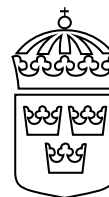


Regeringens skrivelse

2021/22:248



Riksrevisionens rapport om statens finansiering av kommunerna

Skr.
2021/22:248

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 2 juni 2022

Morgan Johansson

Ida Karkiainen
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av de iakttagelser och de rekommendationer Riksrevisionen har redovisat i rapporten Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag (RiR 2022:1).

Riksrevisionen har granskat om fördelningen av intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag mellan kommunerna är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och konstaterar att fördelningen i hög utsträckning överensstämmer med målet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda den kommunala fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla, att syftet med avgiften bör klargöras och medlen fördelas i enlighet med syftet. Vidare rekommenderar Riksrevisionen att regeringen fortsätter arbetet med att göra det enklare för kommunerna att ta del av riktade statsbidrag.

Fastighetsavgiftens fördelningsmetod syftar till att ge kommunerna incitament att förstärka avgiftsunderlaget i kommunen. Regeringen anser att det inte framkommit tillräckliga skäl för att ytterligare tydliggöra syftet med fastighetsavgiften och avser därför för närvarande inte att vidta någon åtgärd beträffande fastighetsavgiften med anledning av Riksrevisionens rapport. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att utveckla en mer strategisk styrning med riktade statsbidrag. Regeringen har givit en parlamentarisk kommitté i uppdrag att analysera om riktade statsbidrag kan inordnas i det generella statsbidraget och utreda de riktade statsbidragens påverkan på kostnadsutjämnningen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.....	6
Bilaga	Statens finansiering av kommunerna RiR 2022:1	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 juni 2022.....	86

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2021/22:248

Riksrevisionen har granskat fördelningen av intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag mellan kommunerna i syfte att granska om de överensstämmer med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag (RiR 2022:1), se bilaga.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 15 februari 2022. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om fördelningen av intäkterna från riktade statsbidrag respektive fastighetsavgiften påverkar utjämningssystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den ekonomiska styrningen genom fördelning av medel från fastighetsavgiften och riktade statsbidrag i hög utsträckning överensstämmer med målet att kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det finns dock, enligt Riksrevisionen, inslag i fördelningen av framför allt riktade statsbidrag som inte är förenliga med det målet. Därtill anser Riksrevisionen att den kommunala fastighetsavgiftens syfte som kommunal intäktskälla är oklart.

Riksrevisionen anför att endast en liten del av skillnaderna i intäkter från den kommunala fastighetsavgiften påverkar utjämningssystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner. Vidare anføres att de strukturella förhållanden som utjämningssystemet ska kompensera för sammantaget inte påverkar fördelningen av medel från fastighetsavgiften i någon avgörande utsträckning. Fördelningen av medel är därför enligt Riksrevisionen till övervägande del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Riksrevisionen anser att det finns anledning att se över vilken roll som avgiften ska ha som kommunal intäktskälla. Riksdagens och regeringens syn på detta var otydlig när den kommunala fastighetsavgiften infördes. Om den kommunala fastighetsavgiften enbart ska vara ett statligt tillskott till den kommunala ekonomin bör regeringen överväga om medlen i stället borde fördelas inom det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Av de långt över hundra riktade statsbidragen till kommuner fördelas en del av bidragsmedlen med hjälp av kommunspecifika bidragsramar, som anger en övre gräns för hur mycket bidragsmedel en kommun kan få. Kommunernas nyttjande av bidragsramarna är generellt högt – över nittio procent av kommunerna tar del av mer än nittio procent av deras potentiella bidragsmedel. De bidragsmedel som fördelas med hjälp av sådana ramar påverkar inte utjämningssystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

En del av medlen från riktade statsbidrag fördelas utan kommunspecifika bidragsramar. Det är stora skillnader i hur många av dessa statsbidrag kommunerna tar del av. Detta beror till stor del på att kommuner med låg befolkning i genomsnitt tar del av färre riktade statsbidrag jämfört med kommuner som har en stor befolkning. De mindre kommunerna måste därför avstå från att utveckla viss verksamhet eller finansiera mer av utvecklingen med egna medel, vilket Riksrevisionen anser vara problematiskt. Detta innebär samtidigt att utjämningssystemet får svårare att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Riksrevisionen rekommenderar att den kommunala fastighetsavgiften utreds som kommunal intäktskälla, att syftet bör klargöras och medlen bör fördelas i enlighet med fastighetsavgiftens syfte. Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen fortsätter arbetet med att göra det enklare

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning som bidrar med värdefull kunskap om kommunvisa skillnader i utnyttjande av olika riktade statsbidrag. Riksrevisionen anför att fördelningen av medel från den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar om intäkterna från fastighetsavgiften inte samvarierar med den kommunalekonomiska utjämnningen som helhet.

Så som Riksrevisionen påtalar har utjämnningssystemet, fastighetsavgiften och de riktade statsbidragen olika syften. Det innebär enligt regeringen att en eventuell samvariation inte nödvändigtvis påverkar målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det är dock, trots detta, inte önskvärt att aspekter som kompenseras genom utjämnningssystemet också kompenseras genom riktade bidrag. Om så gjordes skulle det kunna vara en form av dubbelkompensation.

Regeringen instämmer med Riksrevisionens bedömning att fördelningen av medel från fastighetsavgiften är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Den kommunala fastighetsavgiften ersatte den statliga fastighetsskatten på bostäder till följd av att den omfattande kritiken som hade riktats mot fastighetsskattesystemet (prop. 2007/08:27 s. 73–74). En av utgångspunkterna vid införandet av den kommunala fastighetsavgiften var att effekterna av införandet av reformen för 2008 skulle neutraliseras för såväl staten som varje enskild kommun, medan intäktsförändringar efterföljande år skulle tillfalla kommunerna. Vid införandet anförde regeringen att eftersom ett ökande avgiftsunderlag uteslutande kommer kommunerna till del ges kommunerna incitament att stimulera exempelvis bostadsbyggande och andra samhällsnyttiga åtgärder i kommunen för att stärka en positiv utveckling av underlaget för fastighetsavgifterna i kommunen (prop. 2007/08:27 s. 102–103). Syftet med fastighetsavgiftens fördelningsmetod är således att ge kommunerna incitament att förstärka avgiftsunderlaget i kommunen.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det kan vara en administrativ börda för mindre kommuner att söka riktade statsbidrag. Det kan dock finnas skäl till att bidrag betalas ut i form av riktade statsbidrag, t.ex. för att stimulera till utveckling inom specifika områden med stora utvecklingsbehov. Sådana bidrag finns bl.a. inom äldreomsorgen och skolområdet. Regeringen har, precis som Riksrevisionen också framför i granskningen, tagit flera initiativ för att begränsa de negativa aspekterna av riktade statsbidrag. Exempelvis har Statskontoret haft i uppdrag att redovisa de administrativa kostnader för kommuner och regioner som

följer av olika typer av statlig styrning (Fi2021/00762). Uppdraget redovisades den 31 maj 2022.

En aspekt som bör uppmärksammas i detta sammanhang är de riktade statsbidragens indirekta påverkan på kostnadsutjämningsystemet. Kostnadsutjämningsens verksamhetsanknutna delmodeller (förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg) baseras på respektive verksamhets nettokostnad och ett bedömt behov för respektive kommun. En kommun med ett stort behov jämfört med riksgenomsnittet får ett bidrag baserat på den överstigande delen multiplicerat med verksamhetens nettokostnad. Ett riktat statsbidrag är en intäkt för respektive verksamhet, vilket innebär att ett sådant bidrag skulle kunna medföra en minskad nettokostnad för det fall att statsbidraget har trängt undan kommunala satsningar på området. Det får anses vara oklart i vilken utsträckning som de riktade statsbidragen har en undanträngningseffekt.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport

Arbetet med att ge de riktade statsbidragen en ändamålsenlig utformning är ett led i regeringens kontinuerliga arbete med att utveckla den statliga styrningen och ge kommunerna goda planeringsförutsättningar. Ett sätt att göra detta kan vara att använda de verksamhetsanknutna delmodellerna i kostnadsutjämningsystemet som fördelningsnyckel för olika riktade statsbidrag. På så sätt fördelas det riktade statsbidraget utifrån kommunernas behov i respektive verksamhet. Ett exempel på ett riktat statsbidrag som utformats på detta sätt är regeringens bemanningssatsning inom äldreomsorgen (S2015/4099/FST). Regeringen anser vidare att det behövs mer kunskap om hur riktade statsbidrag, särskilt sådana som omfattar större belopp, kan påverka omfördelningen inom kostnadsutjämningsystemet. Regeringen har därför givit en parlamentarisk kommitté i uppdrag att bl.a. analysera och beskriva hur riktade bidrag kan påverka utfallet inom kostnadsutjämningsystemet (dir. 2022:36). Kommittén ska föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget och beskriva de överväganden och principer som legat till grund för förslagen om vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget.

Regeringen delar bedömningen att fördelningen av medel från fastighetsavgiften är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Regeringen anser dock att det inte framkommit tillräckliga skäl för att ytterligare tydliggöra syftet med fastighetsavgiften och avser för närvarande inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer om fastighetsavgiften.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Statens finansiering av kommunerna

– fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag

RIR 2022:1



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-616-6

RIR 2022:1

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MIKAEL SVENSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2022

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2022-02-01

DNR: 3.1.1-2020-0812

RIR 2022:1

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag

Riksrevisionen har granskat fördelningen av medel från den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag mellan kommunerna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anna Brink har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Knutsson och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anna Brink

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:248
Bilaga

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	14
1.5 Disposition	16
2 Fastighetsavgiften och riktade statsbidrag – två kommunala intäktskällor	17
2.1 Kommunernas intäkter	17
2.2 Generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning	18
2.3 Riktade statsbidrag	23
2.4 Kommungruppsindelning	26
3 Fördelningen av medel från fastighetsavgiften mellan kommunerna	29
3.1 Fördelningen av intäkter från fastighetsavgiften	29
3.2 Faktorer som påverkar intäkterna från fastighetsavgift	33
3.3 Intäkter från fastighetsavgiften och kommunalekonomisk utjämning	35
4 Fördelningen av riktade statsbidrag mellan kommunerna	41
4.1 Riktade statsbidrag i granskningen	41
4.2 Fördelningen av riktade statsbidrag med bidragsramar	43
4.3 Fördelningen av de samlade riktade statsbidragen utan bidragsramar	45
5 Slutsatser och rekommendationer	51
5.1 Fördelningen av medel från fastighetsavgiften är till övervägande del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar	51
5.2 Fördelningen av riktade statsbidrag är till viss del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar	52
5.3 En annan fördelning kräver annan utformning av riktade statsbidrag som fördelas utan bidragsramar	53
5.4 Statens verktyg för ekonomisk styrning av kommunerna bör komplettera varandra	54
5.5 Rekommendationer	54
Referenslista	55
Bilaga 1. Förändrade regler för fastighetsskatt på nybyggda bostäder	57
Bilaga 2. Riktade statsbidrag i granskningen	58
Bilaga 3. Beräkningar till kapitel 3	63
Bilaga 4. Beräkningar till kapitel 4	68

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Den kommunala fastighetsavgiften och de många riktade statsbidragen syftar till att förstärka kommunernas verksamhet och ekonomi på olika sätt och verkar vid sidan av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Riksrevisionen har granskat om fördelningen av intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag mellan kommunerna påverkar utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Den övergripande slutsatsen är att den ekonomiska styrningen genom fastighetsavgiften och riktade statsbidrag i hög utsträckning överensstämmer med målet att kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det finns dock inslag i fördelningen av framför allt riktade statsbidrag som inte är förenliga med det målet. Det är också oklart vilket syfte den kommunala fastighetsavgiften har i rollen som kommunal intäktskälla.

Granskningens resultat

Stora skillnader i kommunernas intäkter från fastighetsavgiften

Kommunal fastighetsavgift betalas sedan 2008 av alla som äger en bostadsfastighet. Intäkterna fördelas mellan kommunerna utifrån ett schablonbelopp och en justering baserad på utvecklingen av fastighetsavgifterna i respektive kommun. Skillnaderna i kommunernas intäkter från fastighetsavgiften är stora och beror till stor del på det antal småhus som fanns i respektive kommun när fastighetsavgiften infördes. Utvecklingen av taxeringsvärden och fastighetsavgiftens takbelopp påverkar också. Landsbygdskommuner med besöksnäring hör till de kommuner som har högst intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Storstadskommunerna hör till dem som har lägst.

Fördelningen av medel från fastighetsavgiften är förenlig med målet, men dess roll som kommunal intäktskälla är oklar

Det är endast en liten del av skillnaderna i intäkter från den kommunala fastighetsavgiften som påverkar utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner. De strukturella förhållanden som utjämningsystemet ska utjämna för påverkar sammantaget inte fördelningen av medel från fastighetsavgiften i någon avgörande utsträckning. Fördelningen av medel är därför till övervägande del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Även om fördelningen av medel från fastighetsavgiften inte är problematisk i det här avseendet finns det anledning att se över vilken roll avgiften ska ha som kommunal intäktskälla. Riksdagens och regeringen syn på detta var otydlig när

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

den kommunala fastighetsavgiften infördes. Bland annat nämnde regeringen att den skulle ge kommunerna incitament att stimulera exempelvis bostadsbyggande vilket senare försvagades genom en utökad skattefrihet för nybyggda bostäder.

Högt nyttjande av riktade statsbidrag med kommunspecifika bidragsramar

Det finns långt över hundra riktade statsbidrag till kommuner. En del av bidragsmedlen fördelas med hjälp av kommunspecifika bidragsramar, som anger en övre gräns för hur mycket bidragsmedel en kommun kan erhålla. Kommunernas nyttjande av bidragsramarna är generellt högt – över nittio procent av kommunerna tar del av mer än nittio procent av de bidragsmedel de som mest kan erhålla. Fördelningen av bidragsmedel som fördelas med hjälp av sådana ramar påverkar inte utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Stora skillnader i nyttjande av riktade statsbidrag utan kommunspecifika bidragsramar

En del av medlen från riktade statsbidrag fördelas utan kommunspecifika bidragsramar. Det är stora skillnader i hur många av dessa statsbidrag kommunerna tar del av och beror till stor del på att kommuner med mindre befolkningsstorlek i genomsnitt tar del av färre riktade statsbidrag jämfört med kommuner som har större befolkningsstorlek. De mindre kommunerna måste därför avstå från att utveckla viss verksamhet eller finansiera mer av utvecklingen med egna medel. Detta är i sig problematiskt, men det innebär också att utjämningsystemet får svårare att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Utred den kommunala fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla. Syftet bör klargöras och medlen bör fördelas i enlighet med syftet.
- Fortsätt arbetet med att göra det enklare för kommunerna att ta del av riktade statsbidrag, särskilt bidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdagen har beslutat att målet för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner (tidigare landsting) som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.¹ Målet har formulerats mot bakgrund av att den kommunala sektorn utgör en betydande del av den svenska ekonomin och ansvarar för större delen av de skattefinansierade tjänster som produceras. Den kommunala självstyrelsen innebär samtidigt att det direkta ansvaret för verksamheten ligger på de enskilda kommunerna och regionerna. Det är därför av stor vikt att kommuner och regioner ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det statliga anslaget till kommunalekonomisk utjämning och systemet för kommunalekonomisk utjämning utgör verktyg för att åstadkomma detta.² Riksrevisionen har i en tidigare rapport konstaterat att utjämningsystemet bidrar till likvärdiga ekonomiska förutsättningar, men att det inte når hela vägen fram.³

Fastighetsskatten på småhus och hyreshus avskaffades 2008, och i stället infördes en fastighetsavgift vars intäkter fördelas mellan kommunerna. Regeringen gav därefter en kommitté i uppdrag att se över utjämningsystemet.⁴ Frågan om hur enskilda kommuners intäkter från fastighetsavgiften på sikt påverkar deras förutsättningar hade enligt regeringen beröring med utjämningsystemet. Därför ingick det i kommitténs uppdrag att beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften. Kommittén fördjupade sig emellertid inte i frågan.⁵ Samspelet mellan intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften och det kommunalekonomiska utjämningsystemet har inte heller utretts senare.

En annan viktig intäktskälla för kommunerna är de riktade statsbidragen. Syftena med de riktade statsbidragen skiljer sig åt från syftet med det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Utjämningsystemet används för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet. Kommunerna prioriterar själva mellan olika områden och staten styr inte hur medlen ska användas. De riktade statsbidragen syftar i stället till att stödja bestämda verksamheter och medlen får enbart användas på det sätt som staten

¹ Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 25, bet. 2008/09:FIU3, rskr. 2008/09:150.

² Ibid.

³ Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, 2019.

⁴ Dir. 2008:110.

⁵ SOU 2011:39.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

bestämt. Riktade statsbidrag är därmed ett verktyg för staten att styra utvecklingen av specifika kommunala verksamheter.

Många kommuner har uppgett att de avstått från att söka eller övervägt att inte söka vissa riktade statsbidrag eftersom de bland annat upplevs som kostnadsdrivande, omgärdade med krångliga regler och medför orimliga arbetsinsatser.⁶ Tidigare studier har också visat att mindre kommuner tar del av färre riktade statsbidrag på skolområdet jämfört med större kommuner.⁷ Om kommuner tar del av riktade statsbidrag i olika utsträckning kan det innebära att vissa kommuner måste avstå från att utveckla viss verksamhet eller finansiera mer av utvecklingen med egna medel jämfört med andra kommuner.

Vi har granskat om fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och de riktade statsbidragen är förenliga med målet om att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om regeringens ekonomiska styrning av kommunerna via den kommunala fastighetsavgiften och de riktade statsbidragen överensstämmer med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

För att besvara den övergripande frågan ställer vi två delfrågor.

1. Är fördelningen av medel från den kommunala fastighetsavgiften förenlig med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar?
2. Är fördelningen av de riktade statsbidragen förenlig med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar?

Med regeringens ekonomiska styrning av kommunerna menar vi statens finansiering av kommunerna och de regler och villkor som är knutna till finansieringen. Den finansiering vi granskar är alltså medel från den kommunala fastighetsavgiften och medel från riktade statsbidrag.

Granskningen är i huvudsak avgränsad till de riktade statsbidrag och den kommunala fastighetsavgiften som avser 2019. Ett urval av de riktade statsbidragen ingår i granskningen, se avsnitt 1.4.2.

⁶ Sveriges Kommuner och Regioner, "Hur ger statsbidragen bäst effekt?", hämtad 2021-08-31.

