

Ekonomirapporten, maj 2017

- OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI

Sveriges Kommuner och Landsting

Ekonomirapporten, maj 2017

2017



Ekonomirapporten, maj 2017

- OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI

Redaktörer

Niclas Johansson tfn 08-452 77 64

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

Upplysningar om innehållet

Per-Lennart Börjesson tfn 08-452 77 55 (demografi, samhällsekonomi)

Jonas Eriksson tfn 08-452 78 79 (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)

Håkan Hellstrand tfn 08-452 78 19 (samhällsekonomi, arbetsmarknad)

Madeleine Holm tfn 08-452 70 01 (landstingens ekonomi, appendix)

Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17 (investeringar i kommuner)

Anna Häggqvist tfn 08-452 77 05 (jämförelser med KPP i hälso- och sjukvården)

Anna Kleen tfn 08-452 77 62 (samhällsekonomi, offentliga finanser)

Bo Legerius tfn 08-452 77 34 (skatteunderlag)

Roger Molin tfn 08-452 77 26 (landstingens ekonomi, effektivisering, digitalisering)

Måns Norberg tfn 08-452 77 99 (flyktingersättning)

Agneta Rönn tfn 08-452 79 97 (statlig styrning, riktade statsbidrag)

Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (kommunernas ekonomi, appendix)

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (kostnader LSS, personlig assistans och äldreomsorg)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

Bodil Umegård tfn 08-452 74 96 (sysselsättning i kommunsektorn)

Signild Östgren tfn 08-452 77 45 (digitalisering i kommunsektorn)

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00 Fax 08-452 70 50

www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, maj 2017

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Diagram Håkan Hellstrand, Elisabet Jonsson

Tryck Linköpings Tryckeri AB

Papper Skandia 2000 White 240 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

Typsnitt Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7585-089-4

ISSN 1653-0853

Förord

Ekonomirapporten belyser landstingens och kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 25 april. De sträcker sig fram till år 2020.

I vårens rapport beskriver vi hur den demografiska utvecklingen framöver präglas av en kraftig befolkningsökning, inte minst när det gäller yngre och äldre. Antal invånare i arbetsföra åldrar ökar betydligt långsammare. Enligt våra kalkyler leder denna utveckling till ett växande gap mellan intäkter och behov av verksamhet. Slutsatsen är att det krävs ett ökat fokus på effektiviseringar för att hantera detta.

På vår webbplats skl.se finns underlag från våra rapporter när det gäller centrala tabeller och diagram på sidan **Sektorn i siffror**.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekonomisk analys. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

De som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av förteckningen på sidan 2. Även andra medarbetare inom SKL har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Därutöver får vi stor hjälp av engagerade ekonomer och andra medarbetare i kommuner och landsting via våra olika nätverk, dagliga kontakter och enkäter.

Jag vill rikta ett varmt tack till er alla som deltagit i framtagandet av denna rapport!

Stockholm i maj 2017

Niclas Johansson

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

5	Sammanfattning
11	Samhällsekonomin
11	Svensk ekonomi förstärks i år och nästa år
15	Svensk ekonomi åren 2019 och 2020
16	Arbetsmarknad i högkonjunktur
20	Skatteunderlaget bromsar in när konjunkturen vänder
21	Fortsatta överskott i de offentliga finanserna
25	Demografi, invandring och välfärdens finansiering
31	Kostnaden för avtalspensioner ökar kraftigt i landstingen
32	Belastningen från den gamla skulden minskar
32	Kostnaderna ökar för den förmånsbestämda pensionen
33	En återgång till mer normal inflation ger kraftigt ökade pensionskostnader de närmaste åren
35	Kommunernas ekonomi
35	Rekordresultat
39	Flyktingersättningar 2016
41	Investeringarna ökar och kostar
46	Kommunernas ekonomi de närmaste åren
51	Landstingens ekonomi
51	Resultatet motsvarar 1,2 procent av skatter o bidrag
53	Stark utveckling av skatteunderlaget och inbromsad kostnadsutveckling 2016
53	Ökade statsbidrag bidrog till andningspaus 2016
54	Överskott krävs för att klara högre investeringstakt
56	Vad driver kostnaderna inom hälso- och sjukvården?
62	Prognos för landstingens ekonomi 2017-2018
63	Vår kalkyl för 2019 och 2020
65	Ökat fokus på effektivisering är nödvändigt
65	Inledning
66	Större genomslag för ny teknik krävs för att klara de ekonomiska utmaningarna
69	Effektiviseringspotential kan identifieras med hjälp av jämförelser
71	Staten måste underlätta kommunernas och landstingens effektiviseringsarbete
77	Appendix

Sammanfattning

Kommunernas resultat 2016 var ett av de starkaste någonsin trots att kostnaderna ökade ovanligt kraftigt. Landstingens sammantagna resultat nådde inte upp till det som kan betraktas som god ekonomisk hushållning. De närmaste åren kommer den kraftiga ökningen av antalet barn och äldre fortsätta. Denna ökning motsvaras inte av en lika stor tillväxt i skatteunderlaget. Fram till 2020 kommer ett gap uppstå mellan underliggande intäkter och kostnader på 40 miljarder kronor om verksamheten fortsätter utvecklas som hittills. Detta är inte hållbart. Gapet måste täckas, vilket kan ske på olika sätt och det troligaste är en kombination av olika åtgärder.

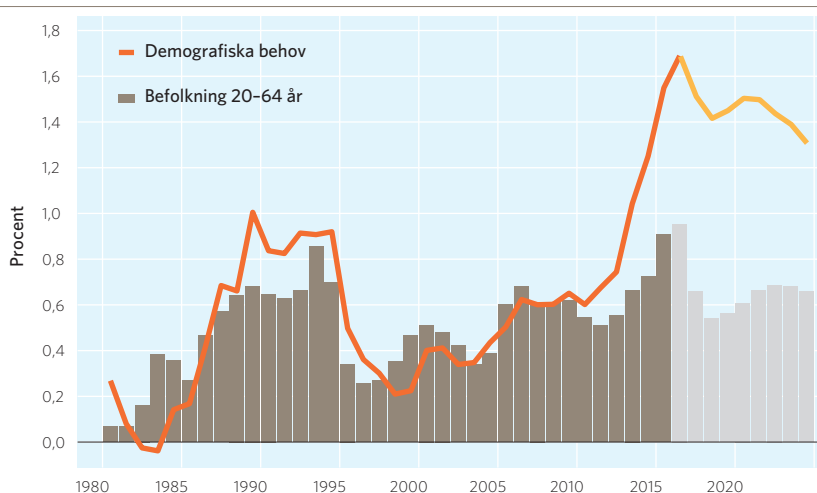
Behoven av välfärdstjänster ökar snabbare än någonsin tidigare

Befolkningen växer, särskilt i yngre och äldre åldrar, vilket ökar kommunsektorns kostnader om alla ska få samma välfärd som i dag. Sedan början av 1980-talet har demografiska förändringar inneburit ökade verksamhetskostnader med i genomsnitt cirka en halv procent per år. Det innebär att kostnaderna för välfärd ökat som en följd av förändrad befolkning, men kostnaderna har dessutom ökat utöver vad den förändrade befolkningen har föranlett.

De senaste årens stora befolkningsökning har resulterat i att behoven nu ökar tre gånger så snabbt, cirka 1,5 procent per år. Det är en ökningstakt som förväntas fortsätta under lång tid framöver (diagram 1 på sidan 6). Det innebär att kostnaderna skulle öka med cirka 10 miljarder kronor mer per år än vi varit vana vid, räknat i dagens kostnadsnivå.

Den främsta orsaken till befolkningsökningen är nettomigration, men även födelseöverskottet bidrar till ökningen. Framtida nettomigration är svår att prognostisera och beror på en rad faktorer, inte minst förhållanden i omvärlden. Födelseöverskottet beror främst på att generationen från slutet av 1980- och början av 1990-talen kommit upp i barnafödande åldrar, men också på att en relativt stor andel av den invandrade befolkningen är i barnafödande åldrar. Samtidigt som vi har en snabb ökning av barn och unga blir kostnaderna för den stora fyrtilistalgenerationen allt mer märkbara inom hälso- och sjukvården och så småningom även i äldreomsorgen.

Diagram 1 • Befolkningen 20–64 år respektive demografiskt betingade behov
Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den orangegula linjen visar årlig procentuell förändring av de demografiskt betingade behoven och de grå staplarna visar årlig procentuell förändring av befolkningen i åldern 20–64 år. De demografiskt betingade behoven har tidigare ökat i samma takt som antalet personer i yrkesverksamma åldrar. Framöver ökar behoven snabbare medan motsvarande ökning inte sker för antalet personer i yrkesverksamma åldrar. Skillnaden mellan staplarna och linjen illustrerar gapet mellan intäkter och behov av välfärd.

De personer som föranleder de högsta kostnaderna är barn, unga och gamla, då välfärdens verksamheter, såsom äldreomsorg, barnomsorg, skola och sjukvård, främst riktar sig mot dessa grupper. Dilemmat är att ökningen av de personer som står för det mesta av skatteintäkterna, personer i yrkesverksamma ålder, är betydligt blygsammare. Om vi inte hade haft någon invandring skulle antalet personer i åldern 20–64 år till och med minska fram till år 2020. Så hela ökningen av gruppen i yrkesverksam ålder är ett resultat av vår nettovandring.

