Exempel införandebidrag .....	36
Tabell 3.5 Anslagsutveckling 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	42
Tabell 3.6 Tillskott, regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga ekonomiska regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	47
Tabell 3.7 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning .....	48
Tabell 3.8 Anslagsutveckling 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader .....	48
Tabell 3.9 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader.....	49
Tabell 3.10 Anslagsutveckling 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	49
Tabell 3.11 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer.....	49

## Diagramförteckning

---

Diagram 3.1 Kommunfinansierad sysselsättning 2000–2014 .....	17
Diagram 3.2 Kommunsektorns nettokostnader fördelade efter verksamhet .....	17
Diagram 3.3 Resultat före extraordinära poster 2000–2014 .....	18
Diagram 3.4 Andel kommuner och landsting med positiva resultat (årets resultat) 2000–2014.....	19
Diagram 3.5 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2014.....	19
Diagram 3.6 Tillgångar 2000–2014 .....	20
Diagram 3.7 Långfristiga skulder 2000–2014 .....	21
Diagram 3.8 Det generella statsbidragets betydelse för kommunerna .....	22
Diagram 3.9 Det generella statsbidragets betydelse för landstingen .....	22
Diagram 3.10 Utjämningsystemets betydelse för kommunerna .....	23
Diagram 3.11 Utjämningsystemets betydelse för landstingen .....	24
Diagram 3.12 Utjämnning av kostnader för LSS 2014, nettobidrag .....	24

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning (avsnitt 2.1 och 3.6),
2. antar förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) (avsnitt 2.2 och avsnitt 3.7),
3. för budgetåret 2016 anvisar ramanslagen under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt följande uppställning:

### Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1 Kommunalekonomisk utjämning	89 679 937
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	3 712 965
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	5 350
<b>Summa</b>	<b>93 398 252</b>





## 2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

---

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs att 3, 7 och 11–13 §§ lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>1</sup>

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift ska betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattekraft: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlag: Den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:975.

landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

*Medelskattesats:* Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

*Standardkostnad:* En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

*Strukturkostnad:* Summan av standardkostnaderna för en kommun eller ett landsting.

*Bidragsminskning:* En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2013 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra och tredje styckena, 12 § andra och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

*Avgiftsökning:* En avgiftsökning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2015 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9–12 §§, 13 § första och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

## 7 §<sup>2</sup>

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som ska tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna ska för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen år 2003 för den del av det uppräknade skatteunderlaget som utgör högst 125 procent av den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget. För överstigande del ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2013:975.

*medelskattesatsen år 2003.*

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna ska hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

#### 11 §<sup>3</sup>

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som år 2013 fått strukturbidrag för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av summan av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

*En kommun som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, sammantaget skulle ha fått minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter enligt denna lag har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.*

#### 12 §<sup>4</sup>

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som år 2013 fått strukturbidrag för bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

*Ett landsting som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, sammantaget skulle ha fått minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter enligt denna lag har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.*

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2013:975. Ändringen innebär att fjärde stycket tas bort.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:975. Ändringen innebär att fjärde stycket tas bort.

13 §<sup>5</sup>

En kommun eller ett landsting som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

*En kommun eller ett landsting som får en avgiftsökning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare.*

*Införandebidraget ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess det upphör.*

*Införandebidragen ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare och bidrag till dess respektive bidrag upphör.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2013:975.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap. 5 §<sup>6</sup>

Den enskildes avgifter får

1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 26 § sjätte stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet,
2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet.

Den enskildes avgifter får

1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 26 § sjätte stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5392 gånger prisbasbeloppet,
2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolfedel av 0,5539 gånger prisbasbeloppet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2010:250.



## 3 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

### 3.1 Omfattning

Utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommuner omfattar tre anslag. Inom ramen för anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* redovisas flera olika bidrag och avgifter (se avsnitt 3.8.1). Utgiftsområdet omfattar även anslaget 1:2 *Utjämningsbidrag för LSS-kostnader* (se avsnitt 3.8.2).

Bidraget finansieras med en utjämningsavgift för kommuner (inkomsttitel 7121 *Utjämningsavgift för LSS-kostnader*). I utgiftsområdet ingår också anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* (se avsnitt 3.8.3).

### 3.2 Utgiftsutveckling

**Tabell 3.1** Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Miljoner kronor

	Utfall 2014	Budget 2015 <sup>1</sup>	Prognos 2015	Förslag 2016	Beräknat 2017	Beräknat 2018	Beräknat 2019
1:1 Kommunalekonomisk utjämning	90 128	87 723	87 723	<b>89 680</b>	91 359	91 678	91 742
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	3 465	3 713	3 646	<b>3 713</b>	3 713	3 713	3 713
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	5	5	5	<b>5</b>	5	5	5
<i>Äldreanslag</i>							
2015 1:4 Stöd till kommuner och landsting		863	863	<b>0</b>	0	0	0
<b>Totalt för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner</b>	<b>93 599</b>	<b>92 304</b>	<b>92 237</b>	<b>93 398</b>	<b>95 078</b>	<b>95 397</b>	<b>95 461</b>

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

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

Jämfört med 2014, minskade ramen för utgiftsområdet med knappt 1,3 miljarder kronor år 2015, vilket huvudsakligen berodde på ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. I denna proposition föreslås utgifts-

området öka med närmare 1,2 miljarder kronor 2016 jämfört med prognosen för 2015 (se avsnitt 3.8.1).

**Tabell 3.2 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner**

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
<b>Anvisat 2015<sup>1</sup></b>	<b>91 441</b>	<b>91 441</b>	<b>91 441</b>	<b>91 441</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Pris- och löne- omräkning <sup>2</sup>				
Beslut	1 957	3 623	3 942	4 006
Överföring till/från andra utgifts- områden		14	14	14
Övrigt				
<b>Ny ramnivå</b>	<b>93 398</b>	<b>95 078</b>	<b>95 397</b>	<b>95 461</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10).  
Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

### 3.3 Mål för utgiftsområdet

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

### 3.4 Resultatredovisning

#### 3.4.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

Resultatredovisningen avseende utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner skiljer sig från många andra utgiftsområden. Staten har genom lag ålagt kommuner och landsting olika uppgifter, såsom hälso- och sjukvård, utbildnings- och omsorgsverksamhet av olika slag. Kommunerna och landstingen har således huvudansvaret för driften och kvalitetsutvecklingen inom dessa verksamheter. Samtidigt har kommunerna och landstingen genom den kommunala beskattningsrätten ett långtgående ansvar för finansieringen av verksamheterna. Därtill beslutar fullmäktige i varje kommun och landsting om huruvida kommunallagens (1991:900) krav på balanserade budgetar och god ekonomisk hushållning har uppfyllts.

Staten bidrar till finansieringen av de kommunala verksamheterna genom det generella

statsbidraget (anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*), som utgör en mindre del (ca 10 procent) av kommunsektorns totala intäkter och används på det sätt kommunerna och landstingen själva beslutar.

För många kommuner och landsting har emellertid det generella statsbidraget och utjämningsystemet stor betydelse. Detta belyses närmare i avsnitt 3.4.5. Det går dock inte att dra alltför långtgående slutsatser om sambandet mellan storleken på de generella statsbidragen, fördelningen av dessa och enskilda kommuners och landstings finansiella ställning. Kommunernas och landstingens ekonomiska resultat kan därför endast i begränsad omfattning användas för att belysa måluppfyllelsen inom utgiftsområdet. Det är därmed svårt att fastställa indikatorer för måluppfyllelsen för utgiftsområdet. Resultatredovisningen avseende kommunala verksamheter redovisas inom andra utgiftsområden.

För att ändå ge en bild av vilken betydelse statens insatser inom utgiftsområdet har för kommunsektorn, redovisas följande:

- Den kommunala konsumtionsutvecklingen, resursbehovet till följd av den demografiska utvecklingen och den kommunfinansierade sysselsättningen.
- Ekonomiskt resultat samt dess andel av skatteintäkter och statsbidrag.
- Avsättningar till och uttag från resultatutjämningsreserver.
- Tillgångar.
- Skulder.
- Det generella statsbidraget och utjämningsystemets betydelse.
- Omfördelning av kostnader för LSS-verksamhet.

Därutöver redovisas bidrag som bl.a. syftar till att underlätta jämförelser i kommunsektorn samt ersättning till kommuner och landsting för mervärdesskatt inom icke skattepliktig verksamhet (viss mervärdesskatt).

#### 3.4.2 Resursutveckling 2000–2014

Av den offentliga sektorns totala utgifter står kommunsektorn för närmare hälften. De kommunala utgifterna motsvarade ca 24 procent



av BNP 2014, varav ca 19 procentenheter utgjordes av kommunal konsumtion, som främst omfattar de skattefinansierade välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för.

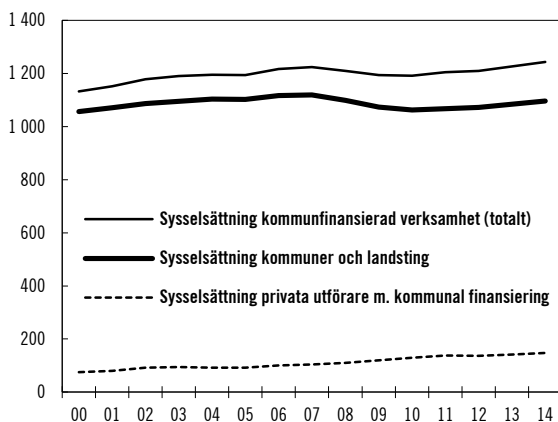
Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade med 1,9 procent i fasta priser 2014, vilket var högre än genomsnittet sedan 2000 som uppgick till 1 procent per år.

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster och därmed för kommunsektorns konsumtionsutgifter (se volym 1 avsnitt 10). Sedan 2000 har det demografiskt betingade resursbehovet ökat inom nästan alla välfärdstjänster. Det ökade resursbehovet till följd av demografin beräknas ha motsvarat i genomsnitt 0,6 procent per år i konsumtionsökning 2000–2014.

Kommunsektorn är genom sin storlek och sin personalintensiva verksamhet en viktig arbetsgivare. Begreppet kommunfinansierad sysselsättning avser både sysselsatta i kommunsektorn och sysselsatta i näringslivet som utför arbete på uppdrag av kommuner och landsting, såsom friskolor och privata äldreboenden. År 2014 var drygt 1,2 miljoner personer sysselsatta i kommunfinansierade verksamheter (se diagram 3.1). Antalet sysselsatta med kommuner eller landsting som arbetsgivare uppgick 2014 till knappt 1,1 miljoner personer, vilket var ca 1 procent fler jämfört med 2013. År 2014 var 148 000 sysselsatta i den kommunfinansierade sysselsättningen i näringslivet, vilket var ca 4 procent fler än 2013.

**Diagram 3.1 Kommunfinansierad sysselsättning 2000–2014**

1000-tal personer

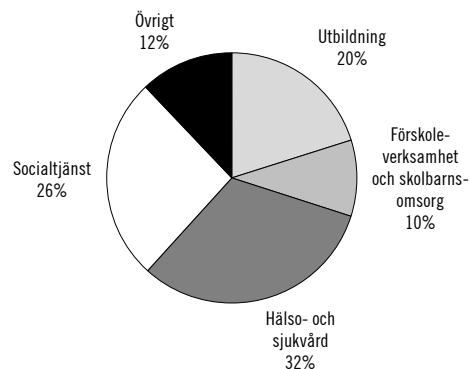


Källor: Statistiska centralbyrån och beräkningsmetod som tagits fram av Konjunkturinstitutet.

### 3.4.3 Resultatutveckling i kommunsektorn

Kommunsektorns intäkter, exklusive extraordinära intäkter, uppgick 2014 till totalt 923 miljarder kronor. Intäkter från inkomstskatterna till kommuner och landsting uppgick till 602 miljarder kronor 2014, vilket motsvarade knappt två tredjedelar av de totala intäkterna. Enligt Ekonomistyrningsverkets redovisning uppgick statsbidragen 2014 till 144 miljarder kronor, varav ca 90 miljarder i form av generella statsbidrag och ca 54 miljarder i form av riktade statsbidrag. Övriga intäkter uppgick till 77 miljarder kronor. Kommunsektorns kostnader, exklusive extraordinära kostnader, uppgick 2014 till totalt till 910 miljarder kronor. Verksamhetens nettokostnader<sup>7</sup> uppgick 2014 till 721 miljarder kronor. Hälso- och sjukvården utgjorde den nettokostnadsmässigt största verksamheten följt av socialtjänst och utbildning (se diagram 3.2).

**Diagram 3.2 Kommunsektorns nettokostnader fördelade efter verksamhet**



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

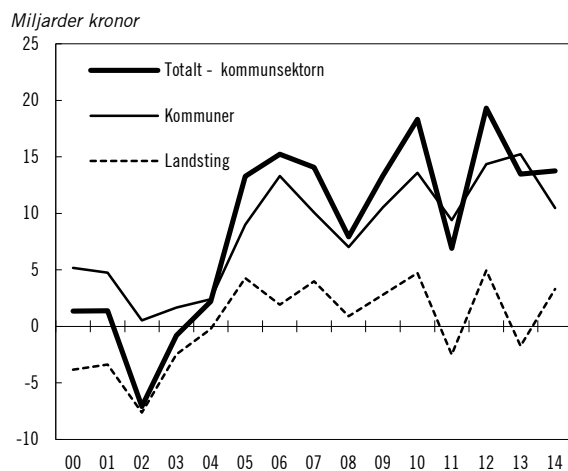
<sup>7</sup> Med nettokostnad avses verksamhetens kostnader inklusive avskrivningskostnader och reducerat för verksamhetens intäkter (dvs. de kostnader som ska finansieras av skatteintäkter, generella statsbidrag och finansnetto).

## Positivt resultat för kommunsektorn 2014

Kommunsektorns resultat, årets resultat, uppgick till 13 miljarder kronor 2014<sup>8</sup>. Kommunerna redovisade sammantaget ett resultat om 10 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat om 3 miljarder kronor. Jämfört med 2013 blev kommunsektorns resultat 2014 drygt 9 miljarder kronor lägre. En förklaring till den stora skillnaden är att 2013 påverkades resultatet av en extraordinär intäkt om ca 9 miljarder kronor till följd av avyttringar av dotterbolag till det av Göteborg kommun helägda bolaget Göteborgs Stadshus AB. Medelresultatet per år 2000–2014 uppgick till 12 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet.

Resultatet före extraordinära poster uppgick 2014 till 14 miljarder kronor, vilket var på samma nivå som 2013. Kommunernas resultat uppgick 2014 till 10,5 miljarder kronor och landstingens till 3,3 miljarder kronor (se diagram 3.3). Medelresultatet per år före extraordinära poster 2000–2014 uppgick till 9 miljarder kronor för kommunsektorn som helhet.

**Diagram 3.3 Resultat före extraordinära poster 2000–2014**



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

Resultatet i kommunsektorn som helhet har genom åren påverkats av tillfälliga poster som berört samtliga kommuner och landsting. I resultatet för 2013 ingick dels en återbetalning av premier från AFA Försäkring avseende 2005 och 2006 som påverkade resultatet positivt, dels effekten av sänkningen av diskonteringsräntan

som används vid beräkning av pensionsskulden och som påverkade resultatet negativt. Sammantaget tog beloppen ut varandra men kommunerna påverkades mer av återbetalningen av premier medan landstingen påverkades mer av den förändrade diskonteringsräntan eftersom att de har fler anställda som är högavlönade.

Även 2012 skedde en återbetalning av premier från AFA Försäkring avseende 2007 och 2008 och 2011 sänktes diskonteringsräntan vid beräkning av pensionsskulden, vilket påverkade pensionskostnaderna tillfälligt och därigenom resultatet negativt.

Nettokostnaderna ökade med 3,5 procent 2014 jämfört med 2013, efter att den tillfälliga återbetalningen som skedde 2013 av försäkringspremier från AFA Försäkring exkluderats för 2013. Nettokostnaderna ökade därmed mer än skatteintäkterna och de generella statsbidragen, som tillsammans ökade med 3,2 procent.

Ökningen av skatteintäkterna berodde främst på att skatteunderlaget ökade, men till en del också på att medelskattesatsen 2014 ökade med 0,13 procentenheter (13 öre per 100 kronor) i kommunsektorn, vilket motsvarade drygt 2 miljarder kronor av den totala skatteintäktsökningen med 18 miljarder kronor.

Resultatet 2014 påverkades positivt av nettot av realisationsvinster och realisationsförluster vid försäljning av anläggningstillgångar till ett belopp som totalt var 2,6 miljarder kronor högre än 2013.<sup>9</sup> För landstingens del var beloppet 1,9 miljarder kronor 2014 jämfört med 0,7 miljarder kronor 2013. Av beloppet 2014 svarade ett landsting för 1,6 miljarder kronor. Kommunerna redovisade realisationsvinster och realisationsförluster som påverkade resultatet positivt med 4,3 miljarder kronor jämfört med 2,8 miljarder kronor 2013. Om även realisationsvinster och realisationsförluster exkluderas ökade nettokostnaderna med 3,7 procent.