⁷ Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, 2017; Skolverket, *Bidrag till skolans utveckling*, 2015; Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, 2019.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Utgångspunkter

Målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Målet för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.⁸ Målet är centralt för statens ekonomiska styrning av kommunerna. Anslaget för kommunalekonomisk utjämning redovisas på detta utgiftsområde och dominerar beloppsmässigt såväl utgiftsområdet som den statliga finansieringen av kommunerna. Riksdag och regering har också uttalat att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn, men att det samtidigt finns behov av att i viss utsträckning rikta statsbidrag till specifika områden med stora utvecklingsbehov.⁹ Generella statsbidrag fördelas främst genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Innebörden av begreppet likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Innebörden av begreppet likvärdiga ekonomiska förutsättningar framgår av syftet med det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Syftet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och avgiftsnivåer bör således återspeglas i skillnader i skattesatser.¹⁰

Det är utjämningsystemets uppgift att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Den kommunala fastighetsavgiften och de riktade statsbidragen har andra syften och ska bidra till andra mål än att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner. En effektiv ekonomisk styrning förutsätter att dessa styrmedel utformas utifrån sina mål och syften. Men en förutsättning för en effektiv ekonomisk styrning är enligt vår mening att dessa delar av styrningen samtidigt inte påverkar utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Denna möjlighet kan påverkas om det finns strukturella förhållanden som utjämningsystemet avser att utjämna för som dessutom påverkar intäkterna från fastighetsavgiften eller möjligheten att ta del av riktade statsbidrag. Det skulle innebära att utjämningen antingen inte blir tillräcklig eller att det utjämnas flera gånger för invånarnas inkomster eller andra

⁸ Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 25, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.

⁹ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 25, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

¹⁰ Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 25 avsnitt 3.4.5, bet. 2015/16:FiU3, rskr. 2015/16:105.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

strukturella förhållanden. I båda fallen kan möjligheten att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar därmed försämrats.

Skillnader mellan kommuner i intäkter från fastighetsavgiften och riktade statsbidrag behöver inte försämrats möjligheten att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Så är fallet om intäkterna från fastighetsavgiften och möjligheten att ta del av riktade statsbidrag enbart påverkas av skillnader mellan kommunerna som utjämningsystemet inte avser att kompensera för. Så är även fallet om intäkterna från fastighetsavgiften och möjligheten att ta del av riktade statsbidrag visserligen påverkas av flera strukturella förhållanden men inte när samtliga delar av den kommunalekonomiska utjämnningen räknats samman. I dessa fall påverkas inte möjligheten att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

1.3.2 Delfråga 1: Är fördelningen av medel från den kommunala fastighetsavgiften förenlig med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar?

Den statliga fastighetsskatten på bostäder avskaffades 2008 och ersattes av en kommunal fastighetsavgift.¹¹ Fastighetsavgiften är statsrättsligt en statlig skatt. Det är en skatt i meningen att det inte går att urskilja någon motprestation från det allmännas sidas gentemot den som betalar avgiften. Skatten är statlig eftersom underlag och storlek för fastighetsavgiften beslutas av riksdagen. Medlen från den kommunala fastighetsavgiften tillfaller dock kommunerna.¹²

När fastighetsavgiften infördes 2008 finansierades överföringen av intäkter till kommunerna genom att det generella statsbidraget reducerades med ett motsvarande belopp. Övergången blev neutral för såväl staten som för var och en av kommunerna. Ökningen av intäkterna från fastighetsavgiften från och med 2009 tillfaller däremot respektive kommun.¹³ Regeringen uttalade att det var en utgångspunkt för införandet av den kommunala fastighetsavgiften att intäktsförändringar åren efter 2008 ska tillfalla varje kommun.¹⁴

Regeringen såg flera fördelar med den valda metoden för ekonomisk reglering. Enligt regeringen hade metoden inte bara fördelen att reformen inledningsvis blev finansiellt neutral för såväl staten som kommunerna. Eftersom ett ökande avgiftsunderlag uteslutande kommer kommunerna till del, ges kommunerna incitament att stimulera exempelvis bostadsbyggande och andra samhällsnyttiga åtgärder i kommunen för att stärka en positiv utveckling av underlaget för fastighetsavgifterna i kommunen. Metoden hade enligt regeringen dessutom fördelen att vara okomplicerad att införa i det förhållandevis sammansatta system som präglar överföringen av ekonomiska medel mellan staten och den

¹¹ Lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

¹² Prop. 2007/08:27, s. 69 f.

¹³ Prop. 2007/08:27, s. 103 f.

¹⁴ Prop. 2007/08:27, s. 98.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

kommunala sektorn.¹⁵ Incitamentet att stimulera bostadsbyggande har emellertid försvagats sedan fastighetsavgiften infördes, eftersom reglerna för beskattning av nybyggda bostäder har förändrats. Sedan 2013 tar det 15 år från att nybyggda bostäder färdigställs till dess att fastighetsavgift börjar betalas för dessa bostäder.¹⁶

Regeringen uttalade att hur intäktsförändringar på sikt för enskilda kommuner påverkar deras förutsättningar har beröring med systemet för kommunalekonomisk utjämning och skulle komma att prövas i den översyn av utjämningsystemet som regeringen hade aviserat att genomföra.¹⁷ Kommittén som gjorde översynen konstaterade att den kommunala fastighetsavgiftens utformning i någon mening frångår principen om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för landets kommuner.¹⁸ Kommittén avstod dock från fördjupning och förslag i denna del av uppdraget. Man hänvisade till att det fanns behov av att vänta in resultatet från en då nyligen tillsatt utredning om fastighetstaxeringen av bostäder.¹⁹ I propositionen om förändringar av det kommunalekonomiska utjämningsystemet nämns inte fastighetsavgiften.²⁰ Den nämns inte heller i finansutskottets betänkande.²¹ Frågan har såvitt vi känner till inte diskuterats vidare i samband med det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Det framgår inte av regeringens uttalanden, kommittédirektiv eller kommitténs betänkande på vilket sätt fastighetsavgiften har beröring med systemet för kommunalekonomisk utjämning. Vi granskar därför fastighetsavgiften i relation till den sammanlagda utjämnningen och inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen och strukturbidraget.²² Vi bedömer att fördelningen av medel från den kommunala fastighetsavgiften är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar om intäkterna från fastighetsavgiften inte samvarierar med den kommunalekonomiska utjämnningen som helhet. Om det finns en samvariation, positiv eller negativ, innebär det att förhållanden som det utjämnas för i utjämningsystemet också påverkar intäkterna från fastighetsavgiften samtidigt som de redan tagits hand om i utjämningsystemet.

¹⁵ Prop. 2007/08:27, s. 103.

¹⁶ Se bilaga 1.

¹⁷ Prop. 2007/08:27, s. 106.

¹⁸ SOU 2011:39, s. 203.

¹⁹ Ibid, s. 16.

²⁰ Prop. 2010/11:156.

²¹ Bet. 2011/12:FiU7.

²² Se avsnitt 2.2 för en beskrivning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

1.3.3 Delfråga 2: Är fördelningen av de riktade statsbidragen förenlig med målet att kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar?

Riktade statsbidrag syftar i allmänhet till att utveckla viss verksamhet och bidrar samtidigt till dess finansiering. De riktade statsbidragen finansieras liksom andra statliga utgifter med anslag inom olika utgiftsområden på statens budget. Det är regeringen som beslutar om utformningen av de specifika riktade statsbidragen och vilka regler som ska omgärda dem, bland annat vilka principer som ska gälla för tilldelning av bidragsmedel.

Finansutskottet har uppmärksammat att riktade statsbidrag kan vara omständliga att både ansöka om och redovisa och att de i vissa fall kan vara förknippade med en detaljstyrning som inte är ändamålsenlig. Det är enligt utskottet därför angeläget att statsbidragen utformas så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser.²³ Enligt regeringen behöver såväl den ekonomiska styrningen som övrig styrning vara ändamålsenligt utformad och motsvara de behov som både staten och kommunsektorn har. Riksdagen har ställt sig bakom detta.²⁴ Mot denna bakgrund är vår utgångspunkt att riksdagens avsikt är att de riktade bidragen bör utformas så att de i praktiken inte missgynnar vissa grupper av kommuner.

Det är inte självklart hur medlen från riktade statsbidrag bör vara fördelade mellan kommunerna för att de inte ska anses missgynna vissa grupper av kommuner. Vi har utformat två mått som är tänkta att fånga avvikelser från den avsedda fördelningen. Vi bedömer att fördelningen av riktade statsbidrag är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar om avvikelserna inte samvarierar med den kommunalekonomiska utjämningen som helhet. Om det finns en samvariation, positiv eller negativ, skulle det innebära att förhållanden som det utjämnas för i utjämningsystemet också påverkar möjligheten att ta del av riktade statsbidrag.

Eftersom Finansutskottet anser att det är angeläget att statsbidragen utformas så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser undersöker vi särskilt om avvikelserna skiljer sig åt mellan mindre och större kommuner.

De två måtten för att fånga avvikelser från den avsedda fördelningen
Det första måttet utgår från de kommunspecifika bidragsramar som finns för flera av de riktade statsbidragen. Bidragsramen för en kommun är en övre gräns för hur stort bidrag kommunen kan erhålla. Bidragsramarna för ett bidrag baseras på det belopp som totalt ska fördelas mellan kommunerna och andra bidrags-

²³ Bet. 2017/18:FiU8, s. 13.

²⁴ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 25, s. 20, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

mottagare och en fördelningsnyckel. Fördelningsnyckeln har sin grund i syftet med bidraget och kan vara baserad på exempelvis antalet skolbarn, antalet personer som är 80 år eller äldre eller mått som fångar kommunens socioekonomi. Vi betraktar bidragsramarna som ett uttryck för hur statsbidragen är tänkta att fördelas utifrån bidragens syfte. I måttet räknar vi inte med eventuella medel som fördelats utöver bidragsramen.²⁵

Det andra måttet används för statsbidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar. Måttet utgår från ett index, där varje enskilt statsbidrag tilldelas en vikt efter hur mycket medel som fördelas till kommunerna genom det enskilda bidraget. Ett statsbidrag som fördelar mycket medel ges på det sättet en större vikt än ett statsbidrag som fördelar lite medel. Vikten för ett visst statsbidrag är densamma för alla kommuner. Det innebär att en kommun som tar del av alla statsbidrag får ett högre indexvärde än en kommun som tar del av färre statsbidrag, oavsett hur mycket medel dessa två kommuner har erhållit.

Index för riktade statsbidrag

Indexvärdet för kommun i beräknas enligt följande:

$$\text{Indexvärde}_i = 100 \times \sum_{j=1}^n \text{vikt}_j \times d_{ij}$$

där vikt_j är andelen av samtliga bidragsmedel till kommuner som fördelas genom statsbidrag j , d_{ij} är 1 om kommun i tar del av statsbidrag j och 0 om kommun i inte tar del av det, och n är antalet riktade statsbidrag. Summan av vikterna 1 till n är 1.

Fördelen med måttet som utgår från ett index är att även riktade statsbidrag som inte har en bidragsram kan ligga till grund för vår bedömning. Måttet har dock brister som måste beaktas i bedömningen. För det första beaktas inte den verkliga fördelningen av medel. Det beror på att det inte finns en observerbar avsedd fördelning av hur samlade medel ska fördelas mellan kommunerna. För det andra finns det statsbidrag som inte alla kommuner i praktiken kan ta del av. Alla riktade statsbidrag har villkor som den sökande kommunen måste uppfylla för att erhålla statsbidraget. Villkoren kan i praktiken innebära att vissa kommuner inte kan komma i fråga för bidraget. Det gäller till exempel statsbidrag på miljöområdet som förutsätter att det finns till exempel strand eller våtmark i kommunen. Denna grupp av bidrag avser vanligen vart och ett ganska små belopp, med vissa undantag. Statsbidrag som avser större belopp är i allmänhet inte exkluderande på det sättet. De villkor som gäller för större statsbidrag har i flertalet fall snarare att göra med kommunens prioriteringar än med kommunens

²⁵ I ett fåtal fall omfördelas medel som inte förbrukats till kommuner som sökt medel utöver ram. Dessa medel fördelas enligt andra kriterier än bidragsramen.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

objektiva förhållanden. Vi har av det skälet, och av praktiska hänsyn, valt ut de statsbidrag som fördelar minst 100 miljoner kronor, med vissa undantag.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Statistisk analys av uppgifter för kommuner

Granskningen har utförts genom beräkningar och statistisk analys av uppgifter om kommunernas intäkter från fastighetsavgiften och från riktade statsbidrag som i huvudsak avser 2019. Det var när granskningen genomfördes det senaste år som det fanns i stort sett fullständiga uppgifter om riktade statsbidrag (inklusive återbetalningar och återkrav). I analyserna relateras dessa intäkter till avgifter och bidrag i den kommunalekonomiska utjämnningen och till kommunspecifika egenskaper. Analyser har gjorts för samtliga kommuner och grupper av kommuner. År 2020 förändrades systemet för kostnadsutjämning. Vi har därför gjort kompletterande analyser med uppgifter för 2020.

Uppgifter om den kommunala fastighetsavgiften kommer från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som baseras på underlag från Skatteverket. Uppgifter om riktade statsbidrag redovisas i avsnitt 1.4.2. Uppgifter om den kommunalekonomiska utjämnningen kommer från SCB, liksom övrig statistik på kommunnivå. Uppgifter om implicitprisindex för kommunal konsumtion kommer från Konjunkturinstitutet. Kommungruppsindelningen har tagits fram av SKR.

1.4.2 Urval av riktade statsbidrag

Det finns inte en entydig definition av riktade statsbidrag. Vi har definierat riktade statsbidrag till kommunerna som de bidrag staten betalar ut till kommuner som inte redovisas på utgiftsområde 25 och som regeringen inte har klassificerat som kostnadsersättningar. Vi har inte inkluderat stöd som betalas till kommunen i rollen som arbetsgivare, till exempel lönebidrag och nystartsjobb.

Vi har utifrån regeringens sammanställning över riktade statsbidrag²⁶ identifierat vilka statsbidrag som översteg 100 miljoner kronor i utfall till kommunsektorn för 2019. Vi har även identifierat några riktade statsbidrag som inte finns med i regeringens sammanställning genom att jämföra den med den kartläggning som Statskontoret har gjort av samtliga statsbidrag till kommunsektorn och genom att gå igenom anslagsredovisningen i årsredovisningarna för 2019 för de myndigheter vi har varit i kontakt med. Vi har tagit med sju statsbidrag som fördelar mindre än 100 miljoner kronor. Tre av dem har bidragsramar. Det är därför, ur bedömningsynpunkt, oproblemiskt att de ingår i underlaget. Fyra av dem har däremot inte bidragsramar. Vi har valt att ändå låta dem ingå i

²⁶ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 25, bilaga 1.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

underlaget, eftersom vi bedömer att de inte är exkluderande på det sätt som kan vara fallet för somliga mindre statsbidrag.²⁷

Vi har begärt uppgifter från de utbetalande myndigheterna, eller i vissa fall annan myndighet, om fördelningen mellan kommunerna (eventuella bidragsramar, utbetalningar, återbetalningar och återkrav). Myndigheterna är Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kulturrådet, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skolverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och Trafikverket. Vi har även fått uppgifter från SKR, som har fördelat ett av bidragen. Vissa riktade statsbidrag fördelas av länsstyrelserna men vi har inte begärt in uppgifter från dem. Med kommun avser vi kommunkoncern. Där ingår utöver kommunen även kommunala bolag och kommunalförbund. I enstaka fall har vi bristfällig information om utbetalningar till kommunala bolag. I de fall ett kommunalförbund har erhållit bidrag har vi antagit att samtliga kommuner som är medlemmar i förbundet har tagit del av bidraget.²⁸

Myndigheternas benämning och indelning av statsbidragen överensstämmer inte i alla delar med regeringens. En lista på de statsbidrag som ingår i granskningen finns i bilaga 2. Den följer i stort sett myndigheternas benämning och indelning av statsbidragen. 41 riktade statsbidrag ingår i granskningen, varav 18 har kommunspecifika bidragsramar.

Det är inte alltid klart vad som är att betrakta som en kommunspecifik bidragsram. I ett fall finns det en angiven fördelningsnyckel, men det framgår inte hur stort belopp respektive kommun kan erhålla. Vi har inte beräknat vad det motsvarar för bidragsramar, utan behandlar statsbidraget som om det inte hade ramar. I ett annat fall finns det kommunspecifika ramor, men de omfattas liksom utbetalningarna av försvarssekretess. Utbetalningen till kommunerna samredovisas av utbetalande myndighet med ett annat statsbidrag som också har kommunspecifika bidragsramar. Vi redovisar dessa två bidrag som ett bidrag, utan kommunspecifika bidragsramar.

1.4.3 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Anna Brink (projektledare), Helena Knutsson och Hedvig García-Fraile Wurnell (praktikant). Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och ett utkast till rapport: Matz Dahlberg, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, och Anders Lidström, professor i statsvetenskap vid Umeå universitet. Företrädare för regeringen (Finansdepartementet) och SKR har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

²⁷ Se bilaga 2.

²⁸ Se bilaga 2.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en översikt av kommunernas intäkter med särskilt fokus på den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag samt en redovisning av den kommungruppsindelning som används i rapporten. I kapitel 3 och 4 besvaras de två delfrågorna. I kapitel 5 redovisas våra slutsatser och rekommendationer.

Rapporten har 4 bilagor. I bilaga 1 redogörs för några förändrade regler för den kommunala fastighetsavgiften. I bilaga 2 finns en sammanställning av de riktade statsbidrag som ingår i granskningen. Bilaga 3 och 4 är beräkningsbilagor.

2 Fastighetsavgiften och riktade statsbidrag – två kommunala intäktskällor

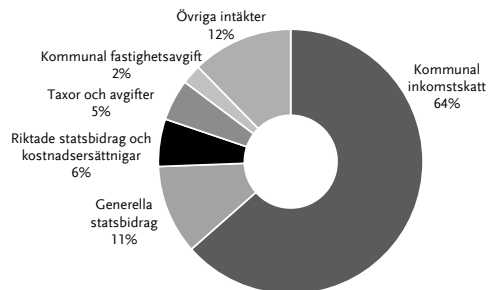
Omkring en femtedel av kommunernas intäkter utgörs av statlig finansiering i form av generella statsbidrag, kommunal fastighetsavgift och riktade statsbidrag. De generella statsbidragen fördelas främst genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kommunal fastighetsavgift betalas av ägare till bostadsfastigheter, och staten fördelar därefter medlen mellan kommunerna. Riktade statsbidrag är frivilliga för kommunerna att söka och finns inom de flesta av utgiftsområdena på statens budget.

2.1 Kommunernas intäkter

2.1.1 Den statliga finansieringen utgör en femtedel av kommunernas intäkter

Den kommunala verksamheten finansieras till största del av den kommunala inkomstskatten, se figur 1. Staten bidrar emellertid till finansieringen på flera sätt. Det sker i form av såväl generella statsbidrag som riktade statsbidrag och kostnadsersättningar. Även den kommunala fastighetsavgiften bidrar till statens finansiering av kommunerna. Den statliga finansieringen utgjorde 2019 sammantaget en femtedel av kommunernas intäkter.

