

Utgiftsområde 25

Allmänna bidrag till kommuner

Utgiftsområde 25 – Allmänna bidrag till kommuner

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	5
2.1	Utgiftsområdets omfattning.....	5
2.2	Utgiftsutveckling.....	5
2.3	Mål för utgiftsområdet.....	5
2.4	Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder.....	6
2.5	Resultatredovisning	6
2.5.1	Konjunkturen och demografin påverkar utvecklingen i kommunsektorn.....	6
2.5.2	Svagare resultat i kommunsektorn 2023.....	7
2.5.3	Hög investeringsnivå och fortsatt ökad skuldsättning.....	12
2.5.4	Soliditeten försvagades något	13
2.5.5	Det finns skillnader mellan kommuners och regioners utveckling.....	14
2.5.6	Liten ökning av genomsnittlig skattesats, men stora skillnader mellan kommunerna	16
2.5.7	Mätningar av effektivitet indikerar att det finns skillnader mellan kommuner och mellan regioner.....	17
2.5.8	Det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar	18
2.5.9	En viss minskning av antalet riktade statsbidrag.....	19
2.5.10	Kommuners förutsättningar och kapacitet	19
2.6	Regeringens bedömning av måluppfyllelsen	20
2.7	Politikens inriktning	21
2.7.1	Ett förbättrat ekonomiskt läge väntas 2025	21
2.7.2	De generella statsbidragen	22
2.7.3	Försöksverksamhet för ökad effektivitet.....	22
2.7.4	Ökad kapacitet i mindre kommuner.....	23
2.7.5	En effektivitetsdelegation och en granskningsfunktion för regionerna inrättas	23
2.7.6	Riktade statsbidrag	24
2.7.7	Insatser för att motverka välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan i kommunsektorn	24
2.8	Budgetförslag.....	25
2.8.1	1:1 Kommunalekonomisk utjämning.....	25
2.8.2	1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	30
2.8.3	1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	31
2.8.4	1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner	32
2.8.5	1:5 Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2025 inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt tabell 1.1.
2. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2025 ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag på högst de belopp och inom de tidsperioder som anges i tabell 1.2.

Tabell 1.1 Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1 Kommunalekonomisk utjämning	166 750 052
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	6 092 052
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	7 150
1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner	250 000
1:5 Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn	8 000
Summa anslag inom utgiftsområdet	173 107 254

Tabell 1.2 Beställningsbemyndiganden

Tusental kronor

Anslag

Beställningsbemyndigande Tidsperiod

1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner	1 250 000	2026–2030
Summa beställningsbemyndiganden inom utgiftsområdet	1 250 000	

2 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

2.1 Utgiftsområdets omfattning

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

2.2 Utgiftsutveckling

I denna proposition föreslås att utgifterna inom utgiftsområdet sammantaget minskas med 1,273 miljarder kronor 2025 jämfört med 2024. Anledningen till detta är bl.a. att flera tillfälliga satsningar upphör fr.o.m. 2025 och att ett antal ekonomiska regleringar föreslås till följd av förändrade uppgifter och förutsättningar som sammantaget minskar utgifterna inom utgiftsområdet.

Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Miljoner kronor

	Utfall 2023	Budget 2024 ¹	Prognos 2024	Förslag 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027
1:1 Kommunalekonomisk utjämning	151 878	167 871	167 871	166 750	167 466	164 484
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	5 718	5 827	5 827	6 092	6 092	6 092
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	7	7	7	7	7	7
1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner				250	250	250
1:5 Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn				8	7	1
Äldreanslag						
2024 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda kommuner och regioner		375	300			
2024 1:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner	300	300	300			
Totalt för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	157 904	174 380	174 305	173 107	173 822	170 834

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

2.3 Mål för utgiftsområdet

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

2.4 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

Regeringens redovisning utgår från följande resultatindikatorer och bedömningsgrunder:

- årets resultat
- skuldsättning
- soliditet
- utveckling av skattesatser
- skillnader i årets resultat, skuldsättning, soliditet och utveckling av skattesatser.

Jämfört med budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.4, bet. 2023/24:FiU3, rskr. 2023/24:110) har valet av resultatindikatorer och bedömningsgrunder ändrats i syfte att renodla och i viss mån bredda resultatredovisningen. Intäktsutveckling och kostnadsutveckling har tagits bort som bedömningsgrunder, då dessa i sig endast i begränsad omfattning kan användas för att bedöma måluppfyllelsen inom utgiftsområdet. Regeringen kommer ändå fortsätta att följa och redovisa såväl intäktsutvecklingen som kostnadsutvecklingen eftersom dessa faktorer – och hur de förhåller sig till varandra – påverkar årets resultat. Utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner används inte längre som en bedömningsgrund, eftersom den mer är att betrakta som en statlig insats än en indikation på måluppfyllelsen inom utgiftsområdet.

Utveckling av skattesatser läggs till som en resultatindikator. Den kommunala beskattningsrätten är grundlagsfäst och en förutsättning för den kommunala självstyrelsen. Kommuner och regioner bestämmer själva sina skattesatser. Det är dock viktigt att följa och analysera utvecklingen av skattesatser för kommunsektorn i sin helhet, för kommunerna respektive regionerna samt för grupper av kommuner respektive regioner. Utvecklingen kan ge såväl en indikation på om de ekonomiska förutsättningarna varit goda och likvärdiga som skäl för att överväga åtgärder inom ramen för utgiftsområdet.

2.5 Resultatredovisning

2.5.1 Konjunkturen och demografin påverkar utvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn, dvs. kommuner och regioner, ansvarar för en stor del av välfärdens verksamheter och annan samhällsservice, såsom vård, skola, omsorg och kollektivtrafik, och bär därmed en stor del av de offentliga utgifterna. De kommunala utgifterna motsvarade ca 23 procent av BNP 2023. Kommunerna och regionerna har genom den kommunala beskattningsrätten ett långtgående ansvar för finansiering av verksamheterna. Skatteintäkterna utgör cirka två tredjedelar av de totala intäkterna. Utvecklingen av kommunsektorns ekonomi är därmed starkt konjunkturberoende. Även om svensk ekonomi gick mot en lågkonjunktur under 2023 utvecklades skatteunderlaget starkare än förväntat. Det som i stället kom att prägla de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och regioner 2023 var den höga inflationen.

Den demografiska utvecklingen, dvs. förändringar i befolkningens storlek och sammansättning, påverkar bl.a. utvecklingen av skatteunderlaget, behovet av välfärdstjänster och investeringar samt kompetensförsörjningen. Befolkningstillväxten i landet var hög under 2000-talet och i mitten av 2010-talet, framför allt på grund av hög invandring (se tabell 2.2). Befolkningstillväxten har dämpats de senaste åren och var under 2023 den lägsta sedan början av 2000-talet, endast 0,3 procent. Den låga

befolkningstillväxten berodde bl.a. på låga födelsetal och låg invandring. Under 2023 minskade folkmängden i 193 kommuner och 12 län, vilket var 62 kommuner och 7 län fler än 2022.

Tabell 2.2 Sveriges befolkningsutveckling utifrån födelseregion

Antal personer om inte annat anges

	2000	2023	Förändring	Förändring, procent
Födelseregion				
Sverige	7 878 994	8 381 080	502 086	6
Norden eller EU utom Sverige	458 348	600 006	141 658	31
Afrika	55 138	253 259	198 121	359
Mellanöstern	140 529	495 604	355 075	253
Asien utom Mellanöstern	80 140	359 964	279 816	349
Europa utom Norden och EU samt Sydamerika, Nordamerika och Oceanien	269 635	461 794	192 159	71
Befolkningen totalt	8 882 792	10 551 707	1 668 915	19

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under 2023 ökade antalet personer över 80 år med 5 procent, vilket kan jämföras med en ökning på 4,1 procent 2022. Antalet barn minskade för första gången på mer än tio år under 2022. Minskningen tilltog 2023 och uppgick till -0,8 procent, vilket kan jämföras med -0,1 procent 2022. Ett färre antal barn i förskole- och grundskoleålder bidrog till minskningen, medan antalet ungdomar i gymnasieåldern fortsatte att öka. Antalet personer i förvärvsarbetande ålder ökade med 0,3 procent under 2023.

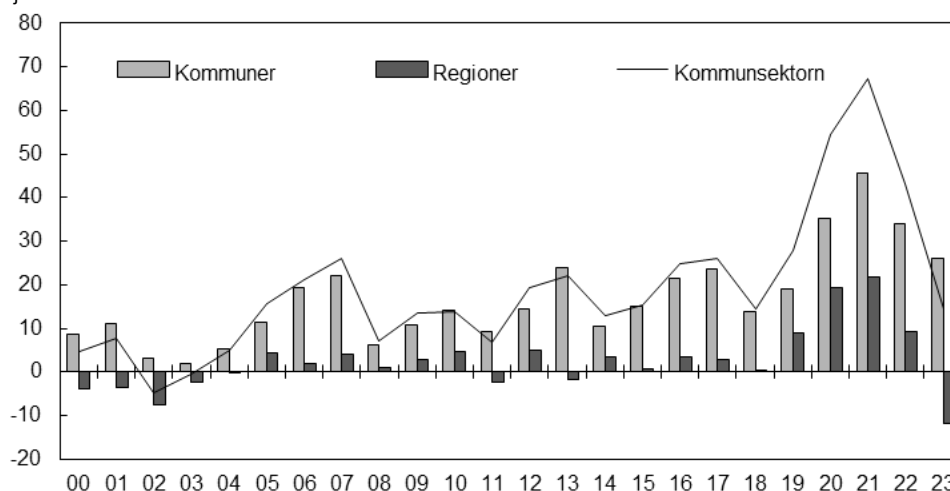
2.5.2 Svagare resultat i kommunsektorn 2023

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

Efter många år med starka resultat redovisade kommunsektorn (exklusive de kommunala bolagen) ett svagare resultat 2023. De höga resultatnivåerna under tidigare år kan till stor del förklaras av högre skatteintäkter än förväntat och stora tillskott av statsbidrag under pandemin. Årets resultat uppgick till drygt 14 miljarder kronor 2023, vilket var en minskning med 29 miljarder kronor jämfört med föregående år (se diagram 2.1). Resultatet var även lägre än genomsnittet för 2000–2022, som uppgick till nästan 20 miljarder kronor. Det försämrade resultatet 2023 berodde främst på ökade verksamhets- och pensionskostnader till följd av den höga inflationen. Regionernas resultat var betydligt svagare än kommunernas, vilket i huvudsak förklaras av att regionerna drabbades hårdare av de ökade pensionskostnaderna eftersom fler höglönlade arbetar i regionerna. Regionernas resultat uppgick till nästan -12 miljarder kronor, vilket var 21 miljarder kronor lägre än 2022. Kommunernas resultat uppgick till 26 miljarder kronor, vilket var 8 miljarder kronor lägre än 2022.