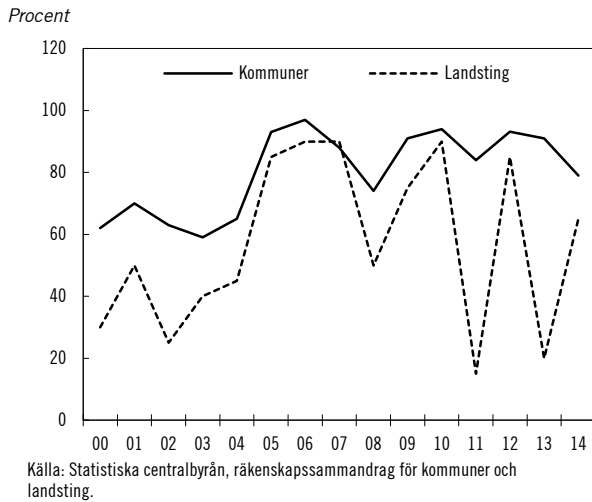
Även om kommunsektorn som helhet redovisade ett positivt resultat (årets resultat) fanns det skillnader mellan enskilda kommuner och enskilda landsting. År 2014 var det 79 procent av kommunerna (228 stycken) och 65 pro-

<sup>8</sup> Definitiv statistik presenteras av SCB i september 2015.

<sup>9</sup> Exklusive den tidigare beskrivna extraordinära intäkten 2013 som avsåg en kommuns avyttring av dotterbolag till ett av kommunen ägd bolag på 8,7 miljarder kronor

cent av landstingen (13 stycken) som redovisade positiva resultat (se diagram 3.4).

**Diagram 3.4 Andel kommuner och landsting med positiva resultat (årets resultat) 2000–2014**



### God ekonomisk hushållning

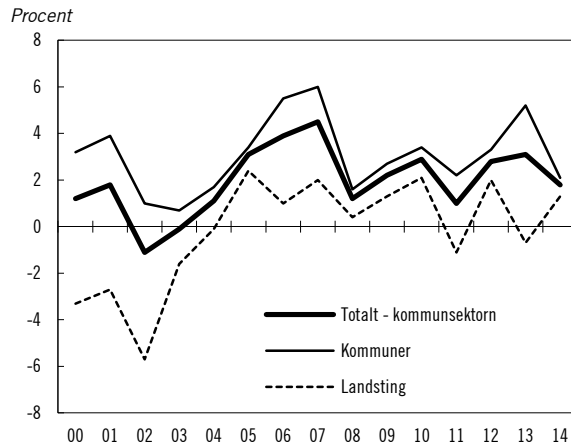
Kommuner och landsting ska enligt 8 kap. 1 § kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet ligga på en nivå som stärker ekonomin så att kommunen respektive landstinget klarar att finansiera sina investeringsbehov och framtida pensionskostnader.

Från och med 2005 ska kommuner och landsting bl.a. fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. År 2013 skärptes kraven ytterligare genom att kommuner och landsting ålades att besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Målet för god ekonomisk hushållning och därmed resultatnivån bör kunna skilja sig åt mellan enskilda kommuner och landsting, bl.a. med beaktande av deras ekonomiska utgångsläge och framtida förutsättningar.

År 2014 uppgick resultatet för kommunsektorn som helhet till 1,8 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag (se diagram 3.5). Kommunernas resultat uppgick i genomsnitt till 2,1 procent och landstingens i genomsnitt till 1,3 procent. År 2005–2014 har kommunsektorn som helhet redovisat ett resultat som i genomsnitt uppgått till 2,7 procent

av sektorns årliga skatteintäkter och generella statsbidrag. Kommunerna har sammantaget varje år haft högre resultat i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag jämfört med landstingen.

**Diagram 3.5 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2014**



År 2014 hade 203 kommuner (70 procent) ett resultat som understeg kommunernas genomsnittliga resultat på 2,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och 11 landsting (55 procent) som hade ett resultat som understeg det genomsnittliga resultatet för landsting på 1,3 procent. Resultatets andel i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag för kommunen med högst respektive lägst andel var 44,5 procent respektive -9,6 procent. Landstingens resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag varierade mellan 18,0 procent och -4,8 procent.

### Balanskravet

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år. Om det finns synnerliga skäl kan en kommun eller ett landsting budgetera för tillfälliga underskott eller besluta att inte återställa hela eller delar av ett negativt resultat.

Det kommunala balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det justeras för bl.a. realisationsvinster och

realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning.

Tillsammans redovisade kommunerna och landstingen 2014 ett bokslutsresultat som överstiger kommunallagens krav om en ekonomi i balans. Resultaten varierade dock mellan enskilda kommuner och enskilda landsting.

Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år. År 2014 hade sammanlagt 71 kommuner 2,2 miljarder kronor i negativa balanskravsresultat och 7 landsting som sammanlagt hade 1,2 miljarder kronor. Det var innan eventuella synnerliga skäl hade beaktats. Vid utgången av 2014 var det totalt 30 kommuner som sammanlagt hade 0,6 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat att återställa. Av landstingen hade 7 vid utgången av 2014 underskott på sammanlagt 1,5 miljarder kronor att återställa.

### Resultatutjämningsreserver

Kommuner och landsting tillåts fr.o.m. 2013 att bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserverna gör det möjligt att sätta av en del av överskottet i goda tider för att använda medlen för att täcka negativa resultat vid en lågkonjunktur, vilket i så fall sker i samband med den s.k. balanskravsutredningen.

År 2014 reserverade 60 kommuner totalt 1 miljard kronor till sina resultatutjämningsreserver och 34 kommuner använde totalt 0,6 miljarder kronor från sina resultatutjämningsreserver i balanskravsutredningen. Ett landsting reserverade 0,02 miljarder kronor till sin resultatutjämningsreserv och två landsting använde totalt 0,2 miljarder kronor från sina reserver.

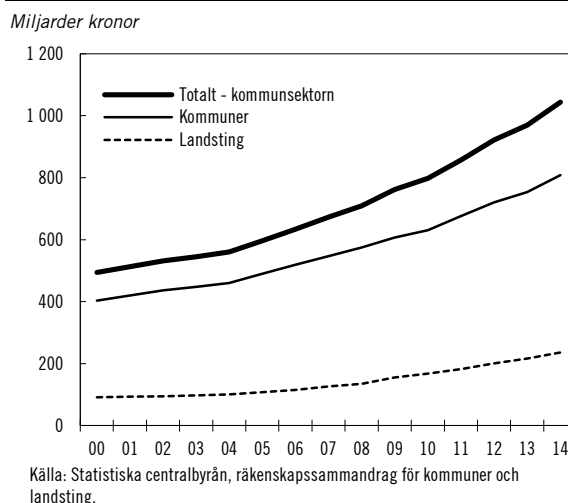
De ackumulerade resultatutjämningsreserverna uppgick den 31 december 2014 till 6,1 miljarder kronor i kommunerna (118 kommuner) och 0,6 miljarder kronor i landstingen (4 landsting). Den kommun, respektive det landsting, som hade de största reserverna hade avsatt 0,9 miljarder kronor (2 848 kronor per invånare) respektive 0,3 miljarder kronor (933 kronor per invånare).

## 3.4.4 Utveckling av tillgångar och skulder

### Kommunsektorns tillgångar fortsatte att öka

År 2014 uppgick kommunsektorns totala tillgångar till 1 045 miljarder kronor, vilket var en ökning med 7,8 procent jämfört med 2013 (se diagram 3.6). Kommunsektorns totala tillgångar har ökat med i genomsnitt 5,5 procent per år 2000–2014.

**Diagram 3.6 Tillgångar 2000–2014**



Investeringarna i immateriella och materiella anläggningstillgångar har fördubblats inom kommunsektorn under de senaste tio åren. En förklaring till de ökade investeringarna är bl.a. att kommunala byggnader i många fall är från 1960- och 1970-talet och behöver rustas upp eller ersättas.

En annan förklaring är befolkningsutvecklingen, med en ökad andel barn och äldre i befolkningen som tillsammans med urbaniseringen medför ett ökat investeringsbehov. Anläggningstillgångar, såsom byggnader, mark, gator, VA-nät, svarade för ungefär hälften av tillgångarna 2014. När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa inte värderas utifrån affärsmässiga grunder utan från historiska anskaffningsvärden.

Värdet på omsättningstillgångarna, såsom förråd, lager, kortfristiga placeringar och kassa/bank, har ökat något mer procentuellt 2000–2014 än anläggningstillgångarna men utgjorde endast 26 procent av tillgångarna 2014. År 2014 ökade värdet på omsättningstillgångarna något mer än anläggningstillgångarna i kommunsektorn som helhet men det gäller inte

landstingen, där värdet på anläggningstillgångarna ökade mer.

På tillgångssidan redovisas även kommunernas och landstingens bidrag till statlig infrastruktur. Dessa ökade från 2 miljarder kronor 2013 till 4 miljarder kronor år 2014.

Kommunernas totala tillgångar uppgick till 809 miljarder kronor 2014 och landstingens till 236 miljarder kronor. Landstingens tillgångar har i genomsnitt ökat med 9,0 procent per år 2000–2014 medan kommunernas tillgångar har ökat med i genomsnitt 5,1 procent 2000–2014.

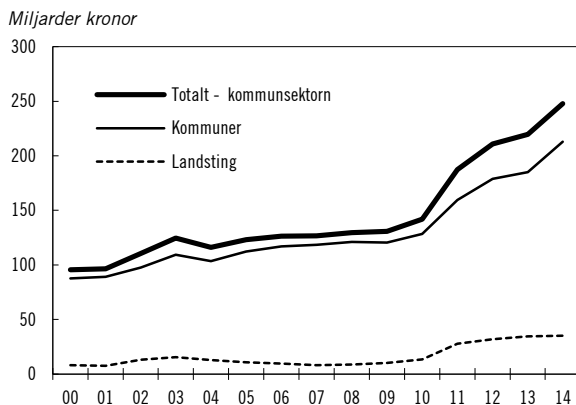
### De långfristiga skulderna ökade snabbast

Kommunsektorns skulder uppgick till 612 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 11,0 procent jämfört med 2013. Skulderna består av avsättningar (22 procent) samt långfristiga (41 procent) och kortfristiga skulder (37 procent).

Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp eller betalningstidpunkt. Av avsättningarna på totalt 134 miljarder kronor i kommunsektorn svarade pensionskulden för den största delen, 114 miljarder kronor, vilket var en ökning med 6,1 procent jämfört med 2013. Med pensionskulden avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998.

De långfristiga skulderna i kommunsektorn uppgick till 249 miljarder kronor 2014 (se diagram 3.7). Den största delen utgjordes av lån i banker och kreditinstitut (82 procent).

Diagram 3.7 Långfristiga skulder 2000–2014



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

År 2010 inleddes en högre ökningstakt av de långfristiga skulderna. Detta kan delvis förklaras av en ökning av kommunernas och landstingens investeringar. En annan förklaring är att lånen

för vidareutlåning till kommunala företag har ökat under samma period.

Kommunsektorns långfristiga skulder ökade med 107 miljarder kronor, eller i genomsnitt med 15,1 procent per år 2010–2014. Under denna period ökade kommunernas långfristiga skulder med 85 miljarder kronor, eller i genomsnitt 13,6 procent per år. Landstingens långfristiga skulder ökade med 22 miljarder kronor eller i genomsnitt 27,2 procent per år.

Pensionskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Denna skuld är relativt stor jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Kommunsektorns ansvarsförbindelser avseende pensionsförpliktelser uppgick till 372 miljarder kronor 2014, vilket var en minskning med 15 miljarder kronor jämfört med 2013. Minskningen berodde på att pensionsutbetalningarna, som minskar skulden, för första gången var högre än värdeuppräknningen av skulden. Att värdeuppräknningen blev låg berodde på en relativt låg uppräknning för inflation och ränta. År 2010–2014 ökade ansvarsförbindelserna avseende pensionsrätter med 40 miljarder kronor eller med i genomsnitt 2,9 procent per år. Under samma period ökade skuldavsättningarna för pensioner i balansräkningen med 48 miljarder kronor eller med i genomsnitt 14,6 procent per år.

### 3.4.5 Det generella statsbidraget och systemet för kommunalekonomisk utjämning

Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* fördelas enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Syftet är att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Anslaget används dessutom som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. År 2014 uppgick anslaget till ca 90,1 miljarder kronor.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har som syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och avgiftsnivåer bör således återspeglas i skillnader i skattesatser. Det generella statsbidragets betydelse som intäktskälla för enskilda kommuner och landsting skiljer sig åt, eftersom det fördelas mellan enskilda kommuner och landsting med hänsyn till skillnader i skattekraft och strukturella kostnadsskillnader.

Gotlands kommun, som har både kommun- och landstingsuppgifter, omfattas av utjämningen för både kommuner och landsting. I det följande har skattesatsen för Gotlands kommun till 2/3 antagits avse kommunuppgifterna och 1/3 landstingsuppgifterna.

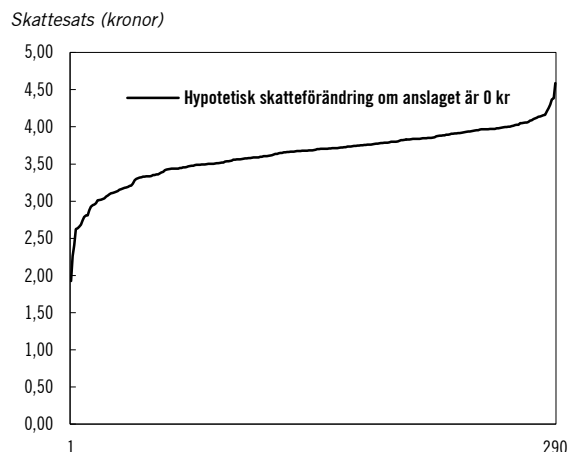
### Det generella statsbidragets betydelse

Anslaget för kommunalekonomisk utjämning fördelas på två anslagposter, en för kommunerna och en för landstingen. Anslagsposten för kommunerna uppgick 2014 till ca 64,2 miljarder kronor och anslagsposten för landstingen uppgick till ca 25,9 miljarder kronor 2014. Per invånare motsvarade respektive anslagspost i genomsnitt 6 667 kronor för kommunerna och 2 688 kronor för landstingen.

Skatteunderlaget uppgick 2014 i genomsnitt till 196 651 kronor per invånare. För kommunerna motsvarade således det generella statsbidraget 2014 en utdebitering med i genomsnitt 3,39 procentenheter eller 3,39 kronor per 100 kronor beskattningsbar förvärvsinkomst. Hur mycket detta motsvarade i utdebitering för enskilda kommuner står i omvänd proportion till kommunernas skattekraft (dvs. skatteunderlaget per invånare). Skattekraften varierade 2014 mellan 145 376 och 346 333 kronor per invånare. Diagram 3.8 visar att bidraget som lägst motsvarade 1,93 kronor.

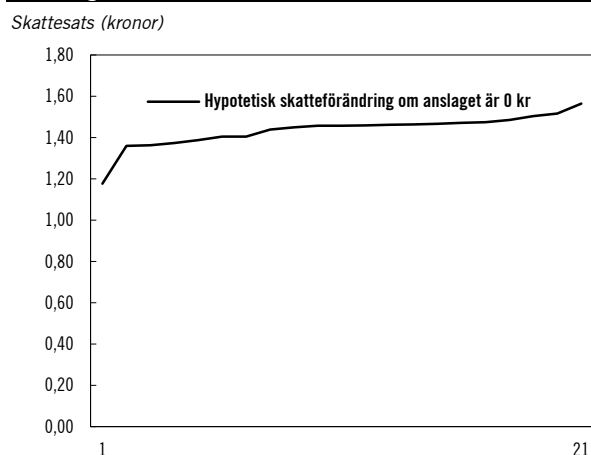
Kommuner som har en skattekraft som är lägre än genomsnittet skulle således behöva höja skattesatsen i högre utsträckning än kommuner som har en skattekraft som är högre än genomsnittet om inte det generella statsbidraget hade funnits, men med bibehållen utjämning (utjämningen skulle då via den s.k. regleringsposten finansieras av kommunerna själva, se s. 23).

**Diagram 3.8** Det generella statsbidragets betydelse för kommunerna



För landstingen motsvarade det generella statsbidraget en utdebitering med i genomsnitt 1,37 procentenheter. Alla landsting skulle behöva höja utdebiteringen, men omfattningen varierar i enlighet med landstingens skattekraft (se diagram 3.9). Som lägst skulle utdebiteringen behöva öka med 1,18 kronor och som högst med 1,56 kronor. Spridningen är således betydligt mindre för landstingen än för kommunerna, till följd av att skillnaderna i skattekraft är mindre mellan landstingen.

**Diagram 3.9** Det generella statsbidragets betydelse för landstingen



### Utjämningsystemets betydelse

Systemet för kommunalekonomisk utjämning består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost. Utjämningsystemet finansieras till allra största delen av statliga medel.

Inkomstutjämnningen för kommunerna uppgick till totalt 57,7 miljarder kronor 2014. Staten utbetalade 61,5 miljarder kronor i bidrag till kommunerna och 3,9 miljarder kronor betalades av kommunerna i avgifter. Inkomstutjämnningen för landstingen uppgick till totalt 26,8 miljarder kronor 2014. Staten utbetalade 27,1 miljarder kronor i bidrag till landstingen. Stockholms läns landsting betalade som enda landsting en avgift om 0,3 miljarder kronor.