Figur 1 Kommunernas intäkter 2019, procent



Anm.: I övriga intäkter ingår bland annat hyror och arrenden, försäljning av verksamhet samt finansiella intäkter.

Källor: SCB samt egna beräkningar.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

2.1.2 Den statliga finansieringen har olika syften

De olika formerna av statsbidrag och den kommunala fastighetsavgiften har olika syften och är tänkta att förstärka kommunernas ekonomi på olika sätt.

Generella statsbidrag fördelas främst via det kommunalekonomiska utjämningsystemet, som syftar till att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna oberoende av skillnader i skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.²⁹ Generella statsbidrag är ett allmänt finansiellt stöd och får användas på det sätt som kommunen föredrar.³⁰

Riktade statsbidrag är avsedda för en viss insats eller visst ändamål och får inte användas till annat. Det är frivilligt för kommunerna att ansöka om eller ta emot riktade statsbidrag.³¹

Kostnadsersättningar ska ersätta specifika kostnader som kommunerna har haft på grund av en statligt beslutad skyldighet. Skyldigheten gäller oavsett om kommunerna får någon ersättning eller inte.³²

Den kommunala fastighetsavgiften är en statlig skatt som fördelas mellan kommunerna.³³ Intäkterna från fastighetsavgiften är en allmän intäktförstärkning och får därmed användas på samma sätt som generella statsbidrag.

2.2 Generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning

2.2.1 Generella statsbidrag fördelas främst via det kommunalekonomiska utjämningsystemet

I det kommunala utjämningsystemet fördelas generella statsbidrag till kommunerna och regionerna men medel omfördelas också mellan kommunerna och mellan regionerna. Utjämningsystemet består av fem delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och ett regleringsbidrag eller en regleringsavgift.³⁴ I praktiken består utjämningsystemet av två utjämningsystem, ett för kommunerna och ett för regionerna. De fem ingående delarna är desamma.³⁵ I det följande nämner vi enbart kommunerna.

²⁹ Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 25, bet. 2015/16:FIU3, rskr. 2015/16:105.

³⁰ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020, 2021*, s. 31.

³¹ *Ibid.*, s. 32.

³² *Ibid.*

³³ Prop. 2007/08:27.

³⁴ Den kommunalekonomiska utjämningen regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

³⁵ Prop. 2019/20:11, s. 9.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Inkomstutjämningen syftar till att utjämna för skillnader i skattekraft mellan kommuner. Utjämningen utgår från skillnaden mellan kommunens skatteunderlag och 115 procent av medelskattekräften i landet. Medelskattekräften utgörs av den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten per invånare i landet. De kommuner som har en skattekraft som är lägre än 115 procent av medelskattekräften får ett inkomstutjämningsbidrag. De kommuner som har en skattekraft som är högre än 115 procent av medelskattekräften får i stället betala en inkomstutjämningsavgift. Storleken på bidraget eller avgiften bestäms genom att bidrags- respektive avgiftsunderlaget multipliceras med en länsvis skattesats.^{36 37}

Inkomstutjämningen är långtgående men inte fullständig för att inte verka tillväxthämmande.³⁸ De kommuner som mottar ett bidrag kompenseras för 95 procent av skillnaden mellan medelskattekräften i riket och den egna skattekräften justerat för huvudmannaskapsförändringar (skatteväxlingar) mellan kommuner och regioner. De kommuner vars skattekraft överstiger medelskattekräften i riket betalar en avgift motsvarande 85 procent av den överskjutande delen justerat för skatteväxlingen.³⁹

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna för strukturella och opåverkbara kostnadsskillnader mellan kommuner. Skillnaderna kan bero på att det finns olika behov av kommunal service eller på skillnader i kostnaden att producera service. Kostnadsutjämningen består av ett antal delmodeller för olika verksamheter och kostnadslag. I varje delmodell beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för respektive kommun. De beräknade standardkostnaderna summeras till en strukturkostnad per kommun. De kommuner som har en strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett kostnadsutjämningsbidrag som utgörs av mellanskillnaden. De kommuner som har en strukturkostnad som understiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får betala en kostnadsutjämningsavgift.⁴⁰ Kostnadsutjämningen ska bara omfatta obligatorisk verksamhet.⁴¹

Systemet för kostnadsutjämning förändrades 2020. Förändringen innebar att den grundläggande uppbyggnaden av systemet och de flesta delmodellerna i huvudsak bibehölls, men att vissa förändringar och genomgående uppdateringar

³⁶ Den länsvisa skattesatsen består av tre delar: medelskattesatsen 2003, en korrigering för skatteväxlingar mellan kommunerna och regionerna i ett län till följd av verksamhetsöverföringar samt en faktor för kompensationsgraden i utjämningen.

³⁷ Prop. 2019/20:11, s. 9 f.

³⁸ Se Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, 2019.

³⁹ SCB, *Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2019*, 2019.

⁴⁰ Prop. 2019/20:11, s. 10.

⁴¹ Prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FIU7, rskr. 2004/05:13.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

genomfördes för att systemet i högre grad ska beakta strukturella behovs- och kostnadsskillnader.⁴²

Strukturbidrag utgår till vissa kommuner som kompensation för tidigare tillägg i vissa av de delmodeller som inte längre ingår i kostnadsutjämnningen eller för stora intäktsminskningar till följd av förändringar av utjämnningssystemet.⁴³

Införandebidrag avser att mildra de negativa effekterna vid större förändringar i utjämnningssystemet genom att åstadkomma en gradvis anpassning till nya bidrags- och avgiftsnivåer.⁴⁴ 2019 utgick inga införandebidrag till kommunerna.

Regleringsbidraget eller regleringsavgiften är skillnaden mellan de av riksdagen anvisade medlen på anslaget för kommunalekonomisk utjämning och ovanstående fyra delar och fördelas till samtliga kommuner med ett enhetligt belopp per invånare.⁴⁵

2.2.2 Staten finansierar 83 procent av utjämningsbidragen

År 2019 uppgick statens anslag för kommunalekonomisk utjämning till kommunerna till 78,6 miljarder kronor, se figur 2.⁴⁶ Figuren visar även storleken på bidragen och avgifterna inom utjämnningssystemet. Bidragen uppgick 2019 till 94,2 miljarder kronor och avgifterna till 15,6 miljarder kronor. Staten har ingen del i finansieringen av kostnadsutjämnningen. Den finansieras mellan kommunerna.

⁴² Prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41.

⁴³ Prop. 2019/20:11, s. 12.

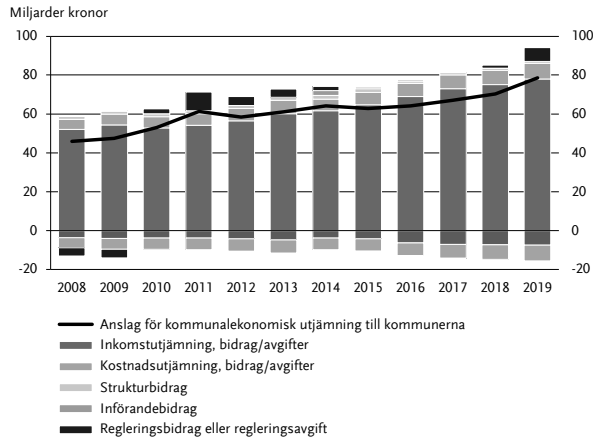
⁴⁴ SOU 2018:74, s. 94.

⁴⁵ SCB, *Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2019*, 2019.

⁴⁶ Skr. 2019/20:101.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 2 Kommunalekonomisk utjämning 2008–2019, miljarder kronor



Anm.: Positiva belopp avser bidrag, negativa belopp avser avgifter.

Källa: SCB.

2.2.3 Kommunal fastighetsavgift betalas för bostäder

Kommunal fastighetsavgift betalas av ägare till bostadsfastigheter. De vanligaste bostadsfastigheterna är småhus och hyreshus (flerfamiljshus med bostadsrätter eller hyresrätter). Avgiften är lägre per lägenhet i hyreshus än för småhus. Den kommunala avgiften var vid införandet 6 000 kronor för småhus, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet, och 1 200 kronor per lägenhet i hyreshus, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet för hyreshus. Fastighetsavgiften för hyreshus sänktes 2013 (se bilaga 1). Den maximala fastighetsavgiften benämns ofta takbelopp.

Fastighetsavgiftens takbelopp är indexerat och räknas varje år om med förändringen av inkomstbasbeloppet.⁴⁷ År 2019 uppgick den till 8 049 kronor för småhus och 1 377 kronor för lägenhet i hyreshus. Ingen fastighetsavgift tas ut för nybyggda bostäder. Byggnader som innehåller bostäder är befriade från fastighetsavgift de 15 första åren efter värdeåret (vanligen det år då byggnaden färdigställs). Detta gäller för byggnader med värdeår 2012 eller senare. För byggnader med tidigare värdeår gäller mindre generösa regler (se bilaga 1).

⁴⁷ Lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

2.2.4 Staten fördelar medlen från den kommunala fastighetsavgiften mellan kommunerna

Staten fördelar medlen från den kommunala fastighetsavgiften mellan kommunerna. År 2008 fick varje kommun 1 315 kronor per invånare.⁴⁸ Från 2009 får varje kommun årligen en intäkt som uppgår till 2008 års belopp samt förändringen av de sammanlagda fastighetsavgifterna sedan 2008 för de fastigheter som är belägna i kommunen.⁴⁹

Beloppet 1 315 kronor per invånare baserades på en prognos för fastighetsavgiften för 2008.⁵⁰ Utfallet blev 390 miljoner kronor högre än prognosen.⁵¹ Detta belopp fördelas inte mellan kommunerna utan tillfaller staten varje år.

Likvidmässigt kommer de årliga intäktsförändringarna från fastighetsavgiften kommunerna till del med eftersläpning. Det beror på att fastighetsavgifterna fastställs av Skatteverket först i slutet av året efter beskattningsåret. Reglerna innebär att utbetalningen 2019 uppgick till samma belopp som utbetalningen 2018 justerat med intäktsförändringen mellan 2016 och 2017.⁵² I kommunernas årsredovisning ska dock en prognos av intäkten redovisas.⁵³

Kommunernas intäkter från fastighetsavgiften uppgick 2019 till 18,5 miljarder kronor, se figur 3. Mellan 2008 och 2019 har kommunernas intäkter från fastighetsavgiften ökat med 6,4 miljarder kronor. Det innebär att 2019 fördelades 6,4 miljarder kronor mellan kommunerna enligt regeln att intäktsförändringarna sedan 2008 tillfaller den kommun där fastigheten är belägen.

⁴⁸ Lagen (2007:1413) om utbetalning till kommuner av fastighetsavgiftsmedel 2008–2010 och prop. 2007/08:27.

⁴⁹ Prop. 2007/08:27, s. 101 ff.

⁵⁰ Ibid, s. 102.

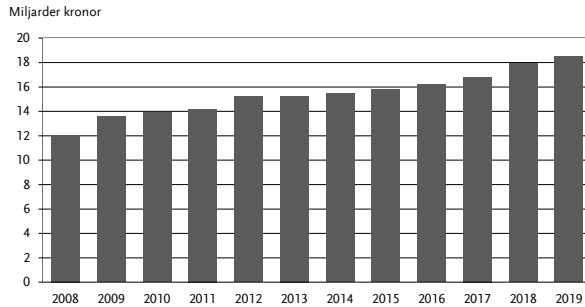
⁵¹ Ekonomistyrningsverket, *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*, 2014.

⁵² Enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. har en kommun rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

⁵³ Kommunerna rekommenderas av Rådet för kommunal redovisning att redovisa en beräkning av intäkten, periodiserat till det år den hänförs sig. Rådet för kommunal redovisning, *Rekommendation R2 Intäkter*, november 2019.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 3 Kommunernas intäkter från den kommunala fastighetsavgiften 2008–2019, miljarder kronor



Källa: SKR.

2.3 Riktade statsbidrag

2.3.1 Riktade statsbidrag hanteras av statliga myndigheter

Reglerna för de riktade statsbidragen framgår av antingen förordning, regleringsbrev till myndighet, uppdrag till myndighet eller överenskommelse mellan staten och SKR. Reglerna omfattar vanligen bestämmelser om vem som får söka eller rekvidera bidraget, vad bidragsmedlen ska användas till, storleken på bidraget, redovisning eller återrapportering samt återbetalning och återkrav.

Bidragen hanteras av statliga myndigheter eller av SKR. Hanteringen innebär i normalfallet att myndigheten beräknar eventuella bidragsramar, informerar om bidraget, vanligen på myndighetens webbplats, tar emot och prövar ansökningar (om ansökan krävs), betalar ut bidragsmedel efter ansökan eller rekvisition, tar emot redovisningar av hur medlen använts, tar emot återbetalningar och beslutar om eventuella återkrav.

I myndighetens årsredovisning redovisas i vilken utsträckning anslagsmedlen för bidragen förbrukats. Myndigheten kan även ha uppdrag att lämna en mer detaljerad redovisning till regeringen om hur bidraget har använts.

2.3.2 Skillnader i statsbidrag mellan olika statistikällor

Enligt Statskontoret uppgick de riktade statsbidragen till kommunerna till i genomsnitt 24 miljarder kronor per år 2015–2019, se figur 4. Statskontoret har kartlagt generella statsbidrag, riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till

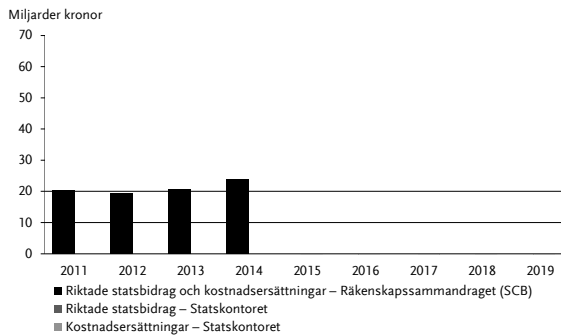
STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

kommunsektorn från och med 2015.⁵⁴ Kartläggningarna baseras på uppgifter från ESV över utbetalda medel till kommunsektorn från olika anslag på statens budget med avdrag för eventuella återbetalningar från kommunsektorn.⁵⁵

De riktade statsbidragen och kostnadsersättningar till kommunerna uppgick sammantaget till betydligt högre belopp 2015–2019 än åren dessförinnan, se figur 4. Källan till den längre tidsserien i figur 4 är Räkenskapsammandraget för kommuner, som samlas in av SCB och kommer från kommunernas bokslut. Där samredovisas riktade statsbidrag och kostnadsersättningar. Vi har därför inga längre tidsserier för riktade statsbidrag.

Beloppen i Statskontorets kartläggningar skiljer sig från beloppen i räkenskapsammandraget, se figur 4. Det beror bland annat på att det inte finns en entydig definition av riktade statsbidrag. Exempelvis kan ett statsbidrag som klassas som riktat av Statskontoret klassas som generellt i räkenskapsammandraget.⁵⁶ En annan skillnad är att Statskontorets uppgifter är redovisade kassamässigt (statens utbetalningar) medan uppgifterna i räkenskapsammandraget är redovisade periodiserat (kommunernas intäkter).

Figur 4 Riktade statsbidrag och kostnadsersättningar 2011–2019, miljarder kronor



Källor: SCB, Statskontoret samt egna beräkningar.

⁵⁴ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018, 2019*; Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019, 2020*; Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020, 2021*.

⁵⁵ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020, 2021*, samt e-post från Statskontoret 2021-05-17.

⁵⁶ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020, 2021*, klassar ett statsbidrag som generellt om det redovisas på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i statens budget. Enligt Rådet för kommunal redovisning, Rekommendation R2 Intäkter, november 2019, ska kommuner redovisa ett statsbidrag som generellt om bidraget har vaga villkor och saknar krav på återrapportering eller återbetalning.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

2.3.3 Riktade statsbidrag inom många områden men mest till utbildning

År 2019 betalade staten ut 28 miljarder kronor i riktade statsbidrag till kommunerna, enligt Statskontorets kartläggning.⁵⁷ Medlen fördelades på 136 olika statsbidrag.⁵⁸ Det fanns bidrag inom de flesta av utgiftsområdena på statens budget, se figur 5.

Mest medel betalades ut för bidrag inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (63 procent av de samlade utbetalningarna). Några av de större bidragen avser höjda löner för lärare och förskolelärare, stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och stöd till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.⁵⁹

Stora utbetalningar av bidragsmedel gjordes även inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv (16 procent). Det mesta av medlen på området avser stöd som kommuner fick i rollen som arbetsgivare, till exempel lönebidrag och stöd för nystartsjobb.⁶⁰

Förhållandevis mycket medel (5 procent) betalades ut för bidrag inom utgiftsområde 9 Sjukvård, hälsovård och omsorg. Några av de större bidragen till kommuner avser förstärkning av äldreomsorgen och stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården.⁶¹

Förhållandevis mycket medel betalades också ut för bidrag inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (5 procent), där några av de stora bidragen till kommuner avser stadsmiljöavtal och investeringar i regional plan.⁶²

⁵⁷ E-post från Statskontoret, 2021-05-19.

⁵⁸ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019, 2020*, s. 32–33.

⁵⁹ *Ibid.*, tabell 4.5.

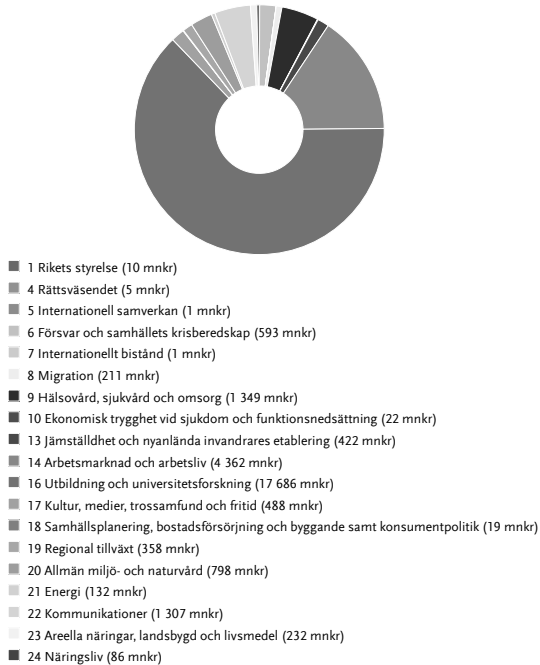
⁶⁰ E-post från Statskontoret, 2021-05-17.

⁶¹ Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019, 2020*, tabell 4.5.

⁶² *Ibid.*

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Figur 5 Riktade statsbidrag fördelade per utgiftsområde 2019, belopp inom parentes



Källa: Statskontoret.

2.4 Kommungruppsindelning

Vi har gjort flera analyser där vi delar in kommunerna i grupper. För denna indelning har vi använt SKR:s kommungruppsindelning där kommunerna grupperats utifrån kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster.⁶³ Kommungruppsindelningen består av nio undergrupper fördelat på tre huvudgrupper, se faktaruta och figur 6.