Diagram 2.1 Årets resultat i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Ett vanligt förekommande finansiellt mål för en god ekonomisk hushållning i kommuner och regioner är att årets resultat ska uppgå till en angiven andel av skatteintäkter och generella statsbidrag. Kommunsektorns resultat som andel av dess skatteintäkter och generella statsbidrag uppgick 2023 till 1,3 procent, vilket var lägre än genomsnittet för perioden 2000–2022, som uppgick till 2,6 procent. Kommunernas resultat för 2023 motsvarade 3,7 procent av deras skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket var i nivå med genomsnittet för 2000–2022. Resultatet för regionerna 2023 motsvarade -2,9 procent av deras skatteintäkter och generella statsbidrag. Regionerna har haft betydligt svagare resultat än kommunerna under många år. Det genomsnittliga resultatet 2000–2022 uppgick till 0,7 procent.

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen som huvudregel upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna (balanskravet). Detta anger den lägsta godtagbara resultatnivån. Enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning beräknas balanskravsresultatet genom att årets resultat justeras för vissa poster, bl.a. orealiserade vinster och förluster i värdepapper. Balanskravet är också en del av det finanspolitiska ramverket. Kommunsektorn som helhet redovisade 2023 ett positivt balanskravsresultat (se vidare Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4.3).

Kommuner och regioner hade 2013–2023 möjlighet att reservera medel till en resultatutjämningsreserv för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Vid utgången av 2023 fanns det totalt 52 miljarder kronor avsatta i resultatutjämningsreserver, vilket var 0,8 miljarder kronor mindre än 2022. Reserverna uppgick till drygt 39 miljarder kronor för kommunerna och nästan 13 miljarder kronor för regionerna. Kommunernas resultatutjämningsreserver ökade med 1 miljard kronor, medan regionernas reserv minskade med nästan 2 miljarder kronor. Det var 235 kommuner och 11 regioner som hade medel avsatta i en resultatutjämningsreserv. Antalet kommuner som avsatt medel ökade mellan 2022 och 2023, medan antalet regioner minskade något.

Den 1 januari 2024 trädde ändringar i kommunallagen i kraft som bl.a. innebär att möjligheten att reservera medel till en resultatutjämningsreserv har ersatts av en möjlighet att reservera medel i en resultatreserv. Ändringen syftar till att ge kommuner och regioner större möjligheter att planera sitt sparande i syfte att nå en god ekonomisk hushållning, t.ex. genom att på förhand reservera medel för kommande större utgifter (prop. 2022/23:119, bet. 2023/24:KU2, rskr. 2023/24:6). De

kommuner och regioner som vid ikraftträdandet hade en resultatutjämningsreserv får ha kvar den till utgången av 2033.

Svagare resultat även i kommun- och regionkoncernerna

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

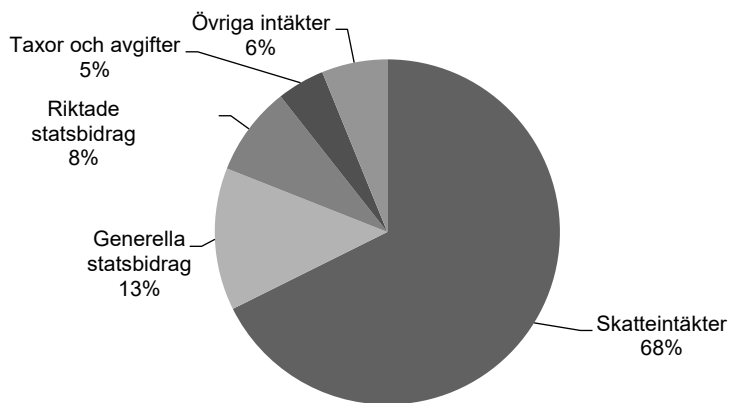
Företagens ekonomiska resultat och ställning redovisas tillsammans med kommunens respektive regionens uppgifter i de sammanställda räkenskaperna, dvs. koncernredovisningen. Det totala resultatet enligt koncernredovisningarna var högre än resultatet i kommunsektorn 2012–2022. Totalt uppgick årets resultat 2023 i koncernredovisningarna till nästan 17 miljarder kronor. Kommunernas koncerner stod för drygt 28 miljarder kronor medan resultatet i regionernas koncerner totalt sett var negativt och uppgick till nästan -12 miljarder kronor. Det totala koncernresultatet för 2023 var lägre än det årliga genomsnittet 2000–2022, som uppgick till 27 miljarder kronor, varav kommunkoncernernas resultat uppgick till nästan 24 miljarder kronor och regionkoncernernas till drygt 3 miljarder kronor.

Starkare intäktsutveckling än förväntat

Kommunsektorns totala intäkter (exklusive de kommunala företagens intäkter) uppgick till 1 417 miljarder kronor 2023, vilket var en ökning med 5,3 procent jämfört med 2022. Ökningen mellan 2022 och 2023 var högre än genomsnittet för 2000–2022, då den uppgick till 4,5 procent. Skatteintäkterna utgjorde 68 procent av de totala intäkterna (se diagram 2.2).

Diagram 2.2 Fördelning av kommunsektorns intäkter 2023

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Skatteintäkterna ökade 2023 med 5,7 procent, vilket var högre än genomsnittet för 2000–2022, som uppgick 4,6 procent. Skatteintäkterna ökade mer än vad kommuner och regioner hade förväntat, till följd av en starkare utveckling av skatteunderlaget än beräknat, vilket påverkade resultatet positivt. Ökningen av skatteintäkter berodde endast marginellt på ökade skattesatser (se avsnitt 2.5.6.).

Staten bidrar till kommunsektorns finansiering av sin verksamhet dels genom generella statsbidrag, som redovisas inom detta utgiftsområde, dels genom riktade statsbidrag och kostnadsersättningar huvudsakligen inom andra utgiftsområden. Redovisningen nedan utgår från den kommunala redovisningen, som till viss del skiljer sig från

nationalräkenskapernas redovisning, t.ex. vad gäller redovisningen av statsbidrag. I den kommunala redovisningen räknas t.ex. statsbidraget för läkemedelsförmånerna som ett generellt statsbidrag, vilket det inte gör i nationalräkenskaperna. Statsbidragen uppgick sammantaget till 290 miljarder kronor 2023, vilket motsvarade nästan 22 procent av kommunsektorns totala intäkter. Jämfört med 2022 minskade bidragen med nästan 4 miljarder kronor, vilket motsvarade en minskning med drygt 1 procent. Minskningen förklaras främst av att de pandemirelaterade statsbidragen har fasats ut. De generella statsbidragen, såsom de redovisas i den kommunala redovisningen, ökade med drygt 2 miljarder kronor 2023 och uppgick till 213 miljarder kronor. Av ökningen utgjorde 6 miljarder kronor ett tillskott av generella statsbidrag inom detta utgiftsområde som syftade till att minska risken för att de höga priserna skulle leda till neddragningar i kommunala verksamheter inom framför allt vård, skola och omsorg (prop. 2021/22:1 utg.omr. 25, bet. 2021/22:FiU3, rskr. 2021/22:120). Samtidigt upphörde en tillfällig, pandemirelaterad höjning av de generella statsbidragen som uppgick till 5 miljarder kronor 2022. De riktade statsbidragen, såsom de redovisas enligt den kommunala redovisningen, uppgick 2023 till sammantaget nästan 77 miljarder kronor. Det var en minskning med 6 miljarder kronor jämfört med 2022.

De finansiella intäkterna, som främst består av intäkter från placeringar på börsen, ökade relativt kraftigt 2023, totalt med nästan 22 miljarder kronor eller 132 procent jämfört med 2022. Den genomsnittliga utvecklingen för de finansiella intäkterna uppgick 2000–2022 till drygt 5 procent.

Hög kostnadsökningstakt till följd av hög inflation

Kommunsektorns totala kostnader uppgick till 1 404 miljarder kronor 2023, vilket var en ökning med 7,8 procent jämfört med 2022. Det var en högre ökning än genomsnittet för 2000–2022, som uppgick till 4,3 procent. Av kommunsektorns totala kostnader 2023 utgjorde drygt 93 procent (1 309 miljarder kronor) verksamhetskostnader. Den höga kostnadsökningstakten berodde främst på den höga inflationen som påverkade verksamhets- och pensionskostnaderna. Att pensionskostnaderna påverkas av inflationen beror på att kommunsektorns pensioner värdesätts med utvecklingen av prisbasbeloppet, vilket räknas upp utifrån inflationen. Uppräkningen av prisbeloppet 2023 var 8,7 procent, vilket var den högsta ökningen på mer än 30 år. Den höga inflationstakten var den huvudsakliga förklaringen till de höga pensionskostnaderna, men även det nya pensionsavtalet, som gäller fr.o.m. 2023, och som fackförbunden och arbetsgivarna i kommunsektorn själva kommit överens om, innebär ökade premier till systemet. Även de finansiella kostnaderna ökade 2023, bl.a. till följd av högre räntekostnader för kommunsektorns låneskulder.

Av kommunsektorns totala kostnader utgör kostnader för välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg den största delen, ca 83 procent. Den största andelen av kommunernas kostnader avser pedagogisk verksamhet (se tabell 2.3). Kostnadsökningen 2023 var högst inom vård och omsorg, där det var verksamheten individ- och familjeomsorg som hade den största kostnadsökningen. Samtidigt minskade kostnaderna för ekonomiskt bistånd. I fasta priser, dvs. exklusive effekterna av inflationen, var kostnaderna för pedagogisk verksamhet 2023 oförändrade jämfört med 2022 och för vård och omsorg ökade kostnaderna med drygt 1 procent. Denna utveckling kan jämföras med den demografiska utvecklingen samma period, som bl.a. innebar en ökning av antalet äldre personer och en minskning av antalet barn (se avsnitt 2.5.1).

Tabell 2.3 Kommunernas verksamhetskostnader

Miljoner kronor och andel och förändring i procent

	Andel av total kostnad 2023	Kostnader 2023	Förändring 2022/2023	Genomsnittlig förändring 2018–2022
Pedagogisk verksamhet	43	354	6,4	3,6
<i>Varav</i>				
– förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	14	116	5,7	2,8
– grundskola	18	152	6,7	4,3
– gymnasieskola	6	52	5,6	2,8
– övrig utbildning	4	34	8,5	4,7
Vård och omsorg	38	309	7,5	3,7
<i>Varav</i>				
– äldreomsorg	19	158	7,6	3,8
– funktionshindrade	11	94	7,6	3,6
– ekonomiskt bistånd	2	14	-0,3	1,3
– individ- och familjeomsorg	5	43	9,9	5,2
Övrigt	19	160	3,9	1,5
Totalt kommuner	100	823	6,3	3,2

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökade kraftigt 2023. Kostnadsökningen var 4 procentenheter högre än genomsnittet för den senaste femårsperioden (se tabell 2.4). Kostnadsökningen var högst inom den specialiserade somatiska och psykiatriska vården och tandvården. Kostnadsökningen för hälso- och sjukvården i fasta priser var knappt 1 procent 2023. Kostnaderna för regional infrastruktur, trafik och infrastruktur minskade med drygt 2 procent i fasta priser.