I kostnadsutjämnningen beräknas bidragen så att dessa sammantaget motsvaras av lika stora avgifter. En genomsnittlig strukturkostnad beräknas och de kommuner som har en lägre strukturkostnad än rikets genomsnitt betalar en avgift, medan de kommuner som har en högre strukturkostnad än rikets genomsnitt erhåller ett bidrag. År 2014 betalades 6,1 miljarder kronor ut i bidrag till kommunerna och lika mycket betalades in av kommunerna i avgifter. Till landstingen utbetalades 2 miljarder kronor i bidrag och 2 miljarder kronor betalades in av landstingen i avgifter.

Strukturbidraget, som utbetalas till vissa kommuner och landsting, uppgick för kommunerna till 1,9 miljarder kronor 2014. För landstingen uppgick strukturbidraget till ca 0,6 miljarder kronor samma år.

Införandebidragen syftar till att ge kommuner och landsting möjlighet att anpassa sig till förändringar i utjämnningssystemen. År 2014 uppgick dessa bidrag till 2,4 miljarder kronor för kommunerna och ca 0,9 miljarder kronor för landstingen.

Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, strukturbidraget och införandebidraget är mindre än medlen på en anslagspost utbetalas mellanskillnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till respektive kommun eller landsting. I det motsatta fallet får samtliga kommuner respektive landsting betala en regleringsavgift, som också fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. Regleringsbidraget och regleringsavgiften brukar benämnas regleringspost. Regleringsposten för kommunerna uppgick 2014 till 2,2 miljarder kronor och för landstingen till -2,4 miljarder kronor.

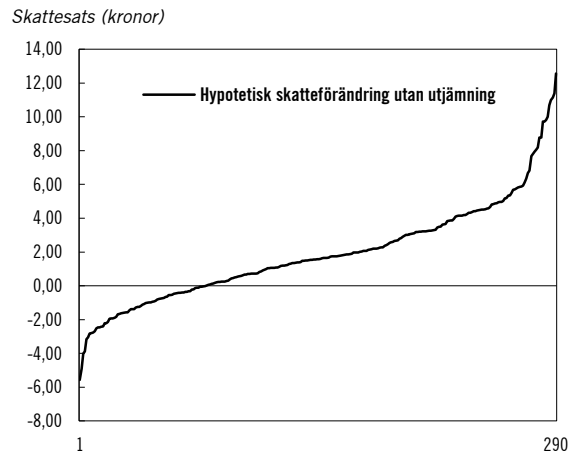
För enskilda kommuner och landsting har utjämnningssystemet stor ekonomisk betydelse. Om det generella statsbidraget endast skulle fördelas med ett enhetligt belopp per invånare skulle det för alla kommuner uppgå till

6 667 kronor per invånare och för alla landsting till 2 688 kronor per invånare.

Många kommuner och landsting skulle behöva höja sin utdebitering för att kompensera för det intäktsbortfall som då uppstår, medan andra skulle kunna sänka skattesatsen.

Av kommunerna skulle 77 kunna sänka utdebiteringen om det generella statsbidraget 2014 skulle fördelats med ett enhetligt belopp per invånare. Den största sänkningen skulle motsvara 5,57 kronor (se diagram 3.10). I frånvaro av en utjämnning skulle samtidigt 213 kommuner behöva höja sin utdebitering för att kompensera för de minskade intäkterna. Som mest skulle höjningen behöva uppgå till 12,56 kronor.

**Diagram 3.10 Utjämnningssystemets betydelse för kommunerna**

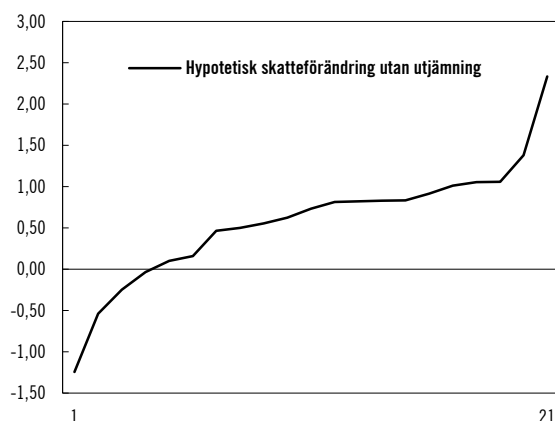


Källa: Statistiska centralbyrån och egen bearbetning.

För landstingen skulle effekten vara likartad, fast inte lika stor som för kommunerna. Av landstingen skulle 4 kunna sänka utdebiteringen. Den största sänkningen av utdebiteringen skulle uppgå till 1,24 kronor (se diagram 3.11). De övriga 16 landstingen och Gotlands kommun skulle i varierande omfattning behöva höja utdebiteringen. Den största höjningen skulle motsvara 2,33 kronor.

**Diagram 3.11 Utjämningsystemets betydelse för landstingen**

Skattesats (kronor)



Källa: Statistiska centralbyrån och egen bearbetning.

### 3.4.6 Utjämnning av kostnader för LSS-verksamhet

Sedan 2004 finns det ett särskilt kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Anslaget 1:2 *Utjämningsbidrag till LSS-kostnader* används för statsbidrag till kommuner enligt lagen (2008:342) om utjämnning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

I utjämningsystemet för stöd och service till vissa funktionshindrade beräknas för varje kommun en standardkostnad per invånare och beroende på hur standardkostnaden avviker från den för riket genomsnittliga standardkostnaden, tar kommunen emot ett bidrag från eller betalar en avgift till systemet. Bidragen och avgifterna är beräknade så att de sammanlagda avgifterna och bidragen uppgår till samma belopp, vilket innebär att utjämningsystemet är finansiellt neutralt för staten.

År 2010–2014 ökade omsättningen i utjämningsystemet från 2,9 till 3,5 miljarder kronor. Den ökade omsättningen berodde på ökade kostnader för verksamheten enligt LSS.

År 2014 fick hälften av kommunerna utjämningsbidrag och hälften betalade utjämningsavgifter. För enskilda kommuner kan avgifterna och bidragen vara betydande. Den högsta avgiften per invånare 2014 uppgick till 3 300 kronor och det högsta bidraget till 4 000 kronor per invånare.

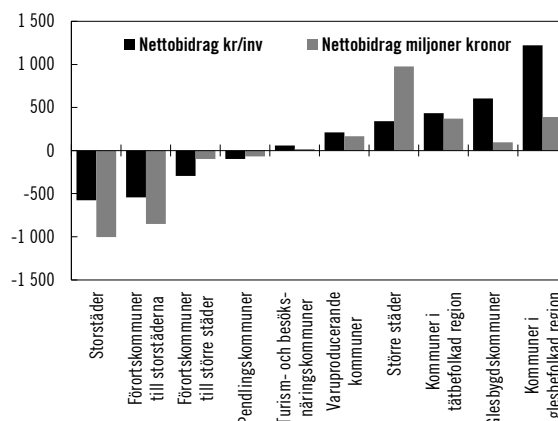
Diagram 3.12 visar hur nettot av bidragen och avgifterna, i miljoner kronor och i kronor per invånare, fördelade sig på kommungrupperna

2014. De i genomsnitt högsta nettobidragen togs emot av kommunerna i kommungruppen större städer. Nettot av bidrag och avgifter uppgick för dessa kommuner till 978 miljoner kronor. De i genomsnitt högsta avgifterna betalades av kommunerna i kommungruppen storstäder, där nettot mellan bidrag och avgifter uppgick till 1 003 miljoner kronor.

Det var vidare kommunerna i den sist nämnda kommungruppen som hade de i genomsnitt högsta avgifterna per invånare, vilka uppgick till 600 kronor. De i genomsnitt högsta bidragen per invånare (1 200 kronor) fanns i kommunerna i glesbefolkad region.

**Diagram 3.12 Utjämnning av kostnader för LSS 2014, nettobidrag**

Kronor per invånare och miljoner kronor



Anm: Skalan avser både kronor per invånare och miljoner kronor.  
Källa: Statistiska centralbyrån.

### 3.4.7 Staten bidrar till ökad jämförbarhet

Staten bidrar på olika sätt till att kommuner och landsting ska bli mer effektiva och verka för en hög kvalitet. Ett sätt att åstadkomma detta är att jämföra sig med andra kommuner och landsting. Jämförelser ger ökad kunskap om den kommunala verksamhetens kvalitet och effektivitet.

För att underlätta och främja jämförelser skapades 2006 Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). RKA är en ideell förening där staten och Sveriges Kommuner och Landsting är medlemmar. Staten bidrog 2014 med 3,95 miljoner kronor till rådet för dess verksamhet. Bidraget utbetalades från anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer*.

RKA tillhandahåller en internetbaserad kommun- och lanstingsdatabas ([www.kolada.se](http://www.kolada.se))



med ca 3 500 nyckeltal. I databasen ingår förutom ekonomisk statistik, även uppgifter som publiceras i öppna jämförelser där kvalitet inom bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildning i hela Sverige kan jämföras. I databasen ingår även nyckeltal som kommuner kan använda för att följa upp verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Under senare år har en särskild satsning gjorts för att möjliggöra flerdimensionella analyser, dvs. analyser baserade på ekonomi, volym och kvalitet. Satsningen innebär även en utveckling mot införande av statistik på enhetsnivå.

I januari 2015 lanserade RKA det nya analysverktyget Jämföraren. Detta verktyg möjliggör att i ett sammanfattande diagram få en bild av hur den egna verksamheten står sig mot andra när det gäller både kvalitet och resurser. Nyckeltalen knyts till relevanta uppföljningsområden och det finns analysunderlag för såväl övergripande som verksamhetsspecifika perspektiv. Sammantaget innebär detta att databasen blir en primär publiceringsplattform för kommunal statistik för styrning och ledning.

För att kunna göra rättvisande jämförelser är det viktigt med en enhetlig redovisning. Ett annat organ som därmed bidrar till att främja jämförelser är Rådet för kommunal redovisning (RKR). RKR är, liksom RKA, en ideell förening i vilken staten och Sveriges Kommuner och Landsting är medlemmar. Staten bidrog 2014 med 1,4 miljoner kronor till RKR för dess verksamhet. Bidraget betalades ut från anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer*.

RKR:s huvudsakliga syfte är att utveckla god redovisningssed inom ramen för lagen om kommunal redovisning (1997:614). RKR ger bl.a. ut rekommendationer, informerar samt följer upp den egna verksamhetens genomslag på kommuners och landstings externredovisning. Ett exempel på uppföljning av efterlevnaden är den praxisstudie av kommuner och landstings årsredovisningar som senast gjordes under 2014. Resultatet visade att det finns vissa brister i följsamheten till lag och rekommendationer. Sammantaget bidrar RKR:s arbete till en rättvisande redovisning som möjliggör jämförelser.

### 3.4.8 Ersättning för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting

Kommuner och landsting kan hos Skatteverket ansöka om ersättning för kostnader för mervärdesskatt avseende icke mervärdesskattepliktig verksamhet. Ersättningssystemet omfattar även kommunalförbund och samordningsförbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Syftet är att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan verksamheter som bedrivs i kommunal regi respektive privata 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 uppgick till 54,5 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning på 3,4 miljarder eller 6,6 procent jämfört med året innan. Den genomsnittliga ökningen per år under den senaste tioårsperioden uppgick till 6,8 procent.

### 3.4.9 Analys och slutsatser

Sedan 2003 har kommunsektorns resultat före extraordinära poster sammantaget varit positivt. Generellt har kommunernas resultat varit högre än landstingens. Det är genomgående en högre andel av kommunerna som har haft positiva resultat jämfört med landstingen. Bland landstingen har andelen med positiva resultat varierat kraftigt från år till år. År 2011 och 2013 var landstingens resultat sammantaget svagt negativt.

År 2014 var det 71 kommuner och 7 landsting som hade negativa balanskravsresultat att återställa.

År 2014 använde 34 kommuner medel från sina resultatutjämningsreserver i balanskravsutredningen. Tillgångarna i kommunsektorn fortsatte att öka samtidigt som skulderna ökade. Under 2014 ökade tillgångarna i en högre takt än det årliga genomsnittet från 2000. År 2000–2009 ökade kommunsektorns långfristiga skulder i en förhållandevis jämn årlig takt. År 2010–2014 har de långfristiga skulderna ökat i en högre takt, främst till följd av ökade investeringar och ökad utlåning till kommunala bolag.

Regeringen bedömer mot bakgrund av vad som ovan redovisats att den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn sammantaget har varit god. Samtidigt har sektorn gått in i en period med starkt förändringstryck, där den demografiska utvecklingen har lett till ett ökat kostnadstryck och ökade investeringar inom många verksamheter.

Även om det generella statsbidraget utgör en mindre del av kommunsektorns totala intäkter har det stor betydelse för många enskilda kommuner och landsting. Systemet för kommunalekonomisk utjämning utjämnar för strukturella skillnader som påverkar de ekonomiska förutsättningarna. Utan utjämningsystemet skulle, givet dagens kostnadsnivå i enskilda kommuner och landsting, skillnaderna i utdebitering vara betydligt större.

Att öka jämförbarheten och stimulera till jämförelser mellan kommuner och landsting kan bidra till att effektivisera resursutnyttjandet. Rådet för kommunala analyser har gett kommuner och landsting ökade möjligheter att på ett enkelt sätt göra sådana jämförelser.

### 3.5 Politikens inriktning

#### 3.5.1 Kommunsektorns ekonomiska utveckling 2016–2019

I detta avsnitt sammanfattas de bedömningar av kommunsektorns ekonomiska utveckling som redovisas i Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 10.

Åren 2016–2019 bedöms kommunsektorns samlade inkomster öka i en hög takt, med i genomsnitt 4,5 procent (se tabell 3.3). Detta skapar utrymme för ökade utgifter i de kommunala verksamheterna.

Skatteinkomsterna förväntas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2016–2019 i löpande priser, vilket är högre än genomsnittet 2000–2014. Statsbidragen ökar med 30 miljarder kronor 2016–2019. Ökningen i statsbidragen är hänförlig till en ökning av de riktade statsbidragen.

Kommunsektorns utgifter bedöms öka med i genomsnitt 4,5 procent per år. Utgiftsutvecklingen drivs huvudsakligen av den kommunala konsumtionen som i genomsnitt ökar med 4,7 procent per år i löpande priser.

Åren 2016–2019 bedöms konsumtionen i fasta priser öka med 1,5 procent per i år i genomsnitt. Resursbehoven ökar inom i stort sett alla verksamheter, till följd av att antalet barn och äldre ökar i befolkningen. Det demografiskt betingade resursbehovet beräknas öka med 1,6 procent per år. Utgifterna ökar också till följd av att de riktade bidragen ökar. Ökningen av konsumtionen bedöms vara tillräcklig för att möta det ökade resursbehovet som de demografiska förändringarna innebär.

**Tabell 3.3 Kommunsektorns finanser 2015–2019**

Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomster</b>	<b>945</b>	<b>997</b>	<b>1 046</b>	<b>1 092</b>	<b>1 128</b>
<i>Utveckling i procent</i>	<i>4,8</i>	<i>5,5</i>	<i>5,0</i>	<i>4,3</i>	<i>3,3</i>
Skatter	635	668	703	736	765
Kommunal fastighetsavgift	16	17	17	18	19
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	151	170	179	183	181
Generella bidrag	89	90	91	92	92
Riktade bidrag	62	80	88	91	89
Kapitalinkomster	12	12	12	14	18
Övriga inkomster	131	130	135	141	145
Varav komp. mervärdesskatt	57	60	63	65	67
<b>Utgifter</b>	<b>957</b>	<b>1 007</b>	<b>1 056</b>	<b>1 103</b>	<b>1 142</b>
<i>Utveckling i procent</i>	<i>3,8</i>	<i>5,2</i>	<i>4,9</i>	<i>4,5</i>	<i>3,5</i>
Konsumtion	788	827	869	910	946
Investeringar	89	96	101	103	104
Transfereringar	75	79	81	82	81
Övriga utgifter	6	5	5	7	11
Finansiellt sparande	-12	-10	-10	-12	-14
<b>Resultat</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>14</b>

#### 3.5.2 Nivån på det generella bidraget

Kommunsektorn bedöms uppnå positiva resultat varje år 2016–2019 (se tabell 3.3). Resultat som andel av generella statsbidrag och skatteintäkter bedöms i genomsnitt motsvara 2 procent per år under perioden och därmed med god marginal överstiga kommunallagens krav om en ekonomi i balans. För 2018 och 2019 beräknas det positiva bidraget till inkomsterna från den ökade sysselsättningen på arbetsmarknaden avta, i och med att BNP-gapet enligt

prognosen sluts 2017. Resultatet försämrats något 2018 och 2019 jämfört med 2017.

Den förra regeringen tillförde utöver vad den parlamentariska utredningen (SOU 2011:39) enats om, 961 miljoner kronor som omfördelades till ett mindre antal höginkomstkommuner och ett landsting. Regeringen avskaffar detta särskilda tillskott i denna proposition. Därmed minskas ramen för anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* med 961 miljoner kronor. Samtidigt tillför regeringen 1,85 miljarder kronor 2016 i stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande (se utg.omr.18).