Högkonjunktur med nedåtrisk

Tillväxten i den svenska ekonomin är för närvarande stark, med kraftig sysselsättningsökning och bra tillväxt i skatteunderlaget. Vi befinner oss i en högkonjunktur. Efterfrågan på arbetskraft är stor och det blir allt svårare för arbetsgivarna att hitta arbetskraft med rätt kompetens, inte minst i kommuner och landsting. Högkonjunkturen väntas kulminera under 2018. För åren därefter, 2019–2020, antas ekonomin successivt återgå till ett konjunktorellt normaltillstånd vilket innebär att sysselsättningen stagnerar och att skatteunderlaget utvecklas svagare.

Vi räknar således med att det blir en problematisk utveckling för kommunsektorn, men detta är ändå att betrakta som ett relativt odramatiskt förlopp. Historiska data visar att högkonjunkturer snarare brukar brytas genom en kraftig nedgång i konjunktur och sysselsättning, ofta utlöst av internationella kriser. Det finns således en påtaglig risk för en svagare utveckling än i det scenario som skisseras här.

Starkt resultat i kommunerna 2016, men svagare i landstingen

Kommunernas resultat 2016 uppgick preliminärt till 22 miljarder kronor. Endast nio kommuner redovisade underskott. Det goda resultatet förklaras av en bra utveckling av skatteunderlaget, extra statligt stöd och stora reavinster.

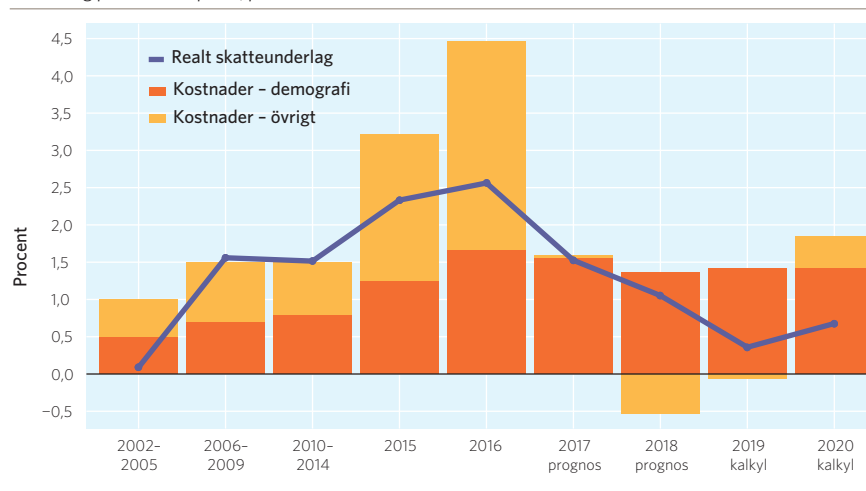
Även landstingen förbättrade resultatet 2016 jämfört med 2015, till 3,4 miljarder kronor. Tre landsting redovisade underskott, vilket är färre än föregående år, men det sammantagna resultatet för landstingssektorn är ändå svagt totalt sett och uppgår endast till 1,2 procent av skatter och generella statsbidrag, ett resultat som inte är långsiktigt hållbart för att klara framtida pensionsutbetalningar, investeringar med mera.

Kalkylen

Åren 2006–2014 ökade skatteunderlaget, totalt sett, i samma takt som kommunsektorns kostnader i fasta priser. Åren därefter, 2015–2016 ökade kostnaderna kraftigt, främst som en följd av det stora antalet asylsökande. Staten har dock kostnadsansvaret för asylmottagandet och har därför kompenserat kommunerna. Även de demografiskt betingade kostnaderna ökade snabbare dessa år, vilket uppvägdes av att konjunkturen och skatteintäkterna utvecklades starkt. Åren 2017–2020 räknar vi med att tillväxten i skatteunderlaget sjunker medan demografiskt betingade kostnader fortsätter öka i snabb takt.

Diagram 2 • Utveckling av kostnader och skatteunderlag

Förändring per år i fasta priser, procent



Bilden visar årlig procentuell förändring av kostnader och skatteunderlag. Demografiska behov ökar snabbare än skatteunderlaget framöver i kommunsektorn.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna ökar också av andra skäl än demografiska. Framförallt som en följd av höjd ambitionsnivå på nationell och/eller lokal nivå. Men kostnadsökningar kan även komma av omställningskostnader, engångshändelser, ökade pensionskostnader etc. Historiskt har kostnadsökningen som kommer från annat än befolkningens utveckling varit drygt ½ procent per år. I diagram 2 ovan döljs eller förstärks denna komponent av kostnader för asylsökande som ökar kraftigt åren 2015–2016 för att därefter minska.

Effekten av de demografiska förändringarna blir tydlig när man tar del av kommunernas och landstingens investeringsplaner. Enligt en enkät anger de 233 kommuner (motsvarande 85 procent av befolkningen) som svarat att man fram till och med år 2020 planerar bygga cirka 600 förskolor, cirka 350 grundskolor och gymnasieskolor, cirka 350 gruppboenden och äldreboenden samt cirka 150 nya idrottsanläggningar. Därutöver finns ett betydande behov av upprustning av befintliga byggnader och anläggningar. Dessutom byggs ett stort antal nya bostäder av de kommunala bostadsbolagen. Landstingen uppgraderar och bygger ut kollektivtrafik, sjukhusbyggnader och investerar i medicinteknisk utrustning.

De omfattande investeringar som planeras framöver finansieras genom försäljning av mark och tillgångar, samt likviditet som uppstår av överskottsresultat, avskrivningar och pensionsavsättningar. Pensionsavsättningarna är störst i landstingen där de ökar med närmare 40 miljarder kronor mellan 2016 och 2020, vilket utgör en kostnadsbelastning i resultaträkningen men genererar likviditet som kan återlånas. Därutöver sker en betydande extern upplåning som ökar kommunernas och landstingens befintliga lånestock. Stigande räntor framöver kommer att leda till ökade lånekostnader. Men fram-

förallt leder de kraftiga investeringarna till ökade kostnader för drift och underhåll och personal i den mån verksamheterna byggs ut. När investeringarna planeras kan det emellertid också finnas möjlighet att hitta nya effektiva lösningar.

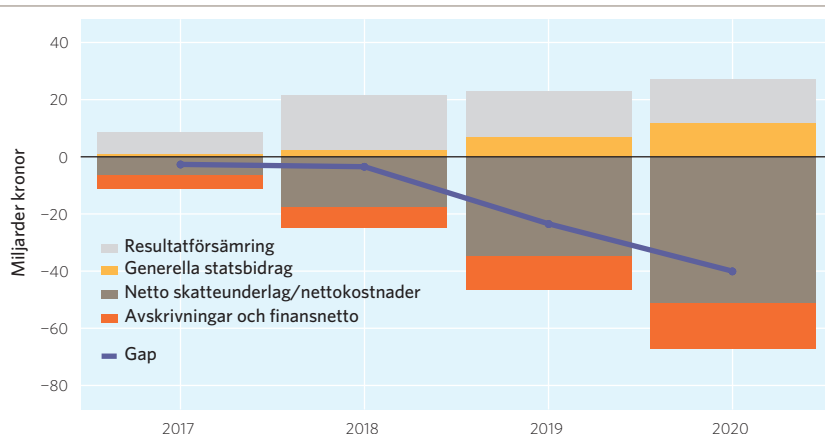
Sysselsättningsökning trots brist på arbetskraft

Ytterligare ett skäl till att kostnaderna ökar är bristen på arbetskraft. Som en följd av den kraftiga befolkningsökningen har antalet anställda lärare, socialsekreterare med flera ökat kraftigt. Det är idag svårt att rekrytera utbildad personal inom många områden och bristen på arbetskraft pressar upp kostnaderna för hyrpersonal och andra lösningar. Det gäller till exempel sjuksköterskor, särskilt specialistsjuksköterskor, vissa lärare och socionomer. Nya sätt att arbeta innebär att arbetsuppgifterna renodlas där kringuppgifter som inte kräver specialistkompetens kan utföras av andra yrkesgrupper.

Växande gap mellan intäkter och behov av verksamhet

Den ekonomiska kalkylen visar att de beräknade kostnaderna till följd av demografi, historisk trend, avskrivningar och finansnetto, ökar med 67 miljarder mer än de beräknade intäkterna med oförändrat skatteuttag fram till år 2020. Delvis fångas detta upp av en resultatförsämring på 15 miljarder och ökade statsbidrag på 12 miljarder.

Diagram 3 • Kommunsektorns växande ekonomiska gap
Miljarder kronor i löpande priser



Nettot mellan ökning av skatteintäkter och kostnader blir kraftigt negativt framöver. Därtill kommer ökade avskrivningar och ett försämrat finansnetto. Detta gap hanteras till viss del av ökade generella statsbidrag och resultatförsämring, men kalkylen ger ändå ett gap på 40 miljarder kronor som måste hanteras.

Källa: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

De generella statsbidragen antas från och med 2019 öka med 2 procent, i fasta priser, motsvarande ett historiskt genomsnitt. Tillsammans med redan beslutade höjningar innebär det en ökning med 12 miljarder kronor fram till 2020 (jämfört med 2016). Kommunerna antas försämrat sitt resultat med 15 miljarder medan landstingens resultat är oförändrat. Kommunsektorn antas, mot bakgrund av sin pressade ekonomi, endast kunna uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket är lägre än de 2 procent som brukar utgöra riktmärke för god ekonomisk hushållning.