Tabell 2.4 Regionernas verksamhetskostnader

Miljoner kronor och andel och förändring i procent

	Andel av total kostnad 2023	Kostnader 2023	Förändring 2022/2023	Genomsnittlig förändring 2018–2022
Regioner				
Hälso- och sjukvård, totalt	88	412	9,3	5,0
<i>Varav</i>				
– primärvård	16	75	6,8	6,1
– specialiserad somatisk vård	47	219	10,2	5,0
– specialiserad psykiatrisk vård	7	35	10,5	4,5
– tandvård	3	12	11,4	1,4
– övrig hälso- och sjukvård	8	38	8,2	3,9
– läkemedel (öppenvård) ¹	7	33	7,9	5,9
Regional utveckling samt trafik och infrastruktur	12	57	6,1	5,2
Totalt regioner	100	469	8,9	5,0

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

¹ Avser kostnader för läkemedel i öppenvård.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Relativt hög ökning av antalet anställda inom administration

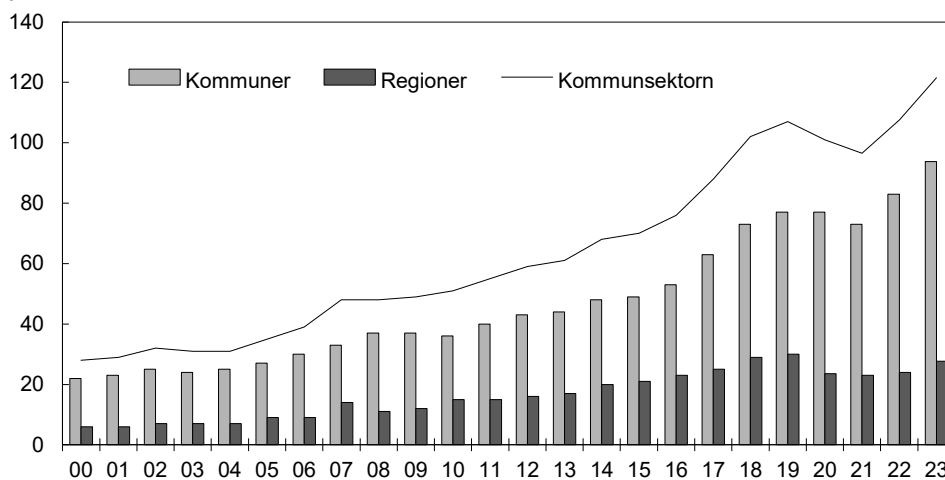
Personalkostnaderna utgör 51 procent av kommunsektorns totala kostnader. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) personalstatistik hade kommunerna och regionerna ca 1,2 miljoner anställda 2023, vilket motsvarade en knapp fjärdedel av antalet personer på den svenska arbetsmarknaden. Anställda i privata bolag som utför offentliga tjänster ingår inte i statistiken. Antalet anställda ökade med 0,3 procent i kommunerna och 1,8 procent i regionerna 2023. Personal inom administration, vilka består av administratörer, handläggare och personal inom ledningsarbete, ökade med 2,6 procent i kommunerna och 3,1 procent i regionerna. Sedan 2014 har antalet administratörer ökat ungefär i takt med personalutvecklingen i stort, 13 procent i kommunerna och 14 procent i regionerna. För all administrativ personal anställd i kommuner och regioner var ökningen dock 32 procent eller 37 000 anställda 2014–2023.

2.5.3 Hög investeringsnivå och fortsatt ökad skuldsättning

Behovet av att renovera verksamhetslokaler och infrastruktur samt det behov av nya lokaler som den demografiska utvecklingen innebär medför behov av ökade investeringar i t.ex. verksamhetslokaler som äldreboenden och sjukhus och inom VA-området. Eftersatt underhåll leder också till ökade investeringsbehov. Investeringsnivåerna har sedan början av 2000-talet ökat relativt kraftigt med undantag för 2020 och 2021 (se diagram 2.3). År 2023 uppgick investeringsutgifterna till nästan 121 miljarder kronor, varav kommunerna stod för ca 93 miljarder kronor och regionerna för knappt 28 miljarder kronor.

Diagram 2.3 Investeringsutgifter

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

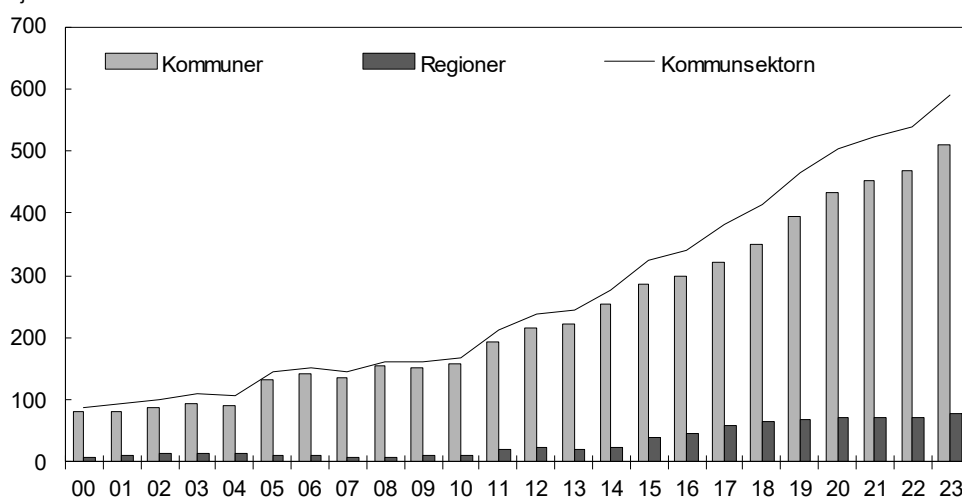
Kommuner och regioner finansierar hela eller delar av sina investeringar med egna medel, dvs. genom årets resultat och avskrivningar. Ju större del av investeringarna som finansieras med egna medel desto mindre behöver lånas upp av banker och andra kreditinstitut. Utvecklingen av skuldsättningen i kommuner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

Kommunsektorns självfinansieringsgrad, dvs. hur stor andel av investeringarna som finansieras med egna medel, uppgick till nästan 54 procent 2023. Självfinansieringsgraden var därmed lägre än 2022 då den uppgick till knappt 86 procent, och också lägre än genomsnittet för 2000–2022, som uppgick till knappt 69 procent.

Den totala låneskulden, dvs. både den kort- och långfristiga skulden, uppgick till nästan 589 miljarder kronor 2023, varav ca 510 miljarder kronor för kommunerna och 79 miljarder kronor för regionerna (se diagram 2.4). Låneskulden ökade med nästan 10 procent (51 miljarder kronor) jämfört med 2022, vilket var högre än den genomsnittliga ökningstakten 2000–2022, som uppgick till drygt 8 procent. Både kommunernas och regionernas låneskuld ökade 2023. Kommunsektorns låneskuld i förhållande till BNP har minskat de senaste åren, efter att ha legat på en historisk hög nivå om 9,2 procent 2020. År 2023 uppgick låneskuldens andel av BNP till 8,3 procent.

Diagram 2.4 Kommunsektorns kort- och långfristiga lån

Miljarder kronor

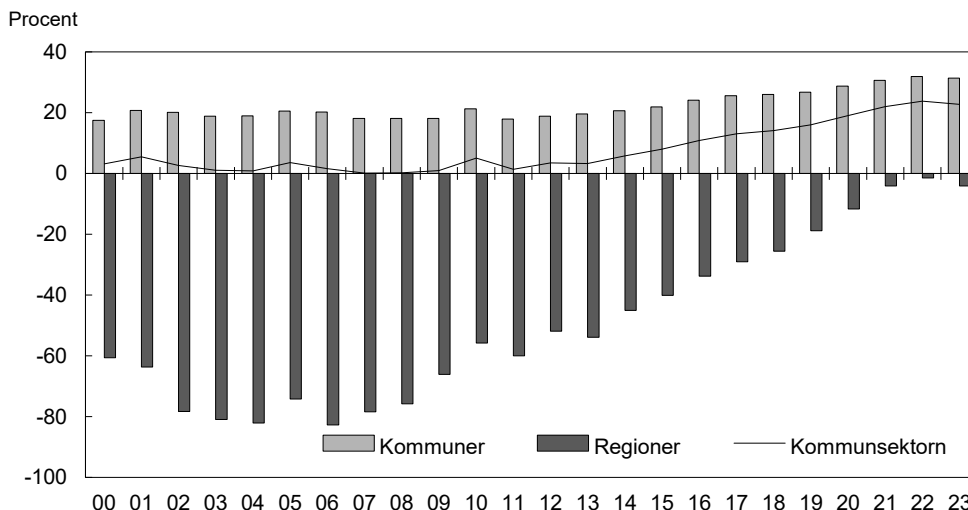


Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorns genomsnittliga kapitalbindning, dvs. den återstående löptiden på den befintliga upplåningen, är kort. Vid utgången av det första kvartalet 2024 uppgick den till 2,49 år. Det innebär att investeringar finansieras med upplåning som förnyas ett flertal gånger under investeringens ekonomiska livslängd. Det är 25 procent av lånestocken som förfaller inom ett år, varav 20 procent är certifikat och tillsvidarelån som förlängs tre till fyra gånger per år. Endast 8 procent av lånestocken har en löptid som är längre än 5 år. Löptiden i kommunsektorns upplåning är generellt sett kortare än löptiden för statsskulden.

2.5.4 Soliditeten försvagades något

Soliditet visar hur stor andel av tillgångarna som finansierats med egna medel. Ju större del av tillgångarna som finansierats med egna medel, desto bättre förutsättningar har kommuner och regioner att möta ekonomiskt utmanande år. Soliditeten är därför ett mått på den långsiktiga finansiella styrkan. Efter flera år med en positiv utveckling försvagades soliditeten, inklusive pensionsåtaganden ingångna före 1998, något för både kommunerna och regionerna 2023, och uppgick till nästan 23 procent för sektorn som helhet (se diagram 2.5). Försvagningen av soliditeten berodde främst på att många kommuner och regioner hade ett negativt resultat 2023.

Diagram 2.5 Soliditet inklusive pensionsåtaganden före 1998

Källa: Statistiska centralbyrån.

2.5.5 Det finns skillnader mellan kommuners och regioners utveckling

Ekonomi försvagades mest i mindre kommuner och landsbygdskommuner

Även om ekonomin försvagades i kommunerna som helhet, bl.a. när det gäller resultatnivåer och utvecklingen av soliditeten under 2023, fanns det stora skillnader mellan enskilda kommuner och grupper av kommuner. I detta avsnitt redovisas skillnader mellan kommuner utifrån tre huvudgrupper av kommuner. Indelningen är gjord av SKR och baseras i huvudsak på kriterierna storlek på tätorten, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Huvudgrupperna är storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. I det följande benämns huvudgrupperna av kommuner som kommungrupper.