Hälso- och sjukvården möter stora utmaningar, bl.a. i form av demografi, digitalisering och kompetensförsörjning (se avsnitt 3.5.4). För att stärka hälso- och sjukvården i bred bemärkelse föreslår regeringen att landstingen via anslaget för kommunalekonomisk utjämning tillförs 500 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

Regeringen har vidare valt att kompensera kommunsektorn för ökade kostnader till följd av att nedsättningen av socialavgifterna för unga avskaffas i två steg. Under 2015 utbetalas en kompensation om 863 miljoner kronor från anslaget 1:4 *Stöd till kommuner och landsting*. Från och med 2016 föreslås kompensationen utbetalas från anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* som därför ökar med 2,6 miljarder kronor 2016. Vidare beräknas anslaget öka med 3 miljarder kronor fr.o.m. 2017.

Till detta kommer ekonomiska regleringar för att neutralisera de finansiella effekterna av statliga förslag som föreslås eller aviseras i denna proposition (se avsnitt 3.8.1).

### 3.5.3 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

#### Förändring av inkomstutjämningen

I denna proposition lämnas förslag till ändringar som i huvudsak innebär en återgång till de regler som gällde för beräkning av inkomstutjämningsavgifter fram till utgången av 2013 (se avsnitt 3.6). Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning infördes 2005 (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Systemet består av flera delar. En del avser inkomstutjämning, som utjämnar för

skillnader i beskattningsbar förvärvsinkomst per invånare (skattekraft).

Det finns stora skillnader i skattekraft, dvs. beskattningsbar inkomst per invånare mellan kommuner och mellan landsting, framför allt mellan kommunerna. Regeringen anser därför att det är angeläget att inkomstutjämningen utformas i enlighet med de regler som gällde t.o.m. 2013. Därmed ökar intäkterna för de kommuner och landsting som fick lägre intäkter till följd av ändringarna i inkomstutjämningen 2014.

#### Statskontorets uppföljning

Statskontoret har i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Uppdraget är sedan 2008 reglerat i Statskontorets instruktion. Därutöver har regeringen i särskilda beslut närmare preciserat uppdraget. Den 27 mars 2015 remitterade Finansdepartementet två rapporter från Statskontoret, Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar samt Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet – förslag till uppdatering. Remisstiden gick ut den 29 juni 2015. Flera remissinstanser anser att ett ikraftträdande den 1 januari 2016 skulle ge kommunerna orimliga planeringsförutsättningar eftersom förslagen innebär stora omfördelningseffekter och många kommuner redan har beslutat om budget för 2016. Mot denna bakgrund kommer regeringen inte att genomföra de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämningen inför 2016.

### 3.5.4 Ett väl fungerande ramverk

#### Utvecklingen i kommuner och landsting

Kommuner och landsting står inför betydande utmaningar. Den demografiska utvecklingen, den snabba urbaniseringstakten, de teknologiska möjligheterna samt medborgarnas förväntningar på likvärdig service av god kvalitet, innebär stora utmaningar för kommuner och landsting. Denna utveckling kommer att ställa ökade krav dels på finansieringen, dels på kostnadsutvecklingen. De demografiska förändringarna innebär dessutom att det är färre som ska försörja fler. Till detta

kan läggas att teknikutvecklingen kan möjliggöra nya metoder och arbetssätt och ett ökat tjänsteutbud, men kan samtidigt innebära ökade kostnader för både drift och investeringar.

Dessa förändringar berör kommuner och landsting i varierande omfattning och skiljer sig åt i olika delar av landet. Sedan den senast genomförda kommunsammanslaggningsreformen (1974) har antalet invånare minskat i närmare 45 procent av kommunerna (med utgångspunkt i nuvarande kommunindelning). Det finns kommuner där antalet invånare har minskat med en tredjedel eller mer. Till följd av födelseöverskott, migration och immigration har befolkningen samtidigt ökat i många kommuner, i vissa fall i mycket hög takt. I sex kommuner har befolkningen mer än fördubblats sedan 1974. I såväl minskande som växande kommuner finns det ett omvandlingstryck som behöver hanteras.

Många av de verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för är personalintensiva. En fungerande personal- och kompetensförsörjning är därför nyckelfaktorer för att kommuner och landsting ska kunna hantera de framtida utmaningarna som finns, t.ex. inom skolan och omsorgen. Ökade krav på specialistkompetens gör det svårt för kommuner och landsting att upprätthålla kompetens inom deras verksamhetsområden.

Människor arbetar och bor i högre utsträckning än tidigare i olika kommuner och rör sig därför över större geografiska ytor. Detta innebär att medborgarna i ökad utsträckning utnyttjar det kommunala tjänsteutbudet i olika kommuner. Detta har i sin tur medverkat till ett ökat behov av samarbete och samverkan över kommun- och länsgränserna.

Det finns i dag en omfattande och väl fungerande samverkan inom flera verksamhetsområden. En ökad samverkan pekas ofta ut som en lösning för många mindre kommuner t.ex. när det gäller personal- och kompetensförsörjning och även för enskilda verksamheter.

Flera utredningar (bl.a. Kommunala kompetensutredningen, SOU 2007:72 och Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt, SOU 2012:30) har dock konstaterat att det finns en del svårigheter med en ökad samverkan, bl.a. kan det demokratiska ansvaret bli otydligare och det finns också en risk för att samverkan medför ökad administration.

Ytterligare en utmaning för kommuner och landsting är de bidrag som dessa lämnar till finansieringen av statliga vägar och järnvägar m.m. År 2014 uppgick bidragen från kommuner och landsting till staten till 0,8 miljarder kronor och 2015–2017 förväntas bidragen uppgå till 5,2 miljarder kronor. Kommuner och landsting får enligt lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) lämna bidrag, bistånd och stöd till olika typer av verksamheter. Bestämmelserna ger kommunerna möjligheter men ingen skyldighet att göra åtaganden. Bestämmelserna omfattar bl.a. bidrag till byggande av statlig väg och järnväg, bidrag för anläggande av allmän farled som staten ansvarar för samt bidrag till statlig högskoleverksamhet och Eric-konsortier. Bidrag till väg och järnväg får undantas från lokaliseringsprincipen i kommunallagen om det finns särskilda skäl. Bidrag till statlig infrastruktur får genom en särskild redovisning aktiveras i balansräkningen och upplösas under 25 år. I övrigt gäller att bidrag till andras investeringar ska redovisas som en kostnad i resultaträkningen.

Hälso- och sjukvårdens utveckling är en central fråga för landstingen. Denna verksamhet står inför stora utmaningar bl.a. till följd av en allt äldre befolkning och en intensiv kunskaps- och teknikutveckling. Den medicinteknologiska utvecklingen har t.ex. gett ökade möjligheter att behandla sjukdomar som tidigare inte har varit behandlingsbara.

### Ny indelning av län och landsting

Den nuvarande indelningen av län och landsting är inte tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Behovet av en genomgripande förändring av läns- och landstingsindelningen har konstaterats vid flera tillfällen, bl.a. av Ansvarskommittén (SOU 2007:10) och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81).

Det finns mot denna bakgrund starka skäl att se över dagens indelning i län och landsting och ta fram förslag på en framtida indelning som kan möta de framtida kraven på en ändamålsenlig indelning med effektiva organisationer. Utifrån ett medborgarperspektiv är det väsentligt att skapa en samhällsstruktur som är tydlig och som i större utsträckning bättre stämmer överens med medborgarnas behov och det demokratiska ansvaret.

Regeringen har beslutat tillsätta en kommitté, med uppdraget att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (dir. 2015:77). Kommittén ska utgå från vilka behov medborgare och näringsliv har i olika frågor t.ex. avseende kommunikationer, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård och utbildning. Kommittén bör därför i sitt arbete utgå från kommungränser och gränserna för de s.k. arbetsmarknadsregionerna eller funktionella regionerna. Syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar bl.a. genom en bättre anpassning till demografiska och näringsgeografiska förhållanden, stabila ekonomiska fördelar i de nybildade landstingen, bättre överensstämmelse mellan medborgarnas behov och deras möjligheter att utöva demokratiskt inflytande samt ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Det är av särskilt vikt att kommittén för dialog med och kontinuerligt inhämtar synpunkter från bl.a. berörda landsting och kommuner, statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommittén ska vidare föreslå hur landstingen ska tilldelas det regionala utvecklingsansvaret.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2017.

### En kommunallag för framtiden

Förändringar i omvärlden och politiska beslut har medfört att förutsättningarna för kommuner och landsting att utföra sina uppgifter har förändrats. I början av 1990-talet trädde den nuvarande kommunallagen i kraft som bl.a. medförde en betydligt större frihet för kommuner och landsting att bestämma över sin organisation. De regler som styr verksamheten måste vara anpassade till den verklighet som kommuner och landsting arbetar i och ge möjlighet till lokal anpassning. Samtidigt måste regelverket kunna passa in på såväl kommuner som landsting och oavsett om de är stora eller små.

Utredningen om en kommunallag för framtiden har lämnat sitt slutbetänkande (SOU 2015:24) med förslag till en ny kommunallag, vars syfte är att bidra till en mer professionell och effektiv kommunal verksamhet. Utredningen föreslår bl.a. att de anställda

ska ges en tydligare roll i lagen, att beslut som inte kan rättas som regel inte bör få verkställas innan de fått laga kraft och att den fysiska kommunala anslagstavlan ersätts av en webbaserad anslagstavla. Utredningen föreslår också att den kommunala revisionen förstärks bl.a. genom att ordförande för revisorerna, om sådan utses, ska väljas från den politiska minoriteten och att förslaget till revisionens budget ska upprättas av fullmäktiges presidium. Utredningen har vidare analyserat hur kommunallagen förhåller sig till unionsrätten och föreslår bl.a. en bestämmelse som tydliggör kommunernas och landstingens möjligheter att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse. Betänkandet har remitterats till ett stort antal myndigheter och andra instanser som ska yttra sig senast den 30 oktober 2015.

### Kommunernas utmaningar

Som helhet betraktad har kommunernas ekonomi varit relativt god under ett antal år. Samtidigt finns det kommuner och landsting med ekonomiska problem. År 2008–2014 har 53 procent av kommunerna någon gång haft negativa ekonomiska resultat. Det går därför inte att utesluta att fler kommuner än i dag i framtiden kan få svårigheter med att upprätthålla en hög nivå på den kommunala servicen. Förutsättningarna kommer sannolikt i ökande grad skilja sig mellan olika kommuner. Skillnaden i förutsättningarna drivs av olika faktorer, bl.a. av den ökande urbaniseringen och demografiska förändringar.

Samtidigt har medborgarna höga förväntningar på den kommunala servicen och att denna ska vara likvärdig över landet. Det kommunala utjämnningssystemet spelar en betydelsefull roll i detta sammanhang genom att det ger kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar (se avsnitt 3.4.5).

Mot bakgrund av förändringar i omvärlden måste det även i framtiden skapas utrymme för att kommunerna ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna behöver därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna inför. Även de ekonomiska förutsättningarna ska vara både goda och likvärdiga.

Mot denna bakgrund genomför regeringen ett arbete som består av flera delar.

De förslag som har lämnats av utredningen om en kommunallag för framtiden bidrar till en önskvärd modernisering av kommunallagen, vilket i sin tur bidrar till en mer professionell och effektiv kommunal verksamhet.

Kvaliteten i kommunernas verksamhet är avhängig en tydlig och tillitsbaserad styrning (se utg.omr. 2, avsnitt 4). Regeringen avser att initiera ett arbete med att stimulera metodutveckling och utveckla styrning och uppföljning.

Med utgångspunkten i det kommunala självstyret och möjligheten för kommuner och landsting att hantera tidigare nämnda utmaningar på olika vis, har regeringen inlett nära dialoger med landets kommuner. Dialogerna är inriktade på att diskutera organisatoriska, ekonomiska och verksamhetsmässiga lösningar som tillförsäkrar kommunerna goda förutsättningar att hantera aktuella och framtida utmaningar. Dialogerna visar att det inte finns några entydiga och enkla svar på frågan hur kommunernas utmaningar kan angripas.

De ovan nämnda delarna är utgångspunkter för regeringens fortsatta arbete med att fördjupa analysen av utmaningarna, i syfte att åstadkomma en modernisering av kommunerna och formerna för styrningen av dessa.

### **Ett väl fungerande system för offentligt finansierade välfärdstjänster**

En gemensam utgångspunkt för regeringens arbete är medborgarnas förväntningar på att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna håller god och likvärdig kvalitet.

Regeringen har tillsatt en utredning om ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (dir. 2015:22). Utredningen, som antagit namnet Välfärdsutredningen, har i uppdrag att bl.a. komma med förslag på hur offentliga medel ska användas till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo. Utredningen har begärt förlängd tid för att kunna analysera frågor som enligt direktiven ska redovisas i ett delbetänkande. Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att den ska låta utreda ett utvecklat och delvis nytt regelverk för säkerställande av valfrihet, mångfald och kvalitet

vid utförande av välfärdstjänster (bet. 2015/15:FiU32, rskr. 2014/15:243 och rskr. 2014/15:244). Riksdagen har vidare tillkännagivit för regeringen att den ska ge ett tilläggsdirektiv till Välfärdsutredningen om att inte föreslå lagändringar som innebär att landstingens skyldighet att ha vårdvalssystem inom primärvården upphävs (bet. 2014/15:SoU14, rskr. 2014/15:268). Ägarprövningsutredningen som tillsattes av den förra regeringen har föreslagit utökade tillståndskrav för verksamheter inom välfärden (SOU 2015:7). Regeringen analyserar Ägarprövningsutredningens förslag och riksdagens tillkännagivanden.

### **Fristadsförfattare**

Riksdagen har i ett tillkännagivande anfört att det är angeläget att Sverige kan bidra med fristäder åt förföljda författare och konstnärer samt att regeringen bör analysera om det finns behov av en översyn av regelverket (bet. 2014/15:KU18, rskr. 2014/15:174), se vidare utg.omr. 17, avsnitt 2.6.1. Vid tiden för tillkännagivandet var en kommuns beslut om att ansöka om medlemskap i fristädernas internationella nätverk ICORN, International Cities of Refuge Network, föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det aktuella målet (mål nr 1889-14) avgjordes den 25 mars 2015 av Kammarrätten i Sundsvall och domen har nu vunnit laga kraft. Kammarrätten slog fast att det är möjligt för en kommun att vara medlem i fristädernas internationella nätverk ICORN och att kommunens beslut inte skulle upphävas utifrån 10 kap. 8 § kommunallagen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte finns något behov av att göra en översyn av regelverket. Därmed anser regeringen att riksdagens tillkännagivande är slutbehandlat.

## **3.6 Ändrad inkomstutjämnning för kommuner och landsting**

### **3.6.1 Ärendet och dess beredning**

Den 16 januari 2015 remitterades promemorian Ändrad inkomstutjämnning för kommuner och landsting av Finansdepartementet med förslag

till förändringar i systemet för kommunal-ekonomisk utjämning. En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 1 avsnitt 1. Promemorians lagförslag finns i bilaga 1 avsnitt 2. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1 avsnitt 3. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2015/00379/K).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 4 juni 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunal-ekonomisk utjämning. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i bilaga 1 avsnitt 4.

### **3.6.2 Bakgrund**

Det nuvarande systemet för kommunal-ekonomisk utjämning infördes den 1 januari 2005 efter förslag i propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningsystemet regleras i lagen om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Utgjämningsystemet består av fem olika delar:

- inkomstutjämning,
- kostnadsutjämning,
- strukturbidrag,
- införandebidrag, och
- regleringsbidrag/regleringsavgift (regleringspost).

Vissa ändringar har gjorts i utformningen av utjämningsystemet, senast efter förslag som lämnades av den förra regeringen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14:69). Dessa förslag baserades, med undantag för ändringarna i inkomstutjämningen och vissa av ändringarna av strukturbidraget, på den parlamentariska kommittén Utjämningskommittén.08:s slutbetänkande Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen

(SOU 2011:39). De senare ändringarna baserades i stället på förslagen i departementspromemorian Förslag till ändringar i inkomstutjämningen för kommuner och landsting, som remitterades i december 2012 (dnr Fi2012/04726/K).

### **Inkomstutjämningen**

Inkomstutjämningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Utjämningen utgår från kommunens eller landstingets skatteunderlag.

De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt i fråga om kommunal inkomstskatt året före det år då bidrag eller avgift ska betalas (utjämningsåret), uppräknade med uppräkningsfaktorer för året före utjämningsåret och för utjämningsåret, utgör det uppräknade skatteunderlaget.

Skatteutjämningsunderlaget räknas fram genom att man tar det uppräknade skatteunderlaget för hela landet, dividerat med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret, och multiplicerar detta belopp (den uppräknade medelskattekraften) med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret, uppräknat med 115 procent för varje kommun och landsting. De kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett inkomstutjämningsbidrag. Bidraget motsvarar skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget, multiplicerad med s.k. länsvisa skattesatser. De kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än det uppräknade skatteunderlaget är skyldiga att betala en inkomstutjämningsavgift som beräknas på motsvarande sätt.

De länsvisa skattesatserna fastställs av regeringen. För bidragsberättigade kommuner fastställs skattesatserna utifrån 95 procent och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen 2003. Den 1 januari 2014 trädde de ovan nämnda ändringarna i inkomstutjämningen i kraft. Dessa innebär bl.a. att de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting fastställs utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003 för

kommunerna respektive landstingen för den delen av det uppräknade skatteunderlaget som är högst 125 procent av rikets uppräknade medel-skattekraft, uppräknad med antalet folkbokförda i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret. För den överstigande delen av det uppräknade skatteunderlaget fastställs den länsvisa skattesatsen utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003.