Därutöver krävs resultatförbättrande åtgärder på 40 miljarder. De teoretiska möjligheter som finns för att hantera detta är produktivitetssökning, produktionsminskning, ytterligare resultatförsämring eller resurstillskott genom skattehöjningar, höjda generella statsbidrag och avgiftshöjningar¹. Ingen enskild åtgärd löser hela gapet, utan det handlar om en kombination av åtgärder. Produktivitetssökningar är att föredra, förutsatt att de är möjliga att

1. I kalkylen hanteras gapet beräkningstekniskt genom en ökad medelutdebitering (1,61 procent mellan åren 2017-2020).

genomföra på ett hållbart sätt. Rent matematiskt skulle det räcka med cirka 1 procents årlig produktivetsförbättring 2017–2020 för att sluta gapet. Det låter kanske inte så mycket, men i detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det alltid genomförts effektiviseringar inom kommuner och landsting, men samtidigt som verksamheten hela tiden har effektiviserats har den också byggts ut.

Ökat fokus på effektivisering

Det gap som uppstår fram till 2020 i kalkylen stannar inte där utan det fortsätter att växa under lång tid framöver. Det gäller därför att hitta långsiktiga lösningar. Detta kan vara möjligt med hjälp av digitalisering och ändrade arbets sätt. Ökade behov behöver inte bara mötas med fler anställda utan även med arbetsbesparande lösningar som möjliggörs av ny teknik.

Det är dock inte troligt att sådana effektiviseringar kommer på plats tillräckligt snabbt, varför andra åtgärder behövs på kort sikt. Det finns sannolikt ett visst utrymme för skattechöjning och även för kostnadsminskningar genom traditionella rationaliseringar eller rena besparingar. Dessutom är statens ekonomi så god att det finns möjligheter att kraftig öka de generella statsbidragen.

En viktig förutsättning är att insikten ökar om att sämre tider väntar och att det därför krävs ett ökat fokus på effektiviseringar. En annan förutsättning är att staten, kommuner och landsting samarbetar. Det är kommunernas och landstingens uppgift att effektivisera sina verksamheter medan staten har en viktig roll att skapa förutsättningar för detta.

Dagens ordning med detaljstyrning och riktade statsbidrag är inte förenlig med denna ambition. Tendensen är dessvärre att de riktade bidragen blir fler och mer detaljstyrande. I vårändringsbudgeten för 2017 finns flera förslag om nya riktade och tillfälliga satsningar, tvärt emot den inriktning som regeringen tidigare uttalat. Det kommuner och landsting behöver är generella och värdesäkrade statsbidrag för att kunna utforma och prioritera sin verksamhet och därmed få ut mesta möjliga för skattepengarna utifrån lokala förutsättningar. Generella statsbidrag och stabila planeringsförutsättningar skapar långsiktighet och utrymme för effektivisering, utveckling och förnyelse.

Kommuner och landsting måste bättre utnyttja den förbättrade tillgången till data om kvalitet och effektivitet och även de många jämförelsemetoder som finns tillgängliga.

Inte minst handlar det om att hitta effektivare sätt att klara välfärdsuppgifterna. Historiskt har stora förbättringar i effektivitet och produktivitet i samhället främst haft med ny teknik att göra. Nu finns stora, och välgrundade, förhoppningar kring den nya teknik som går under benämningen digitalisering. De senaste årens landvinningar kopplade till digitalisering vittnar om en teknisk revolution med potential att automatisera många arbetsuppgifter som idag sköts av människor. Detta innebär också stora möjligheter för kommuner och landsting där processer och arbetsuppgifter inom stora områden som vården och skolan kan automatiseras eller lösas med andra arbetsmetoder.

Samhällsekonomin

Den svenska ekonomin utvecklas fortsatt starkt och BNP växer i år med cirka 3 procent. Högkonjunkturen når nästa år sin topp varefter konjunkturen långsamt återgår till balans. Det innebär att utvecklingen av sysselsättningen stagnerar 2019 och 2020. I våra beräkningar blir tillväxten och skatteunderlaget därmed svagare. Samtidigt växer befolkningen och behoven av kommunsektorns verksamhet i fortsatt snabb takt vilket skapar stora problem för kommuner och landsting att finansiera sin verksamhet.

Svensk ekonomi förstärks i år och nästa år

Den svenska ekonomin har sedan finanskrisens utbrott hösten 2008 utvecklats betydligt bättre än flertalet övriga ekonomier i Europa. I flera euroländer låg BNP 2016 alltjämt under, eller obetydligt över, nivån vid finanskrisen utbrott. För euroområdet som helhet har BNP under dessa åtta år ökat med endast 0,3 procent i genomsnitt per år. Utvecklingen har överlag varit svag också i övriga Europa och inte minst i våra nordiska grannländer. Se tabell 1.

Tabell 1 • Internationell BNP-tillväxt 2000–2016
Årlig procentuell förändring i fasta priser, kalenderkorrigerade värden

	2000-2008	2008-2016	Differens
Norden*	2,5	0,6	-1,9
Euro-området	1,8	0,3	-1,5
EU	2,0	0,6	-1,4
Världen	4,3	3,2	-1,1
Exportvägd BNP**	2,5	1,2	-1,3
Sverige	2,6	1,7	-0,9
Svensk export	4,8	2,0	-2,8

Svensk ekonomi har utvecklats betydligt bättre än länderna i övriga Europa.

*Danmark, Finland och Fastlandsnorge viktade med deras respektive betydelse som mottagare av svensk export. **BNP-utvecklingen i ett tjugotal länder viktade med dessa länders respektive betydelse som mottagare av svensk export.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

De ekonomiska problemen har under de senaste åtta åren varit särskilt uttalade i Europa. Utvecklingen av BNP har varit långsammare och reducerats mer än för världen i stort. Samtidigt avsätts ungefär tre fjärdedelar av den svenska varuexporten i Europa. Den svaga europeiska utvecklingen har därmed resulterat i en svag tillväxt för svensk export. Men den svenska exporten till övriga delar av världen har också den utvecklats jämförelsevis svagt under dessa åtta år.²

I år och nästa år beräknas BNP på våra viktigaste exportmarknader sammantaget växa något snabbare än under åren innan. Den högre tillväxten hänger samman med en starkare utveckling i våra nordiska grannländer samt att utvecklingen i USA antas få förnyad kraft.

Tabell 2 • Internationell BNP-tillväxt

Procentuell förändring i fasta priser, kalenderkorrigerade värden

	2015	2016	2017	2018
USA	2,6	1,6	2,3	2,5
Tyskland	1,5	1,8	1,7	1,7
Storbritannien	2,2	1,8	1,7	1,5
Norden*	1,0	1,1	1,5	1,7
Euro-området	1,9	1,7	1,6	1,6
Världen**	3,2	3,1	3,5	3,5
Exportvägd BNP***	1,7	1,7	2,0	2,0

*Danmark, Finland och fastlands-Norge viktade med deras respektive betydelse som mottagare av svensk export. ** Vägt med köpkraftsjusterade vikter. *** BNP-utvecklingen i ett tjugotal länder viktade med dessa länders respektive betydelse som mottagare av svensk export.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillväxten i omvärlden blir sammantaget något starkare i år och nästa år.

Även om tillväxten i omvärlden förutses bli bättre i år och nästa år så kan de beräknade tillväxttalen knappast betecknas som höga. Den förväntade BNP-ökningen på våra viktigaste exportmarknader ligger en halv procentenhet lägre än tidigare historiska genomsnitt. Den svenska exporten växer snabbare framöver, men ökningstalen förblir relativt måttliga. Svensk export beräknas växa med 4,6 procent i år och 4,1 procent nästa år att jämföra med 3,4 procent i fjol.

Tabell 3 • Svenska räntor och kronkurser

Procent, årsmedeltal

	2015	2016	2017	2018
Reporänta*	-0,35	-0,50	-0,50	0,25
3-månaders statskuldväxlar	-0,3	-0,7	-0,6	0,0
10-åriga statsobligationer	0,7	0,5	0,8	1,4
Växelkurs, kr/euro	9,36	9,47	9,51	9,31
Växelkurs, kr/dollar	8,43	8,56	8,98	8,90

*Vid årets slut.

Källa: Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Riksbanken börjar höja räntan först nästa år.

Den relativt svaga internationella utvecklingen innebär att räntorna blir fortsatt låga. I Sverige har räntan på femåriga statsobligationer legat kring eller strax under noll i över ett års tid. Vi gör bedömningen att de längre räntorna stiger framöver, men att utvecklingen mot högre räntor går mycket långsamt. En första höjning av den svenska styrräntan beräknas ske i början av nästa år.

2. Den svenska varuexporten var i löpande priser lika stor 2016 som 2008 enligt SCB:s utrikeshandelsstatistik. Till Europa minskade exporten under denna tid med i genomsnitt 0,3 procent per år samtidigt som den ökade med endast 0,6 procent per år till övriga världsdelar. Det kan jämföras med en årlig tillväxt på 5,8 respektive 3,1 procent mellan 2000 och 2008.

Därpå följer ytterligare två höjningar under 2018. Den stramare svenska penningpolitiken bidrar till att den svenska kronan stärks mot euron.

Inhemsk efterfrågan har brutit lågkonjunkturen

Att svensk ekonomi har utvecklats förhållandevis starkt sedan finanskrisens utbrott beror på att den inhemska efterfrågan har utvecklats relativt väl. I tabell 4 framgår att den samlade inhemska efterfrågan ökat i nära nog samma takt som under perioden innan finanskrisens utbrott.