Resultatet för 2023 var lägre än för 2022 i samtliga kommungrupper. Den största minskningen skedde i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. I denna kommungrupp var resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag lägre än genomsnittet för 2000–2022 (se tabell 2.5). Kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner hade fortsatt ett relativt högt resultat 2023, och det var högre än genomsnittet för gruppen för 2000–2022. Denna grupp hade också i jämförelse med de andra kommungrupperna större realisationsvinster från exploateringsverksamhet. Om denna intäkt exkluderas minskar skillnaderna mellan grupperna.

Av de 290 kommunerna hade 69 ett negativt resultat 2023, vilket var en ökning med 47 kommuner jämfört med 2022. Andelen kommuner med negativa resultat var 30 procent i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, 20 procent i gruppen större städer och kommuner nära större stad och 7 procent i gruppen storstäder och storstadsnära kommuner.

Tabell 2.5 Nyckeltal för kommunerna

Utfall 2023 och genomsnittligt utfall 2000–2022 i procent om inget annat anges

	Storstäder och storstads- nära kommuner 2023	Större städer och kommuner nära större stad 2023	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner 2023	Riket 2023	Storstäder och storstads- nära kommuner 2000–2022	Större städer och kommuner nära större stad 2000–2022	Mindre städer/ tätorter och landsbygds- kommuner 2000–2022
Årets resultat, kr/inv.	3 337	1 446	1 234	1 647	1 842	1 131	1 152
Årets resultat som andel av generella statsbidrag och skatteintäkter	5,2	3,0	2,6	3,7	4,7	3,2	2,7
Resultatutjämnings- reserv, kr/inv. (2013–2022)	3 309	3 128	3 767	3 456	1 424	1 280	1 567
Balanskravsresultat, kr/inv. (2008–2022)	2 635	1 137	744	1 190	1 627	1 077	1 057
Kostnadsutveckling	6,1	7,5	7,1	7,1	3,5	3,4	3,5
Skuldsättning (2012–2022) ¹	26 278	32 147	27 619	29 093	18 168	21 319	18 056
Soliditet inkl. pensionsåtaganden ingångna före 1998	33,8	29,1	30,6	31,3	25,7	21,0	17,6
Investeringar, kr/inv.	9 180	9 662	8 571	9 074	4 914	4 084	4 349
Befolknings- utveckling	0,6	-0,2	-0,7	0,3	1,2	0,3	-0,1

¹ Avser långfristiga och kortsiktiga lån i banker och andra kreditinstitut.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Högst genomsnittlig avsättning till resultatutjämningsreserver 2023 liksom för 2013–2022 hade mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Användningen av resultatutjämningsreserver 2023 var i genomsnitt per kommungrupp störst i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Det genomsnittliga balanskravsresultatet för samtliga kommungrupper var lägre än genomsnittet för årets resultat 2023 liksom för 2000–2022, vilket beror på justeringar som görs i samband med beräkningen av balanskravsresultatet. Kommungruppenorstäder och storstadsnära kommuner redovisade högst balanskravsresultat.

Kostnadsutvecklingen var betydligt högre 2023 än genomsnittet för 2000–2022 för de tre kommungrupperna. Kostnadsutvecklingen var särskilt hög i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Skuldsättningen på kommungruppsnivå avser långsiktiga och kortsiktiga lån i banker och kreditinstitut. Av tabell 2.5 framgår att större städer och kommuner nära större stad hade högst låneskulder, medanorstäder och storstadsnära kommuner hade lägst skulder. Skulderna har ökat för alla grupper över tid och mest för större städer och kommuner nära större stad.

Liksom tidigare år hadeorstäder och storstadsnära kommuner högst soliditet. Soliditeten har dock stärkts mest i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner över tid. Detta har lett till att skillnaderna i soliditet mellan kommungrupperna har minskat. Samtliga tre kommungruppers soliditet försvagades mellan 2022 och 2023. Den största försvagningen mellan dessa år stodorstäder och storstadsnära kommuner för.

Den avtagande befolkningstillväxten märks i alla kommungrupper. Under 2023 var det endastorstäder och storstadsnära kommuner som hade befolkningstillväxt. I

kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner hade drygt 80 procent av kommunerna befolkningsminskning 2023.

De flesta regioner redovisade negativa resultat

Regionerna har under lång tid haft, och hade även 2023, en betydligt svagare ekonomi än kommunerna. Under den senaste tioårsperioden har dock regionernas ekonomi stärkts, vilket de senaste tre åren har förklarats av stora och i huvudsak pandemi-relaterade tillskott av statsbidrag och en starkare ökning skatteunderlaget än förväntat. År 2023 redovisade dock 17 av de 20 regionerna ett negativt resultat.

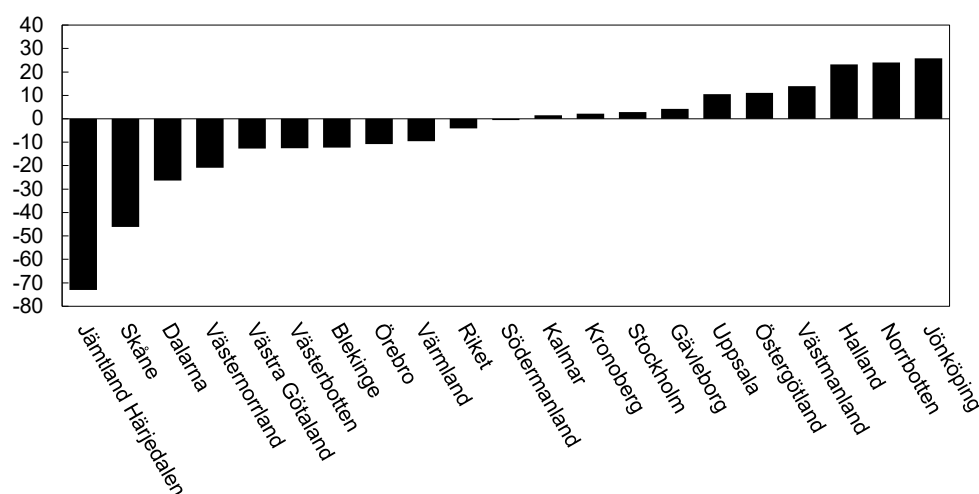
Kostnadsökningen i regionerna 2023 var relativt hög, och varierade mellan knappt 6 procent i regionen med lägst kostnadsökning och nästan 13 procent i regionen med högst kostnadsökning.

År 2023 hade 10 regioner långfristiga och kortfristiga lån i banker och kreditinstitut, vilket var 1 region mer än 2022. Av de 10 regioner som hade en låneskuld ökade den för 7 av dem mellan 2022 och 2023.

Regionernas långsiktiga finansiella ställning, soliditeten inklusive pensionsåtagandet före 1998, varierade vid utgången av 2023 mellan som lägst -73 procent och som högst nästan 26 procent (se diagram 2.6). Soliditeten försämrades för alla regioner utom en mellan 2022 och 2023. Det kan jämföras med förändringen mellan 2000 och 2022, då samtliga regioner utom en i stället förbättrade soliditeten.

Diagram 2.6 Soliditet inklusive pensionsåtaganden före 1998

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Vid utgången av 2022 hade 13 regioner avsatt medel till en resultatutjämningsreserv. År 2023 använde 7 regioner en sådan reserv. En region använde hela reserven och vid utgången av 2023 var det därmed 12 regioner som hade en resultatutjämningsreserv.

Vid utgången av 2023 redovisade 15 regioner ett negativt balanskravsresultat. Av dessa åberopade 7 regioner synnerliga skäl för att inte återställa hela eller delar av det negativa resultatet.

2.5.6 Liten ökning av genomsnittlig skattesats, men stora skillnader mellan kommunerna

Den genomsnittliga totala kommunalskatten, dvs. skatt till kommun och skatt till region, uppgick till 32,24 procent 2023, vilket var en ökning med 0,01 procentenhet

jämfört med 2022. Detta avser den vägda skattesatsen, vilket innebär att respektive kommuns skattesats viktats utifrån folkmängd för att beräkna ett genomsnitt. Ökningen 2023 skedde efter tre år med en minskande genomsnittlig skattesats. Den minskningen berodde på att kommunernas genomsnittliga skattesats hade minskat och att inga höjningar gjorts av regionernas skattesatser under dessa år. Under den senaste tioårsperioden har den genomsnittliga kommunalskattesatsen ökat med 0,63 procentenheter, varav regionerna stått för den största delen av ökningen, 0,55 procentenheter. År 2023 var den genomsnittliga skattesatsen 20,67 procent i kommuner och 11,57 procent i regioner.

Den totala kommunalskattesatsen varierar mellan 28,98 procent i kommunen med lägst total skattesats och 35,15 procent i kommunen med högst total skattesats, dvs. en skillnad på 6,15 procentenheter. Skillnaden har ökat med 0,66 procentenheter under den senaste tioårsperioden.

Den kommungrupp som har lägst genomsnittlig totalskattesats är storstäder och storstadsnära kommuner, och den som har högst är mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Skillnaden mellan dessa grupper var 2,22 procentenheter 2023. Skillnaden har ökat under den senaste tioårsperioden. Till skillnad från uppgifterna ovan som avser hela riket används i jämförelsen mellan kommungrupperna ett ovägt genomsnitt, dvs. respektive kommuns skattesats har inte viktats utifrån folkmängd.

Den parlamentariskt sammansatta Utjämningskommittén överlämnade i juli 2024 betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50). Kommittén hade bl.a. i uppdrag att analysera orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner och mellan regioner. Kommittén konstaterade att skillnaderna i skattesats mellan regioner var betydligt mindre än mellan kommuner och analysen fokuserade därför på skillnaderna i skattesatserna mellan kommuner. Enligt kommitténs analys finns det en stor spridning mellan hur olika kommuner prioriterar, men skillnader i skattesats beror företrädesvis på skillnader i kostnadsnivå i sådan obligatorisk verksamhet som ingår i kostnadsutjämnningen.

2.5.7 Mätningar av effektivitet indikerar att det finns skillnader mellan kommuner och mellan regioner

Rådet för kommunala analyser (RKA) är en ideell förening som har bildats i samarbete mellan staten och SKR. RKA:s uppdrag är att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att ge analysstöd och utbildningar samt tillhandahålla statistik i databasen Kolada. Sedan 2020 publiceras nyckeltal för produktivitet och effektivitet i kommuner och sedan 2021 publiceras även motsvarande nyckeltal för regioner.