Vid beräkningen av medelskattesatserna beaktas inte skattesatsen i Gotlands kommun. Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna tas även hänsyn till skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län till följd av verksamhetsöverföringar.

År 2015 får 275 kommuner sammanlagt 64 627 miljoner kronor i inkomstutjämningsbidrag, medan 15 kommuner betalar sammanlagt 4 218 miljoner kronor i inkomstutjämningsavgifter. Av landstingen betalar 2015 ett landsting (Stockholms läns landsting) en inkomstutjämningsavgift om 411 miljoner kronor, medan övriga får inkomstutjämningsbidrag om sammanlagt 28 514 miljoner kronor.

#### **Det särskilda bidraget inom ramen för strukturbidraget**

Strukturbidraget infördes 2005 i syfte att kompensera kommuner och landsting för att vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen togs bort samt för större bidragsminskningar till följd av andra förändringar i utjämningsystemet som genomfördes samma år.

Ändringarna i inkomstutjämnningen som trädde i kraft 2014 innebar att avgifterna minskade med 961 miljoner kronor, varav 850 miljoner kronor för kommunerna och 111 miljoner kronor för landstingen.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning omfattar, som ovan framgått, ett regleringsbidrag eller en regleringsavgift (den s.k. regleringsposten, se vidare avsnitt Regleringsbidrag och regleringsavgifter). Om avgiftsintäkterna i inkomstutjämnningen minskar kommer alla kommuner respektive landsting att få ett lägre regleringsbidrag eller betala en högre regleringsavgift. Regleringsposten minskar med samma belopp som avgifterna minskar. Sänkningen av inkomstutjämningsavgiften innebar att majoriteten av kommunerna sammantaget skulle ha fått en intäktsminskning med omkring

90 kronor per invånare och flertalet landsting en minskning med omkring 15 kronor per invånare. För att motverka denna effekt infördes ett särskilt bidrag för varje kommun och landsting som fick minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter till följd av ändringarna i inkomstutjämnningen. Detta bidrag utgör en del av strukturbidraget.

Det särskilda bidraget utbetalas således inte till kommuner och landsting som till följd av ändringarna fått en sänkning av sin inkomstutjämningsavgift, med undantag för de fall då en kommun eller ett landsting som betalar inkomstutjämningsavgift fått lägre intäkter eller högre kostnader. Det senare kan inträffa enligt det nu gällande systemet om kommunen eller landstinget betalar en låg inkomstutjämningsavgift.

Varje kommuns eller landstings bidrag motsvarar, i likhet med vad som varit fallet i samband med tidigare ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning, minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter, beräknade utifrån förhållandena året före det år förändringarna trädde i kraft och ligger därefter fast, med undantag för justeringar för kommunens eller landstingets befolkningsutveckling.

År 2015 betalas särskilda bidrag ut med sammanlagt 865 miljoner kronor till 279 kommuner samt med sammanlagt 113 miljoner kronor till 19 landsting och Gotlands kommun.

#### **Införandebidraget**

För att undvika drastiska effekter för de kommuner och landsting som har fått större bidragsminskningar vid tidigare omläggningar av utjämningsystemet har effekterna av förändringarna fått slå igenom successivt genom att särskilda införanderegler tillämpats. I samband med de förändringar som trädde i kraft 2014 infördes exempelvis ett införandebidrag till kommuner och landsting, motsvarande den del av deras bidragsminskning som översteg 250 kronor per invånare. Införandebidraget minskar därefter med högst 250 kronor per invånare varje år, vilket innebär att införandebidrag till följd av dessa ändringar kommer att betalas ut fram t.o.m. 2019.



### Regleringsbidrag och regleringsavgifter

De medel som riksdagen anvisar anslaget för kommunalekonomisk utjämning fördelas på två anslagsposter: en för kommunerna och en för landstingen.

Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidraget och införandebidraget är mindre än medlen på respektive anslagspost utbetalas mellanskillnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till respektive kommun eller landsting. I det motsatta fallet får samtliga kommuner eller landsting betala en regleringsavgift, som också fastställs med ett enhetligt belopp per invånare.

Om nettot av bidragen och avgifterna förändras påverkas regleringsposten. Detta gäller oavsett om förändringen beror på årliga uppdateringar av underlaget eller på att beräkningsgrunderna för bidragen eller avgifterna ändras. En förändring i någon del av utjämningsystemet kan således få effekter för en kommun eller ett landsting, även om kommunen eller landstinget inte påverkas i den del av utjämningsystemet där ändringen görs.

#### 3.6.3 Förändringar i inkomstutjämningen

**Regeringens förslag:** För de kommuner och landsting som betalar en inkomstutjämningsavgift ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget, bl.a. *Statskontoret, Aneby, Bodens, Göteborgs, Jönköpings, Katrineholms, Laholms, Norrköpings, Nässjö, Ulricehamns, Värnamo, Växjö* och *Åtvidabergs kommuner, Skåne läns landsting* samt *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot detta. SKL anför att kunskaperna om utjämningsystemets konsekvenser för tillväxten behöver förbättras och att diskussionen bör breddas till att också omfatta kostnadsutjämningen. Flera remissinstanser, bl.a. *Aneby, Jönköpings, Nässjö, Ulricehamns* och *Värnamo*

kommuner, anför att motiven för de förändringar i inkomstutjämningen som infördes 2014, dvs. att förändringarna skulle leda till positiva incitament för tillväxt, saknar stöd i någon forskning. Växjö kommun och Skåne läns landsting anför att en uppdatering av de länsvisa skattesatserna till aktuell nivå bör ske.

En minoritet av de remissinstanser som har yttrat sig, bl.a. *Ekerö, Sollentuna, Solna* och *Täby kommuner* samt *Stockholms läns landsting*, avstyrker promemorians förslag. Sollentuna, Solna och Täby kommuner anför att det bör utredas vidare hur mycket medelskattesatserna ska reduceras för att undvika negativa marginal-effekter. De anser även att en kvalificerad utredning bör tillsättas med anledning av att otillräckliga insatser har gjorts för att hitta en modell för inkomstutjämning som skapar incitament för tillväxt och ökad sysselsättning. Ekerö kommun anför att den fortfarande inte delar Utjämningskommittén.08:s bedömning att inkomstutjämningen inte skulle vara tillväxthämmande. Kommunen anser dessutom att inkomst- och kostnadsutjämnings effekter måste ses i ett sammanhang. Även Sollentuna, Solna och Täby kommuner framför liknande synpunkter. Stockholms läns landsting anser att det finns behov av en allmän översyn av hela utjämningsystemet, som exempelvis belyser tillväxthämmande effekter.

**Skälen för regeringens förslag:** I Utjämningskommittén.08:s uppdrag ingick bl.a. att utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i inkomstutjämningen fanns tillväxthämmande faktorer, och i så fall föreslå hur dessa kunde undanröjas, samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kunde stärkas. Utredningen konstaterade att tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner, där kärn- och kran-kommuner är ömsesidigt beroende av varandra, och att den ekonomiska tillväxten i respektive arbetsmarknadsregion inte bestäms av var man bor utan av var man arbetar. Den eniga parlamentariska utredningen bedömde att det saknades belegg för att inkomstutjämningen var tillväxthämmande. En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över utredningens betänkande delade denna bedömning, vilket även regeringen gör. Regeringen anser, till skillnad från bl.a. *Ekerö, Sollentuna, Solna* och *Täby kommuner*, att denna fråga inte behöver utredas ytterligare.

Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig offentlig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt ska i stort spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på strukturella skillnader. Mot denna bakgrund ansåg utredningen att incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning borde stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningsen. En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över utredningens betänkande delade denna bedömning, vilket även regeringen gör.

Utredningen föreslog dock vissa justeringar av de skattesatser som användes vid beräkningen av inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter. Skattesatserna föreslogs fastställas utifrån 2011 års medelskattesats. Mot detta anförde den förra regeringen att om uppdateringar av detta slag görs regelbundet, om än med långa tidsintervall, ger detta enskilda kommuner och landsting möjlighet att i viss utsträckning påverka utfallet i inkomstutjämningsen (prop. 2013/14:1 utg.omr. 25 avsnitt 3.6.3). För landstingen föreslog utredningen dessutom att medelskattesatsen skulle reduceras med 10 procent och att 95 procent av den reducerade medelskattesatsen skulle ligga till grund för beräkningen av inkomstutjämningsbidrag. Utredningens förslag att reducera medelskattesatsen för landstingen 2011 med 10 procent innebar dock att inkomstutjämningsen skulle bli mindre långtgående jämfört med de regler som gällde fram till utgången av 2013. Som skäl för att reducera medelskattesatsen anförde utredningen att skattesatsen i Stockholms läns landsting vägde tungt och att den var förhållandevis hög, bl.a. på grund av en hög vårdkonsumtion (SOU 2011:39 s. 88 f.). Mot detta anförde den förra regeringen att kostnadsskillnader till följd av olika ambitionsnivåer, effektivitet m.m. skulle återspeglas i skillnader i skattesatser och därmed inte borde beaktas i vare sig inkomstutjämningsen eller kostnadsutjämningsen (prop. 2013/14:1 utg.omr. 25 avsnitt 3.6.3). Regeringen delar dessa bedömningar och anser således, till skillnad från *Växjö kommun* och *Skåne läns landsting*, att en uppdatering av de länsvisa skattesatserna till aktuell nivå inte bör ske.

Regeringen anser att en långtgående utjämnings av kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar är nödvändig för att tillgodose att alla invånare kan ges en god kommunal service. Systemet för kommunalekonomisk utjämnings bör även i framtiden skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna och landstingen.

En avvägning måste göras mellan å ena sidan inkomstutjämningsens eventuella inverkan på tillväxten och å andra sidan behovet av en långtgående utjämnings. Att en kommun har en hög beskattningsbar inkomst per invånare (skattekraft) behöver inte föranledas av att det finns ett stort antal arbetstillfällen i kommunen, utan kan bero på att en stor andel av befolkningen har sina arbetsplatser belägna i andra kommuner.

Negativa marginaeffekter, dvs. nettoeffekten av förändringar av skatteintäkterna och inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften, som uppstår för en kommun eller ett landsting om dess relativa skattekraft ökar bör enligt regeringen undvikas. Sådana effekter kan uppstå om kommunens eller landstingets skattesats är lägre än den skattesats som används för beräkning av bidrag eller avgift. För att motverka detta har de medelskattesatser som användes i beräkningarna av bidrag och avgifter fram till 2013 reducerats med 5 respektive 15 procent. Den ytterligare reducering av medelskattesatserna till 60 procent för de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift som infördes 2014 är dock mer än vad som krävs för att undvika negativa marginaeffekter.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser regeringen att de länsvisa skattesatserna för bidragsberättigade kommuner även fortsättningsvis bör fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting bör de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003, dvs. i enlighet med de regler som gällde fram till utgången av 2013.

### 3.6.4 Det särskilda bidraget avskaffas

**Regeringens förslag:** Det särskilda bidrag som, inom ramen för strukturbidraget, kompenserar de kommuner och landsting som får minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter till följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften 2014 avskaffas.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Göteborgs, Lycksele och Uppsala kommuner* samt *Sveriges Kommuner och Landsting*, tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot detta. Flera kommuner, bl.a. *Aneby, Jönköpings, Nässjö och Värnamo kommuner*, tillstyrker förslaget under förutsättning att den föreslagna ändringen i inkomstutjämnningen genomförs.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget i avsnitt 3.6.3. innebär att det inte finns skäl att behålla det särskilda bidraget till de kommuner och landsting som fick minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter till följd av den sänkning av inkomstutjämningsavgiften som trädde i kraft 2014. Det särskilda bidraget bör därför avskaffas.

### 3.6.5 Ett nytt införandebidrag

**Regeringens förslag:** Avgiftsökningar till följd av de föreslagna förändringarna ska ske successivt. Kommuner och landsting ska det år då förändringarna träder i kraft få ett införandebidrag motsvarande den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare. Detta införandebidrag ska därefter minskas med högst 250 kronor per invånare och år.

**Regeringens bedömning:** Någon ändring bör inte göras av det befintliga införandebidraget.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Aneby, Göteborgs, Jönköpings, Kiruna, Lycksele, Nässjö, Uppsala och Värnamo kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot

detta. Flera kommuner, bl.a. *Aneby, Jönköpings, Nässjö och Värnamo kommuner* framhåller att vissa kommuner, till följd av den föreslagna förändringen i inkomstutjämnningen, får relativt stora förändringar i sina ekonomiska förutsättningar. Kiruna kommun anser att det är särskilt viktigt att de kommuner som får försämrat utfall på grund av förslagen kompenseras för införandebidragets påverkan på regleringsposten.

*Statistiska centralbyrån (SCB)* anser att införandereglererna behöver förtydligas så att det framgår om införandebidraget ska finansieras via regleringsposten. Myndigheten anför vidare att det behövs ett förtydligande kring hur en förändring av regleringsposten påverkar de kommuner som är berättigade till införandebidrag. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Vaxholms kommun* anser också att det finns behov av ett förtydligande och att kommunerna som får ett sämre utfall bör kompenseras för införandebidragets påverkan på regleringsposten.

*Uppsala och Östhammars kommuner* delar bedömningen i promemorian. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig över eller har inget att invända mot bedömningen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** I systemet för kommunalekonomisk utjämnung utbetalas redan införandebidrag till de kommuner och landsting som fick en bidragsminskning till följd av de ändringar som trädde i kraft 2014. Införandebidraget trappas årligen ned med 250 kronor per invånare. På så sätt begränsas de årliga bidragsminskningarna till högst 250 kronor per invånare. Det framstår inte som rimligt att i efterhand ändra dessa införandebidrag. Regeringen anser därför att dessa bidrag även fortsättningsvis bör betalas ut.

Förslagen i denna proposition innebär att vissa kommuner och landsting sammantaget kommer att få en avgiftsökning. Vid en återgång till de regler som före 2014 gällde för beräkningen av inkomstutjämningsavgifter höjs avgiftsuttaget. Till följd av detta ökar samtidigt regleringsposten för alla kommuner och landsting. För ett mindre antal kommuner minskar nettot av bidrag och avgifter med upp till 840 kronor per invånare, exklusive införandebidrag. Kommuner och landsting för vilka utfallet i utjämnningssystemet försämrats betydligt till följd av de i denna proposition föreslagna ändringarna bör, som vid tidigare systemändringar, ges en viss tid att anpassa sina kost-

nader till förändringen. Genom införandebidrag som gradvis trappas av kan avgiftsökningarna begränsas under en övergångsperiod. En avgiftsökning föreligger om nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter 2015 enligt den då gällande lydelsen av lagen om kommunalekonomisk utjämning är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade i enlighet med lagen efter de förändringar som föreslås i avsnitt 5 och 6 trätt i kraft.

Det är inte bara de nu föreslagna ändringarna som talar för att en återgång till de regler som gällde fram till utgången av 2013 för fastställande av de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting bör kombineras med införandet av ett nytt införandebidrag. Sänkningen av inkomstutjämningsavgiften 2014 innebar att vissa kommuner fick minskade utgifter i inkomstutjämnningen som, med beaktande av övriga ändringar i lagen, sammantaget medförde att de inte fick någon bidragsminskning eller en bidragsminskning som inte översteg 250 kronor per invånare. Dessa kommuner är inte berättigade till införandebidrag enligt nu gällande regler. Eftersom dessa kommuner, vid en oförändrad inkomstutjämning, hade kunnat få införandebidrag på grund av bidragsminskningar som berodde på övriga förändringar av det kommunalekonomiska utjämningsystemet som infördes år 2014 är det enligt regeringen rimligt att de får införandebidrag vid en återgång till de regler som gällde före 2014.

För landstingen blir förändringarna betydligt mindre. Endast ett landsting beräknas för närvarande få en avgiftsökning, som inklusive förändringen av regleringsposten uppgår till drygt 40 kronor per invånare, exklusive införandebidrag. Den föreslagna bestämmelsen om införandebidrag torde därmed inte komma att tillämpas på landstingen. Det är emellertid först den 1 oktober året före utjämningsåret som det står klart vilka preliminära bidrag och avgifter varje kommun och landsting beräknas få under utjämningsåret.

Det finns mot denna bakgrund behov av att införa ett särskilt införandebidrag för de nu föreslagna ändringarna, som begränsar avgiftsökningen till högst 250 kronor per invånare och år.

SCB, SKL och Vaxholms kommun har efterfrågat ett förtydligande avseende förhållandet

mellan införandebidraget och regleringsposten. Av 15 och 16 §§ lagen om kommunalekonomisk utjämning framgår att införandebidraget finansieras inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning, där regleringsposten ingår. Beräkningen av det i denna proposition föreslagna införandebidraget sker i princip på samma sätt som det införandebidrag som infördes 2014. Införandet av ett nytt införandebidrag innebär att regleringsposten blir lägre för alla kommuner, dvs. även för de som får införandebidrag. Av 3 och 13 §§ samma lag framgår att de kommuner och landsting som är berättigade till införandebidrag även kompenseras för minskningen av regleringsposten så att intäktsminskningen totalt stannar på 250 kronor per invånare och år. De kommuner och landsting som får ett sämre utfall kompenseras således även för införandebidragets påverkan på regleringsposten när detta bidrag fastställs, vilket SKL samt Kiruna och Vaxholms kommuner efterfrågat.