Tabell 4 • Inhemsk efterfrågan 2000–2016
Årlig procentuell förändring i fasta priser

	2000–2008	2008–2016	Differens
Privat konsumtion	2,2	2,0	-0,2
Offentlig konsumtion	0,8	1,7	0,9
Investeringar*	3,6	2,1	-1,5
S:a inhemsk användning	2,1	1,9	-0,2

*Fasta investeringar och lagerinvesteringar.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Inhemsk efterfrågan har fortsatt utvecklats relativt väl.

De olika delarna av inhemsk efterfrågan har, enligt tabell 4, ökat runt 2 procent per år mellan 2008 och 2016. Investeringarnas utveckling har dock varit splittrad. Samtidigt som bostadsinvesteringarna ökat med i genomsnitt 4,1 procent per år har näringslivets övriga investeringar årligen ökat med endast 1,2 procent. Kommunsektorns investeringar har vuxit med i genomsnitt 4,7 procent per år och statens investeringar med endast 0,3 procent. Skillnaderna i utveckling är som framgår stora.

Noteras bör den relativt snabba utvecklingen av offentlig konsumtion under senare år. Utvecklingen hänger samman med en relativt kraftig befolkningstillväxt. Antalet invånare ökade mellan 2008 och 2016 med i genomsnitt 0,9 procent per år att jämföra med 0,5 procent mellan 2000 och 2008. Till detta ska läggas ett kraftigt ökat antal asylsökande.

Trots den snabbare befolkningsutvecklingen har inte hushållens konsumtionsutgifter ökat snabbare än under perioden dessförinnan. Räknat per invånare ökade den privata konsumtionen med 1,0 procent per år mellan 2008 och 2016 att jämföra med 1,7 procent mellan 2000 och 2008. En svagare inkomstutveckling kan vara en bidragande orsak, men den relativt svaga utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter mellan 2008 och 2016 beror också på ett ökat hushållssparande. Räknat per invånare har hushållens reella disponibla inkomster ökat med i genomsnitt 1,8 procent per år medan hushållens konsumtionsutgifter bara växte med 1,0 procent.

Men nu bromsar inhemsk efterfrågan in

Under de tre senaste åren, det vill säga från 2013 till 2016, har inhemsk efterfrågan ökat mycket snabbt. Sammantaget har ökningen uppgått till 3–4 procent årligen. Framför allt har investeringarna, speciellt byggnadsinvesteringarna vuxit mycket snabbt. Till detta ska läggas en påtaglig ökning av lagerinvesteringarna. Även statens och kommunsektorns konsumtion har utvecklats väsentligt starkare än normalt. Den kraftfulla tillväxten i inhemsk efterfrågan är förklaringen till att den svenska ekonomin gått från låg- till högkonjunktur (tabell 5 på sidan 14).

Utvecklingen av inhemsk efterfrågan beräknas bli mer måttlig framöver. I år dras tillväxten ner av en mer begränsad utveckling på lagersidan. Samtidigt beräknas ökningen av offentlig konsumtion bli mer dämpad. Nästa år beräk-

Tabell 5 • Försörjningsbalans

Procentuell förändring i fasta priser

	2015, mdkr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	4 181	4,1	3,3	2,8	2,1	1,4	1,7
Import	1 708	5,5	3,7	2,9	4,5	3,8	3,9
Hushållens konsumtion	1 884	2,7	2,2	2,4	2,5	1,3	1,6
Offentlig konsumtion	1 086	2,5	3,1	1,5	0,9	1,7	2,6
Stat	290	2,9	3,0	1,3	1,8	3,0	3,4
Kommuner	796	2,4	3,1	1,5	0,6	1,2	2,3
Fasta bruttoinvesteringar	989	7,0	5,9	4,6	3,3	2,4	1,1
Lagerinvesteringar*	23	0,3	0,1	-0,6	0,0	0,0	0,1
Export	1 906	5,7	3,4	4,6	4,1	2,9	3,3
Summa användning		4,3	3,4	2,9	2,8	2,1	2,3
BNP kalenderkorrigerad		3,8	3,0	3,1	2,3	1,4	1,4

*Lageromslag i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

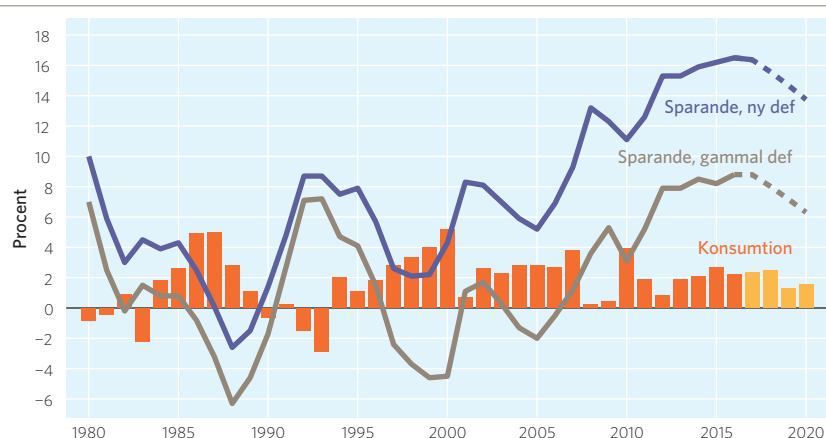
Den ekonomiska utvecklingen dämpas efter att högkonjunkturen når sin topp 2018.

nas ökningen av kommunal konsumtion bli ännu svagare samtidigt som ökningen av de fasta investeringarna dämpas. I stället ger exporten ett mer påtagligt bidrag till BNP:s utveckling i år och nästa år.

Hushållens sparande har sedan finanskrisens utbrott höjts till historiskt sett mycket höga nivåer. Se diagram 4. En nedgång i hushållssparandet innebär att hushållens konsumtionsutgifter växer snabbare än hushållens inkomster. En sådan utveckling borde på sikt vara fullt möjlig. Hushållens uppfattning och förväntningar om svensk ekonomi, som de bland annat framkommer i Konjunkturinstitutets *Konjunkturbarometer*, är dock för närvarande inte särskilt positiva. Den ger inget stöd för att anta några större ökningar i privat konsumtion för det närmaste året. Bedömningen är därför att hushållens utgifter i år och nästa år fortsätter växa med ungefär 2½ procent. Det innebär att hushållens sparande blir oförändrat högt i år. På längre sikt är det emellertid rimligt att räkna med att hushållens sparande gradvis sjunker.

Diagram 4 • Hushållens konsumtionsutgifter och sparande

Procentuell förändring respektive procent



Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

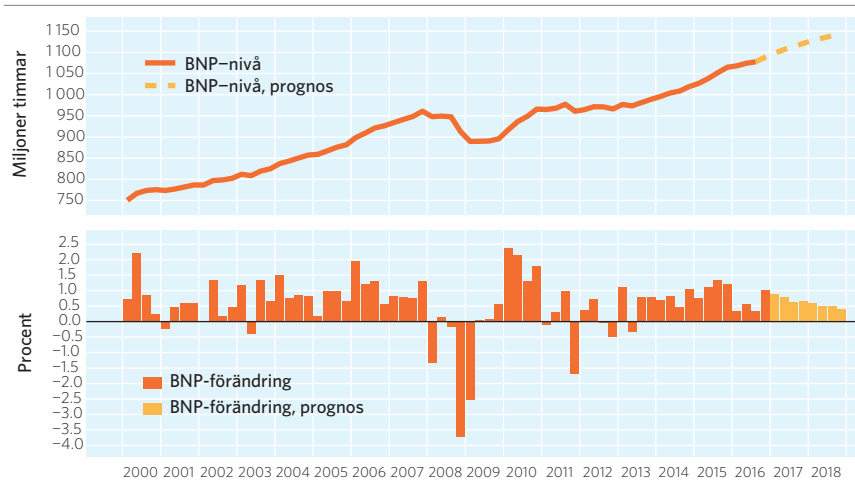
Hushållens sparande förblir högt i år, men minskar sedan gradvis.

Den bedömning som gjorts innebär att svensk ekonomi fortsätter växa i relativt snabb takt under loppet av i år trots att inhemsk efterfrågan tappar något i tempo. Den ökade tillväxten i omvärlden och en starkare internationell ef-

terfrågan på insats- och investeringsvaror ger draghjälp åt svensk industri. Exporten väntas därmed ge ett större bidrag till ökningen av BNP i år och nästa år än vad fallet var 2016.

Diagram 5 • BNP i Sverige

Förändring från föregående kvartal i årstakt respektive nivå i miljarder kronor i 2015 års priser; säsongrensade data



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Svensk ekonomi fortsätter växa i relativt snabb takt i år.

Svensk ekonomi åren 2019 och 2020

Den beräknade utvecklingen åren 2019 och 2020 utgår från att svensk ekonomi långsamt återgår till konjunkturrell balans efter att högkonjunkturen nått sin topp 2018. Det medför att antalet arbetade timmar på sikt utvecklas i linje med den nivå som antas vara långsiktigt förenlig med inflationsmålet på 2 procent (även kallat potentiella timmar, diagram 6). Följden blir en något svagare utveckling än normalt dessa år, med årliga öknings av BNP runt 1½ procent.

Den svagare utvecklingen av BNP sammanfaller med en svagare utveckling av såväl exporten som inhemsk efterfrågan. Utvecklingen av inhemsk efterfrågan begränsas av att ökningstakten för investeringarna når ner i mer normala tal samtidigt som den privata konsumtionen begränsas av en relativt svag utveckling av hushållens inkomster. Höjda räntor i kombination med de beräkningstekniska höjningarna av kommunalskatten gör att hushållens reala disponibla inkomster endast ökar ½ procent årligen 2019 och 2020. Räknat per invånare innebär det minskningar av ungefär samma omfattning. Se tabell 6.