⁶³ SKR, "Kommungruppsindelning", hämtad 2021-09-27.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Kommungruppsindelning

A. Storstäder och storstadsnära kommuner (46 kommuner).

Det finns två undergrupper:

- A1. Storstäder (3 kommuner): kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.
- A2. Pendlingskommun nära storstad (43 kommuner): kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

B. Större städer och kommuner nära större stad (108 kommuner).

Det finns tre undergrupper:

- B3. Större stad (21 kommuner): kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.
- B4. Pendlingskommun nära större stad (52 kommuner): kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.
- B5. Lågpendlingskommun (35 kommuner): kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

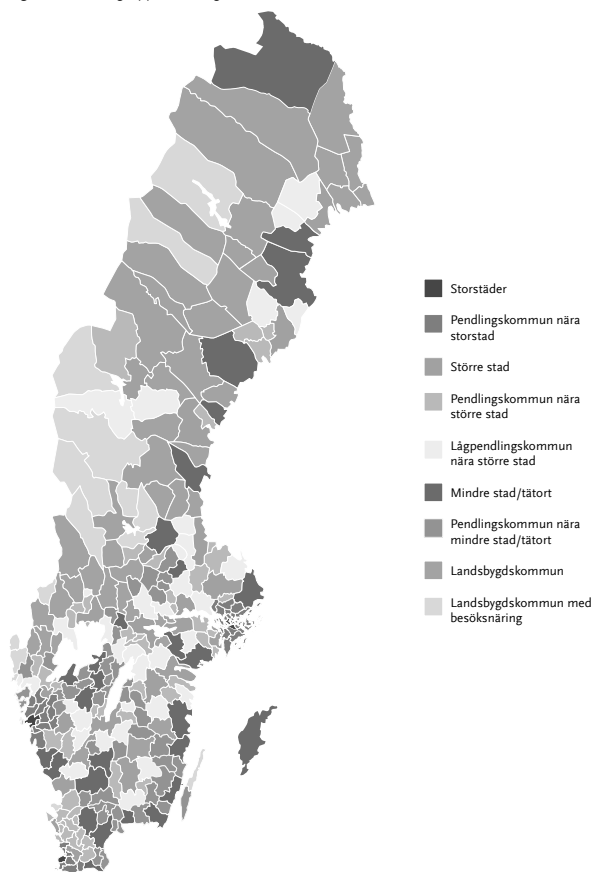
C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (136 kommuner).

Det finns fyra undergrupper:

- C6. Mindre stad/tätort (29 kommuner): kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.
- C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort (52 kommuner): kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.
- C8. Landsbygdskommun (40 kommuner): kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).
- C9. Landsbygdskommun med besöksnäring (15 kommuner): landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, det vill säga antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/hotell/restaurang i förhållande till invånarantalet.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Figur 6 Kommungrupperindelning



Källa: SKR.

3 Fördelningen av medel från fastighetsavgiften mellan kommunerna

Det finns stora skillnader mellan kommunerna i intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Trots det bedömer vi att fördelningen av dessa intäkter till övervägande del är förenlig med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det beror på att intäkterna från fastighetsavgiften enbart till liten del samvarierar med den kommunalekonomiska utjämningen. Det finns dock strukturella förutsättningar som det utjämnas för som dessutom påverkar intäkterna från fastighetsavgiften. Kommuner med högre intäkter från fastighetsavgiften har i genomsnitt lägre skattekraft och lägre strukturkostnader jämfört med andra kommuner.

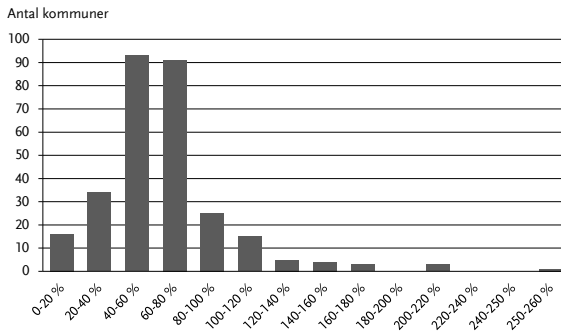
3.1 Fördelningen av intäkter från fastighetsavgiften

3.1.1 Intäkterna har ökat i alla kommuner men skillnaderna är stora. Sedan fastighetsavgiften infördes 2008 har kommunernas intäkter från avgiften ökat med 53 procent i nominella termer. Skillnaderna är stora mellan kommunerna. Intäktsökningen varierar mellan 10 procent och 250 procent, se figur 7. Intäkterna har i nominella termer ökat i samtliga kommuner, men i 31 kommuner (11 procent) har intäkterna minskat realt.⁶⁴

⁶⁴ Reala intäkter har beräknats med implicitprisindex för kommunal konsumtion.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Figur 7 Procentuell förändring av kommunernas nominella intäkter från fastighetsavgiften 2008–2019



Källor: SKR och egna beräkningar.

3.1.2 Stora skillnader i intäkt per invånare

När fastighetsavgiften infördes fördelades intäkterna mellan kommunerna med 1 315 kronor per invånare. År 2019 hade intäkterna per invånare ökat med 38 procent i genomsnitt, till 1 811 kronor.⁶⁵

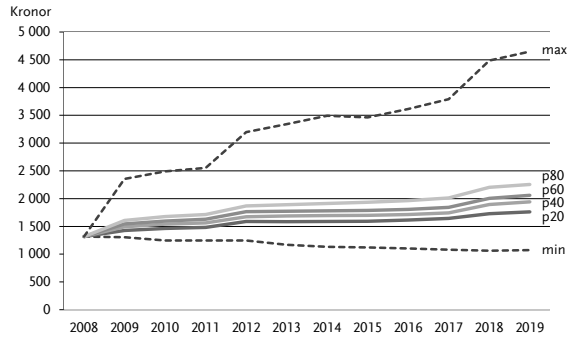
Även skillnaderna i intäkt per invånare är stora mellan kommunerna. Intäkterna per invånare 2019 varierade mellan 1 075 kronor och 4 648 kronor, se figur 8. I figuren beskrivs också fördelningen med percentiler. En femtedel av kommunerna har intäkter per invånare som är lägre än p20 (kvintilgrupp 1), en femtedel av kommunerna har intäkter per invånare mellan p20 och p40 (kvintilgrupp 2) och så vidare. Skillnaden mellan de lägsta och de högsta intäkterna per invånare är störst inom den nedersta och inom den översta kvintilgruppen.

Skillnaderna i intäkt per invånare har ökat med tiden. Det är en naturlig följd av systemets konstruktion, eftersom förändringar av fastighetsavgiften sedan 2008 tillfaller den kommun där fastigheten är belägen. Detta utvecklas närmare i avsnitt 3.2.

⁶⁵ Under samma period ökade implicitprisindex för kommunal konsumtion med 35 procent. Reala intäkter per invånare ökade därmed med 2 procent.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 8 Kommunernas nominella intäkter från fastighetsavgiften 2008–2019, kronor per invånare



Källor: SKR, SCB och egna beräkningar.

Intäkterna per invånare har i nominella termer minskat i tre kommuner: Sundbyberg, Solna och Stockholm. Det beror på att intäkterna från fastighetsavgifterna i dessa kommuner har ökat förhållandevis lite samtidigt som befolkningstillväxten har varit hög. I 60 kommuner (21 procent) har intäkterna per invånare minskat reallt.⁶⁶

De kommuner som hade lägst intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019 hör framför allt till kommungrupperna storstäder, pendlingskommun nära storstad, större städer och landsbygdskommuner, dock inte med besöksnäring.

De kommuner som hade högst intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019 hör framför allt till kommungrupperna landsbygdskommuner med besöksnäring och pendlingskommuner nära större eller mindre stad.

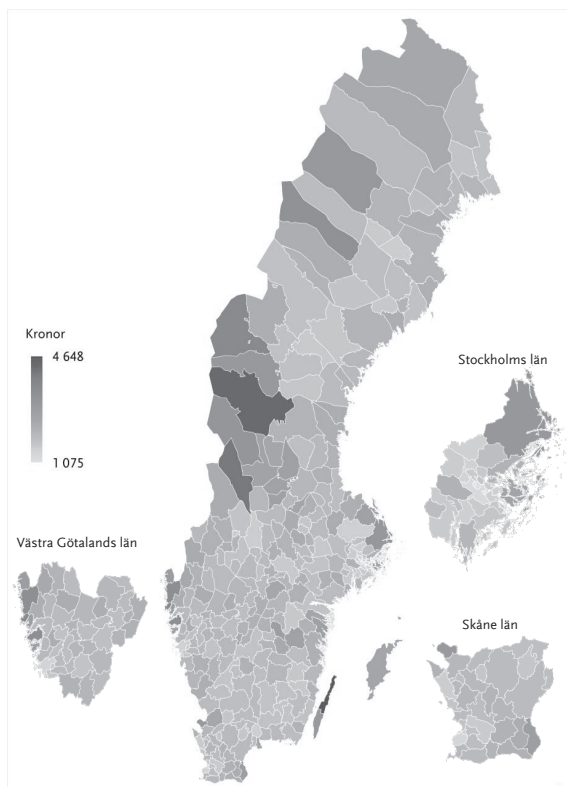
Den geografiska fördelningen av intäkterna från fastighetsavgiften per invånare visas i figur 9.⁶⁷

⁶⁶ Reala intäkter per invånare har beräknats med implicitprisindex för kommunal konsumtion.

⁶⁷ Fastighetsavgiften per invånare per undergrupp i kommungruppsindelningen redovisas i bilaga 3.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Figur 9 Kommunernas intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019



Källor: SKR, SCB och egna beräkningar.
Använder Bing © GeoNames, Microsoft, TomTom.

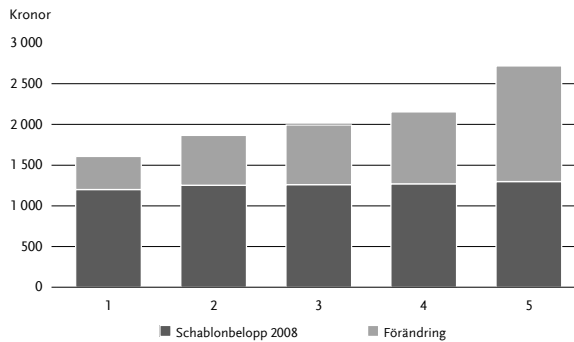
3.2 Faktorer som påverkar intäkterna från fastighetsavgift

De viktigaste faktorerna som har påverkat intäkterna från fastighetsavgiften är antalet småhus vid fastighetsavgiftens införande 2008 samt förändringen av taxeringsvärden och takbelopp sedan 2008.

3.2.1 Kommuner med höga intäkter från fastighetsavgiften har många småhus

En kommuns intäkter från fastighetsavgiften kan delas upp i två delar: 2008 års schablonbelopp och förändringen av de sammanlagda fastighetsavgifterna sedan 2008. Kommuner med höga intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019 hade i genomsnitt en betydligt större ökning av de sammanlagda fastighetsavgifterna per invånare jämfört med kommuner med låga intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Det framgår av figur 10 där kommunerna är indelade i kvintilgrupper.

Figur 10 Kommunernas intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019, per kvintilgrupp



Anm.: I varje kvintilgrupp ingår 58 kommuner. Indelningen är gjort utifrån ranking av intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019.

Källor: SKR, SCB och egna beräkningar.

Förändringen av de sammanlagda fastighetsavgifterna sedan 2008 bestäms av:

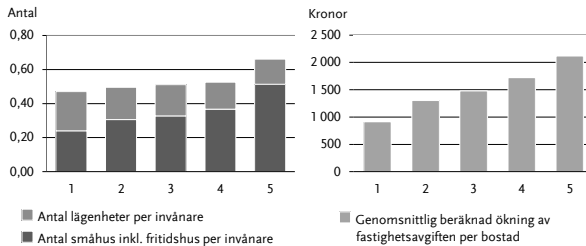
- antal bostäder som fanns 2008 och hur den genomsnittliga fastighetsavgiften på dem har förändrats
- antal bostäder som har tillkommit sedan 2008 och den genomsnittliga fastighetsavgiften på dem.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

År 2019 betalades ingen fastighetsavgift för bostäder som färdigställdes 2012 eller senare. För bostäder som färdigställdes 2009–2011 betalades halv fastighetsavgift.⁶⁸ Därmed är bostadsbeståndet 2008 avgörande för kommunernas intäkter från fastighetsavgiften 2019.⁶⁹

Kommuner med höga intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019 hade i genomsnitt fler bostäder 2008 per invånare 2019 jämfört med kommuner med låga intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Mer specifikt var det antalet småhus (inklusive fritidshus) per invånare som var högre medan antalet lägenheter per invånare var lägre, se vänster panel i figur 11. I den högra panelen i figuren framgår också att ökningen av den genomsnittliga fastighetsavgiften per bostad var högre i kommuner med höga intäkter från fastighetsavgiften per invånare jämfört med kommuner med låga intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Detta kan delvis förklaras av förhållandet mellan småhus (inklusive fritidshus) och lägenheter. Fastighetsavgiften på småhus är betydligt högre än på lägenheter. Takbeloppet ökade 2008–2019 med 2 049 kronor för småhus och 177 kronor för lägenheter. Fastighetsavgiften på småhus har därmed beloppsmässigt kunnat öka mer än fastighetsavgiften på lägenheter.

Figur 11 Antal bostäder 2008 (vänster) och beräknad genomsnittlig ökning av fastighetsavgiften per bostad (höger), per kvintilgrupp



Anm.: I varje kvintilgrupp ingår 58 kommuner. Indelningen är gjort utifrån ranking av intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Den beräknade genomsnittliga ökningen av fastighetsavgiften per bostad utgår från approximationen att ingen fastighetsavgift betalades 2019 för bostäder som färdigställdes efter 2008.

Källor: SKR, SCB och egna beräkningar.

⁶⁸ Se bilaga 1.

⁶⁹ En dekomponering av fastighetsavgiften per invånare finns i bilaga 3.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

3.2.2 Takbeloppet för fastighetsavgiften påverkar intäkterna i kommuner med höga taxeringsvärden

En regressionsanalys bekräftar att kommunernas intäkter från fastighetsavgiften per invånare i genomsnitt påverkas av antalet bostäder per invånare, fördelningen mellan småhus (inklusive fritidshus) och lägenheter och utvecklingen av taxeringsvärdena sedan 2008.

Analysen visar att intäkterna från fastighetsavgiften per invånare även påverkas av nivån på taxeringsvärdena 2008. Ju högre taxeringsvärden 2008, desto lägre intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019. Det beror på att takbeloppet för fastighetsavgiften begränsar kommunernas intäkter för bostäder med höga taxeringsvärden. Intäkterna från dessa bostäder ökar som mest med utvecklingen av takbeloppet. Under perioden 2008–2019 ökade takbeloppet med 34 procent för småhus och 15 procent för lägenheter. De genomsnittliga taxeringsvärdena ökade mer än så i nästan alla kommuner.⁷⁰

Regressionsanalyser visar att i huvudgruppen storstäder och storstadsnära kommuner och i undergruppen större städer finns det inget samband mellan förändringar av taxeringsvärden och fastighetsavgiften per invånare. I dessa kommuner betalas takbeloppet för en stor andel bostäder. Vi har inte tagit fram uppgifter på hur stor denna andel är, men 2008 var den genomsnittliga avgiften i huvudgruppen storstäder och storstadsnära kommuner 87 procent av takbeloppet. I undergruppen större städer var andelen 77 procent.⁷¹ Dessa andelar har rimligen ökat sedan dess, eftersom taxeringsvärdena har ökat betydligt mer än takbeloppet.

I övriga undergrupper bidrar förändrade taxeringsvärden däremot till att förklara intäkterna från fastighetsavgiften per invånare. Kommuner med större öknings av taxeringsvärden har högre intäkter från fastighetsavgiften per invånare än kommuner med mindre öknings, allt annat lika.

3.3 Intäkter från fastighetsavgiften och kommunalekonomisk utjämning²

Det finns ett puckelformat samband mellan kommunernas intäkter från fastighetsavgiften och den kommunalekonomiska utjämningen. Sambandet är storleksmässigt av liten betydelse. Intäkterna från fastighetsavgiften samvarierar positivt med inkomstutjämningen och strukturbidraget men negativt med kostnadsutjämningen.

⁷⁰ Takbeloppet räknas varje år om med förändringen av inkomstbasbeloppet, som ökade med 34 procent mellan 2008 och 2019. Anledningen till att takbeloppet för lägenheter enbart ökade med 15 procent är att fastighetsavgiften för hyres- och bostadsrätter sänktes 2013, se bilaga 1.

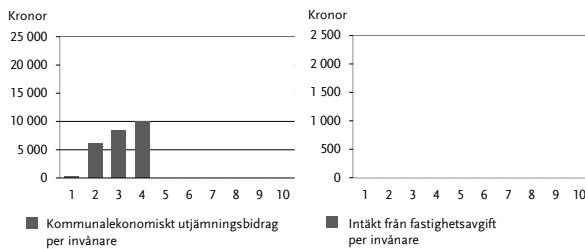
⁷¹ Uppgifterna är hämtade från ESV, *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*, 2014.

⁷² Avsnittet baseras på uppgifter för 2019. Kompletterande regressionsanalyser av uppgifter för 2020 visar genomgående liknande resultat. Dessa resultat redovisas inte i rapporten. Systemet för kostnadsutjämning förändrades 2020. Detta kommenteras särskilt i avsnitt 3.3.3.

3.3.1 Puckelformat samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och den kommunalekonomiska utjämningen

Det finns ett samband mellan kommunernas intäkter från fastighetsavgiften och avgifter och bidrag i den kommunalekonomiska utjämningen. (I det följande använder vi termen bidrag för både avgifter och bidrag. En avgift kan betraktas som ett negativt bidrag.) Sambandet är dock inte tydligt positivt eller negativt, utan är snarast puckelformat. Det framgår av den högra panelen i figur 12, där kommunerna är uppdelade i tio lika stora grupper (decilgrupper), efter deras storlek på utjämningsbidrag. Intäkterna från fastighetsavgiften är i genomsnitt som lägst i både den nedre och den övre delen av bidragsfördelningen. Den femtedel av kommunerna som hade lägst intäkter från fastighetsavgiften per invånare är kraftigt överrepresenterad i både decilgrupp 1 och decilgrupp 10. Högst genomsnittliga intäkter från fastighetsavgiften har kommunerna i mitten av bidragsfördelningen. Den genomsnittliga skillnaden är störst mellan decilgrupp 1 och decilgrupp 6 och uppgår till 366 kronor per invånare. Det är enbart en liten del av de skillnader som finns mellan kommunerna i intäkter från fastighetsavgiften per invånare som återspeglas i skillnaderna mellan decilgrupperna.⁷³

Figur 12 Kommunalekonomiskt utjämningsbidrag och kommunernas intäkter från fastighetsavgiften per invånare 2019, genomsnitt per decilgrupp



Anm.: I varje decilgrupp ingår 29 kommuner. Indelningen är gjord utifrån ranking av kommunernas avgifter eller bidrag i den kommunalekonomiska utjämningen. Ovägda genomsnitt. Källor: SCB, SKR och egna beräkningar.