RKA publicerar årligen en rapport om effektivitet och produktivitet. I tidigare rapporter har föreningen konstaterat att det finns stora skillnader i effektivitet mellan kommuner, men att det genom analyserna inte gått att se något samband mellan kvalitet och kostnader, dvs. den kommun som har högst resursförbrukning är inte nödvändigtvis den som har högst kvalitet (Effektivitet i kommuner, 2021). En slutsats från rapporterna är att det finns skillnader i effektivitet – och att det därmed kan finnas utrymme för att förbättra effektiviteten i verksamheterna. Samtidigt lyfter RKA genomgående i rapporterna att ytterligare uppgifter behövs i arbetet med att mäta effektivitet, framför allt om kvalitet och resultat i olika verksamheter. Det innebär att analyser utifrån de nyckeltal som tas fram bör göras med försiktighet, och ses som indikationer på effektivitet snarare än precisa mätningar. I en rapport om produktivitet i regionerna konstaterades att kostnadsökningen inom hälso- och sjukvården varit hög under de senaste åren, samtidigt som uppmätta producerade volymer minskat, vilket indikerar en minskad produktivitet. RKA framhöll dock att för att kunna bedöma

utvecklingen av effektivitet, dvs. hur kvalitet och resultat utvecklats i förhållande till kostnaderna, krävs ytterligare utveckling av nyckeltal som belyser t.ex. hälsoutfall.

I rapporten Effektivitet i äldreomsorgen (RKA 2023), där den uppmätta effektiviteten i olika kommuner jämförs, bekräftas mönstret att det inte nödvändigtvis är de kommuner med högst resursförbrukning som har den högsta kvaliteten. I rapporten beskrivs även utvecklingen av volymer, resurser och kvalitet inom äldreomsorgen på nationell nivå. Även i denna rapport framhåller RKA att antalet kvalitetsmått är begränsat. RKA konstaterar att pandemin haft stor påverkan på både kostnader och kvalitet, vilket försvårar effektivitetsanalysen. Andelen personer som är 80 år och äldre och har insatser från äldreomsorgen har minskat sedan många år tillbaka. Detta kan delvis förklaras av en förbättrad hälsa bland de äldre. RKA påpekar att utvecklingen av andelen äldre med behov av insatser från äldreomsorgen bl.a. kan påverkas av förebyggande arbete och användningen av ny teknik. Denna utveckling kommer att få stor betydelse för hur den kraftiga ökningen av antalet personer över 80 år kommer att påverka kommunerna.

2.5.8 Det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar

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

År 2023 fick kommunerna 108 miljarder kronor och regionerna 44 miljarder kronor genom systemet. Bidragens betydelse som intäktskälla skiljer sig åt mellan enskilda kommuner och regioner. När alla bidrag och avgifter inom systemet summeras per kommun varierade beloppen mellan -22 300 och 34 000 kronor per invånare 2023. Det genomsnittliga, ovägda beloppet per kommun, dvs. när hänsyn inte tas till olikheter i antalet invånare, var 16 249 kronor per invånare. Av kommunerna var elva nettobetalare i systemet. Den kommungrupp som fick störst bidrag i systemet var gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Lägst bidrag fick kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner.

Det genomsnittliga ovägda beloppet per region var 6 600 kronor per invånare 2023. Beloppen varierade mellan -1 700 och 12 000 kronor per invånare. En region var nettobetalare i systemet.

Den parlamentariska Utjämningskommittén har gjort en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet och föreslår flera ändringar i systemet. Huvudsyftet med förslagen är att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och för regioner, och andra värden som särskilt har beaktats har bl.a. varit att systemet ska ge sunda incitament för effektivisering och tillväxt. Den samlade effekten av de föreslagna förändringarna i systemet innebär bl.a. att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd och de socioekonomiskt svagare kommunerna i genomsnitt får ett ökat utfall i systemet. Utjämningskommitténs förslag har skickats ut på remiss.

2.5.9 En viss minskning av antalet riktade statsbidrag

Inom ramen för uppgiften att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner har Statskontoret publicerat rapporten Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2024 – Antal, omfattning och innehåll (Statskontoret 2024). Statskontoret har identifierat att det under 2023 fanns 167 riktade statsbidrag och 23 kostnadsersättningar till kommunsektorn. Det innebär en viss minskning jämfört med 2022 och att antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar är det lägsta sedan 2018. Det var 11 nya riktade statsbidrag som infördes 2023 och 26 statsbidrag som upphörde. De flesta bidragen finns inom utgiftsområdena 9 Hälso- och sjukvård och social omsorg och 16 Utbildning och universitetsforskning.

2.5.10 Kommuners förutsättningar och kapacitet

En särskild utredare har haft i uppdrag att i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga kommunsammanläggningar. Utredningen, som antog namnet Kommunperspektivutredningen, överlämnade i januari 2024 betänkandet Steg mot stärkt kapacitet (SOU 2024:6). I betänkandet konstaterar utredningen att mindre kommuner har utmaningar som handlar om en minskande folkmängd, åldersstruktur, gleshet och att en liten ekonomi och organisation gör att utrymmet för prioriteringar och förmågan att hantera ekonomiska kriser, förändringar och nya krav kan bli sämre framöver.

Kommunperspektivutredningen, som genomförde dialogmöten med drygt 130 kommuner i 11 län, konstaterar att kommunerna är väl medvetna om sina utmaningar, men att de i nuläget inte ser sammanläggningar som en lösning. Däremot ses kommunal samverkan som en viktig åtgärd när den egna kapaciteten inte räcker till. Utredningen anger dock att vissa kommuner kan komma att ompröva sin inställning till sammanläggningar på sikt på grund av nya uppgifter och växande utmaningar. Kommunperspektivutredningen bedömer att staten behöver bidra till fortsatta diskussioner om hur kommunernas kapacitet ska stärkas och till att det finns en öppenhet för olika lösningar. Utredningen bedömer också att framför allt mindre kommuner behöver analysera sin långsiktiga kapacitet och identifiera åtgärder som bidrar till att stärka denna.

Försöksverksamhetskommittén, som hade i uppdrag att främja försöksverksamheter i kommunsektorn, överlämnade i december 2023 betänkandet Förändring genom försök – Försöksverksamhet i den kommunala sektorn (SOU 2023:94). Syftet med utredningen var att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar de står inför. Utredningen identifierade bl.a. behov av stöd till kommunsektorn för att bedriva försöksverksamhet, t.ex. i form av metodstöd.

Den parlamentariska Kommunutredningen tillsattes 2017 i syfte att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunutredningen överlämnade i februari 2020 betänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8). Vissa åtgärder har vidtagits med anledning av förslagen i betänkandet. Regeringen avser inte att gå vidare med övriga förslag.

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (Fi 2020:07) överlämnade i september 2021 betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75). Flera åtgärder har vidtagits med anledning av förslagen i betänkandet, bl.a. ändringar i kommunallagen avseende resultatreserver (se avsnitt 2.5.2). Regeringen avser inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av betänkandet.

2.6 Regeringens bedömning av måluppfyllelsen

Den kommunala självstyrelsen, kommunernas och regionernas ansvar för välfärdsverksamheterna och den kommunala beskattningsrätten är viktiga delar av den svenska decentraliserade samhällsmodellen. Kommuner och regioner ska inom ramen för befintlig lagstiftning utforma och ansvara för sina verksamheter och den kommunala beskattningsrätten ger kommuner och regioner ett långtgående ansvar för verksamhetens finansiering. Skatteintäkterna står för den allra största delen av kommunsektorns intäkter. De generella statsbidragen, som finansieras av medel från detta utgiftsområde, utgör en del av intäkterna. Det är därför inte möjligt att dra alltför långtgående slutsatser om hur de generella statsbidragen påverkat kommuners och regioners ekonomiska förutsättningar eller bidragit till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.

De ekonomiska förutsättningarna för kommunsektorn förändrades kraftigt under 2023, då den historiskt höga inflationen hade stora effekter på verksamhets- och pensionskostnader och ledde till ett ansträngt ekonomiskt läge för kommuner och regioner. Ekonomin försvagades och flera kommuner och regioner hade negativa resultat. Den förstärkning av soliditeten, dvs. den långsiktiga ekonomiska ställningen, som skett under flera år avstannade. Trots denna utveckling skedde endast en marginell ökning av den genomsnittliga skattesatsen 2023. Regeringen bedömer att tillskottet av generella statsbidrag om 6 miljarder kronor, som syftade till att minska risken för att de höga priserna skulle leda till neddragningar i välfärdsverksamheter inom kommuner och regioner, bidrog till att förbättra de ekonomiska förutsättningarna. Sett till kommunsektorn i sin helhet, och även till kommunerna som grupp, indikerar resultaten att måluppfyllelsen för utgiftsområdet vad gäller de ekonomiska förutsättningarna varit acceptabel, under de särskilda omständigheter som rådde 2023. Regionernas resultat var dock betydligt svagare än kommunernas, och kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner har haft ett kraftigare resultatfall än övriga grupper. Även sett över tid har regionerna och gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner haft en svagare ekonomi. Denna kommungrupp har också den högsta genomsnittliga skattesatsen, vilket indikerar att utrymmet att stärka ekonomin genom skattesatshöjningar troligen är begränsat. Samtliga kommungrupper har ökat sin skuldsättning över tid, vilket kan innebära utmaningar när befolkningsstillväxten avtar. Kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner kan i detta perspektiv vara särskilt utsatt, eftersom denna grupp har en befolkningsminskning. Tillsättandet av Kommunperspektivutredningen syftade till att inleda en diskussion om hur mindre kommuners kapacitet kan stärkas, bl.a. i syfte att göra dessa mindre sårbara t.ex. för konjunkturnedgångar eller andra större förändringar i samhällsekonomin.

För att öka måluppfyllelsen inom utgiftsområdet kan nivån på de generella statsbidragen, och hur dessa genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet fördelas mellan kommuner och regioner och mellan enskilda kommuner och regioner, ha betydelse. Det bedöms dock varken ha varit möjligt eller lämpligt att 2023 tillföra medel till kommunsektorn i syfte att helt neutralisera effekten av den höga inflationen. Statens budget 2023 behövde ha en åtstramande inriktning, för att inte inflationen skulle öka ytterligare. Dessutom finns det även på längre sikt ett behov av effektivisering av verksamheter inom kommuner och regioner mot bakgrund av bl.a. den demografiska utvecklingen och för att klara kompetensförsörjningen framöver. Allt för stora ekonomiska tillskott skulle kunna motverka en sådan utveckling. Uppmätta skillnader i effektivitet indikerar att det kan finnas en allmän effektiviseringspotential som behöver tas tillvara för att förbättra de ekonomiska förutsättningarna.

Regeringen anser att jämförelser av verksamhet, ekonomiska nyckeltal, resultat och effektivitet mellan kommuner respektive mellan regioner är viktiga redskap i arbetet med att utveckla och effektivisera verksamheter och för att medborgare ska kunna utvärdera den egna kommunen eller regionen. Regeringen bedömer att RKA:s och Rådet för kommunal redovisnings (RKR) arbete har en stor betydelse för kommuner och regioner i detta avseende, och att föreningarnas arbete bidrar till ökad måluppfyllelse inom utgiftsområdet. En förutsättning för att kunna få till stånd användbara jämförelser är att det finns rättvisande och jämförbara uppgifter från bokföring och redovisning i kommuner och regioner. RKR följer genomslaget av regleringar och rekommendationer i den externa redovisningen avseende t.ex. kommuners och regioners årsredovisningar.