Beräkningen av införandebidraget avseende 2016 års förändringar, inklusive effekten på regleringsposten, kan illustreras med följande exempel för en kommun.

**Tabell 3.4 Exempel införandebidrag**

Kronor per invånare

År	Avgiftsökning (exkl. regleringspost)	Effekt regleringspost	Införandebidrag	Förändring
2016	-800	-50	+600	-250
2017	-800	-25	+325	-500
2018	-800	-5	+55	-750

Mot denna bakgrund anser regeringen att ett nytt införandebidrag som avser effekterna av de i denna proposition föreslagna regeländringarna bör införas och beräknas i särskild ordning. Det kommer således att under en övergångsperiod finnas två införandebidrag; ett bidrag avseende de förändringar som genomfördes 2014 och ett bidrag avseende de förändringar som föreslås i denna proposition.

### 3.6.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Förändringarna i inkomstutjämnningen och av strukturbidraget samt regleringen av det nya införandebidraget ska träda i kraft den 1 januari 2016. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikraftträdandet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Aneby, Jönköpings, Nässjö, Ulricehamns* och *Värnamo kommuner*, tillstyrker eller har inte något att invända mot detta.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är angeläget att de föreslagna ändringarna i lagen genomförs snarast. Ändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2016. Äldre föreskrifter bör fortfarande gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikraftträdandet.

### 3.6.7 Konsekvenser

Eftersom inkomstutjämningsavgifterna redovisas inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning minskar nettot av bidrag och avgifter, samtidigt som regleringsposten ökar med samma belopp. De ökade avgifterna kommer således att fördelas till alla kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare (se rubrik *Regleringsbidrag och regleringsavgifter* i avsnitt 3.6.2 för en beskrivning av hur systemet för kommunalekonomisk utjämning är konstruerat). De föreslagna förändringarna i inkomstutjämnningen innebär att de sammanlagda avgifterna inom inkomstutjämnningen ökade med 1 333 miljoner kronor, varav 1 177 miljoner kronor avseende kommunerna och 156 miljoner kronor avseende landstingen, om uppgifterna för 2015 används.

Till följd av att det särskilda bidraget avskaffas minskar strukturbidraget med 978 miljoner kronor, varav 865 miljoner kronor avseende kommunerna och 113 miljoner kronor avseende landstingen. Dessa medel kommer i stället att tillföras kommunerna respektive landstingen via

regleringsposten med ett enhetligt belopp per invånare. För kommunerna ökar regleringsposten därmed med 2 042 miljoner kronor, dvs. 210 kronor per invånare, och för landstingen med 269 miljoner kronor, dvs. 28 kronor per invånare.

Flertalet kommuner beräknas till följd av förslagen i denna proposition få en intäktsökning med drygt 100 kronor per invånare. Tretton kommuner beräknas få minskade intäkter med mellan 65 och 841 kronor per invånare. Ett landsting (Stockholms läns landsting) beräknas få en intäktsminskning med 43 kronor per invånare, medan övriga landsting beräknas få en intäktsökning med 13 kronor per invånare. Vid beräkningen av utfallsförändringarna har inte finansieringskostnaden för det föreslagna införandebidraget inkluderats eftersom det trappas av varje år. Som redogjorts för i avsnitt 3.6.5 finansieras införandebidraget inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning, vilket innebär att regleringsposten blir lägre. Kostnaden för det nya införandebidraget ska således dras av från den intäktsökning som redovisats ovan. Enligt preliminära beräkningar uppgår finansieringskostnaden för det föreslagna införandebidraget 2016 till 603 miljoner kronor, eller 62 kronor per invånare. För 2017 beräknas kostnaden uppgå till 205 miljoner kronor, eller 21 kronor per invånare, och för 2018 till 33 miljoner kronor, eller 3 kronor per invånare.

För enskilda kommuner och landsting utgörs intäktsförändringen således av summan av förändringen i inkomstutjämnningen, avskaffandet av det särskilda bidraget, införandet av det nya införandebidraget och den ökade regleringsposten.

Statistiska centralbyrån (SCB) ska enligt förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning senast den 1 oktober året före utjämningsåret lämna uppgifter till varje kommun och landsting om preliminära bidrag och avgifter samt senast den 10 januari utjämningsåret lämna motsvarande uppgifter till Skatteverket. Preliminära beräkningar inför 2016 kommer således att redovisas av SCB senast den 1 oktober 2015.

### 3.6.8 Författningskommentar

#### Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

##### 3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.5.

I paragrafen finns definitioner av termer som förekommer i lagen.

Ett nytt *tionde stycke* införs. I stycket definieras termen avgiftsökning. Denna term används för att bestämma rätten till och storleken på införandebidrag enligt 13 § andra stycket. En avgiftsökning föreligger om nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2015 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt denna lag. I förhållande till promemorians förslag har tydliggjorts att införandebidrag enligt 13 § andra stycket inte ska beaktas vid bedömningen av huruvida en avgiftsökning föreligger.

Höjningen av inkomstutjämningsavgifterna i 7 § tredje stycket och avskaffandet av det särskilda bidraget i 11 § fjärde stycket och 12 § fjärde stycket leder till att alla kommuner och landsting får ett högre regleringsbidrag (15 §) eller får betala en lägre regleringsavgift (16 §). Avgiftsökningen motsvarar således hur mycket kommunen eller landstinget förlorar på att betala en högre inkomstutjämningsavgift efter det att den ökade regleringsposten har beaktats.

##### 7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.3.

I paragrafen finns bestämmelser om de länsvisa skattesatser som ska användas vid beräkningen av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

Enligt *tredje stycket* ska de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

##### 11 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.4.

Det fjärde stycket, som reglerade det särskilda bidrag som kompenserade de kommuner som fick lägre intäkter till följd av den sänkning av inkomstutjämningsavgiften som trädde ikraft den 1 januari 2014, har utgått.

##### 12 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.4.

I paragrafen görs motsvarande ändringar för landstingen som i 11 § gjorts för kommunerna.

##### 13 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.5.

I *första stycket* regleras det införandebidrag som utgår till följd av de ändringar i lagen som trädde ikraft 2014. Detta införandebidrag är oförändrat.

Av ett nytt *andra stycke* framgår att en kommun eller ett landsting som till följd av de nu föreslagna ändringarna får en avgiftsökning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare. Innebörden av begreppet avgiftsökning har kommenterats i anslutning till 3 §.

Införandebidragen ska enligt *tredje stycket* årligen minska med högst 250 kronor per invånare och bidrag till dess respektive bidrag upphör. Efter synpunkter från *Statistiska centralbyrån* har paragrafen justerats så att det tydligare framgår att minskningen med 250 kronor per år ska ske för respektive införandebidrag.

#### Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.6.

I *punkten 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2016.

Enligt *punkten 2* ska äldre föreskrifter gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikraftträdandet.

### 3.7 Höjt tak för avgift enligt socialtjänstlagen

#### 3.7.1 Ärendet och dess beredning

Socialdepartementet har tagit fram en promemoria Höjt avgiftstak för avgift enligt 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) (Ds 2015:23). En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 2 avsnitt 1. Promemorians lagförslag finns i bilaga 2 avsnitt 2. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2 avsnitt 3.

### 3.7.2 Lagrådet

Avgifter för den enskilde är en sådan fråga som är lagrådspliktig. Eftersom ändringen endast berör en justering av den andel av prisbasbeloppet som får tas ut som högsta avgift bedömer regeringen att förslaget författningstekniskt och även i övrigt är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

### 3.7.3 Förslag om ändring i socialtjänstlagen

**Regeringens förslag:** Den enskildes avgifter för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med vårdavgifter för viss långtidsjukvård, ska ändras från högst en tolftedel av 0,48 procent av prisbasbeloppet till högst en tolftedel av 0,5392 procent av prisbasbeloppet. Den enskildes avgifter för bostad i särskilt boende ska ändras från högst en tolftedel av 0,50 procent av prisbasbeloppet till högst en tolftedel av 0,5539 procent av prisbasbeloppet. Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

**Promemorians förslag** överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Socialstyrelsen* instämmer i förslaget men ifrågasätter att förslaget leder till minskad efterfrågan på hemtjänst. Enligt *Socialstyrelsens* tidigare rapporter är det mycket få som väljer bort hemtjänst på grund av avgiften särskilt när det gäller för andra behov än praktiska uppgifter som t.ex. tvätt och städning. *Linnéuniversitetet* framför att konsekvenserna för den enskilde borde belysts ytterligare. *Eksjö kommun, Gislaveds kommun, Hässleholms kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun* och *Tidabolms kommun* avstyrker förslaget eller är tveksamma. *Göteborgs kommun, Jokkmokks kommun, Kristinehamns kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Oskarshamns kommun, Skellefteå kommun, Sundsvalls kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Vaxholms kommun* och *Västerås kommun* tillstyrker förslaget eller framför inga invändningar i sak. *Västerås kommun* framför att förslaget medför att kommunerna måste öka avgifterna om inte den kommunala ekonomin

ska försämrats vilket påverkar den kommunala självstyrelsen. Flera kommuner har uttryckt oro för om det föreslagna höjda avgiftstaket verkligen möjliggör intäkter som kan täcka den inkomstminskning som följer av det minskade statsbidraget. Några kommuner har påpekat att det är osäkert om de hinner med att genomföra ändringen från årsskiftet eftersom riksdagen beslutar om förslaget så sent på året. *Svenska Kommunalarbetsareförbundet (Kommunal)* framför att förslaget i promemorian inte kommer ha några stora effekter för Kommunals medlemmar som arbetar i äldreomsorgen eller för Kommunals tidigare medlemmar som nu är pensionärer. De resursförstärkningar som äldreomsorgen behöver skapas inte genom detta förslag. *Pensionärernas riksorganisation, Sveriges kommunalpengionärers förbund* och *Sveriges pensionärsförbund* avstyrker förslaget med hänvisning till förslagets påverkan på enskildas ekonomi. *Sveriges Kommuner och Landsting* framför att kommunerna måste höja avgiftstaket för att inte behöva minska verksamheten eller höja skatten eftersom förslaget är kompletterat med en minskning av anslaget till kommunalekonomisk utjämning med 148 miljoner kronor per år. Den kommunala processen är inte möjlig att genomföra så att ett höjt avgiftstak kan tillämpas från den 1 januari 2016. Ikraftträdandet bör skjutas på till den 1 januari 2017.

**Skälen för regeringens förslag:** Bestämmelserna om kommunernas rätt att ta ut avgifter inom äldreomsorgen finns i 8 kap. socialtjänstlagen. Kommunen får enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer bl.a. för hemtjänst, dagverksamhet, bostad i särskilt boende som inte upplåts genom ett hyresförhållande enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen) och för annan liknande social tjänst. Avgifterna får inte överskrida kommunens självkostnader. Kommunen får också ta ut vårdavgifter för kommunal hälso- och sjukvård enligt 26 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Innan kommunen får ta ut avgift ska den enskilde tillförsäkras tillräckliga medel av sin inkomst för normala levnads-kostnader uttryckt som en andel av prisbasbeloppet och för faktisk hyreskostnad. Tillsammans utgör dessa kostnadsposter den enskildes förbehållsbelopp. Kommunen ska fastställa den enskildes individuella minimibelopp och då ta hänsyn till skäliga belopp för återkommande merkostnader som t.ex. vård- och

behandlingskostnader eller läkemedel och i förekommande fall fastställa ett högre minimibelopp. Av överskjutande inkomster, det s.k. avgiftsutrymmet, får kommunen ta ut avgift för hemtjänst. Högkostnadsskyddet i socialtjänstlagen regleras i 8 kap. 5 §. Avgifterna för hemtjänst och dagverksamhet får tillsammans med vårdavgifter för sådan långtidssjukvård som kommunen har betalningsansvar för enligt 2 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård uppgå till högst en tolftedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet per månad. Detta innebär att högsta avgift för de insatserna, enligt den s.k. maxtaxan, är 1 780 kronor per månad för år 2015. För bostad i särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen gör högkostnadsskyddet att avgiften får uppgå till högst en tolftedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet per månad. Högsta belopp för år 2015 är således 1 854 kronor per månad.

Regeringens äldrepolitik rymmer bl.a. en omfattande ekonomisk satsning på stärkt bemanning. Genom den föreslagna höjningen av avgiftstaket för avgift för hemtjänst enligt socialtjänstlagen 8 kap. 5 § och den samtidigt föreslagna minskningen av det generella statsbidraget (anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, se avsnitt 3.8.1) skapas ett delbidrag till finansieringen av satsningen på stärkt bemanning inom äldreomsorgen. Förslaget bidrar också till att motverka en genom åren minskande grad av finansiering via avgifter för hemtjänst. Hemtjänstavgifternas bidrag till kostnadstäckning har minskat. För tio år sedan täckte hemtjänstavgifterna ca fem procent av kommunernas kostnader för hemtjänst. År 2012 var hemtjänstavgifternas bidrag till kostnadstäckning under fyra procent. Kommunernas uttag av andra avgifter som inte omfattas av bestämmelserna om högkostnadsskydd har under samma tid ökat. Det kan i särskilt boende handla om månadskostnad för kost, schabloniserade kostnader för hyra av säng, husgeråd, tv, tidningar och hushållsel. I ordinärt boende kan det handla om avgifter för portionsförpackad mat, distributionsavgift för sådan mat, installation av trygghetslarm och avgift för uttryckning till följd av larm. Dessa avgifter tas ut enligt bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) 8 kap. 3c § om självkostnad. Hyra för bostad i särskilt boende regleras i 12 kap. jordabalken, den s.k. hyreslagen. Kommunernas externa äldreomsorgsrelaterade intäkter som andel av

äldreomsorgens totala kostnader uppgick 2013 enligt SCB:s räkenskapsammandrag till 13,1 procent. Det är en något större andel jämfört med 2001, det år den s.k. maxtaxan i äldreomsorgen infördes. Motsvarande andel var då 12,4 procent. Under perioden 2001–2013 var andelen lägst 2005 med 11,8 procent och högst 2009 med 13,4 procent. Under perioden 2001–2013 har således en viss omfördelning mellan olika slag av intäkter skett. Intäkterna från ”taxor och avgifter” enligt 8 kap. 5 § socialtjänstlagen som regleras med den s.k. maxtaxans högkostnadsskydd och förbehållsbelopp och som avser hemtjänst och dagverksamhet har relativt sett blivit mindre. Samtidigt har ”övriga externa intäkter” blivit större. Totalt ökade de kommunala intäkterna för äldreomsorgen med drygt 3 miljarder kronor i löpande priser mellan 2002 och 2012.

Pensionärernas riksorganisation, Sveriges kommunalpensionärers förbund och Sveriges pensionärsförbund, Stockholms kommun och Södertälje kommun kritiserar förslaget eftersom det leder till att ökade avgifter kommer att tas ut av personer med små inkomster. Regeringen beräknar att förslaget att höja maxtaxan leder till att den disponibla inkomsten efter betald hemtjänstavgift minskar med ca 84 miljoner kronor 2016. Förslaget innebär att ca 100 000 individer blir berörda, dvs. får en höjd hemtjänstavgift.

Om man även tar hänsyn till regeringens förslag till grundavdragshöjning samt utfallet i pensionssystemet, ökar den disponibla inkomsten för merparten av pensionärerna. Den genomsnittliga disponibla inkomsten korrigerad för hushållsekvivalenter (antal enheter i hushållet) ökar med i genomsnitt 6 709 kronor årligen. Den ökade disponibla inkomsten via pensionssystemet och grundavdragshöjningen är för en grupp personer 65 år eller äldre med hemtjänst lägre än ökningen av hemtjänstavgiften. Detta är fallet för knappt 30 000 individer som får en minskning av disponibla inkomsten till följd av den ökade maxtaxan. Knappt hälften av dem som får högre avgift för hemtjänsten får möjlighet till avgiftsfri sjukvård.

*Eksjö kommun* vill att avgiftshöjningen ska sättas in i ett större sammanhang om äldreomsorgens långsiktiga finansiering. *Gislaveds kommun*, *Göteborgs kommun*, *Malmö kommun* och *Skellefteå kommun* framför att en avgiftshöjning inte bör motsvaras av en neddragning av statsbidraget. *Västerås kommun* anför att för-



slaget inverkar på den kommunala självstyrelsen genom att en kommun knappast kan undvika att höja avgiften eftersom den måste täcka det intäktsbortfall som uppstår till följd av det minskade statsbidraget. Det ankommer på varje kommun att avgöra hur det intäktsbortfall som uppstår till följd av det minskade statsbidraget ska hanteras. Genom förslaget får kommunerna möjlighet att, om de vill, ta ut något högre avgifter. Kommunerna kan dock komma att välja olika lösningar. Regeringen bedömer därför att förslaget inte inskränker den kommunala självstyrelsen. *Sveriges Kommuner och Landsting* och flertalet kommuner tar i sina svar upp farhågor för att de ökade avgifterna i en kommun kanske inte fullt ut för en enskild kommun täcker den inkomstminskning som den föreslagna neddragningen av det generella statsbidraget medför. Regeringen instämmer i att det inte finns en garanti för varje enskild kommun att den föreslagna möjligheten att ta ut höjd avgift för hemtjänst inte till fullo täcker den föreslagna neddragningen av det generella statsbidraget. Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen görs med ett enhetligt belopp per invånare, dvs. regleringarna tar inte hänsyn till en enskild kommuns struktur eller kostnader, utan baseras endast på antalet invånare i kommunen.