⁷³ Detta framgår av regressionernas justerade R2-värde, som är lågt.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

En regressionsanalys bekräftar att sambandet mellan intäkterna från fastighetsavgiften och utjämningsbidrag är puckelformat. Det finns ett positivt samband mellan intäkterna från fastighetsavgiften och utjämningsbidraget i en stor del av bidragsfördelningen, men det positiva sambandet är avtagande. I den övre delen av fördelningen är sambandet negativt.

Regressionsanalyser per huvudgrupp i kommungruppsindelningen visar att sambandet mellan intäkterna från fastighetsavgiften och utjämningsbidrag är puckelformat i två huvudgrupper: storstäder och storstadsnära kommuner samt större städer och kommuner nära större stad. I huvudgruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner finns det inget samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och kommunal utjämning.

3.3.2 Positivt samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och inkomstutjämning

Det puckelformade sambandet mellan intäkter från fastighetsavgiften och den kommunalekonomiska utjämningen förklaras delvis av att det finns ett positivt samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och inkomstutjämningen. Kommuner med högre inkomstutjämningsbidrag har i genomsnitt högre intäkter från fastighetsavgiften jämfört med kommuner med lägre inkomstutjämningsbidrag, givet att kommunerna har samma kostnadsutjämningsbidrag och samma strukturbidrag. Regressionsanalyser visar att storleken på sambandet är förhållandevis litet. En skillnad på 1 000 kronor i inkomstutjämningsbidrag följs åt av en skillnad på 15 kronor i intäkter från fastighetsavgiften.

Inkomstutjämningen utjämnar för skillnader i skattekraft. Kommuner med lägre skattekraft får ett högre inkomstutjämningsbidrag. Kommuner med lägre skattekraft har följaktligen i genomsnitt högre intäkter från fastighetsavgiften jämfört med kommuner med högre skattekraft, givet att kommunerna har samma kostnadsutjämningsbidrag och samma strukturbidrag.⁷⁴ Separata analyser av de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen visar dock att detta samband inte finns i de olika grupperna. Detta indikerar att det finns en viktig skillnad mellan huvudgrupperna som är avgörande för skillnaderna i intäkter från fastighetsavgift.

En tydlig skillnad mellan huvudgrupperna är den genomsnittliga fastighetsavgiften per småhus 2008. Den indikerar hur stor andel av bostäderna som det betalas maximal fastighetsavgift för (takbeloppet). Den genomsnittliga fastighetsavgiften per småhus 2008 var högst i huvudgruppen storstadskommuner till följd av höga taxeringsvärden. Där är också skattekraften högst och intäkterna från fastighetsavgiften per invånare lägst, se tabell 1. På motsvarande sätt var den genomsnittliga fastighetsavgiften per småhus 2008 lägst i huvudgruppen mindre

⁷⁴ Inkomstutjämningen beaktar även skillnader i skattevärding mellan kommuner och regioner. Detta påverkar inte resultatet att det finns ett negativt samband mellan kommunernas intäkter från fastighetsavgift och skattekraft. Regressionsresultat där skattekraft ingår redovisas inte i rapporten.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

städer/tätorter och landsbygdskommuner till följd av låga taxeringsvärden. Där är skattekraften lägst och intäkterna från fastighetsavgiften per invånare högst.

Detta tolkar vi som att kommuner där takbeloppet har begränsat fastighetsavgiftens utveckling i genomsnitt har högre skattekraft och därmed lägre inkomstutjämningsbidrag jämfört med kommuner där takbeloppet inte har begränsat utvecklingen av fastighetsavgifter i samma utsträckning.

Tabell 1 Skattekraft, intäkt från fastighetsavgiften per invånare och genomsnittlig fastighetsavgift per småhus, per huvudgrupp

	Skattekraft 2019 (% av rikets medelskatte kraft)	Intäkter från fastighetsavgiften 2019 (kr/inv.)	Genomsnittlig fastighetsavgift per småhus 2008 (% av takbeloppet)
Storstäder och storstadsnära kommuner	110	1 785	87
Större städer och kommuner nära större stad	91	2 031	61
Mindre städer/tätort och landsbygdskommuner	89	2 192	51

Källor: ESV, SKR, SCB och egna beräkningar.

3.3.3 Negativt samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och kostnadsutjämning

Det puckelformade sambandet mellan intäkter från fastighetsavgiften och den kommunalekonomiska utjämningen förklaras också delvis av att det finns ett negativt samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och kostnadsutjämningen. Kommuner med högre kostnadsutjämningsbidrag har i genomsnitt lägre intäkter från fastighetsavgiften jämfört med kommuner med lägre kostnadsutjämningsbidrag, givet att kommunerna har samma inkomstutjämningsbidrag och strukturbidrag. Även storleken på detta samband är förhållandevis litet. En skillnad på 1 000 kronor i kostnadsutjämningsbidrag följs åt av en skillnad på -40 kronor i intäkter från fastighetsavgiften.

Separata analyser av de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen visar att detta samband finns för två av grupperna.

Kostnadsutjämningen bygger på ett komplext system som utjämnar för ett stort antal strukturella faktorer. År 2019 beräknades avgifterna och bidragen i kostnadsutjämningen med hjälp av 10 delmodeller. I varje delmodell ingår flera strukturella faktorer. Vissa av dessa faktorer ingår i flera modeller. I varje delmodell beräknas en strukturellt betingad kostnad per invånare (standardkostnad). Avgifterna och bidragen i kostnadsutjämningen beräknas utifrån summan av dessa standardkostnader.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Det finns ett negativt samband mellan intäkterna från fastighetsavgiften och standardkostnaden i 7 av de 10 delmodellerna:

- Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg
- Förskoleklass och grundskola
- Individ- och familjeomsorg
- Barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- Befolkningsförändringar
- Löner
- Kollektivtrafik

Kommuner som hade högre standardkostnad i någon av de uppräknade modellerna hade i genomsnitt lägre intäkter från fastighetsavgiften jämfört med kommuner som hade lägre standardkostnad.

Det finns ett positivt samband mellan intäkterna från fastighetsavgiften och standardkostnaden för äldreomsorg. Det kan möjligen delvis förklaras av att det kompenseras för gles bebyggelse i den delmodellen samtidigt som kommuner med glesare bebyggelse i genomsnitt har fler småhus per invånare jämfört med kommuner med tätare bebyggelse. Det finns inget samband mellan intäkterna från fastighetsavgiften och standardkostnaden för gymnasieskola och för bebyggelsestruktur.

En jämförelse mellan de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen visar att sambanden mellan standardkostnader och intäkterna från fastighetsavgiften skiljer sig åt mellan huvudgrupperna. Gemensamt för de tre huvudgrupperna är att kommuner med högre standardkostnad för individ- och familjeomsorg och för barn och ungdomar med utländsk bakgrund i genomsnitt hade lägre intäkter från fastighetsavgiften jämfört med kommuner med lägre standardkostnader i dessa två delmodeller. Detta kan delvis förklaras av att standardkostnaden för individ- och familjeomsorg och för barn och ungdomar med utländsk bakgrund i samtliga huvudgrupper samvarierar negativt med antalet småhus (inklusive fritidshus) per invånare.⁷⁵ Antalet småhus per invånare påverkar i sin tur intäkterna från fastighetsavgiften positivt.

Systemet för kostnadsutjämning ändrades 2020

Resultaten som redovisats ovan avser 2019. År 2020 förändrades systemet för kostnadsutjämning. Fyra delmodeller togs bort (barn och ungdomar med utländsk bakgrund, befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur och löner), tre nya delmodeller infördes (kommunal vuxenutbildning, verksamhetsövergripande

⁷⁵ Korrelationskoefficienten för antalet småhus (inklusive fritidshus) 2008 och standardkostnad för individ- och familjeomsorg är -0,48. Korrelationskoefficienten för antalet småhus (inklusive fritidshus) 2008 och standardkostnad för barn och ungdomar med utländsk bakgrund är -0,45. Dessa koefficienter gäller när samtliga kommuner ingår i analysen.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

kostnader samt infrastruktur och skydd) och förändringar gjordes av de delmodeller som bibehölls.⁷⁶

Kompletterande analyser visar att det negativa sambandet mellan intäkter från fastighetsavgiften och kostnadsutjämningen även finns för 2020. De samband som redovisats ovan mellan intäkter från fastighetsavgiften och standardkostnader i de olika delmodellerna gäller även för 2020. Sambanden mellan intäkter från fastighetsavgiften och standardkostnader för de tre nya delmodellerna är följande: Det är negativt för delmodellen kommunal vuxenutbildning, positivt för delmodellen infrastruktur och skydd och ej statistiskt signifikant för delmodellen verksamhetsövergripande kostnader.

Gemensamt för de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen är att kommuner med högre standardkostnad för förskoleverksamhet, för kommunal vuxenutbildning och för individ- och familjeomsorg i genomsnitt hade lägre intäkter från fastighetsavgiften 2020 jämfört med kommuner med lägre standardkostnader i dessa tre delmodeller. Även här förklaras sambanden delvis av att dessa standardkostnader samvarierar negativt med antalet småhus (inklusive fritidshus) per invånare.⁷⁷ Antalet småhus per invånare påverkar i sin tur intäkterna från fastighetsavgiften positivt.

3.3.4 Positivt samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och strukturbidrag

Även strukturbidraget bidrar till det puckelformade sambandet mellan intäkter från fastighetsavgiften och den kommunalekonomiska utjämningen.

En regressionsanalys visar att det finns ett positivt samband mellan intäkter från fastighetsavgiften och strukturbidrag när vi kontrollerar för den övriga utjämningen. Kommuner som har ett högre strukturbidrag har i genomsnitt en högre intäkt från fastighetsavgiften jämfört med kommuner som har ett lägre strukturbidrag.⁷⁸ En skillnad på 1 000 kronor i strukturbidrag följs åt av en skillnad på 125 kronor i intäkter från fastighetsavgift.

Det är 61 kommuner som får strukturbidrag. 38 av dem ingår i kommungrupperna landsbygdskommun och landsbygds kommun med besöksnäring.

⁷⁶ Prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41.

⁷⁷ Korrelationskoefficienten för antalet småhus (inklusive fritidshus) 2008 och standardkostnad för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg är -0,59. Korrelationskoefficienten för antalet småhus (inklusive fritidshus) 2008 och standardkostnad för kommunal vuxenutbildning är -0,12. Korrelationskoefficienten för antalet småhus (inklusive fritidshus) 2008 och standardkostnad för individ- och familjeomsorg är -0,31. Dessa koefficienter gäller när samtliga kommuner ingår i analysen.

⁷⁸ Det positiva sambandet finns även 2020.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

4 Fördelningen av riktade statsbidrag mellan kommunerna

Vi bedömer att fördelningen av riktade statsbidrag till viss del är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

En del av bidragsmedlen fördelas med hjälp av kommunspecifika bidragsramar. Vi bedömer att fördelningen av dessa medel är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det beror på att det inte finns några stora skillnader mellan kommunerna i hur stor andel av sammanlagd bidragsram de tar del av – de flesta kommunerna tar del av över 90 procent av sin sammanlagda bidragsram. Det finns inte heller något tydligt samband mellan hur stor andel av bidragsramen kommunerna nyttjar och den kommunalekonomiska utjämningen.

En del av bidragsmedlen fördelas utan kommunspecifika bidragsramar. Det är stora skillnader i hur många av dessa statsbidrag kommunerna tar del av. Vi bedömer att fördelningen av dessa medel inte helt är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det beror på att kommuner som har högre utjämningsbidrag i genomsnitt tar del av färre riktade statsbidrag utan bidragsramar jämfört med kommuner som har lägre utjämningsbidrag. Detta förklaras till stor del av kommunernas befolkningsstorlek. Mindre kommuner tar i genomsnitt del av färre riktade statsbidrag jämfört med större kommuner.

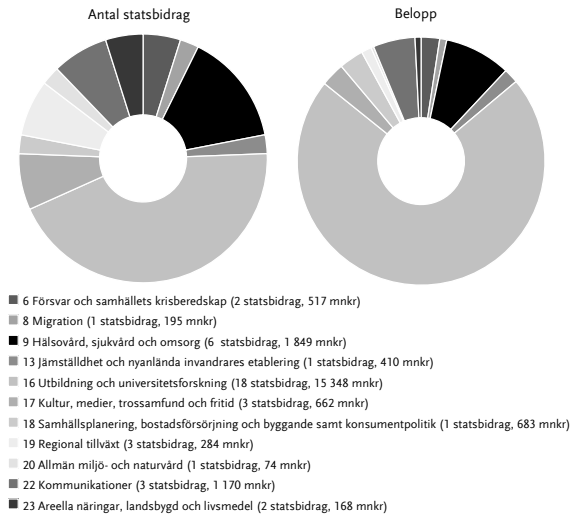
4.1 Riktade statsbidrag i granskningen

4.1.1 Drygt 21 miljarder kronor fördelades från de riktade statsbidrag som ingår i granskningen

I granskningen ingår 41 statsbidrag som fördelade drygt 21 miljarder kronor till kommunerna 2019. En stor del av de riktade statsbidragen, både till antal och belopp, avser bidrag inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, se figur 13.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Figur 13 Riktade statsbidrag per utgiftsområde i granskningen, antal respektive belopp



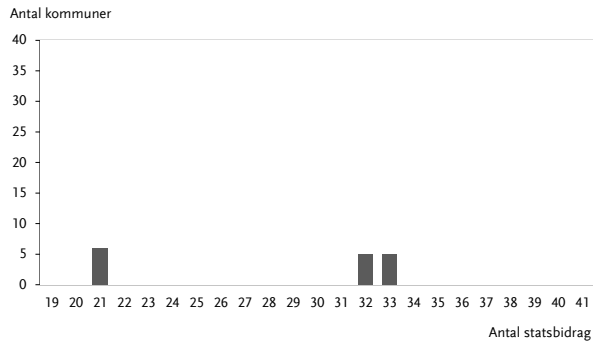
Källa: Egna beräkningar.

4.1.2 Antalet statsbidrag varierar mellan kommunerna

Det varierar hur många riktade statsbidrag som kommunerna tar del av. I stort sett alla kommuner har tagit del av minst hälften av granskningens 41 statsbidrag. Merparten av kommunerna, 75 procent, har tagit del av 24–30 bidrag. Ingen kommun har tagit del av samtliga bidrag, se figur 14.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 14 Antal riktade statsbidrag per kommun.



Källa: Egna beräkningar.

4.2 Fördelningen av riktade statsbidrag med bidragsramar

De flesta kommunerna erhöll bidragsmedel som motsvarade en hög andel av kommunens sammanlagda bidragsram. Det finns inget tydligt samband mellan hur stor andel av sammanlagd bidragsram som kommunen nyttjade och den kommunalekonomiska utjämningen. Det gäller såväl de olika delarna i utjämningen som utjämningen som helhet. Det finns inte heller något tydligt samband mellan kommunernas erhållna bidragsmedel som andel av sammanlagd bidragsram och kommunernas befolkningsstorlek. Mindre kommuner tar dock del av färre riktade statsbidrag med bidragsramar men nyttjar samtidigt en större del av sina bidragsramar.

4.2.1 Liten skillnad mellan kommunernas erhållna bidragsmedel och den sammanlagda bidragsramen

Knappt hälften av de riktade statsbidrag som ingår i granskningen (18 av 41) har kommunspecifika bidragsramar, det vill säga takbelopp för hur mycket medel var och en av kommunerna som mest kan få beviljat. Dessa bidrag fanns inom sex utgiftsområden och fördelade två tredjedelar av de sammantagna medlen (14,4 miljarder kronor).

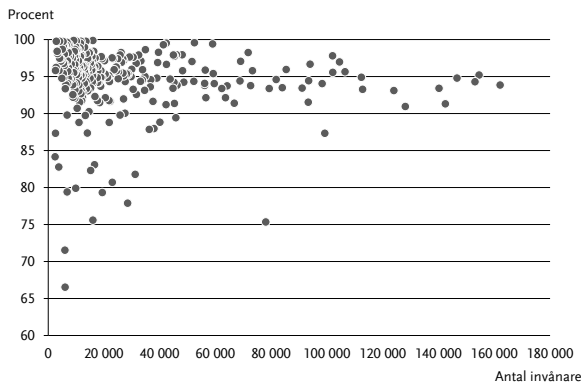
De flesta kommunerna erhöll bidragsmedel som motsvarade en hög andel av kommunens sammanlagda bidragsram, det vill säga det högsta sammanlagda beloppet kommunen kan få beviljat, se figur 15. Av Sveriges 290 kommuner erhöll 264 kommuner bidragsmedel som översteg 90 procent av den sammanlagda

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

bidragsramen. 26 kommuner erhöll bidragsmedel som understeg 90 procent. Av de 18 riktade statsbidragen med bidragsramar tog samtliga kommuner del av hela sin tilldelade bidragsram för 5 bidrag.⁷⁹

Den sammanlagda bidragsramen uppgick i genomsnitt till 1 466 kronor per invånare. Skillnaden i bidragsmedel mellan 90 procent och 100 procent av bidragsramen motsvarar i genomsnitt således 147 kronor per invånare.

Figur 15 Kommuners erhållna bidragsmedel som andel av den sammanlagda bidragsramen och befolkningsstorlek, procent respektive antal invånare



Anm.: Exklusive de fyra kommunerna med högst invånarantal (över 200 000 invånare). Stockholms andel är 94 procent, Göteborgs 96 procent, Malmös 95 procent och Uppsalas 96 procent.

Källa: Egna beräkningar.

Fördelningen av bidragsmedel som andel av sammanlagd bidragsram följer inget tydligt geografiskt mönster, se bilaga 4.

⁷⁹ Det var Tillfälligt stöd för ensamkommande unga asylsökande m.fl. (UO 8), Socioekonomiskt eftersatta områden (UO 13), Mactaxa som följer av förordning 2001:160 (UO 16), Socioekonomiskt eftersatta kommuner (UO19) och Kommuner i glesbygd (UO 23). Samtliga kommuner hade en bidragsram för mactaxa men inte för övriga fyra bidrag.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

4.2.2 Mindre kommuner tar del av färre riktade statsbidrag men nyttjar mer av bidragsramarna

Figur 15 indikerar att det inte finns något tydligt samband mellan kommunernas erhållna bidragsmedel som andel av sammanlagd bidragsram och kommunernas befolkningsstorlek. Detta bekräftas också av våra regressionsanalyser.