Tabell 6 • Hushållens reala disponibla inkomster

Procentuell förändring

	1980-2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2,0	3,0	2,3	1,6	0,4	0,6
Antal invånare	0,5	1,3	1,4	1,1	1,0	1,0
Inkomst per invånare	1,6	1,7	0,9	0,5	-0,6	-0,4

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas och landstingens skattehöjningar tillsammans med stigande räntor försvagar påtagligt hushållens inkomstutveckling 2019 och 2020.

I sammanfattningen beskriver vi ett ökande gap mellan beräknade kostnader och intäkter för kommunsektorn. I kalkylen täcks delar av detta gap beräkningstekniskt med skattehöjningarna i kommunsektorn på 1,48 kronor 2019

och 2020³. Detta ska inte ses som en prognos eller en trolig utveckling, utan har gjorts utifrån de antaganden om utveckling av kommunsektorns kostnader som skulle vara fallet om kostnaderna ökar i takt med historiskt mönster relaterat till den förändrade demografin. Vi gör också antaganden om utvecklingen av statsbidragens storlek baserat på historiskt mönster och beräkningar av skatteunderlagets utveckling. Skattehöjningen är ett sätt att hålla ihop hela kalkylen. Med en långsammare utveckling av kommunsektorns kostnader alternativt mer omfattande statsbidrag behöver inte skattehöjningarna bli så stora och därmed inte utvecklingen av hushållens inkomster bli så dålig. Efterfrågans sammansättning skulle då kunna se annorlunda ut.

Högkonjunkturen kan brytas tidigare

Beräkningarna i denna rapport utgår från att högkonjunkturen i svensk ekonomi består fram till och med 2020. Högkonjunkturen når sin topp i början av nästa år och därefter sker en försvagning i resursutnyttjandet och ekonomin återgår efterhand till ett konjunktorellt normaltillstånd (se diagram 6). Utvecklingen av BNP och sysselsättning blir därför något svagare än normalt åren 2019 och 2020.

Denna relativt odramatiska utveckling ska inte ses som en prognos. Möjligheterna att göra prognoser över den ekonomiska utvecklingen på så lång sikt som två till tre år är starkt begränsade. Utvecklingen åren 2019 och 2020 ska i stället ses som resultatet av det antagande som gjorts om att svensk ekonomi på sikt gradvis utvecklas i riktning mot konjunktorell balans.

För kommunsektorns del blir innebörden en väsentligt svagare utveckling av skatteunderlaget under 2019 och 2020 jämfört med åren innan. Situationen blir särskilt problematisk av att befolkningen

och behoven av skola, vård och omsorg fortsätter växa ovanligt snabbt. Kombinationen av svag skatteunderlagstillväxt och kraftigt växande behov kommer efterhand leda till en ytterst ansträngd situation för kommuner och landsting.

Bedömningen av sysselsättning och skatteunderlag kan kanske uppfattas som dystert för åren bortom 2018, men man ska då ha i minnet att det för svensk ekonomi som helhet ändå handlar om en period av i stort sett obruten produktionstillväxt hela vägen från mitten av 2009 fram till och med år 2020. Det innebär drygt tio år utan avbrott av någon mer påtaglig konjunkturförsvagning. En blick i statistiken visar att en så lång och odramatisk period är något högst ovanligt – som regel brukar högkonjunkturer abrupt avslösa av mer påtagliga fall i konjunktur och sysselsättning. Ofta utlösta av internationella kriser. Utvecklingen kan därmed bli betydligt svagare och mer problematisk än vad vi här har utgått från.

Arbetsmarknad i högkonjunktur

Vi bedömer att konjunkturen förstärks ytterligare i år och nästa år. Efterfrågan på arbetskraft är stark, därmed sjunker arbetslösheten till strax över 6 procent (tabell 7). Den senaste periodens starka ekonomiska utveckling har inneburit att arbetsmarknaden lämnat lågkonjunkturen bakom sig och befann sig i balans under större delen av 2016. I föl ökade antalet arbetade timmar betydligt snabbare än arbetskraftsutbudet, vilket innebar att arbetslösheten minskade till under 7 procent. Den fortsatt starka efterfrågan på arbetskraft medför att det blir allt svårare för arbetsgivarna att hitta arbetskraft med rätt kompetens. Det gäller speciellt för kommunsektorn.

Det kan tyckas märkligt att en arbetslöshet på drygt 6 procent ska innebära högkonjunktur. Men det förklaras av de stora skillnaderna mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Arbetslösheten för inrikes födda i åldern 20–64 år uppgick under första kvartalet i år till drygt 4 procent. Motsvarande siffra för utrikes födda var drygt 15 procent.

3. Inklusive ökningen år 2018 blir det 1,61 kronor högre skattesats än i dag.

Tabell 7 • Nyckeltal arbetsmarknad

Procentuell förändring respektive procent

	Nivå 2016	2016	2017	2018	2019	2020
Befolkning*	7 323	0,9	0,9	0,8	0,5	0,5
Arbetskraft*	5 276	1,0	0,8	0,5	0,2	0,3
Arbetskraftstal*		72,1	72,1	71,8	71,6	71,6
Sysselsatta*	4 910	1,5	1,6	0,7	0,1	0,2
Relativ arbetslöshet**		6,9	6,3	6,1	6,2	6,5
Arbetade timmar***	7 884	1,7	1,5	0,8	-0,1	0,0
Timlön, NR		2,7	3,0	3,1	3,4	3,4
Lönesumma, mnkr	1 727	4,9	4,4	3,9	3,3	3,4
Timlön, KL		2,5	2,6	3,1	3,4	3,4

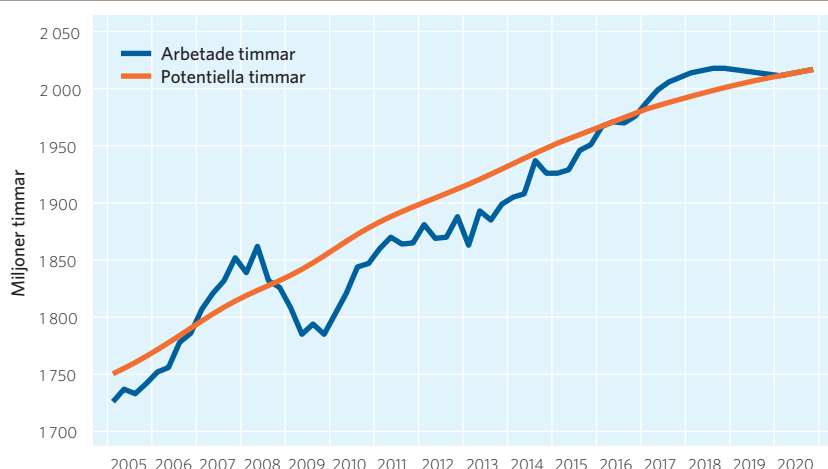
*15–74 år, tusental. **Procent av arbetskraften 15–74 år. ***Kalenderkorrigerade värden, miljoner timmar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Arbetslösheten för inrikes födda och andra väletablerade på arbetsmarknaden kan knappast sjunka lägre utan att arbetsmarknaden överhettas. Arbetskraftsdeltagandet (den andel av befolkningen som har, eller söker, arbete) kan heller inte stiga nämnvärt för denna grupp. På några års sikt kommer detta att begränsa den ekonomiska tillväxten. Den effekten skulle naturligtvis mildras om integrationen av relativt nyanlända kunde förbättras och kompetensen för alla med otillräcklig utbildning och erfarenhet kunde stärkas.

Diagram 6 • Arbetade timmar och potentiella timmar

Nivå i miljoner timmar per kvartal



Arbetsmarknadskonjunkturen stärks under prognosperioden.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 6 visas nivån på antalet arbetade timmar totalt i ekonomin samt den nivå som innebär neutral konjunktur (potentiella timmar). Som framgår av diagrammet så har det varit lågkonjunktur sedan finanskrisens inledning 2008 (arbetade timmar har varit lägre än potentiella timmar). Vi gör nu bedömningen att sysselsättningen växer ytterligare och att vi får en tydlig högkonjunktur under 2017 och 2018.

Arbetskraftsundersökningen (AKU) för första kvartalet 2017 ger en bild av mycket stark ökning av arbetade timmar. Men påskhelgen förra året inföll under första kvartalet, medan den i år inföll under andra kvartalet. Det gör jämförelsen mellan åren mycket osäker, det är svårt att veta hur stor del av förändringen som beror på att påsken ligger i olika kvartal. Vi har valt att tolka AKU försiktigt.