*Sveriges Kommuner och Landsting* och flera kommuner menar att kommunerna inte hinner genomföra avgiftsförändringen redan till den 1 januari 2016. De kommunala processerna för beredning av en taxeändring hinner inte bli klara till den 1 januari. Därutöver ska de administrativa systemen ändras. Förslaget borde därför inte genomföras förrän tidigast den 1 januari 2017. Regeringen är angelägen om att kommunerna ska ges rimliga planeringsförutsättningar och hinna fatta beslut om höjt avgiftstak före minskningen av statsbidraget. Mot bakgrund av kommunallagens krav på beredning av fullmäktiges ärenden, bedömer regeringen att ett ikraftträdande den 1 juli 2016 tar tillräcklig hänsyn till kommunernas planeringsförutsättningar.

Enligt socialtjänstlagen 8 kap. 9 § gäller att en ändring av avgiften ska gälla från och med månaden efter den månad då anledning till ändring har uppkommit. En ändring av avgiften ska dock gälla från och med den månad under vilken de förhållanden har uppkommit som föranleder ändringen, om förhållandena avser

hela den månaden. Socialtjänstlagen medger inte avgiftshöjning med retroaktiv verkan.

### 3.7.4 Konsekvenser

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Genom lagändringen får kommunerna möjlighet att ta ut en något högre avgift. Samtidigt minskas det generella statsbidraget till kommunerna (anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, se avsnitt 3.8.1) med motsvarande belopp. Datum för i kraftträdande föreslås bli den 1 juli 2016 vilket bedöms ge kommunerna rimliga planeringsförutsättningar.

#### *Konsekvenser för det kommunala självstyret*

Genom förslaget får kommunerna möjlighet att, om de vill, ta ut något högre avgifter. Kommunerna kan dock komma att välja olika lösningar. Regeringen bedömer därför att förslaget inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

#### *Konsekvenser för enskilda personer*

Ökningen av hemtjänstavgifterna till följd av höjt avgiftstak kan vara större än ökningen av den disponibla inkomsten efter höjt grundavdrag och höjda eller i vissa fall sänkta pensioner. Detta är fallet för knappt 30 000 individer. Merparten av pensionärerna, ca 1,9 miljoner individer får en ökning av den disponibla inkomsten även efter betald hemtjänstavgift.

### 3.7.5 Författningskommentar

#### **Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)**

#### **8 kap. 5 §**

Paragrafens *första punkt* har ändrats på så sätt att högsta månadsavgiften för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med vårdavgifter för viss långtidssjukvård, har höjts från högst en tolfedel av 0,48 procent av prisbasbeloppet till högst en tolfedel av 0,5392 procent av prisbasbeloppet.

Paragrafens *andra punkt* har ändrats på så vis att den högsta månadsavgiften för bostad i särskilt boende har höjts från högst en tolfedel av 0,50 procent av prisbasbeloppet till högst en tolfedel av 0,5539 procent av prisbasbeloppet.

Övervägandena finns i avsnittet 3.7.3.

### 3.8 Budgetförslag

#### 3.8.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

**Tabell 3.5 Anslagsutveckling 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2014	Utfall	90 128 418		0
2015	Anslag	87 722 687 <sup>1</sup>		87 722 687
<b>2016</b>	<b>Förslag</b>	<b>89 679 937</b>		
2017	Beräknat	91 359 337		
2018	Beräknat	91 678 337		
2019	Beräknat	91 742 337		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2015 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

#### Ändamål

Anslaget ändamål är att ge kommuner och landsting goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner och landsting enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn (se tabell 3.6).

#### Tillskott

*Kompensation till kommuner och landsting för avskaffandet av nedsättningen av socialavgifterna för unga*

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslog regeringen att det skulle föras upp ett nytt ramanslag 1:4 *Stöd till kommuner och landsting* om 863 miljoner kronor i statens budget. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255). Regeringens förslag om att inrätta ramanslaget motiverades av att det inte är möjligt att ändra anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under pågående budgetår. Ändamålet för anslaget 1:4 *Stöd till kommuner och landsting* är utgifter för statsbidrag till kommuner och landsting för ökade kostnader för anställda i åldern 18–26 år. Fr.o.m. 2016 fyller anslaget 1:4 *Stöd till kommuner och landsting* inte längre något syfte.

Regeringen föreslår att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 2 618 miljoner kronor 2016 för att kompensera kommunsektorn för de ökade kostnaderna som uppstår som en följd av att nedsättningen av socialavgifterna för unga slopas. Avskaffandet föreslås träda i kraft den 1 juni 2016, jämfört med som tidigare aviserat den 1 juli samma år, varför kompensationen avseende 2016 är 60 miljoner kronor högre än vad som beräknats i Vårändringsbudget för 2015.

Beloppet fördelas mellan kommuner och landsting i proportion till antalet anställda i ålderskategorierna 18–26 år i kommuner respektive landsting och de genomsnittliga lönerna som gäller för dessa kategorier. Enligt en preliminär beräkning baserad på SCB:s struktur-lönestatistik fördelas tillskottet för 2016 med 2 225 miljoner kronor till kommunerna och 393 miljoner kronor till landstingen. För 2017 beräknas anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* utökas med 3 020 miljoner kronor jämfört med 2015. Preliminärt fördelas tillskottet med 2 567 miljoner kronor till kommunerna och 453 miljoner kronor till landstingen.

*Tillskott till landstingen fr.o.m. 2017*

Hälsa- och sjukvården möter stora utmaningar, bl.a. i form av demografi, digitalisering och kompetensförsörjning (se avsnitt 3.5.4). För att stärka hälso- och sjukvården i bred bemärkelse föreslår regeringen att landstingen tillförs ett tillskott om 500 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* beräknas därför öka med detta belopp fr.o.m. 2017.

#### Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen

*Utökad undervisningstid i matematik mellanstadiet*

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) föreslogs att undervisningstiden i matematik i grundskolan och motsvarande skolformer borde utökas med motsvarande en timme i veckan för årskurserna 4–6, med början hösten 2016. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 245 miljoner kronor 2016 och beräknar att anslaget ökas med 490 miljoner

per år fr.o.m. 2017 för att kompensera kommunerna för de kostnadsökningar som förslaget medför.

#### *Obligatorisk läxhjälp*

I 2015 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen att den inte avser att genomföra reformen om obligatorisk läxhjälp. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför minska med 390 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

#### *Obligatorisk kartläggning och bedömning*

Regeringen bedömde i propositionen Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång (prop. 2014/15:45) att kostnaderna för kommunerna för kravet på en obligatorisk kartläggning och bedömning av nyanlända elevers kunskaper uppgår till 60 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2014/15:UbU6, rskr. 2014/15:177). Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför öka med 60 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

#### *Obligatoriska bedömningsstöd*

Obligatoriska bedömningsstöd i läs- och skrivutveckling samt i matematik införs i årskurs 1 i grundskolan och grundsärskolan. Kommunerna kompenseras för de kostnader som förslaget medför med 13 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

#### *Frivilliga nationella prov i SO och NO i årskurs 6*

I enlighet med den överenskommelse som slöts mellan regeringen och Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna i februari 2015, gjordes de nationella proven i grundskolans årskurs 6 i de samhällsorienterande ämnena (SO) och de naturorienterande ämnena (NO) frivilliga för skolan att anordna. Kommunerna har tidigare kompenserats för de tillkommande kostnaderna. Med anledning av att proven numera är frivilliga för skolhuvudmännen föreslår regeringen att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 26 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

#### *Den nya gymnasiesärskolan*

Riksdagen har beslutat i enlighet med förslagen i propositionen En gymnasiesärskola med hög kvalitet (prop. 2011/12:50, bet. 2011/12:UbU9,

rskr. 2011/12:141). I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) aviserades att kommunerna skulle kompenseras för de ekonomiska konsekvenserna som förslagen i propositionen medför. I förhållande till 2015 föreslås anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 1 miljon kronor 2016. Fr.o.m. 2017 beräknas anslaget minskas med 4 miljoner kronor per år.

#### *Gymnasiereformen*

Enligt den förra regeringens bedömning i propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199) förbättrar gymnasiereformen på sikt förutsättningarna när det gäller elevers genomströmning samt skolornas planering, schemaläggning och möjligheter att kunna fylla undervisningsgrupperna. I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) aviserades därför en reglering av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Denna reglering påbörjades 2012 i enlighet med riksdagens beslut.

Regeringen föreslår att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 470 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

#### *Nationella minoritetsspråken stärks*

Riksdagen har beslutat i enlighet med förslagen i propositionen Vissa skollagsfrågor (prop. 2013/14:148, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292), vilket innebär att det inte ska krävas att elever som vill delta i modersmålsundervisning på något av de nationella minoritetsspråken har grundläggande kunskaper. Förändringen innebär ökade kostnaderna för kommunerna. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför öka med 4 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

#### *Stödboendereform för barn och unga*

Regeringen avser att under hösten 2015 lämna en proposition till riksdagen med förslag om en ny placeringsform, boende för stöd och tillsyn (stödboende) inom den sociala barn- och ungdomsvården som beräknas träda i kraft under 2016. Placeringsformen beräknas innebära lägre kostnader för kommunerna och regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 14 miljoner kronor 2016 och beräknar att anslaget minskas med 27 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

### *Höjt takbelopp för högkostnadsskyddet i äldreomsorgen*

Regeringen föreslår att takbeloppen i högkostnadsskyddet inom äldreomsorgen höjs fr.o.m. och med den 1 juli 2016 (avsnitt 2.2 och 3.7). Förslaget innebär att takbeloppen avseende hemtjänst och dagverksamhet respektive del av flerbäddsrums i särskilt boende höjs med 211 respektive 190 kronor per månad. Förslaget medför att kommunernas möjlighet till avgiftsuttag ökar. Regeringen föreslår därför, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 74 miljoner kronor 2016 (halvårseffekt) och 148 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

### *Höjning av barn delen i riksnormen*

Regeringen aviserade i 2015 års ekonomiska vårproposition att bestämmelserna om fritidspeng i socialtjänstlagen (2001:453) ska upphöra att gälla (prop. 2013/14:168, bet. 2013/14:SoU26, rskr. 2013/14:273) och att medlen i stället ska användas för en höjning av riksnormen för med barn i åldern 7–18 år. Regeringen föreslår i denna proposition (se utg.omr. 9) ytterligare en förstärkning av barn delen i riksnormen. För att neutralisera den finansiella effekten för kommunerna av förslaget föreslår regeringen att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 181 miljoner kronor fr.o.m. 2016.

### *Patientrörlighetsdirektivet*

Den 1 oktober 2013 trädde ny lagstiftning (prop. 2012:13/150, SoU23, rskr. 2012:13/269) i kraft i syfte att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet). Landstingen och kommunerna fick av denna anledning kostnadsansvar för vissa ersättningar för gränsöverskridande vård som har betalats ut till personer som vid tiden för den vård som ersättningen avser var bosatta inom landstinget eller var kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades i landstinget.

I enlighet med vad som angavs i budgetpropositionen för 2014 flyttades därför 93 miljoner kronor från anslaget 1:7 *Sjukvård i internationella förhållanden* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg till anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*

under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. För 2015 uppgick överföringen till 162 miljoner kronor. För 2016 föreslås anslaget öka med 60 miljoner kronor jämfört med 2015 och fr.o.m. 2017 beräknas anslaget öka med 100 miljoner kronor jämfört med 2015.

### *Mammografi*

Regeringen föreslår i denna proposition (se utg.omr. 9) att mammografi regelbundet ska erbjudas kostnadsfritt till kvinnor mellan 40 och 74 år fr.o.m. den 1 juli 2016. För att kompensera landstingen för de tillkommande kostnader som förslaget medför, föreslår regeringen att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 100 miljoner kronor 2016 (halvårseffekt) och beräknar att anslaget bör ökas med 207 miljoner kronor per år fr.o.m. 2017.

### *Kostnadsfri tandvård till 23 år*

För att ytterligare förbättra tandhälsan vill regeringen att även unga vuxna ska erbjudas kostnadsfri tandvård (se utg.omr 9). Regeringen avser att göra tandvård kostnadsfri fr.o.m. januari 2017 för unga upp t.o.m. det år de fyller 21 år. I ett andra steg höjs fr.o.m. januari 2018 åldersgränsen till att gälla unga upp t.o.m. det år de fyller 23 år. Regeringen föreslår att landstingen kompenseras för de tillkommande kostnader som förslaget medför och beräknar att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* bör tillföras 276 miljoner kronor 2017 och 576 miljoner kronor per år fr.o.m. 2018.

### *Sänkt högkostnadsskydd för personer 85 år och äldre*

För att förbättra hälsan hos äldre personer föreslår regeringen att avgiftsfrihet ska gälla för personer som är 85 år och äldre (se utg.omr. 9). Förslaget avser vårdavgifter inom öppen hälso- och sjukvård och som ingår i det nationella högkostnadsskyddet. Förslaget avses träda i kraft i januari 2017. Regeringen föreslår att landstingen ska kompenseras för avgiftsbortfallet som förslaget medför. Från och med 2017 beräknas därför anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* öka med 200 miljoner kronor per år.

### *Normer för vävnader och celler*

Europaparlamentet och rådet antog den 31 mars 2004 direktivet (2004/23/EG) om fastställande av kvalitets- och säkerhetsnormer för mänskliga vävnader och celler. Riksdagen har beslutat om

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

Tioårsperioden för att genomföra kraven enligt direktiven upphör 2017, varför regeringen beräknar att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* bör minskas med 45 miljoner kronor fr.o.m. år 2018.

### Övriga ekonomiska regleringar

#### *Begränsad avdragsrätt för pensionssparande*

Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29) att avdragsrätten för privat pensionssparande ska begränsas fr.o.m. 2015. Begränsningen av avdragsrätten leder till ökade skatteintäkter för kommunerna och landstingen. Från och med 2016 ska avdragsrätten avskaffas helt vilket beräknas ge kommunsektorn intäkter på 1 205 miljoner kronor per år. Som en följd av att kommunsektorns skatteintäkter ökar, föreslår regeringen att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 1 205 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016, varav 779 miljoner kronor avser kommunerna och 426 miljoner kronor avser landstingen.

Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

#### *Anslagsminskning med anledning av förändrad inkomstutjämning*

Inkomstutjämningsavgiften sänktes den 1 januari 2014. För att kompensera de kommuner och landsting som fick lägre bidrag eller fick betala högre avgift till följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften infördes ett särskilt bidrag, som finansieras av staten. Kompensationen beräknades till 961 miljoner kronor per år fr.o.m. 2014, varav 850 miljoner kronor avser kompensation till kommuner och 111 miljoner kronor kompensation till landsting (prop. 2013/14:1 utg.omr. 25 avsnitt 3.6, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14:69).

Regeringen föreslår i denna proposition (se avsnitt 2.1 och 3.6) att avgiftsnivåerna i inkomstutjämningsåterställs till de nivåer som gällde fram t.o.m. 2013. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ska minskas med 961 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016. Anslagsminskningen fördelas med 850 miljoner kronor för kommunerna och 111 miljoner kronor för landstingen.

Regeringens avsikt är att dessa medel ska användas inom ramen för regeringens bostadspolitiska paket. Bostadspaketet ska bidra till att öka bostadsbyggandet och underlätta etableringen på bostadsmarknaden samt att öka takten på renoveringar och energieffektiviseringen i det befintliga bostadsbeståndet. Regeringen bedömer att ett ökat bostadsbyggande och en ökad rörlighet på bostadsmarknaden ökar ekonomins tillväxtpotentialer, vilket bidrar till förbättrade ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting (se utg.omr. 18).

#### *Nedsättning av fastighetsavgiften*

Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2013 om en utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation (prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37). Den tioåriga nedsättningen av fastighetsavgift för nybyggda bostäder utvidgas genom att fastighetsavgiften sätts ned helt även år 6–15 efter värdeåret. Utvidgningen gäller för byggnader med beräknat värdeår 2012 eller senare. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2013. Förslaget minskar kommunernas inkomster från fastighetsavgiften stegvis fr.o.m. 2018 t.o.m. 2027. År 2027 beräknas inkomstminskningen till följd av förslaget uppgå till 960 miljoner kronor. För 2018 beräknas anslaget 1:1 *Kommunal-*

*ekonomisk utjämning* ökas med 64 miljoner kronor och för 2019 med 128 miljoner kronor.

*Kompensation för sänkt skatt för pensionärer*

Regeringen föreslår i denna proposition (se volym 1, avsnitt 6 Skattefrågor) att det förhöjda grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år förstärks på så sätt att pensionärer inte beskattas högre än löntagare yngre än 65 år för inkomster upp till ca 120 000 kronor per år. Det förhöjda grundavdraget förstärks även för dem med inkomster upp till ca 240 000 kronor per år.

Förslaget medför att det kommunala skatteunderlaget minskar, vilket innebär en minskning av kommunernas och landstingens skatteintäkter. Regeringen föreslår därför att kommunerna och landstingen kompenseras för det intäktsbortfall som förslaget medför.

Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås öka med 1 847 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016. Preliminärt föreslås kompensation fördelas med 1 193 miljoner kronor till kommunerna och 654 miljoner kronor till landstingen. Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive 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). Nettot av de utjämnings-

belopp som regleras i artikel 6 i avtalet bör fördelas på samtliga kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare. Detta eftersom den minskning av skatteintäkterna som följer av pendlingen fördelas på hela kommun- respektive landstingskollektivet genom inkomstutjämningen.

Utjämningsbeloppens storlek påverkas av antalet pendlare som omfattas av utjämningsordningen och deras löner. Förändringar i den dansk-svenska växelkursen påverkar också nettobeloppet. För inkomståret 2013 ökade antalet pendlare från Danmark till Sverige, vilket inneburit att Sverige fått betala (knappt 14 miljoner kronor) mer i inkomstskatt till Danmark. Samtidigt minskade antalet pendlare från Sverige med arbete i Danmark, vilket inneburit att Danmark betalat (ca 16 miljoner kronor) mindre i inkomstskatt till Sverige. Nettobeloppet blir därmed sammanlagt 30 miljoner kronor lägre inkomstskatt till Sverige för inkomståret 2013 jämfört med inkomståret 2012. För 2016 föreslås att skillnaden regleras mellan nettobeloppet för inkomståret 2013 och motsvarande belopp 2012 genom en minskning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Nettot av dessa belopp är -30 miljoner kronor, varav 19 miljoner kronor avser kommunerna och 11 miljoner kronor avser landstingen.

Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

**Tabell 3.6 Tillskott, regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga ekonomiska regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning**

Miljoner kronor

	Förslag kommuner 2016	Beräknat kommuner 2017	Beräknat kommuner 2018	Beräknat kommuner 2019	Förslag landsting 2106	Beräknat landsting 2017	Beräknat landsting 2018	Beräknat landsting 2019
Anvisat för 2015	62 707	62 707	62 707	62 707	25 016	25 016	25 016	25 016
<b>Tillskott</b>								
Förstärkning slopad nedsättning av socialavgifter för unga	2 225	2 567	2 567	2 567	393	453	453	453
Resursförstärkning landstingen						500	500	500
<b>Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen</b>								
Utökad undervisningstid matematik mellanstadiet	245	490	490	490				
Borttagen obligatorisk läxhjälp	-390	-390	-390	-390				
Obligatorisk kartläggning/bedömning	60	60	60	60				
Obligatoriska bedömningsstöd	13	13	13	13				
Frivilliga nationella prov SO och NO	-26	-26	-26	-26				
Den nya gymnasiesärskolan	-1	-4	-4	-4				
Gymnasiereformen	-470	-470	-470	-470				
Nationella minoritetsspråken	4	4	4	4				
Stödboendereform	-14	-27	-27	-27				
Höjt takbelopp högkostnadsskydd inom äldreomsorgen	-74	-148	-148	-148				
Höjning av barndelen i riksnormen	181	181	181	181				
Patientrörlighet					60	100	100	100
Kostnadsfri mammografi					100	207	207	207
Kostnadsfri tandvård						276	576	576
Sänkt högkostnadsskydd för personer 85 år och äldre						200	200	200
EG-direktiv vävnader och celler							-45	-45
<b>Övriga regleringar</b>								
Slopad avdragsrätt pensionssparande	-779	-779	-779	-779	-426	-426	-426	-426
Minskning med anledning av förändrad inkomstutjämning	-850	-850	-850	-850	-111	-111	-111	-111
Kompensation för nedsättning av fastighetsavgiften			64	128				
Kompensation för sänkt skatt för pensionärer	1 193	1 193	1 193	1 193	654	654	654	654
Förändring nettobelopp utjämning Sverige-Danmark	-19	-19	-19	-19	-11	-11	-11	-11
Justering för skatteväxling 2015	120	60	60	60	-120	-60	-60	-60
<b>Summa</b>	<b>64 125</b>	<b>64 562</b>	<b>64 626</b>	<b>64 690</b>	<b>25 555</b>	<b>26 798</b>	<b>27 053</b>	<b>27 053</b>

## Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting 2016

Statistiska centralbyrån (SCB) ska senast den 1 oktober året före utjämningsåret beräkna och till kommunerna och landstingen redovisa preliminära bidrag och avgifter. För 2016 ska Skatteverket senast den 20 januari preliminärt besluta om bidrag och avgifter för varje kommun och landsting och senast den 15 april 2016 fastställa bidragen och avgifterna.

Beloppen i tabell 3.6 kan komma att ändras till följd av huvudmannaskapsförändringar som föranleder beslut om skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län.

I systemet för kommunalekonomisk utjämnings justeras de länsvisa skattesatserna när skatteväxlingar sker mellan kommuner och landsting. De länsvisa skattesatserna används för att beräkna inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna. Skatteväxlingar medför också ett behov av att justera fördelningen mellan kommuner och landsting av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnings*. Vid behov avser regeringen att besluta en sådan justering i samband med beslut om regleringsbrevet för 2016. Justeringen påverkar emellertid inte den totala anslagsnivån.

Regeringens avsikt var att besluta om en sådan justering av anslagsposterna för kommuner och landsting i regleringsbrevet för 2015. Av ett förbiseende beaktades inte detta vid regeringens beslut om regleringsbrev, varför landstingen tilldelades 60 miljoner kronor för mycket 2015. Som en temporär post minskas därför anslagsposten för landstingen avseende 2016 med 60 miljoner kronor och anslagsposten för kommunerna ökas med lika mycket (se tabell 3.6).

## Regeringens överväganden

**Tabell 3.7 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:1 Kommunalekonomisk utjämnings**

*Tusental kronor*

	2016	2017	2018	2019
<b>Anvisat 2015<sup>1</sup></b>	<b>87 722 687</b>	<b>87 722 687</b>	<b>87 722 687</b>	<b>87 722 687</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	1 957 250	3 622 850	3 941 850	4 005 850
Överföring till/från andra anslag		13 800	13 800	13 800
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>89 679 937</b>	<b>91 359 337</b>	<b>91 678 337</b>	<b>91 742 337</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 89 679 937 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnings* för 2016. För 2017, 2018 och 2019 beräknas anslaget till 91 359 337 000, 91 678 337 000 respektive 91 742 337 000 kronor.

### 3.8.2 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

**Tabell 3.8 Anslagsutveckling 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

*Tusental kronor*

År	Utfall		Anslags-sparande	
2014	Utfall	3 465 329		0
2015	Anslag	3 712 965 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	3 645 603
<b>2016</b>	<b>Förslag</b>	<b>3 712 965</b>		
2017	Beräknat	3 712 965		
2018	Beräknat	3 712 965		
2019	Beräknat	3 712 965		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2015 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

## Ändamål

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



## Regeringens överväganden

**Tabell 3.9 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader**

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
<b>Anvisat 2015<sup>1</sup></b>	<b>3 712 965</b>	<b>3 712 965</b>	<b>3 712 965</b>	<b>3 712 965</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut				
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>3 712 965</b>	<b>3 712 965</b>	<b>3 712 965</b>	<b>3 712 965</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Omslutningen i kostnadsutjämnningen ökar vanligtvis från ett år till ett annat. Det definitiva utfallet för 2015 fastställdes under våren 2015. Utgiftsprognosen för anslaget avseende 2015 är drygt 3 645 miljoner kronor, vilket är knappt 67 miljoner kronor lägre än anvisat belopp. Regeringen bedömer att bidragen kommer att öka i förhållande till 2015 och föreslår att 3 712 965 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Utgjämningsbidrag för LSS-kostnader* för 2016. För 2017–2019 beräknas anslaget till 3 712 965 000 kronor för respektive år.

### 3.8.3 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

**Tabell 3.10 Anslagsutveckling 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer**

Tusental kronor

År	Utfall	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2014		5 350	0
2015	Anslag	5 350 <sup>1</sup>	5 350
<b>2016</b>	<b>Förslag</b>	<b>5 350</b>	
2017	Beräknat	5 350	
2018	Beräknat	5 350	
2019	Beräknat	5 350	

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2015 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).

### *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 Sveriges Kommuner och Landsting. Medlemmarna har i avtal förbundit sig att årligen stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med 1 400 000 kronor per år. En av RKR:s viktigaste uppgifter är att följa utvecklingen av redovisningen inom kommunsektorn.

### *Rådet för främjande av kommunala analyser*

RKA bildades 2005 och är en ideell förening. Medlemmar i föreningen är staten och Sveriges Kommuner och Landsting. RKA ska tillhandahålla nyckeltal i en databas för jämförelser i kommunsektorn. Syftet med databasen är att stödja uppföljningen av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting. RKA ska vidare bl.a. utveckla befintliga nyckeltal, ta fram ytterligare nyckeltal med särskilt fokus på sådana tal som mäter kvalitet samt marknadsföra databasen för att öka dess användning och för att ge bättre förutsättningar för uppföljning av verksamhet.

## Regeringens överväganden

**Tabell 3.11 Härledning av anslagsnivån 2016–2019 för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer**

Tusental kronor

	2016	2017	2018	2019
<b>Anvisat 2015<sup>1</sup></b>	<b>5 350</b>	<b>5 350</b>	<b>5 350</b>	<b>5 350</b>
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut				
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>5 350</b>	<b>5 350</b>	<b>5 350</b>	<b>5 350</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2014 (bet. 2014/15:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

RKR har i en skrivelse till Regeringskansliet (dnr Fi2015/02344/K) anhållit om statligt bidrag

för 2016 års verksamhet med 1 400 000 kronor, vilket är samma belopp som 2015.

Staten och Sveriges Kommuner och Landsting har i avtal förbundit sig att årligen stödja RKA:s verksamhet ekonomiskt med högst 3 950 000 kronor vardera. Från och med 2011 stöder Sveriges Kommuner och Landsting, enligt tilläggsavtal, föreningen med ytterligare 400 000 kronor årligen. RKA har i en skrivelse till Regeringskansliet (dnr Fi2015/01349/K) anhållit om bidrag för 2016. Regeringen föreslår att RKA beviljas 3 950 000 kronor i bidrag.

Regeringen föreslår att 5 350 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bidrag till kommunal-ekonomiska organisationer* för 2016. För 2017–2019 beräknas anslaget för respektive år uppgå till 5 350 000 kronor.

Bilaga 1

# Ändrad inkomstutjämnning för kommuner och landsting



## Bilaga 1

# Ändrad inkomstutjämnning för kommuner och landsting

## Innehållsförteckning

---

1	Sammanfattning av promemorian .....	5
2	Författningsförslag i promemorian.....	6
3	Förteckning över remissinstanserna.....	9
4	Lagrådets yttrande.....	10



## 1 Sammanfattning av promemorian

I denna promemoria lämnas förslag till förändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

I promemorian föreslås att den länsvisa skattesatsen, som används vid beräkningen av inkomstutjämningsavgifter, för de kommuner och landsting som betalar en avgift ska fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen. Det innebär att avgifterna höjs för dessa kommuner och landsting.

Därutöver föreslås ett avskaffande av det särskilda bidrag som, inom ramen för strukturbidraget, kompenserar de kommuner och landsting som fick lägre intäkter eller högre avgifter till följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften 2014.

De förändringar som föreslås i denna promemoria innebär i huvudsak en återgång till de regler som gällde för beräkning av inkomstutjämningsavgifter fram till utgången av 2013.

Avslutningsvis föreslås ett nytt införande-bidrag.

Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

## 2 Författningsförslag i promemorian

Härigenom föreskrivs att 3, 7 och 11–13 §§ lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

*Utjämningsår:* Det år bidrag eller avgift ska betalas.

*Uppräknat skatteunderlag:* De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

*Uppräknad medelskattekraft:* Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

*Skattutjämningsunderlag:* Den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

*Medelskattesats:* Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

*Standardkostnad:* En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

*Strukturkostnad:* Summan av standardkostnaderna för en kommun eller ett landsting.

*Bidragsminskning:* En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2013 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra och tredje styckena, 12 § andra och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

*Avgiftsökning:* En avgiftsökning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2015 enligt den då gällande lydelsen av denna lag är större än nettot av kommunens eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:975.



*landstingets bidrag och avgifter för samma år beräknade enligt denna lag.*

7 §<sup>2</sup>

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som ska tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna ska för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen år 2003 för den del av det uppräknade skatteunderlaget som utgör högst 125 procent av den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget. För överstigande del ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna ska hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

11 §<sup>3</sup>

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som år 2013 fått strukturbidrag för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av summan av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

*En kommun som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, sammantaget skulle ha fått minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter enligt denna lag har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.*

12 §<sup>4</sup>

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2013:975.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2013:975.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:975.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som år 2013 fått strukturbidrag för bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

*Ett landsting som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, sammantaget skulle ha fått minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter enligt denna lag har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.*

13 §<sup>5</sup>

En kommun eller ett landsting som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

*En kommun eller ett landsting som får en avgiftsökning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av avgiftsökningen som överstiger 250 kronor per invånare.*

*Införandebidraget ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess det upphör.*

*Införandebidragen ska därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess respektive bidrag upphör.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2013:975.

### 3 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian Ändrad inkomstjämföring för kommuner och landsting (dnr Fi2015/379) kommit in från: Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån, Aneby kommun, Bodens kommun, Bollnäs kommun, Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Ekerö kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Hultsfreds kommun, Karlshamns kommun, Karlskoga kommun, Katrineholms kommun, Kiruna kommun, Köpings kommun, Laholms kommun, Lidingö kommun, Lomma kommun, Lycksele kommun, Melleruds kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Osby kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Ulricehamns kommun, Uppsala kommun, Vaxholms kommun, Vellinge kommun, Värnamo kommun, Växjö kommun, Åtvidabergs kommun, Östhammars kommun, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västerbottens läns landsting, Östergötlands läns landsting samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Arvika kommun, Bergs kommun, Falu kommun, Gällivare kommun, Helsingborgs kommun, Härnösands kommun, Kungsbacka kommun, Skövde kommun samt Österåkers kommun har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.

Därutöver har även bl.a. SmåKom, Eksjö kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Habo kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Nässjö kommun, Sigtuna kommun, Sundbybergs kommun, Sävsjö kommun, Tranås kommun, Vaggeryds kommun och Vetlanda kommun yttrat sig.

#### **4 Lagrådets yttrande**

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-06-10.

**Närvarande:** F.d. justitieråden Susanne Billum och Per Virdesten samt justitierådet Erik Nymansson.

##### **Ändrad inkomstutjämning för kommuner och landsting**

Enligt en lagrådsremiss den 4 juni 2015 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johan Ndure, biträdd av departementssekreteraren Malin Ekelund.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Bilaga 2

Höjt avgiftstak för avgift  
enligt socialtjänstlagen  
(2001:453) 8 kap. 5 §



## Bilaga 2

# Höjt avgiftstak för avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §

**Innehållsförteckning**

---

1	Sammanfattning av promemorian Höjt avgiftstak för avgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §.....	15
2	Promemorians förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	16
3	Förteckning över remissinstanser .....	17





## 1 **Sammanfattning av promemorian Höjt avgiftstak för avgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §**

### **Promemorians huvudsakliga innehåll**

I denna promemoria föreslås en höjning av högkostnadsskydden i 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet samt kommunal hälso- och sjukvård. Förslaget syftar till att ge kommunerna möjlighet att höja sina avgifter med upp till 220 kronor per månad för dem med ett avgiftsutrymme som överstiger dagens avgiftstak. Högsta avgift för 2015 är 1 780 kronor per månad för hemtjänst i ordinärt och särskilt

boende, dagverksamhet samt kommunal hälso- och sjukvård och 1 854 kronor per månad för bostad i särskilt boende som inte omfattas av hyreslagen. Avgiftstaket uttrycks i socialtjänstlagen som en andel av prisbasbeloppet.

Den enskildes avgifter för hemtjänst i ordinärt och särskilt boende, dagverksamhet samt kommunal hälso- och sjukvård kan till följd av ändringen komma att öka med som mest 2 640 kronor per år.

Kommunernas intäkter beräknas öka med upp till 148 miljoner kronor per år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

## 2 Promemorians förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Den enskildes avgifter får

1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 26 § sjätte stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,48 gånger prisbasbeloppet,
2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,50 gånger prisbasbeloppet.

### *Föreslagen lydelse*

#### **8 kap.**

#### **5 §<sup>1</sup>**

Den enskildes avgifter får

1. för hemtjänst och dagverksamhet, tillsammans med avgifter som avses i 26 § sjätte stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,5392 gånger prisbasbeloppet,
2. för bostad i särskilt boende per månad uppgå till högst en tolftedel av 0,5539 gånger prisbasbeloppet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:250.

### 3 Förteckning över remissinstanser

Socialstyrelsen, Statskontoret, Linnéuniversitetet, Stockholms universitet, Bengtsfors kommun, Bergs kommun, Eksjö kommun, Gislaveds kommun, Göteborgs kommun, Hedemora kommun, Hässleholms kommun, Jokkmokks kommun, Järfälla kommun, Kristinehamns kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Nora kommun, Oskarshamns kommun, Piteå kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Tidaholms kommun, Tranemo kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Vaxholms kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Ystads kommun, Åtvidabergs kommun, Akademikerförbundet SSR, Föreningen Sveriges socialchefer, Handikappförbunden, Svenska kommunalarbetsareförbundet (Kommunal), Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet pensionärsgemenskap, Svenska kommunal-pensionärernas förbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges pensionärers riksförbund, Sveriges pensionärsförbund, Vision.