Tidigare studier har visat att mindre kommuner tar del av färre riktade statsbidrag jämfört med större kommuner. Detta samband finner också vi, men den genomsnittliga skillnaden är liten. Vi finner emellertid också att mindre kommuner i större utsträckning tar del av bidrag som har något större bidragsramar jämfört med större kommuner. Vi finner även att mindre kommuner nyttjar en något större del av bidragsramen för de bidrag de tar del av jämfört med större kommuner.

4.2.3 Inget tydligt samband med kommunalekonomisk utjämning⁸⁰

Det finns inget samband mellan hur stor andel av sin sammanlagda bidragsram som kommunen nyttjar och någon av delarna i utjämningen. Det visar regressionsanalyser där samtliga kommuner ingår. Det finns heller inget samband mellan hur stor andel av sin sammanlagda bidragsram som kommunen nyttjar och den kommunalekonomiska utjämningen som helhet.

I två huvudgrupper i kommungruppsindelningen finns det dock ett positivt samband mellan nyttjande av sammanlagd bidragsram och inkomstutjämningen, när vi kontrollerar för övrig utjämning. I dessa grupper nyttjar kommuner med lägre skattekraft i genomsnitt en större del av sin sammanlagda bidragsram jämfört med kommuner med högre skattekraft.⁸¹

4.3 Fördelningen av de samlade riktade statsbidragen utan bidragsramar

Det finns stora skillnader i hur många riktade statsbidrag utan bidragsramar som kommunerna tar del av. Statsbidrag på alla utgiftsområden utom ett bidrar till skillnaderna. Antalet riktade statsbidrag utan bidragsramar, viktade till ett indexvärde, samvarierar med kostnadsutjämningen och strukturbidraget och även den sammantagna utjämningen. Det förklaras till stor del av kommunernas befolkningsstorlek. Befolkningsmässigt mindre kommuner har i genomsnitt ett lägre indexvärde och större utjämningsbidrag jämfört med befolkningsmässigt större kommuner.

⁸⁰ Avsnittet baseras på uppgifter för 2019. Kompletterande regressionsanalyser med uppgifter för 2020 års kommunalekonomiska utjämning visar genomgående liknande resultat. Dessa resultat redovisas inte i rapporten.

⁸¹ Regressionsresultat där skattekraft ingår redovisas inte i rapporten.

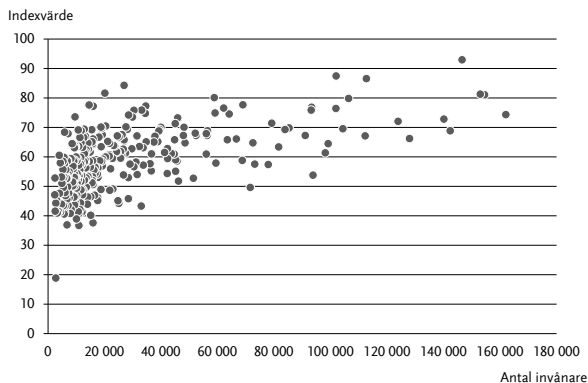
STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Drygt hälften av de statsbidrag som ingår i granskningen (23 av 41) har inte kommunspecifika bidragsramar. Dessa bidrag fanns inom 9 utgiftsområden och fördelade en tredjedel av de sammantagna medlen (7 miljarder kronor).

För att mäta i vilken utsträckning en kommun tar del av dessa statsbidrag använder vi ett index som mäter andelen av de 23 statsbidragen en kommun tar emot, där de olika statsbidragen ges olika stor vikt. Bidrag som fördelar mycket medel till kommunerna har en högre vikt i indexet än bidrag som fördelar lite medel. Indexet kan anta värden mellan 0 och 100, där 0 betyder att kommunen inte tar del av något av de riktade statsbidrag som ingår i indexet och 100 betyder att kommunen tar del av samtliga dessa bidrag. För den enskilda kommunen beaktas enbart om den erhållit statsbidraget eller inte. Hur mycket medel den enskilda kommunen erhållit beaktas inte.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna i indexvärde, se figur 16. Det genomsnittliga indexvärdet är 59. Hälften av kommunerna har ett indexvärde mellan 52 och 77. Kommuner med högre indexvärde tog del av fler statsbidrag med i genomsnitt något lägre vikt än kommuner med lägre indexvärde. Detta kan tolkas som att kommuner som tog del av färre bidrag riktade in sig på bidrag som fördelade större medel.

Figur 16 Kommuners viktade antal riktade statsbidrag och befolkningsstorlek, indexvärde respektive antal invånare



Anm.: Exklusive de fyra kommuner med högst invånarantal (över 200 000 invånare). Stockholms indexvärde är 74 procent, Göteborgs 87 procent, Malmö 94 procent och Uppsalas 75 procent. Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Indexvärdena varierar mellan kommunerna utan något tydligt geografiskt mönster, se bilaga 4.

4.3.1 Alla utgiftsområden utom ett bidrar till skillnader i indexvärde

Varje enskilt statsbidrag bidrar till en kommuns indexvärde. I tabell 2 visas hur mycket statsbidragen per utgiftsområde bidrar till indexvärdet. Vikten i indexet visar den vikt varje utgiftsområde har i indexet, vilket är samma sak som utgiftsområdets bidrag till indexvärdet i det fall kommunen tar del av samtliga statsbidrag. I tabellen visas även utgiftsområdenas bidrag till indexvärdet för den femtedel av kommunerna som har lägst indexvärden (kvintilgrupp 1) och den femtedel av kommunerna som har högst indexvärden (kvintilgrupp 5).

Samtliga utgiftsområden utom utgiftsområde 6 bidrar till skillnaden i indexvärde mellan kvintilgrupp 1 och kvintilgrupp 5. Det är till och med så att samtliga statsbidrag utom dem på utgiftsområde 6 bidrar till skillnaden i indexvärde.⁸²

Tabell 2 Statsbidragens vikt i indexet och genomsnittligt bidrag till indexvärdet i kvintilgrupperna 1 och 5, per utgiftsområde

Statsbidrag inom utgiftsområde	Vikt i indexet ×100	Bidrag till indexvärde kvintilgrupp 1	Bidrag till indexvärde kvintilgrupp 5
6 Försvar och samhällets krisberedskap	7,4	5,7	5,7
9 Hälsovård, sjukvård och omsorg	2,1	0,1	0,3
16 Utbildning och universitetsforskning	49,1	30,3	45,6
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	9,5	4,8	6,3
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	9,8	0,0	5,1
19 Regional tillväxt	3,0	0,9	1,5
20 Allmän miljö- och naturvård	1,1	0,2	0,6
22 Kommunikationer	16,8	1,2	8,4
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,1	0,9	1,0
Summa	100,0	44,0	74,6

Källa: Egna beräkningar.

⁸² Ett av statsbidragen på utgiftsområde 6 är en sammanslagning av två statsbidrag, som båda har kommunspecifika bidragsramar. Skälet till att de redovisas som ett statsbidrag utan kommunspecifika bidragsramar framgår av avsnitt 1.4.2.

4.3.2 Samband med kommunalekonomisk utjämning⁸³

Befolkningsstorlek samvarierar med både riktade statsbidrag och utjämningen

Större kommuner har i genomsnitt ett högre indexvärde jämfört med mindre kommuner. Det framgår av figur 16 och bekräftas av regressionsanalyser. Befolkningsstorlek förklarar 42 procent av den totala variationen mellan kommunerna i indexvärde.⁸⁴

Samtidigt samvarierar befolkningsstorlek med inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och strukturbidrag. Större kommuner har i genomsnitt lägre bidrag än mindre kommuner i vart och ett av dessa system.⁸⁵ I analyserna av sambanden mellan indexvärde och den kommunalekonomiska utjämningen kontrollerar vi därför också för kommunernas befolkningsstorlek. På så sätt kan vi undersöka hur stor del av variationen i indexvärde som kan relateras till utjämningen men inte till befolkningsstorlek.

Ett negativt samband mellan indexvärde och kommunalekonomisk utjämning som kan förklaras av befolkningsstorlek

Det finns ett negativt samband mellan indexvärde och bidrag i den kommunalekonomiska utjämningen. Det framgår av den högra panelen i figur 17 där kommunerna har delats in i tio lika stora grupper (decilgrupper) efter deras avgifter eller bidrag i den kommunalekonomiska utjämningen.

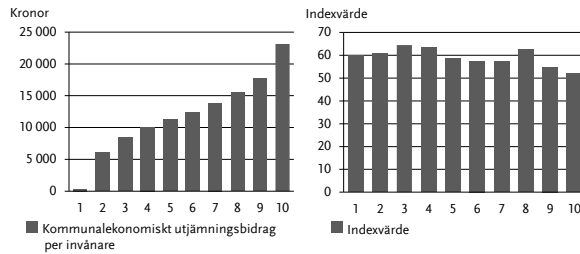
⁸³ Avsnittet baseras på uppgifter för 2019. År 2020 förändrades systemet för kostnadsutjämning. Kompletterande regressionsanalyser med uppgifter för 2020 års kommunalekonomiska utjämning visar genomgående liknande resultat. Dessa resultat redovisas inte i rapporten.

⁸⁴ Sambandet finns även mellan antalet statsbidrag utan bidragsramar och befolkningsstorlek.

⁸⁵ Korrelationskoefficienterna är -0,29, -0,19 respektive -0,11. Att det finns ett samband mellan befolkningsstorlek och kostnadsutjämningen visas också av Kostnadsutjämningsutredningen, se SOU 2018:74, s. 111 och s. 296.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 17 Kommunalekonomiskt utjämningsbidrag per invånare och indexvärde, genomsnitt per decilgrupp



Anm.: I varje decilgrupp ingår 29 kommuner. Indelningen är gjord utifrån ranking av avgifter och bidrag i den kommunalekonomiska utjämnningen.
Källor: SCB och egna beräkningar.

Det negativa sambandet bekräftas av regressionsanalyser. Kommuner med högre bidrag i den kommunalekonomiska utjämnningen har i genomsnitt ett lägre indexvärde.⁸⁶ Det är dock enbart en mindre del av de skillnader som finns mellan kommunerna i indexvärde som återspeglas i skillnaderna mellan decilgrupperna.⁸⁷ Det negativa sambandet finns i två av de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen. I en huvudgrupp finns inget samband.

När vi kontrollerar för befolkningsstorlek är sambandet mellan indexvärde och bidrag i den kommunalekonomiska utjämnningen däremot positivt. Kommuner med högre utjämningsbidrag tar i genomsnitt del av fler riktade statsbidrag givet en viss befolkningsstorlek. Detta gäller även i alla huvudgrupper i kommungruppsindelningen.

Inget samband mellan inkomstutjämnningen och indexvärde

Det finns inget samband mellan indexvärde och inkomstutjämnning när vi kontrollerar för den övriga utjämnningen.⁸⁸ Kommuner med högre inkomstutjämningsbidrag har vare sig högre eller lägre indexvärde jämfört med kommuner med lägre inkomstutjämningsbidrag, givet samma kostnadsutjämningsbidrag och samma strukturbidrag. Detta gäller även i samtliga tre huvudgrupper i kommungruppsindelningen.

När vi dessutom kontrollerar för befolkningsstorlek blir sambandet mellan indexvärde och inkomstutjämningsbidrag positivt.⁸⁹ Det gäller även för två av de

⁸⁶ Detta gäller även för antal riktade statsbidrag (det vill säga oviktat).

⁸⁷ Detta framgår av regressionernas justerade R²-värde.

⁸⁸ Detta gäller även för antal riktade statsbidrag (det vill säga oviktat).

⁸⁹ Detta gäller även för antal riktade statsbidrag (det vill säga oviktat).

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen. Kommuner med högre bidrag i inkomstutjämnningen har i genomsnitt högre indexvärde jämfört med kommuner med lägre bidrag i inkomstutjämnningen, givet samma befolkningsstorlek, samma kostnadsutjämningsbidrag och samma strukturbidrag. Inkomstutjämnningen utjämnar för skillnader i skattekraft. Resultatet betyder med andra ord att kommuner med högre skattekraft i genomsnitt tar del av färre riktade statsbidrag jämfört med kommuner med lägre skattekraft, givet samma befolkningsstorlek, samma kostnadsutjämningsbidrag och samma strukturbidrag.⁹⁰

Ett negativt samband mellan indexvärde och bidrag i kostnadsutjämnningen
Det negativa sambandet mellan indexvärde och kommunalekonomisk utjämnning förklaras till största delen av att fördelningen av de riktade statsbidragen utan bidragsramar (indexvärde) samvarierar negativt med kostnadsutjämnningen. Kommuner med högre bidrag i kostnadsutjämnningen har i genomsnitt ett lägre indexvärde jämfört med kommuner med lägre bidrag i kostnadsutjämnningen, givet samma inkomstutjämningsbidrag och samma strukturbidrag.⁹¹ En skillnad på 1 000 kronor i kostnadsutjämningsbidrag följs åt av en skillnad på -0,97 i indexvärde.

Ett negativt samband mellan indexvärde och kostnadsutjämningsbidrag finns även i två av de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen.

När vi dessutom kontrollerar för befolkningsstorlek finns det däremot inget samband mellan indexvärde och bidrag i kostnadsutjämnningen. Detta gäller även i de tre huvudgrupperna i kommungruppsindelningen. Mindre kommuner har i genomsnitt högre kostnadsutjämningsbidrag jämfört med större kommuner. Det är därför sambandet mellan indexvärde och kostnadsutjämningsbidrag är negativt.

Kommuner med strukturbidrag har lägre indexvärde än kommuner utan strukturbidrag

Det negativa sambandet mellan indexvärde och kommunalekonomisk utjämnning förklaras också delvis av att de riktade statsbidragen utan bidragsramar (indexvärde) samvarierar negativt med strukturbidraget. Kommuner med högre strukturbidrag hade i genomsnitt lägre indexvärde jämfört med kommuner med lägre strukturbidrag när vi kontrollerar för övrig utjämnning.⁹² En skillnad på 1 000 kronor i strukturbidrag följs åt av en skillnad på -1,89 i indexvärde.

När vi dessutom kontrollerar för befolkningsstorlek finns det dock inget samband mellan indexvärde och strukturbidrag.

⁹⁰ Inkomstutjämnningen beaktar även skillnader i skatteväxling mellan kommuner och regioner. Detta påverkar inte resultatet att det finns ett negativt samband mellan indexvärde och skattekraft. Regressionsresultat där skattekraft ingår redovisas inte i rapporten.

⁹¹ Detta gäller även för antal riktade statsbidrag (det vill säga oviktat).

⁹² Detta gäller dock inte för antal riktade statsbidrag (det vill säga oviktat).

5 Slutsatser och rekommendationer

Den kommunala fastighetsavgiften och de många riktade statsbidragen är delar av statens ekonomiska styrning av kommunerna. De har olika syften och ska förstärka kommunernas verksamhet och ekonomi på olika sätt och verkar vid sidan av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. En effektiv ekonomisk styrning av kommunerna förutsätter att den kommunala fastighetsavgiften och de riktade statsbidragen inte påverkar utjämnningssystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Riksrevisionens övergripande slutsats är den ekonomiska styrningen genom fastighetsavgiften och riktade statsbidrag i hög utsträckning överensstämmer med målet att kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det finns dock inslag i fördelningen av medel från framför allt riktade statsbidrag som påverkar utjämnningssystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Fördelningen av medel från fastighetsavgiften är till övervägande del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Enligt Riksrevisionen är det trots detta befogat att problematisera hur medlen fördelas.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utreda den kommunala fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla och att fortsätta arbetet med att göra det enklare för kommunerna att ta del av riktade statsbidrag, särskilt bidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar.

5.1 Fördelningen av medel från fastighetsavgiften är till övervägande del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Riksrevisionens bedömning är att fördelningen av medel från fastighetsavgiften till övervägande del är förenlig med målet att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Det finns stora skillnader i kommunernas intäkter från fastighetsavgiften per invånare. Granskningen visar dock att enbart en liten del av dessa skillnader påverkar den kommunalekonomiska utjämningsmöjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Även om fördelningen av medel från fastighetsavgiften inte är särskilt problematisk i detta avseende finns det anledning att se över fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla. Skillnaderna i kommunernas intäkter från fastighetsavgiften per invånare har successivt ökat sedan fastighetsavgiften infördes, och samtidigt är syftet med fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla oklart. Det är inte tydligt vad riksdag och regering hade för syn på fastighetsavgiften i rollen som kommunal intäktskälla i samband med att den infördes. Frågan överskuggades då av att den statliga fastighetsskatten skulle

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

slopas och ersätts av en "låg kommunal avgift". Det nämndes dock i förarbetena att den föreslagna metoden för ekonomisk reglering skulle ge kommunerna incitament att stimulera exempelvis bostadsbyggande, men senare har detta incitament försvagats genom en utökad skattefrihet för nybyggda bostäder. Detta gjordes utan att incitamentsfrågan berördes. Fördelningen av medlen från fastighetsavgiften är därför i stor utsträckning ett resultat av det bostadsbestånd som fanns när fastighetsavgiften infördes. På sikt kommer även fastighetsavgiften på bostäder byggda efter införandet påverka fördelningen av medel. Det är dock en fördröjning på 15 år efter att en bostad byggts som den genererar en intäkt till kommunen.

5.2 Fördelningen av riktade statsbidrag är till viss del förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Riktade statsbidrag fördelas antingen med hjälp av kommunspecifika bidragsramar, som anger en övre gräns för hur mycket medel som kommunen kan erhålla, eller utan sådana ramar.

Riksrevisionens slutsats är att fördelningen av medel från riktade statsbidrag som fördelas med hjälp av kommunspecifika bidragsramar är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Kommunernas nyttjande av bidragsramarna är generellt högt. Granskningen visar att det inte finns något tydligt samband mellan skillnaderna i nyttjande och den kommunalekonomiska utjämningen.

Riksrevisionens slutsats är att fördelningen av riktade statsbidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar däremot inte helt är förenlig med målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Granskningen visar att det är stora skillnader i hur många av dessa statsbidrag kommunerna tar del av. En del av dessa skillnader påverkar utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar. De stora skillnaderna beror på att kommuner med mindre befolkningsstorlek i genomsnitt tar del av färre bidrag än kommuner med större befolkningsstorlek. Mindre kommuner är därmed i större utsträckning hänvisade till att finansiera utvecklingen av sin verksamhet med egna medel jämfört med större kommuner.

Även tidigare studier har visat att mindre kommuner i genomsnitt tar del av färre riktade statsbidrag jämfört med större kommuner. Granskningen visar att detta framför allt gäller för de riktade statsbidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar. Det verkar alltså som att det finns en skillnad mellan de två sätten att fördela bidragsmedel som innebär att det är lättare för mindre kommuner att ta del av statsbidrag som har kommunspecifika bidragsramar än statsbidrag som inte har det. Detta ska dock inte tolkas som att samtliga statsbidrag borde vara

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

utformade med kommunspecifika bidragsramar. Det är till exempel svårare att föreställa sig kommunspecifika bidragsramar för statsbidrag som riktar sig till flera målgrupper som inte är kända för regeringen, exempelvis ideella organisationer, än för statsbidrag som syftar till att sänka kommunernas kostnader att anställa viss personal. Vid utformningen av nya statsbidrag är det dock motiverat att regeringen överväger om det skulle vara lämpligt att använda sig av kommunspecifika bidragsramar.