Många av de kommuner och regioner som har reserverat medel till en resultatutjämningsreserv har använt medlen under 2023, vilket bidragit till att stärka dessa kommuners och regioners balanskravsresultat 2023. Regeringen bedömer att möjligheten att använda reserverade medel till viss del haft önskad effekt, dvs. att utjämna intäkter över en konjunkturcykel och därmed minska risken för att balanskravet leder till behov av kraftiga neddragningar i verksamheten när konjunkturen viker. Det finns emellertid ett antal kommuner och regioner som av olika skäl inte har någon resultatutjämningsreserv. Regeringen bedömer att de nya bestämmelserna om resultatreserver kommer att påverka måluppfyllelsen inom utgiftsområdet positivt. Bestämmelserna innebär en ökad flexibilitet när det gäller hur avsatta medel får användas i syfte att nå en god ekonomisk hushållning. Kommuner och regioner ges därmed större möjligheter att planera sitt sparande, vilket innebär att de får förbättrade planeringsförutsättningar.

2.7 Politikens inriktning

2.7.1 Ett förbättrat ekonomiskt läge väntas 2025

Regeringens prognos

Det kommunala skatteunderlaget, och därmed de kommunala skatteintäkterna, väntas utvecklas något svagare 2024 än den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren, till följd av en svagare efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt påverkar den tidigare höga inflationen kommuner och regioner med viss eftersläpning 2024, framför allt genom att pensionskostnaderna bedöms fortsätta att öka. Sammantaget innebär utvecklingen ett ansträngt ekonomiskt läge i kommunsektorn 2024, i synnerhet i regionerna som påverkas mest av de ökade pensionskostnaderna. I takt med att efterfrågan stiger och konjunkturen stärks väntas skatteintäkterna öka något snabbare 2025–2027.

Pensionskostnaderna bedöms minska 2025 till följd av att inflationen minskat.

Kommunsektorns resultat bedöms därför förbättras under 2025 (se vidare Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 8.5).

Kommunernas och regionernas prognoser

Enligt kommunernas och regionernas egna budgetar för 2024 beräknas årets resultat uppgå till drygt 3 miljarder kronor för kommunerna och -17 miljarder kronor för regionerna. Det är 73 kommuner och 18 regioner som budgeterat ett negativt resultat för 2024. Enligt kommunernas och regionernas egna prognoser för 2024, baserade på utfallet under de första fyra månaderna 2024, beräknas resultatet till 93 miljoner kronor för kommunerna och ca -20 miljarder kronor för regionerna. Av prognoserna framgår att 174 kommuner och samtliga regioner prognostiserar ett negativt resultat 2024. När motsvarande prognoser för tidigare år jämförts med det slutliga utfallet för året har det visat sig att prognosen ofta varit lägre än utfallet.

År 2025 beräknar kommunerna och regionerna att resultatet förbättras och färre kommuner och regioner än under 2024 beräknar ett negativt resultat. År 2026 förväntas resultatet förbättras ytterligare.

2.7.2 De generella statsbidragen

Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar påverkas i hög grad av skatteunderlagets utveckling, som i sin tur påverkas av hur mycket människor arbetar. Regeringens politik för en återupprättad arbetslinje och ett förbättrat näringslivsklimat har därmed en stor betydelse för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar. Den kommunala ekonomin påverkas också av flera andra faktorer, t.ex. pris- och löneutvecklingen, den demografiska utvecklingen och förmågan att utveckla nya och mer effektiva arbetssätt. Regeringens förslag till nivå på de generella statsbidragen utgår från en samlad bedömning av utvecklingen av den kommunala ekonomin. Hänsyn behöver också tas till det samhällsekonomiska utrymmet och avvägningar behöver göras mellan behov av resurser inom olika sektorer. De senaste två årens budgetförslag har präglats av ett läge där kommunsektorns ekonomi försvagats snabbt, framför allt på grund av den höga inflationen, och behov av tillskott har bedömts finnas. Dock har risken för att ytterligare spä på inflationen genom en expansiv finanspolitik behövt beaktas. Det har varit nödvändigt att prioritera inflationsbekämpningen. Regeringen har ändå kunnat föreslå höjningar av nivån på de generella statsbidragen med sammanlagt 16 miljarder kronor för 2023 och 2024. Nivåhöjningarna har varit permanenta, dvs. de ligger kvar 2025 och framåt. Regeringen anser att detta har skapat goda planeringsförutsättningar för kommunerna och regionerna. Vidare bedömer regeringen, såsom beskrivs i avsnitt 2.6, att den nya bestämmelsen om resultatreserver skapar förbättrade förutsättningar för kommuners och regioners ansvar för sin ekonomi.

De generella statsbidragen utgör en betydande del av statens finansiering av kommunsektorn. Bidragen möjliggör anpassning efter kommunala och regionala behov. Kommunsektorns ekonomi förväntas som helhet att stärkas under 2025, men utmaningar kvarstår. Den demografiska utvecklingen innebär sammantaget ett fortsatt ökat kostnadstryck i kommuner och regioner, framför allt på grund av den kraftiga ökningen av antalet personer som är 80 år och äldre. Den avtagande befolkningstillväxten och minskningen av antalet barn, som prognostiseras att fortgå, innebär samtidigt förändrade demografiska förutsättningar och behov av anpassningar och omfördelning av resurser mellan verksamheter.

2.7.3 Försöksverksamhet för ökad effektivitet

Försöksverksamhet inom kommunsektorn kan leda till ökad effektivitet, exempelvis genom att kommuner och regioner prövar nya arbetssätt i mindre skala för att därefter utvärdera resultaten och införa arbetssätt som visat sig fungera väl. Försöksverksamhetskommittén har bedömt att det finns behov av stöd till kommunsektorn för att bedriva försöksverksamhet (se avsnitt 2.5.10). Produktivitetskommissionen, som har i uppdrag att ta fram förslag för att stärka produktiviteten i privat och offentlig sektor, överlämnade i april 2024 delbetänkandet Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29). I betänkandet lyfter kommissionen fram försöksverksamhet som ett sätt att öka förutsättningarna för att verksamheter utformas effektivt. Mot denna bakgrund ser regeringen ett behov av fortsatta insatser för att främja försöksverksamhet i kommunsektorn.

Regeringen avser även att se över hur försöksverksamhet i den offentliga sektorn bl.a. kan bidra till samhällsomvandlingen i norra Sverige, framför allt när det gäller enklare regler för bostadsbyggande.

2.7.4 Ökad kapacitet i mindre kommuner

Många kommuner har utmaningar exempelvis när det gäller minskande och åldrande befolkning, ekonomi, personal- och kompetensförsörjning samt större nödvändiga investeringar, samtidigt som de ska hantera nya uppgifter, som t.ex. att bygga ut det civila försvaret, genomföra nödvändiga klimatanpassningar och förebygga brott. Dessutom ska de utveckla sina verksamheter och ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Dessa utmaningar är i många fall särskilt omfattande i de mindre kommunerna.

Flera mindre kommuner behöver stärka sin kapacitet att hantera nämnda utmaningar och utföra sitt uppdrag på kort och lång sikt och det behövs ökad kunskap om hur kapaciteten utvecklas. Med flera deltagande kommuner i större geografiska områden kan mindre kommuner få en mer stabil och långsiktigt hållbar samverkansstruktur som möjliggör en mer utvecklad och fördjupad samverkan. Utifrån de utmaningar som flera mindre kommuner står inför finns det behov av att främja långsiktiga analyser av deras kapacitet att hantera utmaningar och utföra sitt uppdrag. Regeringen avser att stödja sådana insatser.

Regeringen har beslutat om en samlad strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län (utg.omr. 24 avsnitt 3.1). Ett av strategin målområden är stärkta förutsättningar för kommunal kapacitet. I strategin anges att regeringen avser att se över hur staten kan underlätta för kommuner att växa och bidra till regional utveckling.

2.7.5 En effektivitetsdelegation och en granskningsfunktion för regionerna inrättas

Utsikterna för regionernas ekonomi har försämrats de senaste åren, inte minst på grund av den höga inflationen. Regeringen ser ett behov av att stödja regionerna i genomförandet av åtgärder för att hantera strukturella förändringar, stärka effektiviteten och förbättra situationen inom hälso- och sjukvården. Det är viktigt att de skattemedel som går till verksamheter inom välfärden används så effektivt som möjligt. Även om regeringen anser att generella statsbidrag ska vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen kan det finnas behov av riktade insatser till regioner eller kommuner. Regeringen avser därför att inrätta en tillfällig effektivitetsdelegation för hälso- och sjukvården, med uppgift att pröva frågor om bidrag för att stärka effektiviteten i hälso- och sjukvården. Delegationen ska också sprida goda exempel på effektivitetsåtgärder och vid behov kunna föreslå åtgärder för att öka effektiviteten. I departementspromemorian Tillfälligt statsbidrag för åtgärder för en effektiv hälso- och sjukvård (Fi2024/01538) lämnas förslag till en ny förordning om tillfälligt statsbidrag i syfte att stärka effektiviteten i hälso- och sjukvården genom omstrukturerings- eller effektiviseringsåtgärder i verksamheten och dess administration. Delegationen ska ansvara för bidraget och ge företräde till de åtgärder som i högst utsträckning bedöms uppfylla syftet. Beviljandet av medel ska innefatta högt ställda krav på återrapportering och uppföljning. För delegationens arbete och bidraget till effektivitetsåtgärder avser regeringen avsätta 250 miljoner kronor per år 2025–2030.

Regeringen avser även att inrätta en särskild granskningsfunktion med uppdrag att utvärdera regionerna och granska deras ekonomiska situation. Granskningen ska fokusera på ändamålsenligt resursutnyttjande, kostnadseffektivitet och effektiviseringspotential. För satsningen avsätts 6 miljoner kronor per år 2025–2028.

2.7.6 Riktade statsbidrag

Riktade statsbidrag till kommuner, regioner och enskilda utförare används bl.a. som ett statligt styrmedel för att skapa incitament för förbättrad kvalitet och tillgänglighet inom specifika områden. Inriktningen att minska antalet riktade statsbidrag kvarstår. Regeringen arbetar också kontinuerligt med att utveckla och förbättra styrningen genom riktade statsbidrag i syfte att de ska vara effektiva och skapa största möjliga nytta. Det är viktigt att riktade statsbidrag når ut till kommuner, regioner och enskilda utförare på det sätt som regeringen avser. Det kan t.ex. vara en större utmaning för mindre kommuner att ha överblick över de riktade statsbidrag som finns att söka. I rapporten Enklare att överblicka riktade statsbidrag – Statskontorets förslag till en samlad informationsportal (Statskontoret 2024:9) konstaterar Statskontoret att en statsbidragsportal med information om alla riktade statsbidrag skulle ge kommuner och regioner bättre och mer likartade förutsättningar att hitta, bevaka och söka bidrag. En portal skulle även kunna bidra till en bättre överblick för forskare, politiker, intresseorganisationer och medborgare. Mot denna bakgrund har regeringen för avsikt att inleda ett arbete i syfte att inrätta en informationsportal om riktade statsbidrag. En sådan portal kan underlätta kommuners och regioners hantering av riktade statsbidrag och minska de administrativa kostnader som denna medför.