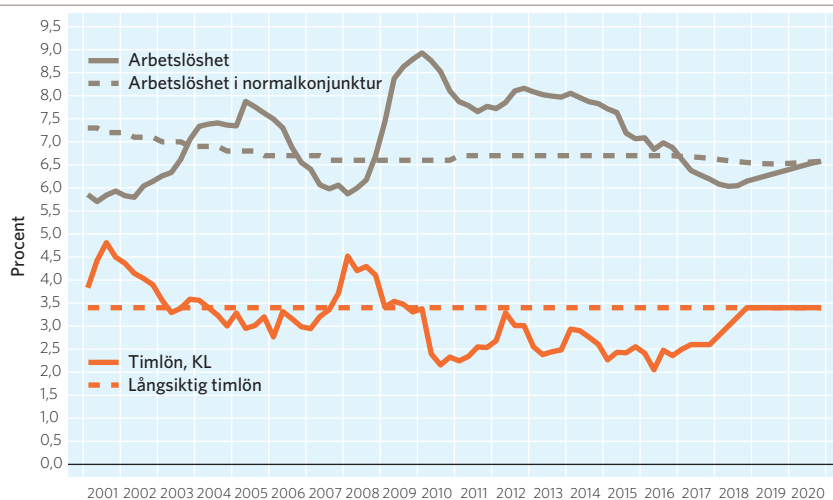
Vår prognos sträcker sig till 2018. Därefter bestäms utvecklingen av en anslutning till banan för en neutral konjunktur. Det innebär en nedgång i resursutnyttjandet och en svagare utveckling 2019 och 2020. Utvecklingen dessa år påverkas inte bara av när konjunkturförsvagningen inleds utan också på nivån för konjunkturneutrala arbetade timmar 2020. Vi beräknar denna nivå utifrån hur arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten såg ut 2016 för ett antal befolkningsgrupper. Grupperna är uppdelade efter födelseland, vistelsetid i Sverige, kön och ålder. Gruppernas förändring fram till och med 2020 följer av befolkningsframskrivningen. Det innebär till exempel att en förskjutning mot större andel utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige dämpar den potentiella nivån. Olika bedömningar av dessa faktorer är en förklaring till att till exempel regeringen hamnar på en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet 2020.

Mellan 2016 och 2020 ökar antalet arbetade timmar cirka 1,5 procent mer i regeringens beräkningar jämfört med våra. Till en mindre del förklaras skillnaden av olika befolkningsprognoser. Större delar förklaras av att vi har lägre arbetskraftsdeltagande och högre arbetslöshet, vilket sannolikt förklaras av olika sätt att beräkna hur förändringar i befolkningens sammansättning påverkar sysselsättning och arbetslöshet. En större andel flyktinginvandrare i befolkningen påverkar den genomsnittliga sysselsättningen och arbetslösheten negativt, även om det inte sker någon försämring av integrationen för någon enskild grupp.

Stigande pris- och löneökningstakt

De genomsnittliga timlöneökningarna under 2016 var betydligt lägre än vad som tidigare har varit normalt i ett neutralt konjunkturläge. Det dröjer innan det definitiva utfallet är färdigt, men vi räknar med att det hamnar nära genomsnittet för de senaste åren, runt 2,5 procent (diagram 7). De nyligen avslutade förhandlingarna på industrins område etablerade ”märket” för avtalsenliga lönehöjningar på 2,2 procent i år och liknande nivåer de kommande två åren. Det är låga nivåer för att vara under högkonjunktur, men det bör påpekas att det avser förändringar exklusive löneglidning. Vår prognos avser totala timlöneökningar, det vill säga både avtalsenliga och löneökningar utöver avtal. Även förändringar i arbetskraftens sammansättning påverkar utfallet. Syftet med prognosen är att tillsammans med förändringen av antalet arbetade timmar skatta lönesummans utveckling.

Diagram 7 • Arbetslöshet och löneökningar
Procent av arbetskraften respektive procentuell förändring



Låga löneökningar trots stark efterfrågan på arbetskraft.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den i vår prognos alltmer överhettade arbetsmarknaden, med tilltagande brist på arbetskraft, kommer rimligen innebära högre löneökningar än de avtalade. I år hamnar löneökningarna på något mer än 2,5 procent för att sedan successivt tillta och 2019 nå de 3,4 procent som vi bedömer förenligt med Riksbankens inflationsmål.

Inflationen beräknad med KPIF (det vill säga KPI med fast ränta) har alltsedan början av 2014 varit långsamt stigande. I februari månad nådde tolv-månaderstalet för KPIF för första gången sedan 2013 tillfälligt upp i 2 procent. Vi räknar med att inflationen enligt KPIF i år och nästa år kommer att ligga strax under 2 procent. Först från och med 2019 antas tolv-månaderstalen för KPIF mer beständigt ligga kring 2 procent. Stigande räntor innebär att inflationen enligt KPI kommer att ligga högre. Skillnaden blir särskilt påfallande 2019 och 2020. Se tabell 8.

Tabell 8 • Näringslivets priser och löner

Procentuell förändring respektive procent

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lön (inkl. sociala avgifter)	4,2	3,3	3,1	3,1	3,4	3,4
Produktivitet*	3,5	1,7	2,0	1,9	1,9	1,9
Enhetsarbetskostnad*	0,7	1,7	1,1	1,1	1,5	1,5
Förädlingsvärdespris*	2,2	1,5	1,7	1,3	1,6	1,5
KPIF-KS**	0,6	1,3	1,9	1,9	2,0	2,0
KPIF	0,9	1,4	1,9	1,9	2,1	2,0
KPI	0,0	1,0	1,7	2,0	2,6	2,7

*Näringslivet exkl. finans- och fastighetsverksamhet. **KPI med fast ränta och konstant skatt.

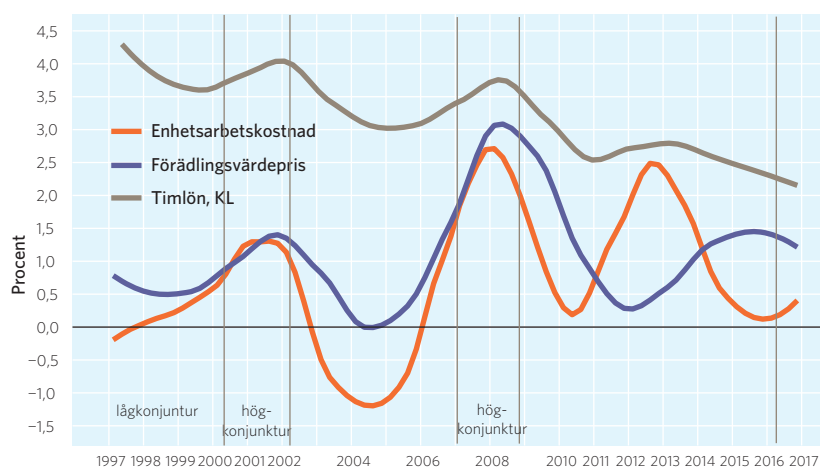
Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Näringslivets enhetsarbetskostnader utvecklas framöver något långsammare än företagens förädlingsvärdepriser, vilket indikerar en förbättrad lönsamhet i näringslivet.

Låga konsumentprisökningar har gjort att reallönerna i genomsnitt ändå ökat, trots de låga nominella löneökningarna. Hur har då lönekostnader och prisutveckling sett ut ur företagets perspektiv?

Diagram 8 • Timplöner och priser i näringslivet, utjämnade serier

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Förädlingsvärdepriset har ökat snabbare än enhetsarbetskostnaden alla år utom 2011-2013.

Förädlingsvärdepriset är det pris som företagen får ut för sina produkter när kostnader för insatsvaror och insattjänster dragits bort. Det priset ska dels täcka företagets lönekostnader och dels ge ett överskott – vinst. Om förädlingsvärdepriset ökar snabbare än enhetsarbetskostnaden (lönekostnad mi-

nus produktivitet) så ökar vinstandelen och vice versa. I diagram 8 redovisas hur timlöner, enhetsarbetskostnad och förädlingsvärdepriset förändrats sedan 1997. Vi kan se att den genomsnittliga nominella timlöneökningen i näringslivet successivt har minskat, topparna under högkonjunkturerna 2001 och 2008 uppgår till 4 respektive knappt 4 procent. I prognosen för 2018 räknar vi med 3,1 procent. Lägre produktivetsökning har inneburit att ökningstakten i enhetsarbetskostnaden inte sjunkit i motsvarande mån. Vi kan också konstatera att förändringen av förädlingsvärdepriset överstigit enhetsarbetskostnaden alla år utom 2011–2013.

Med de bedömningar som gjorts för löneutveckling och produktivitet kommer kostnaden per producerad enhet i näringslivet att öka med mellan 1 och 1½ procent framöver. Det är något långsammare än utvecklingen av näringslivets förädlingsvärdepriser vilket indikerar en viss förbättring av företagens lönsamhet.

Skatteunderlaget bromsar in när konjunkturen vänder

Skatteunderlagets reala ökningstakt⁴ faller successivt under beräkningsperioden från mer än 2½ procent år 2016 till cirka en halv procent mot slutet av perioden (tabell 9). Det beror till övervägande del på att antalet arbetade timmar slutar växa när konjunkturen vänder.

Tabell 9 • Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling på den kommunala sektorns kostnader

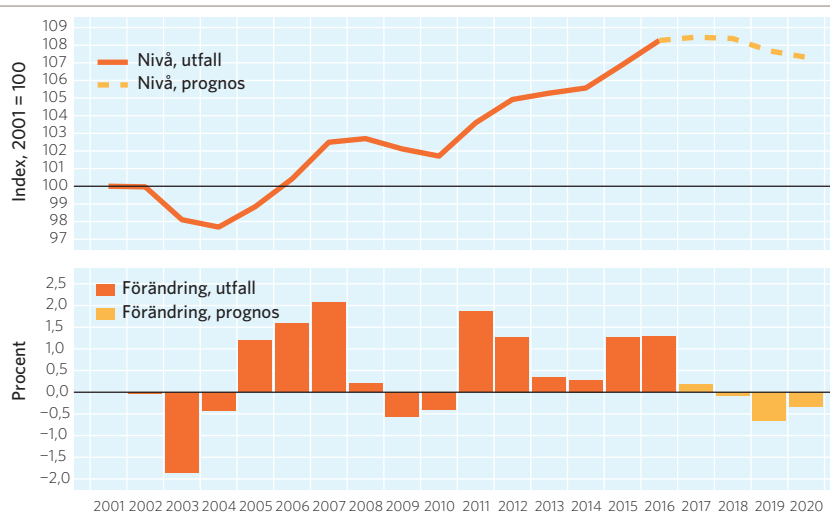
	2016	2017	2018	2019	2020
Faktiskt skatteunderlag	5,0	4,4	4,0	3,5	3,6
Regelförändringar	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Underliggande	5,1	4,4	4,0	3,5	3,6
Prisutveckling	2,5	2,8	2,9	3,1	2,9
Realt skatteunderlag	2,6	1,5	1,1	0,4	0,7

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Som följd av att konjunkturtoppen passerar faller skatteunderlagstillväxten under beräkningsperioden i reala termer successivt från nästan 3 procent till cirka en halv procent.