5.3 En annan fördelning kräver annan utformning av riktade statsbidrag som fördelas utan bidragsramar

Regeringen bedriver ett arbete med att förenkla kommunernas hantering av riktade statsbidrag. Mot bakgrund av granskningens resultat kan detta arbete i förlängningen tänkas få positiva effekter på mindre kommuners möjlighet att ta del av riktade statsbidrag i enlighet med statens intentioner. Regeringen har en uttalad ambition att de riktade statsbidragen på utbildningsområdet ska bli betydligt färre och enklare och har inlett ett arbete med att slå samman statsbidrag inom området.⁹³ Regeringen har även gett Statskontoret i uppdrag att undersöka möjligheterna att genom den statliga styrningen förenkla hanteringen av riktade statsbidrag i kommuner och regioner, samt vid behov föreslå lämpliga åtgärder.⁹⁴

Om vissa riktade bidrag slås samman eller inordnas i befintliga riktade bidrag underlättas hanteringen för de små kommunerna. Samtidigt innebär en sådan överföring att statens möjligheter att rikta stöd till specifika verksamheter som är prioriterade från ett statligt perspektiv försvagas. Vår granskning visar att de flesta kommuner tar del av en hög andel av medlen som fördelas med kommunspecifika ramar, oavsett befolkningsstorlek. För att påverka mindre kommuners möjligheter att ta del av statsbidrag behöver regeringen särskilt uppmärksamma utformningen av de riktade statsbidrag som inte fördelas med hjälp av kommunspecifika bidragsramar.

Omkring hundra riktade statsbidrag, som i flertalet fall fördelar små belopp, omfattas inte av granskningen. Bland dessa finns bidrag som är skräddarsydda till vissa ändamål, men det finns också bidrag som riktar sig till många kommuner. Vi har ingen anledning att förmoda att mindre kommuner tar del av dessa i högre utsträckning jämfört med de bidrag som vi undersökt. Det är därför viktigt att regeringens förenklaringsarbete även omfattar det stora antalet statsbidrag som fördelar små belopp.

⁹³ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 16, s. 91.

⁹⁴ Regeringsbeslut Fi2021/00762.

5.4 Statens verktyg för ekonomisk styrning av kommunerna bör komplettera varandra

Riktade statsbidrag och fastighetsavgiften är delar av statens ekonomiska styrning av kommunerna. De ingår i en större helhet där även det kommunalekonomiska utjämningsystemet ingår. Dessa olika verktyg har olika syften och ska stärka kommunernas ekonomi och verksamhet på olika sätt.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet är ett kraftfullt verktyg för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Riktade statsbidrag används för att nå andra mål, inte minst på utbildningsområdet. Det är däremot otydligt vilken roll den kommunala fastighetsavgiften är tänkt att spela i statens ekonomiska styrning av kommunerna. Fastighetsavgiften är inte ett tydligt styrmedel för ökat bostadsbyggande, utan fördelningen av medel är i hög utsträckning ett resultat av det bostadsbestånd som fanns när fastighetsavgiften infördes. Det skulle enligt vår uppfattning vara motiverat att regeringen klargör syftet med fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla och ser över fördelningen av den mellan kommunerna. Det är avgörande för synen på fördelningen av medel om fastighetsavgiften främst ska vara ett styrmedel som uppmuntrar kommunerna att öka bostadsbyggandet eller främst ska vara ett statligt tillskott till den kommunala ekonomin. Om fastighetsavgiften främst syftar till att öka bostadsbyggandet torde det finnas mer träffsäkra styrmedel. Om den kommunala fastighetsavgiften enbart ska vara ett statligt tillskott till den kommunala ekonomin bör regeringen överväga om medlen i stället borde fördelas inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

5.5 Rekommendationer

Mot bakgrund av dessa slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Utred den kommunala fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla. Syftet bör klargöras och medlen bör fördelas i enlighet med syftet.
- Fortsätt arbetet med att göra det enklare för kommunerna att ta del av riktade statsbidrag, särskilt bidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Referenslista

Rapporter och utredningar

- Ekonomistyrningsverket, *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*, ESV 2014:4, Analys nr 2, 2014.
- Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30, 2017.
- Riksrevisionen, *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, RiR 2019:29, 2019.
- Skolverket, *Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014*, 2015.
- SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen*.
- SOU 2018:74, *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.
- Statistiska centralbyrån, *Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2019*, 2019.
- Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, 2019:2, 2019.
- Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*, 2019.
- Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*, 2020.
- Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*, 2021.

Regeringsbeslut

- Dir. 2008:110, Kommittédirektiv, *Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning*.

Riksdagstryck

- Bet. 2017/18:FiU8, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.
- Prop. 2003/04:155, *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet*, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13.
- Prop. 2007/08:27, *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.
- Prop. 2010/11:156, *Bättre förutsättningar för skatteväxlingar mellan kommuner och landsting*, bet. 2011/12:FiU7.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:FiU1, rskr 2012/13:37.

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:FiU3, rskr. 2012/13:135.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, bet. 2015/16:FiU3, rskr. 2015/16:105.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, bet. 2018/19:FiU3, rskr. 2018/19:116.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bet. 2019/20:FiU3, rskr. 2019/20:131.

Prop. 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*, bet. 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

Skr. 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019*.

Ytr. 2012/13:SkU1y, *Skattefrågor i budgetpropositionen för 2013*.

Författningar

Lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

Lagen (2007:1413) om utbetalning till kommuner av fastighetsavgiftsmedel 2008–2010.

Lagen (2012:743) om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

Webbsidor

Sveriges Kommuner och Regioner, "Hur ger statsbidragen bäst effekt?", <https://rapporter.skr.se/hur-ger-statsbidragen-bast-effekt.html>, hämtad 2021-08-31.

Sveriges Kommuner och Regioner, "Kommungruppsindelning", https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning_2051.html, hämtad 2021-09-27.

Övrigt

Rådet för kommunal redovisning, *Rekommendation R2 Intäkter*, november 2019, 2019.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Förändrade regler för fastighetsskatt på nybyggda bostäder

När fastighetsavgiften infördes var byggnader som innehåller bostäder befriade från fastighetsavgift de fem första kalenderåren efter värdeåret (vanligen det år då byggnaden färdigställs) och för de därpå följande fem kalenderåren betalades halv fastighetsavgift.⁹⁵ Som ett led i att stimulera nyproduktion utvidgades nedsättningen 2013 genom att fastighetsavgiften sattes ned helt även år 6–15 efter värdeåret. Utvidgningen gäller för byggnader med beräknat värdeår 2012 eller senare.⁹⁶

Enligt regeringen leder utvidgningen till att kommunernas inkomster från fastighetsavgiften minskar stegvis 2018–2027. År 2027 beräknas inkomstminskningen uppgå till 960 miljoner kronor.⁹⁷ Kommunerna kompenseras för intäktsbortfallet genom en successiv höjning av det generella statsbidraget. Åren 2018–2021 har höjningen uppgått till 64 miljoner kronor varje år.⁹⁸

För kommunerna innebär utvidgningen att kopplingen mellan nybyggda bostäder och kommunens intäkter är svaga, eftersom det tar 15 år från att nybyggda bostäder färdigställs till dess att fastighetsavgift börjar betalas för dessa bostäder. Kopplingen mellan utvidgningen av nedsättningen av fastighetsavgiften och kommunernas incitament att stimulera bostadsbyggande berördes inte av regeringen eller Skatteutskottet.⁹⁹

För att göra det mer attraktivt att bygga och förvalta hyresbostadsfastigheter sänktes 2013 dessutom fastighetsavgiften för hyres- och bostadsrätter.¹⁰⁰ Procentsatsen av taxeringsvärdet sänktes från 0,4 till 0,3 procent och takbeloppet sänktes från 1 414 kronor till 1 210 kronor. Kommunerna kompenseras för intäktsbortfallet genom en höjning av det generella statsbidraget med 650 miljoner kronor från och med 2013.¹⁰¹

⁹⁵ Prop. 2007/08:27, s. 90.

⁹⁶ Lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

⁹⁷ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 25, s. 31.

⁹⁸ Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 25, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118; prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 25, bet. 2018/19:FiU3, rskr. 2018/19:116; prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 25, bet. 2019/20:FiU3, rskr. 2019/20:131; prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 25, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

⁹⁹ Prop. 2012/13:1, yttr. 2012/13:SkU1y.

¹⁰⁰ Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37; lagen (2012:743) om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

¹⁰¹ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 25, bet. 2012/13:FiU3, rskr. 2012/13:135.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Bilaga 2. Riktade statsbidrag i granskningen

Tabell 3 Riktade statsbidrag i granskningen, avser 2019 om inte annat anges

UO	Riktat statsbidrag	Belopp till kommuner (mnkr)	Förordning, regeringsbeslut m.m.
6	Förebyggande åtgärder mot naturolyckor	127	Förordningen (2009:956) om översvämningsrisker och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.
6	Åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt för att stärka arbetet med det civila försvaret	390	Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022, dnr. MSB 2018-09779. Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, dnr. MSB 2018-05681.
8	Tillfälligt stöd för ensamkommande unga asylsökande m.fl.	195	Regeringsbeslut Ju2018/01405/SIM (delvis) Ju2019/00147/SIM (delvis), <i>Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.</i>
9	Investeringsstöd till byggande av äldreboenden	148 ²	Förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.
9	Sommarlovsaktiviteter	195	Regeringsbeslut S2017/07418/FST (delvis), <i>Uppdrag angående administration, fördelning av medel och uppföljning av satsning på bidrag till sommarlovsaktiviteter.</i>
9	Habiliteringsersättning	303	Regeringsbeslut S2019/04518/FS, <i>Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Socialstyrelsen.</i>
9	Psykisk hälsa	349	Regeringsbeslut S2019/02872/FS (delvis), <i>Bemyndigande att underteckna en överenskommelse inom området psykisk hälsa 2019.</i>

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

UO	Riktat statsbidrag	Belopp till kommuner (mnkr)	Förordning, regeringsbeslut m.m.
9	Stärkt bemanning inom den sociala barn och ungdomsvården	357	Regeringsbeslut S2016/04469/FST (delvis), <i>Uppdrag att fördela statsbidrag för stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården.</i>
9	Förstärkning av äldreomsorgen	497	Regeringsbeslut S2019/04518/F5, <i>Regeringsbrev för budgetåret 2019 avseende Socialstyrelsen.</i>
13	Socioekonomiskt eftersatta områden	410	Förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.
16	Bättre språkutveckling i förskolan	80	Förordningen (2019:558) om statsbidrag för bättre språkutveckling i förskolan.
16	Fler lärarassistenter	138	Förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.
16	Lovskola	69	Förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.
16	Personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik	210 ¹	Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.
16	Utbildning som kombineras med traineejobb	102 ¹	Förordningen (2015:504) om statsbidrag för utbildning som kombineras med traineejobb eller annat arbete.
16	Högskolestudier i specialpedagogik	160 ¹	Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.
16	Gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning på introduktionsprogram	186 ¹	Förordningen (2011:947) om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning och lärlingsliknande utbildning inom introduktionsprogram.
16	Gymnasieskolans introduktionsprogram	249 ¹	Förordningen (2017:622) om statsbidrag för gymnasieskolans introduktionsprogram.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

UO	Riktat statsbidrag	Belopp till kommuner (mnkr)	Förordning, regeringsbeslut m.m.
16	Läxhjälp	317	Förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.
16	Mindre barngrupper i förskolan	652	Förordningen (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan.
16	Regional yrkesinriktad vuxenutbildning	1 478 ¹	Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
16	Fritidshemssatsningen	449 ³	Förordningen (2015:215) om statsbidrag för lägstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.
16	Kvalitetssäkrande åtgärder	490	Förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet till kommuner som tillämpar maxtaxa.
16	Karriärsteg för lärare	1053	Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg för lärare.
16	Fler anställda i lägstadiet	2 092 ³	Förordningen (2015:215) om statsbidrag för lägstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.
16	Höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier	2 239	Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.
16	Maxtaxa som följer av förordning 2001:160	2 297	Förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.
16	Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	3 087	Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.
17	Skapande skola	164	Förordningen (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

UO	Riktat statsbidrag	Belopp till kommuner (mnkr)	Förordning, regeringsbeslut m.m.
17	Stärka bibliotek	219	Förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbiblioteksverksamhet.
17	Kultursamverkan samt statsbidrag till viss regional kulturverksamhet	279 ^{1,2}	Förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet samt regleringsbrev Kulturrådet 2019.
18	Stöd till hyresbostäder och studentbostäder	683 ³	Förordningen (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande. Förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.
19	Socioekonomiskt eftersatta kommuner	73	Förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.
19	Satsningar av regionala aktörer inom ramen för olika program där kommuner och regioner kan vara stödmottagare (anslag 1:1)	91 ^{1,4}	Förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Förordningen (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar. Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.
19	Satsningar av regionala aktörer inom ramen för olika program där kommuner och regioner kan vara stödmottagare (anslag 1:3)	120 ¹	Förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder. Föreskrifter om ändring av Tillväxtverkets föreskrifter (TVFS 2015:1) om stöd från de regionala strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och Sysselsättning (TVFS 2019:1).
20	Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA)	74 ²	Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.
22	Väg- och järnvägsinvesteringar	253 ²	Se regeringsbeslut I2019/00184/US, <i>Regleringsbrev för budgetåret 2019 Trafikverket, utgiftsområde 22 Kommunikationer.</i>

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

UO	Riktat statsbidrag	Belopp till kommuner (mnkr)	Förordning, regeringsbeslut m.m.
22	Investeringar i regional plan	341 ²	Se regeringsbeslut I2019/00184/US, <i>Regeringsbrev för budgetåret 2019 Trafikverket, utgiftsområde 22 Kommunikationer.</i>
22	Stadsmiljöavtal	576	Förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.
23	Kommuner i glesbygd	88	Regeringsbeslut N2018/00906/HL, <i>Uppdrag att fördela statsbidrag till kommuner i glesbygd.</i> Regeringsbeslut N2019/02540/RTL, <i>Ytterligare medel för uppdrag att fördela statsbidrag till kommuner i glesbygd.</i>
23	Stöd till skolmjölk	80 ^{1,3}	Förordningen (2011:926) om EU:s förordningar om pris- och marknadsreglering av jordbruksprodukter. Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2017:13) om stöd för mjölk till skolelever.

Anm.: Ljusgrå rader visar de riktade statsbidrag som ingår i analysen av bidrag som fördelas med kommunspecifika bidragsramar.

¹ Inkl. medel till kommunalförbund och kommuner i annan samverkan.

² Inkl. medel till kommunala bolag.

³ Avser läsåret 2018/19.

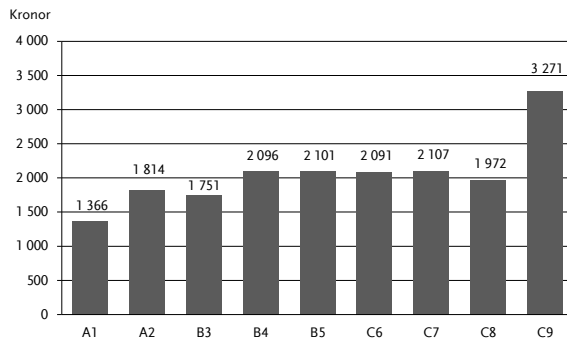
⁴ Avser utbetalningar och återbetalningar 2019 oavsett beslutsår.

Bilaga 3. Beräkningar till kapitel 3

Avsnitt 3.1

Avsnitt 3.1.2

Figur 18 Genomsnittlig fastighetsavgift per invånare 2019, per kommungrupp



Källor: SKR, SCB och egna beräkningar.

Avsnitt 3.2

Avsnitt 3.2.1

Dekomponering av fastighetsavgiften per invånare

Intäkterna från fastighetsavgiften per invånare 2019 kan beskrivas enligt följande:

$$\frac{F_{2019}}{i_{2019}} = \underbrace{\frac{1315 \times i_{2008}}{i_{2019}}}_A + \underbrace{\frac{b_{2008}}{i_{2019}} \times (\bar{f}_{2019} - \bar{f}_{2008})}_B + \underbrace{\frac{(b_{2019} - b_{2008})}{i_{2019}} \times \bar{f}_{2019}}_C$$

F_{2019} kommunens intäkter från fastighetsavgiften 2019

i_{2008} antal kommuninvånare 2008

i_{2019} antal kommuninvånare 2019

b_{2008} antal bostäder i kommunen 2008 som det betalas fastighetsavgift för 2019

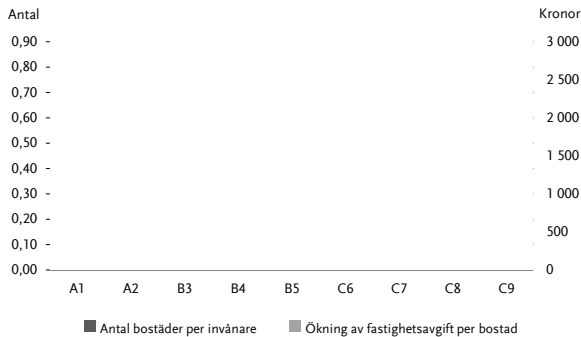
STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

b_{2019}	antal bostäder i kommunen 2019 som det betalas fastighetsavgift för 2019
\bar{f}_{2008}	genomsnittlig fastighetsavgift 2008 per bostad som fanns i kommunen 2008
\bar{f}_{2019}	genomsnittlig fastighetsavgift 2019 per bostad som fanns i kommunen 2008
\tilde{f}_{2019}	genomsnittlig fastighetsavgift 2019 per bostad som byggdes i kommunen 2009–2011

Vi har antagit att termen C är liten i sammanhanget (se bilaga 1) och approximerat att $\frac{\tilde{f}_{2019}}{b_{2019}} = A + B$. Kvoten $\frac{\tilde{f}_{2019}}{b_{2019}}$, termen A och kvoten $\frac{b_{2008}}{b_{2019}}$ har beräknats för varje kommun med hjälp av uppgifter från SCB och SKR. Vi har därefter beräknat $(\bar{f}_{2019} - \bar{f}_{2008})$ för varje kommun. Differensen ska tolkas som förändringen av genomsnittlig fastighetsavgift mellan 2008 och 2019 för de bostäder som fanns i kommunen 2008, när fastighetsavgiften infördes.

I figur 19 visas antal bostäder 2008 per invånare 2019 $(\frac{b_{2008}}{i_{2019}})$ per kommungrupp och den beräknade förändringen av fastighetsavgiften $(\bar{f}_{2019} - \bar{f}_{2008})$ per bostad per kommungrupp.