2.7.7 Insatser för att motverka välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan i kommunsektorn

Hot och våld mot förtroendevalda är systemhotande och riskerar i förlängningen att underlätta för kriminell verksamhet och undergräva demokratin. Förtroendevaldas skydd mot hot och våld behöver därför stärkas. I departementspromemorian Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10) föreslås en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att kommunal- och regionråd m.fl. utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld, som motsvarar ansvaret för arbetstagare enligt arbetsmiljöregelverket. Promemorian innehåller även förslag om en tydligare intern kontroll som syftar till att skydda kommunal verksamhet mot fel och oegentligheter, t.ex. välfärdsbrottslighet och korruption. Förslagen har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Betydande delar av den kommunala sektorns välfärdsproduktion utförs av privata utförare efter offentlig upphandling eller tillämpning av valfrihetssystem. Privata utförare i välfärden är viktiga och innebär en större valfrihet för medborgarna men medför samtidigt en risk för att oseriösa och kriminella aktörer etablerar sig i välfärden. Det är därför viktigt att kommuner och regioner arbetar systematiskt med uppföljning och kontroll av privata utförare för att säkerställa att skattemedel inte går till kriminella eller oseriösa aktörer. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare (Fi2024/01533).

Förslagen i den ovan nämnda departementspromemorian och uppdraget till Statskontoret ingår i regeringens handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027 tillsammans med andra åtgärder för att stärka kommuners och regioners förutsättningar för att motverka korruption och otillåten påverkan (utg.omr. 2 avsnitt 4.3.1).

2.8 Budgetförslag

2.8.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Tabell 2.6 Anslagsutveckling 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Tusental kronor

2023	Utfall	151 878 432	Anslagssparande	
2024	Anslag	167 870 852 ¹	Utgiftsprognos	167 870 852
2025	Förslag	166 750 052		
2026	Beräknat	167 465 802		
2027	Beräknat	164 484 452		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

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

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.7 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	167 870 852	167 870 852	167 870 852
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	-1 120 800	-405 050	-3 386 400
varav BP25	3 492 200	3 431 950	3 171 600
– Ny socialtjänstlag	63 000	126 000	126 000
– Uppföljning av betyg i gymnasieskolan		1 000	1 000
– Sjukhusfysiker		50 000	50 000
– Skatteavtalet Sverige Danmark	364 100	364 100	364 100
– Vaccination avseende tuberkulos	3 000	3 000	3 000
– Utökad undervisningstid flyttas fram		-225 000	-900 000
– Förslag om obligatorisk förskola genomförs inte	-48 000	-48 000	-48 000
– Informationsutbyte avseende komvux	3 000	10 000	10 000
– Brottsförebyggande bestämmelse i nya socialtjänstlagen	30 000	60 000	60 000
– Åtgärder för att stärka samhällsvårdens innehåll	175 000	351 000	351 000
– Fler verktyg för socialtjänsten för att stärka skyddet för barn	31 000	62 000	62 000
– En effektivare kontaktförbudslagstiftning	7 500	15 000	15 000
– Reglering av ansvar för förtroendevaldas trygghet	3 000	6 000	6 000
– Slopade avtrappning i JSA, JSA för äldre och i det förhöjda grundavdraget	330 000	330 000	330 000
– Ytterligare förstärkning av det förhöjda grundavdraget	2 380 000	2 380 000	2 380 000
– Sänkt ersättningsnivå för expertskatt	30 000	60 000	90 000
– Höjd beloppsgräns vid avdrag för resor till och från arbetet		-580 000	-580 000
– Förbättrade skattemässiga villkor för enskilda näringsidkare	100 000	50 000	40 000
– Utökad anhörigstöd		150 000	300 000
– Fast omsorgskontakt i SÄBO		244 000	487 000

	2025	2026	2027
– Frihetsberövande påföljder för unga	600	2 850	4 500
– Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen	20 000	20 000	20 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	166 750 052	167 465 802	164 484 452

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen

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

Övriga ekonomiska regleringar

I avtalet mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor regleras hur länderna ska kompensera varandra för minskade skatteintäkter till följd av att pendlare mellan länderna beskattas i arbetslandet och inte i bosättningslandet (prop. 2003/04:149, bet. 2003/04:SkU31, rskr. 2003/04:269). Nettot av de utjämningsbelopp som regleras i artikel 6 i avtalet bör fördelas på samtliga kommuner respektive regioner med ett enhetligt belopp per invånare, eftersom de minskade skatteintäkter som följer av pendlingen fördelas på kommunsektorn genom inkomstutjämningen.

För 2025 föreslås att skillnaden mellan nettobeloppet för inkomståret 2022 och motsvarande belopp 2021 regleras genom att anslaget ökas med 364,1 miljoner kronor, varav 232,8 miljoner kronor beräknas avsättas för kommunerna och 131,3 miljoner kronor för regionerna. Fördelningen mellan kommuner och regioner är gjord i förhållande till medelskattesatsen för kommuner respektive regioner. För 2026 och 2027 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.

Regeringen föreslår i denna proposition att det förhöjda grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 66 år ska förstärkas (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.1). Förstärkningen medför att det kommunala skatteunderlaget minskar, vilket innebär en minskning av kommunernas och regionernas skatteintäkter. Anslaget ökas till följd av detta med 2,38 miljarder kronor fr.o.m. 2025. Av detta belopp beräknas ca 1,52 miljarder kronor avsättas för kommunerna och ca 0,86 miljarder kronor för regionerna.

Regeringen föreslår i denna proposition att den avtrappning som görs vid högre inkomstnivåer inom ramen för jobbskatteavdraget, jobbskatteavdraget för äldre och det förhöjda grundavdraget ska tas bort (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.2). Den slojade avtrappningen av det förhöjda grundavdraget medför att det kommunala skatteunderlaget minskar, vilket innebär en minskning av kommunernas och regionernas skatteintäkter. Anslaget ökas till följd av detta med 0,33 miljarder kronor fr.o.m. 2025. Av detta belopp beräknas ca 0,21 miljarder kronor avsättas för kommunerna och ca 0,12 miljarder kronor för regionerna.

Regeringen föreslår i denna proposition att ersättningsnivån för expertskatt i den s.k. beloppsregeln sänks (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.3). Med sänkt ersättningsnivå bedöms fler komma att omfattas av expertskattebestämmelserna, vilket i sin tur bedöms minska det kommunala skatteunderlaget och därmed kommunernas och regionernas skatteintäkter. Anslaget ökas till följd av detta med 30 miljoner kronor 2025 och beräknas öka med 60 miljoner kronor 2026 och 90 miljoner kronor 2027. Av dessa belopp beräknas cirka två tredjedelar avsättas för kommunerna och en tredjedel för regionerna.

Regeringen aviserar i denna proposition att beloppsgränsen vid avdrag för resor till och från arbetet bör höjas 2026 (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.7). En höjd beloppsgräns för avdrag medför att det kommunala skatteunderlaget ökar. Anslaget beräknas till följd av detta minska med 0,58 miljarder kronor fr.o.m. 2026. Av detta belopp beräknas ca -0,37 miljarder kronor avse kommunerna och ca -0,21 miljarder kronor regionerna.

Regeringen föreslår i denna proposition att ett antal beloppsgränser som gäller vid beskattningen av enskilda näringsidkare höjs eller slopas (se Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.14). Förändringarna medför att det kommunala skatteunderlaget minskar. Anslaget ökas till följd av detta med 100 miljoner kronor 2025 och beräknas öka med 50 miljoner kronor 2026 och 40 miljoner kronor 2027. Av dessa belopp beräknas cirka två tredjedelar avsättas för kommunerna och en tredjedel för regionerna.

Skatteväxlingar 2025

I systemet för kommunalekonomisk utjämning justeras de länsvisa skattesatserna när skatteväxlingar sker mellan kommuner och regioner. De länsvisa skattesatserna används för att beräkna inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna. Skatteväxlingar medför också ett behov av att justera fördelningen av statsbidrag mellan kommuner och regioner på anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Vid behov avser regeringen att besluta om en sådan justering i samband med beslutet om regleringsbrev för budgetåret 2025. Justeringen påverkar inte den totala anslagsnivån.

Tabell 2.8 Ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Miljoner kronor

	Förslag för kommuner 2025	Beräknat för kommuner 2026	Beräknat för kommuner 2027	Förslag för regioner 2025	Beräknat för regioner 2026	Beräknat för regioner 2027
Anvisat 2024 ¹	119 176	119 176	119 176	48 695	48 695	48 695
Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen i BP25						
Ny socialtjänstlag (utg.omr. 9 avsnitt 6.6)	63	126	126	0	0	0
Uppföljning av betyg i gymnasieskolan (utg.omr. 16 avsnitt 3.7)	0	1	1	0	0	0
Sjukhusfysiker (utg.omr. 9 avsnitt 3.5)	0	0	0	0	50	50
Vaccination avseende tuberkulos (utg.omr. 9 avsnitt 4.6.4)	0	0	0	3	3	3
Informationsutbyte avseende komvux (utg.omr. 14 avsnitt 3.5)	3	10	10	0	0	0
Brottsförebyggande bestämmelse i nya socialtjänstlagen (utg.omr. 9 avsnitt 6.5)	30	60	60	0	0	0
Åtgärder för att stärka samhällsvårdens innehåll (utg.omr. 9 avsnitt 6.5)	170	343	343	5	8	8
Fler verktyg för socialtjänsten för att stärka skyddet för barn (utg.omr. 9 avsnitt 6.5)	31	62	62	0	0	0