Diagram 9 • Realt skatteunderlag per invånare

År 2001=index 100, procentuell förändring



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

När befolkningen ökar rekordartat samtidigt som skatteunderlaget bromsar in och prishöjningarna på kommunala resurser tilltar blir utvecklingen av reallt skatteunderlag per invånare den svagaste sedan finanskrisen.

4. Den faktiska ökningstakten, rensad för effekten av ändringar i skattelagstiftningen med direkt påverkan på skatteunderlaget och korrigerad för pris- och löneökningar på sektorns kostnader.

Från och med 2017 är också ökningstakten långsammare för flera beskattningsbara sociala ersättningar samtidigt som grundavdragen stiger lite snabbare. Ytterligare en faktor som bidrar till att skatteunderlaget bromsar in är att pris- och löneökningstakten på kommunsektorns resurser stiger under högkonjunkturåren.

Samtidigt som den reala skatteunderlagstillväxten avtar växer antalet invånare i Sverige rekordartat. Det betyder att utrymmet för skattefinansierad kommunal verksamhet per invånare utvecklas långsammare än det gjort sedan finanskrisen (diagram 9). Från och med nästa år beräknas det reala skatteunderlaget per invånare krympa tre år i rad.

Ändrad beskattning av fåmansföretagare ger osäker effekt för sektorn

En nyligen presenterad utredning (SOU 2016:75) har sett över beskattningen för delägare i fåmansföretag. Syftet har bland annat varit att minska möjligheterna till omvandling från tjänste- till kapitalinkomst i avsikt att sänka skatten. Det handlar om en komplex regelsamling som genom åren emellanåt debatterats livligt ur rättvis- och effektivitetsperspektiv. Men ett perspektiv som ofta glöms bort i debatten är att inkomstomvandling från tjänste- till kapitalinkomst innebär omfördelning av skatteinkomster från kommuner och landsting till staten.

Det senaste decenniet har reglerna ändrats fyra gånger, på sätt som successivt ökat möjligheterna att ta ut ersättning som kapitalinkomst. Vid två av tillfällena har kommuner och landsting kompenseras via statsbidragen, med 50 respektive 215 miljoner kronor. Beloppen kan jämföras med de ersättningar som ägare till fåmansbolag tagit ut ur sina bolag under perioden 2006–2014. Totalt ökade de med cirka 60 miljarder kronor. Den del av ökningen som beskattades som inkomst av kapital ökade avsevärt mer (drygt 40 miljarder) än den del som beskattades som inkomst av tjänst.

Det indikerar att regeländringarna har eroderat den kommunala skattebasen med be-

tydligt större belopp än kompensationen på totalt 265 miljoner kronor. Våra beräkningar visar att det kan handla om flera miljarder.

Utredaren gjorde bedömningen att dess förslag medför ökad kommunal- och landstingsskatt med över 3 miljarder kronor. SKL skriver i remissyttrandet att en nedjustering av statsbidragen med ett så stort belopp skulle vara orimlig, då erfarenheten visar att effektbedömningar av förändringar i detta komplexa regelsystem är mycket osäkra. Den bedömningen stärks av att Skatteverkets expert i utredningen i ett särskilt yttrande påtalar risken för inkomstomvandling.

I mars 2017 sände regeringen en preliminär version av sina förslag till ändringar på remiss till lagrådet för yttrande. Den innehåller vissa ändringar jämfört med utredningen och effekten på kommunal- och landstingsskatten beräknas till en ökning med cirka 1 miljard kronor. SKL anser att sedvanlig reglering på grundval av beräkningar ex ante inte är ändamålsenliga i detta fall. Det måste ske en slutreglering baserad på en analys i efterhand av vilka de faktiska effekterna blev. I närtid bör även en sådan analys göras av effekterna av förändringar som genomförts det senaste decenniet.

Fortsatta överskott i de offentliga finanserna

Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgick till närmare 1 procent av BNP förra året, vilket var en markant förbättring jämfört med året innan (tabell 10). Den främsta orsaken var att skatteinkomsterna ökade snabbare i relation till BNP än man kunnat förvänta sig. Framförallt gällde det momsintäkterna. Även utgiftskvoten (det vill säga utgifterna i relation till BNP) minskade jämfört med 2015. De ökade utgifterna för flyktingmottagandet motverkades av en långsammare ökning av transfereringarna. Bland annat blev transfereringar till utlandet tillfälligt låga 2016 då Sverige fick en återbetalning på drygt 10 miljarder avseende Sveriges rabatt på EU-avgiften.

Tabell 10 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	49,0	49,4	48,9	49,1	49,7	50,2
varav skatter o avgifter	44,1	44,7	44,2	44,3	44,8	45,1
Utgifter	48,7	48,5	48,3	48,4	49,0	49,5
Konsumtion	26,0	26,1	25,9	25,8	26,1	26,5
Investeringar	4,2	4,4	4,6	4,7	4,9	5,0
Transfereringar	17,9	17,4	17,3	17,3	17,2	17,2
varav hushållstransfereringar	14,5	14,2	14,0	13,9	13,8	13,8
Ränteutgifter	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,9
Finansiellt sparande	0,3	0,9	0,6	0,6	0,7	0,6
Staten	0,3	1,1	0,9	1,3	1,4	1,2
Ålderspensionssystemet	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Kommunsektorn	-0,2	-0,3	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5
Bruttoskuld	43,9	41,3	39,7	38,1	36,6	35,3
Finansiell nettoförmögenhet	19,1	21,0	23,0	23,0	23,9	24,6

Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den offentliga sektorns finansiella sparande visar överskott hela beräkningsperioden.

I år räknar vi med ett något lägre överskott, 0,6 procent av BNP. Både inkomster och utgifter faller som andel av BNP, men inkomstknoten faller mer, trots skatthöjningar. Det beror till största delen på att bolagsskatten faller som andel av BNP och återgår till mer normala nivåer. Både i år och nästa år räknar vi med att svensk ekonomi befinner sig i en högkonjunktur. Normalt sett brukar då det offentliga sparandet öka genom att skatteinkomsterna följer BNP-utvecklingen relativt väl medan utgifterna brukar minska i relation till BNP. Vi räknar emellertid inte med att så sker nästa år. Utgiftsknoten hålls då uppe av ökad statlig konsumtion och kommunala investeringar. Överskottet 2018 förväntas därmed ligga på samma nivå som i år.

Beräkningen för åren 2019–2020 är inte en prognos utan en kalkyl för att illustrera utvecklingen av det offentliga sparandet givet vissa antaganden. I vår kalkyl antar vi att det offentliga åtagandet bibehålls, vilket innebär en oförändrad ersättningsgrad i de sociala transfereringssystemen och att den kommunala konsumtionen ökar i takt med demografin plus en underliggande trend på 0,7 procent per år. Vidare antar vi att statsbidragen ökar med två procent realt från och med 2019. Det uppstår då ett finansieringsgap mellan inkomster och utgifter. Inkomsterna utvecklas svagt till följd av den ovanligt klena utvecklingen av skatteunderlaget. Samtidigt är trycket på kommunsektorns verksamheter historiskt sett högt till följd av den demografiska utvecklingen. I våra beräkningar har vi därför ett beräkningstekniskt antagande att kommunsektorn anpassar sitt skatteuttag så att kommuner och landsting uppnår ett resultat på en procent av skatter och bidrag. Kommunalskatten blir då 1,61 kronor högre 2020 jämfört med idag. Samtidigt går staten med överskott och den offentliga sektorn som helhet uppvisar ett överskott på 0,6 procent av BNP 2020. Det överstiger det nya förslaget på ett överskottsmål för offentlig sektor från och med 2019 på 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Därmed skulle statsbidragen till kommunsektorn kunna höjas mer än vi räknat med för att på så sätt minska behovet av kommunala skatthöjningar.

Det kan vara värt att notera att trots positiva resultat i kommunsektorn så är sektorns finansiella sparande negativt (tabell 10). Den största skillnaden mellan kommuner och landstings resultatredovisning och finansiellt sparande enligt nationalräkenskaperna är hur investeringar redovisas. I nationalräkenskaperna redovisas hela investeringsutgiften, medan resultatredovisningen enbart tar upp avskrivningskostnaden för investeringen.

I våra beräkningar har vi väsentligt lägre överskott i det offentliga sparandet än regeringen. Skillnaden ligger i utvecklingen av statens finanser. Vi antar en betydligt högre statlig konsumtion än regeringen. Vidare så räknar vi med oförändrade ersättningsgrader i de sociala transfereringssystemen. För att få denna utgiftsutveckling krävs politiska beslut. Utan dessa beslut skulle de statliga utgifterna utvecklas betydligt långsammare. Därtill antar vi en sämre tillväxt i ekonomin än vad regeringen gör, vilket medför lägre statliga skatter och avgifter.