Figur 19 Antal bostäder 2008 per invånare 2019 och beräknad förändring av fastighetsavgift per bostad 2008–2019, per kommungrupp



Källor: SKR, SCB och egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Avsnitt 3.2.2

För att uppskatta vilka faktorer som har betydelse för förändringen av genomsnittlig fastighetsavgift per bostad i respektive kommungrupp har vi gjort regressionsanalyser av den beräknade termen ($\bar{f}_{2019} - \bar{f}_{2008}$) i dekomponeringen ovan. Vi har i beräkningen antagit att termen C är noll.

Tabell 4 Beroende variabel: logaritmen av den beräknade termen ($\bar{f}_{2019} - \bar{f}_{2008}$) 2019. Resultat OLS-regressioner per kommungrupp.

	Alla	A1+A2	B3	B4	B5	C6	C7	C8	C9
Antal bostäder 2008 per invånare 2019 (log)	1,02 ***	0,16	1,14 **	1,49 ***	0,98 ***	1,25 ***	1,21 ***	1,77 ***	0,78 *
Andel lägenheter (log)	-0,53 ***	-0,76 ***	-1,16 ***	-0,21 ***	-0,50 ***	-0,44 ***	-0,17 ***	-0,45 ***	-0,24
Årlig förändring taxeringsvärde för småhus 2008–2019 (log)	0,06 ***	0,12	-0,10	0,87 ***	0,85 ***	0,54 ***	0,94 ***	0,73 ***	0,60 **
Genomsnittligt taxeringsvärde för småhus 2008 (log)	-0,97 ***	-0,50	-0,35 **	-0,83 ***	-0,61 **	-0,62 ***	-0,79 ***	-0,23	-0,57 *
Konstant	9,49 ***	8,75 ***	9,20 ***	9,32 ***	7,39 ***	8,85 ***	8,70 ***	6,08 ***	8,42 ***
Justerat R2-värde	0,71	0,75	0,87	0,70	0,83	0,81	0,87	0,88	0,86
Antal obs.	290	46	21	52	35	29	52	40	15

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Källa: Egna beräkningar.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Avsnitt 3.3

Avsnitt 3.3.1

Tabell 5 Beroende variabel: intäkter från fastighetsavgift, kronor per invånare 2019. Resultat OLS-regressioner per huvudgrupp i kommungruppsindelningen.

	Alla	Alla	A	A	B	B	C	C
Bidrag kommunalekonomisk utjämnning (tkr/inv.)	6,40	27,97***	6,54	12,39*	-0,35	46,76**	-17,20**	-35,20
Bidrag kommunalekonomisk utjämnning (tkr/inv.) i kvadrat		-0,99***		-1,29**		-1,69**		0,58
Konstant	1991***	1914***	1755***	1812***	2035***	1748***	2434***	2555***
Justerat R2-värde	0,00	0,03	0,00	0,07	-0,01	0,03	0,02	0,02
Antal obs.	290	290	46	46	108	108	136	136

Anm.: ***/**/*/ indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Källa: Egna beräkningar.

Avsnitt 3.3.2–3.3.4

Tabell 6 Beroende variabel: intäkter från fastighetsavgift, kronor per invånare 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A-C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Inkomstutjämningsbidrag (tkr/inv.)	14,84***	6,84	6,47	3,65
Kostnadsutjämningsbidrag (tkr/inv.)	-40,0***	29,85	-11,63	-60,61***
Strukturbidrag (tkr/inv.)	125,0***	-313,45	60,45	120,40**
Konstant	192***	1733***	1962***	2157***
Justerat R2-värde	0,08	-0,02	-0,02	0,07
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/*/ indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 7 Samband mellan fastighetsavgiften per invånare 2019 och standardkostnader i delmodellerna i kostnadsutjämnningen 2019. Korrelationskoefficienter. Samtliga kommuner och per huvudgrupp.

Standardkostnad i delmodell	Alla	A	B	C
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	-0,38***	-0,11	-0,21**	-0,29***
Förskoleklass och grundskola	-0,21***	0,47***	-0,04	-0,25***
Gymnasieskola	0,02	0,66***	0,14	-0,24***
Individ- och familjeomsorg	-0,42***	-0,53***	-0,52***	-0,44***
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	-0,39***	-0,57***	-0,45***	-0,32***
Äldreomsorg	0,30***	0,18	0,23**	0,09
Befolkningsförändringar	-0,14**	-0,22	-0,14	-0,08
Bebyggelsestruktur	0,09	-0,53***	0,11	0,00
Löner	-0,25***	-0,35**	-0,26***	0,31***
Kollektivtrafik	-0,08	-0,31**	-0,04	0,24***
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

Bilaga 4. Beräkningar till kapitel 4

Avsnitt 4.2

Avsnitt 4.2.1

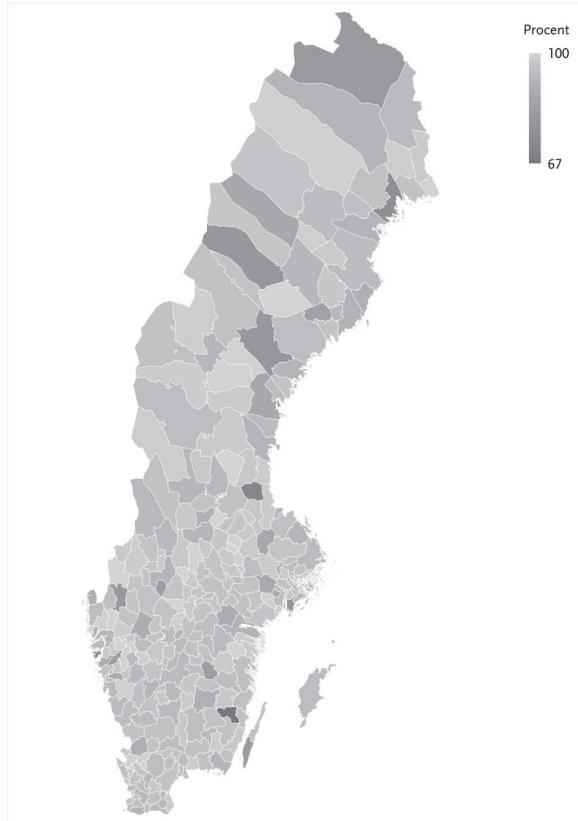
Tabell 8 Erhållna bidragsmedel som andel av bidragsram 2019, procent

UO	Statsbidrag	Genomsnitt	Standard- avvikelse	Min	Max
8	Tillfälligt stöd för ensamkommande unga asylsökande m.fl.	100	0	100	100
9	Sommarlovsaktiviteter	98	7	53	100
9	Habiliteringsersättning	65	40	0	100
9	Psykisk hälsa	99	8	0	100
9	Stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården	99	8	0	100
9	Förstärkning av äldreomsorgen	100	3	62	100
13	Socioekonomiskt eftersatta områden	100	0	100	100
16	Bättre språkutveckling i förskolan	80	36	0	100
16	Fler lärarassistenter	44	40	0	100
16	Fritidshemssatsningen	94	23	0	100
16	Kvalitetssäkrande åtgärder	100	4	53	100
16	Karriärsteg för lärare	90	11	38	100
16	Fler anställda i lågstadiet	97	16	0	100
16	Höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier	93	6	69	100
16	Maxtaxa som följer av förordning 2001:160	100	0	100	100
16	Stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	97	12	0	100
19	Socioekonomiskt eftersatta kommuner	100	0	100	100
23	Kommuner i glesbygd	100	0	100	100

Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 20 Kommuners erhållna bidragsmedel som andel av den sammanlagda bidragsramen 2019, procent



*Källa: Egna beräkningar.
Använder Bing © GeoNames, Microsoft TomTom.*

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Avsnitt 4.2.2

Dekomponering av erhållna bidragsmedel som andel av bidragsramen

$\text{bidrag}_{\text{tot}} = \text{bidrag}_{\text{del}}$ kommunens sammanlagda bidragsmedel
 ram_{tot} kommunens sammanlagda bidragsram för samtliga statsbidrag
 ram_{del} kommunens sammanlagda bidragsram för de statsbidrag kommunen tar del av

$$\begin{aligned}
 \text{andel}_{\text{tot}} &= \frac{\text{bidrag}_{\text{tot}}}{\text{ram}_{\text{tot}}} \\
 &= \frac{\text{bidrag}_{\text{del}}}{\text{ram}_{\text{del}}} \times \frac{\text{ram}_{\text{del}}}{\text{ram}_{\text{tot}}} \\
 &= \underbrace{\frac{\text{bidrag}_{\text{del}}}{\text{ram}_{\text{del}}}}_A \times \underbrace{\frac{\text{ram}_{\text{del}}}{\text{ram}_{\text{tot}}}}_B \times \underbrace{\frac{\text{antal bidrag}_{\text{del}}}{\text{antal bidrag}_{\text{tot}}}}_C
 \end{aligned}$$

Termen A visar hur stor andel av bidragsramen som nyttjas i de bidrag kommunerna tar del av. Termen B visar hur stor den genomsnittliga bidragsramen är för de bidrag kommunerna tar del av i relation till den genomsnittliga bidragsramen för samtliga bidrag. Termen C visar hur stor andel av samtliga bidrag kommunen tar del av.

Tabell 9 Beroende variabel: termerna A, B respektive C i dekomponeringen ovan för 2019, procent

	Termen A	Termen B	Termen C
Antal invånare (tusental) (log)	-0,66***	-1,25***	1,12***
Konstant	98,13***	125,49***	77,72***
Justerat R2-värde	0,03	0,03	0,03
Antal obs.	290	290	290

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Avsnitt 4.2.3

Tabell 10 Beroende variabel: bidragsmedel som andel av sammanlagd bidragsram 2019 (%). Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv.)	0,10	-0,10	1,22***	1,07***
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv.) i kvadrat	0,00	0,00	-0,04***	-0,03***
Konstant	93,91***	94,89***	86,10***	87,04***
Justerat R2-värde	0,00	-0,02	0,10	0,08
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/*/ indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

Tabell 11 Beroende variabel: bidragsmedel som andel av sammanlagd bidragsram 2019 (%). Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Inkomstutjämningsbidrag (tkr/inv.)	0,04	-0,09	0,44**	0,29*
Kostnadsutjämningsbidrag (tkr/inv.)	0,11	0,19	-0,06	-0,20
Strukturbidrag (tkr/inv.)	-0,48	5,58	-1,59	0,07
Konstant	94,19***	94,46***	90,20***	91,35***
Justerat R2-värde	0,00	-0,01	0,06	0,00
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/*/ indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

Avsnitt 4.3

Tabell 12 Beroende variabel: indexvärde 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Antal statsbidrag	3,68***	3,87***	3,68***	3,60***
Konstant	14,40***	12,44***	15,20***	14,68***
Justerat R2-värde	0,81	0,87	0,87	0,72
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

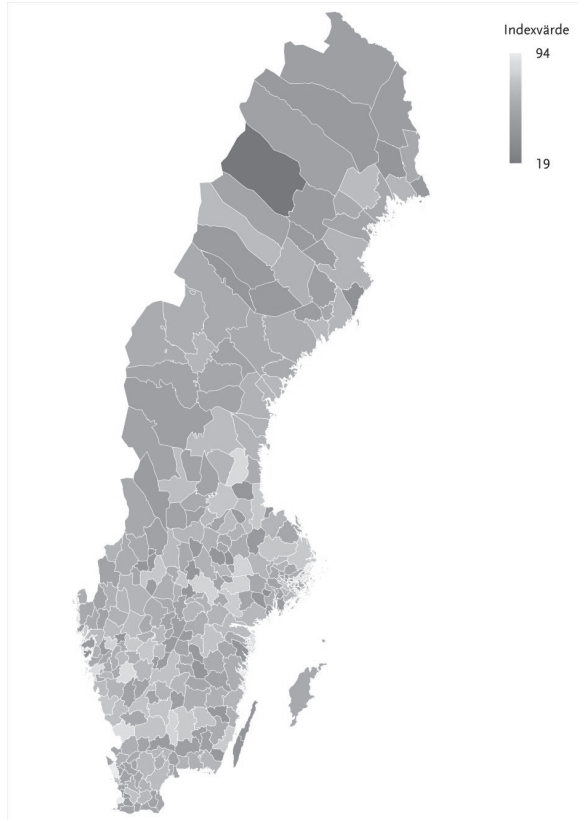
Tabell 13 Beroende variabel: indexvärde 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Genomsnittlig vikt per statsbidrag	-2,79**	-5,67	-8,30***	0,63
Konstant	72,89***	87,27***	101,87***	55,07***
Justerat R2-värde	0,02	0,02	0,12	-0,01
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 21 Kommuners viktade antal riktade statsbidrag, indexvärde 2019



Källa: Egna beräkningar.
Använder Bing © GeoNames, Microsoft TomTom.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Avsnitt 4.3.3

Tabell 14 Beroende variabel: indexvärde 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Antal invånare (tusental) (log)	7,33***	8,21***	8,95***	8,40***
Konstant	37,42***	28,16***	33,06***	36,18***
Justerat R2-värde	0,42	0,52	0,54	0,41
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

Indexvärde

Tabell 15 Beroende variabel: indexvärde 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	Alla	A	A	B	B	C	C
Bidrag kommunalekonomisk utjämnning (tkr/inv.)	-0,34 ***	0,28	0,12	0,19	-0,80 ***	-0,81	-0,48 ***	0,90
Bidrag kommunalekonomisk utjämnning (tkr/inv.) i kvadrat		-0,03 ***		-0,01		0,00		-0,04 **
Konstant	63,10 ***	60,89 ***	58,74 ***	59,39 ***	70,09 ***	70,18 ***	64,90 ***	55,62 ***
Justerat R2-värde	0,03	0,07	-0,02	-0,03	0,09	0,08	0,06	0,09
Antal obs.	290	290	46	46	108	108	136	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 16 Beroende variabel: indexvärde 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv.)	0,84***	0,37**	1,22*	1,49***
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv.) i kvadrat	-0,01**	-0,02	-0,03	-0,03**
Antal invånare (tusental) (log)	9,24***	8,58***	10,44***	10,20***
Konstant	24,40***	26,37***	17,92***	18,19***
Justerat R2-värde	0,49	0,56	0,56	0,46
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/*/ indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 17 Beroende variabel: indexvärde 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	Alla	A	A	B	B	C	C
Inkomstutjämningsbidrag (tkr/inv.)	-0,02	0,68***	0,10	0,27*	-0,61	0,42	0,21	0,84***
Kostnadsutjämningsbidrag (tkr/inv.)	-0,97***	0,19	-0,33	0,35	-1,09*	0,57	-0,89**	0,19
Strukturbidrag (tkr/inv.)	-1,88**	-0,35	-28,21	-21,04	0,42	1,15	-1,97**	-0,68
Antal invånare (tusental) (log)		9,13***		8,44***		10,34***		9,86***
Konstant	60,79***	25,23***	59,67***	26,33***	67,56***	23,73***	57,70***	22,67***
Justerat R2-värde	0,09	0,50	-0,03	0,53	0,07	0,55	0,13	0,47
Antal obs.	290	290	46	46	108	108	136	136

Anm.: ***/**/*/ indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Källa: Egna beräkningar.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Antal riktade statsbidrag utan bidragsramar

Tabell 18 Beroende variabel: antal riktade statsbidrag utan bidragsramar 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	Alla	A	A	B	B	C	C
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv)	-0,07 ***	0,07	0,05	0,06	-0,23 ***	-0,16	-0,09 **	0,20
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv) i kvadrat		-0,01 ***		0,00		0,00		-0,01 **
Konstant	13,00 ***	12,48 ***	11,89 ***	11,97 ***	15,09 ***	14,67 ***	13,40 ***	11,45 ***
Justerat R2-värde	0,02	0,06	-0,01	-0,03	0,12	0,11	0,04	0,06
Antal obs.	290	290	46	46	108	108	136	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

Tabell 19 Beroende variabel: antal riktade statsbidrag utan bidragsramar 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	A	B	C
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv.)	0,21***	0,10**	0,35**	0,34***
Bidrag kommunalekonomisk utjämning (tkr/inv.) i kvadrat	-0,003**	0,00	-0,01	-0,01*
Antal invånare (tusental) (log)	2,30***	2,12***	2,62***	2,55***
Konstant	3,39***	3,81***	1,57	2,09*
Justerat R2-värde	0,50	0,59	0,58	0,48
Antal obs.	290	46	108	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 20 Beroende variabel: antal riktade statsbidrag utan bidragsramar 2019. Resultat OLS-regressioner för samtliga kommuner och per huvudgrupp (A–C) i kommungruppsindelningen.

	Alla	Alla	A	A	B	B	C	C
Inkomstutjämningsbidrag (tkr/inv.)	0,00	0,17 ***	0,04	0,09 **	-0,15	0,10	0,03	0,19 ***
Kostnadsutjämningsbidrag (tkr/inv.)	-0,27 ***	0,03	-0,06	0,11	-0,37 **	0,04	-0,19 *	0,09
Strukturbidrag (tkr/inv.)	-0,08	0,30 **	-6,08	-4,30	0,66	0,84 *	-0,22	0,11
Antal invånare (tusental) (log)		2,30 ***		2,10 ***		2,56 ***		2,55 ***
Konstant	12,47 ***	3,49 ***	12,12 ***	3,83 ***	14,06 ***	3,20 **	12,10 ***	3,06 ***
Justerat R2-värde	0,06	0,50	-0,02	0,58	0,12	0,57	0,05	0,46
Antal obs.	290	290	46	46	108	108	136	136

Anm.: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.
Källa: Egna beräkningar.

STATENS FINANSIERING AV KOMMUNERNA

Den kommunala fastighetsavgiften och de många riktade statsbidragen syftar till att förstärka kommunernas verksamhet och ekonomi på olika sätt och verkar vid sidan av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Riksrevisionen har granskat om fördelningen av medlen mellan kommunerna påverkar utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Granskningen visar att det finns inslag i fördelningen av medel från framför allt riktade statsbidrag som påverkar utjämningsystemets möjlighet att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Kommuner med mindre folkmängd tar i genomsnitt del av färre riktade statsbidrag jämfört med dem med större folkmängd. De mindre kommunerna måste därför avstå från att utveckla viss verksamhet eller finansiera utvecklingen med egna medel. Granskningen visar också att det är otydligt vilken roll den kommunala fastighetsavgiften är tänkt att spela i statens ekonomiska styrning av kommunerna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda den kommunala fastighetsavgiften som kommunal intäktskälla. Syftet bör klargöras och medlen bör fördelas i enlighet med det. Regeringen bör också fortsätta arbetet med att göra det enklare för kommunerna att ta del av riktade statsbidrag, särskilt bidrag som fördelas utan kommunspecifika bidragsramar.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-616-6

RIKSREVISIONEN

S:T ERIKSGATAN 117
BOX 6181, 102 33 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 juni 2022

Närvarande: statsråden Johansson, ordförande, och statsråden Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Dahlgren, Hallberg, Nordmark, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Ida Karkiainen

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens finansiering av kommunerna