	Förslag för kommuner 2025	Beräknat för kommuner 2026	Beräknat för kommuner 2027	Förslag för regioner 2025	Beräknat för regioner 2026	Beräknat för regioner 2027
En effektivare kontaktförbudslagstiftning (utg.omr. 4 avsnitt 2.8.3)	7,5	15	15	0	0	0
Reglering av ansvar för förtroendevaldas trygghet (se avsnitt 2.7.7)	2,45	4,9	4,9	0,55	1,1	1,1
Utökat anhörigstöd (utg.omr. 9 avsnitt 6.5)	0	150	300	0	0	0
Fast omsorgskontakt i SÄBO (utg.omr. 9 avsnitt 6.5)	0	244	487	0	0	0
Frihetsberövande påföljder för unga (utg.omr. 4 avsnitt 2.8.3)	0,6	2,85	4,5	0	0	0
Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen ²	14	14	14	6	6	6
Tidigare beslutade och förändringar av tidigare aviserade regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen						
Förslag om obligatorisk förskola genomförs inte ³	-48	-48	-48	0	0	0
Ämnesbetyg – implementering	0	0	-25	0	0	0
Grundläggande behörighet på yrkesprogram ⁴	117	75	75	0	0	0
Planering och dimensionering av gymnasial utbildning	0	0	-170	0	0	0
Tekniksprånget ⁵	15	15	15	0	0	0
Gemensamt skolval	-86	-86	-86	0	0	0
Stärkt rätt till assistans	-196	-392	-588	0	0	0
Förstärkning av likvärdighetsbidraget ⁵	-15	-15	-15	0	0	0
Digitala och centralt rättade nationella prov	-82	-153	-153	0	0	0
Neddragning av kostnadsfri tandvård 19–23 år	0	0	0	-576	-576	-576
Förstärkning av SFI	28	28	28	0	0	0
Stärkta skolbibliotek	216	431	431	0,4	0,8	0,8
Övriga ekonomiska regleringar						
Skatteavtalet Sverige Danmark	233	233	233	131	131	131
Slopad avtrappning i JSA, JSA för äldre och i det förhöjda grundavdraget	211	211	211	119	119	119
Ytterligare förstärkning av det förhöjda grundavdraget	1 522	1 522	1 522	858	858	858
Sänkt ersättningsnivå för expertsatt	19	38	58	11	22	32
Höjd beloppsgräns vid avdrag för resor till och från arbetet	0	-371	-371	0	-209	-209

	Förslag för kommuner 2025	Beräknat för kommuner 2026	Beräknat för kommuner 2027	Förslag för regioner 2025	Beräknat för regioner 2026	Beräknat för regioner 2027
Förbättrade skattemässiga villkor för enskilda näringsidkare	64	32	26	36	18	14
Tillkännagivande riksdagen: äldreomsorg	-2 730	-2 730	-2 730	-1 170	-1 170	-1 170
Skattelättnader cykelförmån	28	56	56	16	32	32
Justering bilförmån	-4	-9	-9	-2	-5	-5
Höjd jämförelseränta vid ränteförmån	-70	-70	-70	-40	-40	-40
Senarelagd åldersgränshöjning för förhöjt grundavdrag	0	2 110	0	0	1 190	0
Kommunal fastighetsavgift	128	256	384	0	0	0
Ökade möjligheter till avsättning i periodiseringsfond	0	0	107	0	0	60
Pensionsgruppens överenskommelse: justerade åldersgränser	0	-1 803	-1 803	0	-1 017	-1 017
Justering förmånsvärden för personbilar	-122	-122	-122	-68	-68	-68
Summa	118 725	119 418	117 559	48 025	48 048	46 926

¹ Anvisade belopp skiljer sig från de belopp som redovisades i BP24. Det beror på en skatteväxling mellan kommunerna och regionen i ett län 2024, som innebär att det anvisade beloppet till kommuner minskades med 2 miljoner kronor och det anvisade beloppet till regioner ökades med 2 miljoner kronor.

² I betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69) föreslås en ny lag införas med skyldigheter för bl.a. kommuner och regioner att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Förslagen har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

³ I statens budget för 2022 (bet. 2021/22:FiU3, rskr. 2021/22:120) avsattes medel på anslaget för ett förslag om ökat deltagande i förskolan. Den del av förslaget som rörde obligatorisk förskola för femåringar genomfördes inte. Medlen på anslaget minskas därför.

⁴ I denna redovisning ingår en beräknade kostnadsminskning för kommunerna fr.o.m. 2026 med anledning av minskat behov av behörighetsgivande utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

⁵ I statens budget för 2019 (bet. 2018/19:FiU3, rskr. 2018/19:116) avsattes medel på anslaget för ett förslag om obligatorisk lovskola. Regeringen bedömde att förslaget skulle utredas. Utredningen har lämnat förslag som skiljer sig från det förslag som medel avsatts för. Medel inom anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* används därför för att finansiera andra förslag.

Regeringen föreslår att 166 750 052 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 167 465 802 000 kronor respektive 164 484 452 000 kronor.

2.8.2 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Tabell 2.9 Anslagsutveckling 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Tusental kronor

2023	Utfall	5 718 041	Anslagssparande	1
2024	Anslag	5 827 368 ¹	Utgiftsprognos	5 827 340
2025	Förslag	6 092 052		
2026	Beräknat	6 092 052		
2027	Beräknat	6 092 052		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

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

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.10 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	5 727 268	5 727 268	5 727 268
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	364 784	364 784	364 784
<i>varav BP25</i>	<i>364 784</i>	<i>364 784</i>	<i>364 784</i>
– <i>Justering av LSS-utjämningsanslag p.g.a. ny prognos</i>	<i>364 784</i>	<i>364 784</i>	<i>364 784</i>
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	6 092 052	6 092 052	6 092 052

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Statens utgifter för utjämningsbidrag för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-kostnader) motsvaras av utjämningsavgiften som kommuner betalar och som redovisas mot inkomsttitel 7121 *Utgift för LSS-kostnader*. Utgifterna och de sammanlagda utjämningsavgifterna bör överensstämma. Prognosen för anslaget bör utgå från de senaste tillgängliga uppgifterna om den beräknade utgiftsnivån i utjämningsystemet.

Omslutningen i utjämningsystemet för LSS-kostnader ökar vanligtvis från ett år till ett annat. Det definitiva utfallet för 2024 fastställdes under våren 2024. Anslagsutgifterna beräknas uppgå till 5 827 341 000 kronor 2024, vilket är 100 073 000 kronor högre än anvisat belopp. I propositionen Höständringsbudget för 2024 (prop. 2024/25:2) föreslås därför att anslaget tillförs 100 100 000 kronor.

Regeringen föreslår att 6 092 052 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Utgift för LSS-kostnader* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 6 092 052 000 kronor per år.

2.8.3 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

Tabell 2.11 Anslagsutveckling 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

Tusental kronor

2023	Utfall	7 150	Anslagssparande	
2024	Anslag	7 150 ¹	Utgiftsprognos	7 102
2025	Förslag	7 150		
2026	Beräknat	7 150		
2027	Beräknat	7 150		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

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

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.12 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	7 150	7 150	7 150
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder			
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	7 150	7 150	7 150

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Staten och SKR har som medlemmar i RKR genom avtal förbundit sig att stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med 1 400 000 kronor vardera per år. RKR har ansökt om statligt bidrag med 1 400 000 kronor för 2025 års verksamhet (Fi2024/00982).

Staten och SKR har i avtal förbundit sig att stödja RKA:s verksamhet ekonomiskt med högst 4 550 000 kronor vardera per år. Från och med 2011 stödjer SKR enligt ett tilläggsavtal föreningen med ytterligare 400 000 kronor per år, för att täcka delar av driftskostnaden för databasen Kolada. Från och med 2020 stödjer staten enligt ett tilläggsavtal föreningen med 1 200 000 kronor årligen för föreningens arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner för att arbeta med detta. RKA har ansökt om statligt bidrag med 5 750 000 kronor för 2025 års verksamhet (Fi2024/00981).

Regeringen föreslår att 7 150 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 7 150 000 kronor per år.

2.8.4 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner

Tabell 2.13 Anslagsutveckling 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner

Tusental kronor

2023	Utfall	Anslagssparande
2024	Anslag	0 ¹ Utgiftsprognos
2025	Förslag	250 000
2026	Beräknat	250 000
2027	Beräknat	250 000

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter avseende statsbidrag till enskilda regioner, som syftar till att stärka effektiviteten inom hälso- och sjukvården. Anslaget får även användas för vissa administrativa utgifter kopplade till bidragsgivning.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.14 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹			
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	250 000	250 000	250 000
varav BP25	250 000	250 000	250 000
– Effektivitetsdelegationens anslag	250 000	250 000	250 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	250 000	250 000	250 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen ser ett behov av att stödja regionerna i genomförandet av åtgärder som syftar till att stärka hälso- och sjukvården genom omstrukturerings- eller effektivitetsåtgärder i verksamheten och dess administration (se avsnitt 2.7.5). Regeringen föreslår därför att medel tillförs anslaget för att stödja regioner att vidta åtgärder för att stärka effektiviteten i hälso- och sjukvården. Regeringen avser att inrätta en effektivitetsdelegation med detta uppdrag.

Regeringen föreslår att 250 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Tillfälligt stöd till enskilda regioner* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 250 000 000 kronor per år.

Bemyndigande om ekonomiska åtaganden

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2025 för anslaget 1:4 *Tillfälligt stöd till enskilda regioner* ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag på högst 1 250 000 000 kronor 2026–2030.

Skälen för regeringens förslag: För att kunna fatta beslut om tillfälligt ekonomiskt stöd till regioner som omfattar längre tid än innevarande budgetår krävs ett beställningsbemyndigande. Regeringen bör därför bemyndigas att under 2025 för

anslaget 1:4 *Tillfälligt stöd till enskilda regioner* ingå ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag på högst 1 250 000 000 kronor 2026–2030.

Tabell 2.15 Beställningsbemyndigande för anslaget 1:4 Tillfälligt stöd till enskilda regioner

Tusental kronor

	Förslag 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027	Beräknat 2028–2030
Ekonomiska åtaganden vid årets början				
Nya ekonomiska åtaganden	1 250 000			
Utgifter mot anslag till följd av ekonomiska åtaganden		-250 000	-250 000	-750 000
Ekonomiska åtaganden vid årets slut	1 250 000			
Beslutat/förslaget bemyndigande	1 250 000			

2.8.5 1:5 Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn

Tabell 2.16 Anslagsutveckling 1:5 Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn

Tusental kronor

2023	Utfall	Anslagssparande
2024	Anslag	0 ¹ Utgiftsprognos
2025	Förslag	8 000
2026	Beräknat	6 500
2027	Beräknat	500

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för

- inrättandet av en statsbidragsportal,
- stöd för försöksverksamhet i kommuner och regioner samt
- stöd för att stärka mindre kommuners kapacitet.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.17 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:5 Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹			
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	8 000	6 500	500
<i>varav BP25</i>	<i>8 000</i>	<i>6 500</i>	<i>500</i>
– Ökad kapacitet i mindre kommuner	3 000	3 000	
– Stöd för försöksverksamhet	3 000	3 000	
– Inrättande av en statsbidragsportal	2 000	500	500
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	8 000	6 500	500

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

För att främja insatser som syftar till att stärka mindre kommuners kapacitet att utföra sina uppdrag på kort och lång sikt (se avsnitt 2.7.4) ökas anslaget med 3 000 000 kronor för 2025. För 2026 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.

För att främja försöksverksamhet i kommunsektorn (se avsnitt 2.7.3) ökas anslaget med 3 000 000 kronor för 2025. För 2026 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.

För inrättandet av en portal med samlad information om riktade statsbidrag till kommuner och regioner (se avsnitt 2.7.6) ökas anslaget med 2 000 000 kronor för 2025. Från och med 2026 beräknas anslaget öka med 500 000 kronor.

Regeringen föreslår att 8 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Bidrag för stärkt effektivitet i kommunsektorn* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 6 500 000 kronor respektive 500 000 kronor.