Överskotten i det offentliga sparandet som vi räknar med leder dock till en fallande bruttoskuld, även kallad Maastrichtskuld. År 2020 uppgår bruttoskuldkvoten till cirka 35 procent av BNP, vilket är nivån på skuldankaret som Överskottsmålskommittén föreslagit för att understödja det nya överskotts-målet.

Tabell 11 • Finansiellt sparande per sektor

Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Företag	-3,2	-3,3	-2,0	-2,3	-2,4	-2,2
Hushåll	7,4	7,2	7,2	6,7	6,1	5,6
Offentlig sektor	0,3	0,9	0,6	0,6	0,7	0,6
Bytesbalans*	4,7	4,9	5,9	5,2	4,6	4,1

*Summan av de inhemska sektorernas finansiella sparande blir definitionsmässigt lika stort som utlandets, bytesbalansen motsvarar inte exakt begreppet finansiellt sparande, vilket förklarar vissa mindre avvikelser i tabellen.

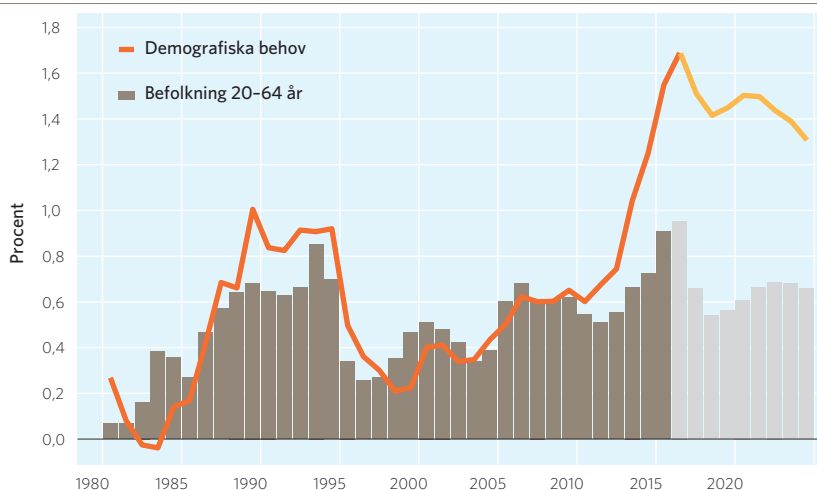
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Demografi, invandring och välfärdens finansiering

De växande behov som riktas mot kommunernas och landstingens verksamhet blir efterhand allt svårare att finansiera. En försvårande omständighet är att antalet barn och äldre ökar betydligt snabbare än antalet invånare i yrkesverksam ålder. Invandringen bidrar till att det blir fler i yrkesverksam ålder, men invandringen för också med sig ökade krav på kommunsektorns verksamhet. Nettoeffekten är i stort sett neutral, under förutsättning att kommunernas och landstingens kostnader är desamma för utrikes som för inrikes födda för barnomsorg, skola och äldreomsorg med mera. Det innebär att invandringen över tiden varken hjälper eller stjälper kommunsektorns möjligheter att finansiera välfärden.

Sedan några år tillbaka ökar antalet yngre och antalet äldre i befolkningen förhållandevis snabbt. Det gör att behoven av kommunernas och landstingens verksamhet tenderar att växa snabbare än betalningsförmågan. Detta förhållande är inte tillfälligt utan kommer att bestå under de kommande tio till femton åren. I diagram 10 (på sidan 26) återspeglas utvecklingen av antalet invånare i åldern 20–64 år jämfört med utvecklingen av demografiskt betingade behov riktade mot kommunsektorns verksamhet.

Diagram 10 • Befolkningen 20–64 år respektive demografiskt betingade behov
Procentuell förändring



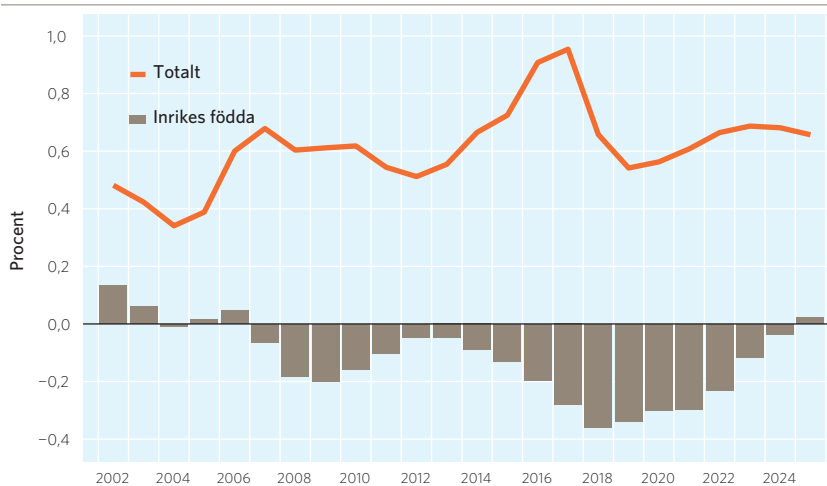
Sedan några år tillbaka ökar de demografiska behoven av kommunernas och landstingens verksamhet betydligt snabbare än befolkningen i yrkesverksam ålder. Detta förhållande består framöver.

Källa: Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Hittills har detta finansieringsproblem inte varit särskilt uppenbart. Kommunernas och landstingens skatteunderlag har utvecklats starkt till följd av den återhämtning som skett i svensk ekonomi sedan finanskrisen 2008/2009. Men nu har lågkonjunkturen övergått i högkonjunktur och potentialen för fortsatt snabbt ökad sysselsättning är därmed nära nog uttömd. I nuläget råder det på stora delar av arbetsmarknaden istället för brist på arbetskraft. Samtidigt är dock sysselsättningen för utrikes födda fortsatt betydligt lägre än vad den är för inrikes födda.⁵

Det är viktigt att påminna om att utvecklingen av antalet invånare i åldern 20–64 år skulle vara betydligt svagare om det inte var för invandringen. I diagram 11 redovisas utvecklingen av befolkningen i åldern 20–64 år för inrikes födda samt totalt.

Diagram 11 • Befolkningen 20–64 år
Procentuell förändring



Befolkningen i åldern 20–64 år ökar enbart till följd av ett ökat antal utrikes födda. De inrikes födda minskar däremot.

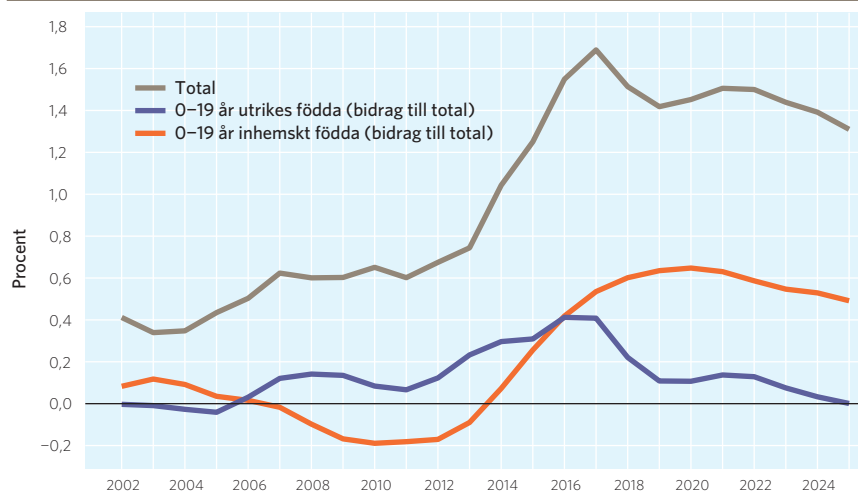
Källa: Statistiska centralbyrån.

Invandringen har således bidragit till en betydligt mer positiv utveckling av befolkningen i åldern 20–64 år. I stället för att minska beräknas antalet invånare i denna åldersgrupp fortsatt öka med drygt ½ procent per år. Ökningen är ett resultat av det antagande SCB gör i sin befolkningsprognos om en fortsatt betydande nettinvandring.⁶

5. För inrikes födda män och kvinnor i åldern 25–54 år var 91 respektive 89 procent av befolkningen registrerade som sysselsatta år 2016 enligt AKU. Motsvarande siffror för utrikes födda män och kvinnor var 77 respektive 68 procent.

Invandringen bidrar inte enbart till att det blir fler invånare i yrkesverksam ålder och därmed i sin förlängning fler sysselsatta och ett förbättrat skatteunderlag utan invandringen bidrar också till att behoven av kommunernas och landstingens verksamhet ökar. Särskilt påtagligt är detta i de fall invandrarna utgörs av barn och ungdomar. En mycket stor del av de växande behov som för närvarande riktas mot förskola och skola beror direkt på invandringen. I diagram 12 redovisas utvecklingen av demografiska behov totalt samt bidraget från åldersgruppen 0–19 år uppdelat på inrikes och utrikes födda. Under de senaste tio åren har de utrikes födda barnen svarat för ett större tillskott till efterfrågan än vad de inrikes födda barnen har gjort. Detta förhållande beräknas ändras under de kommande tio åren då ett högre barnafödande ger ett påtagligt bidrag till efterfrågan från inrikes födda barn samtidigt som invandringen efterhand beräknas bli mindre omfattande.

Diagram 12 • Demografiska behov totalt samt för åldersgruppen 0–19 år
Procentuell förändring

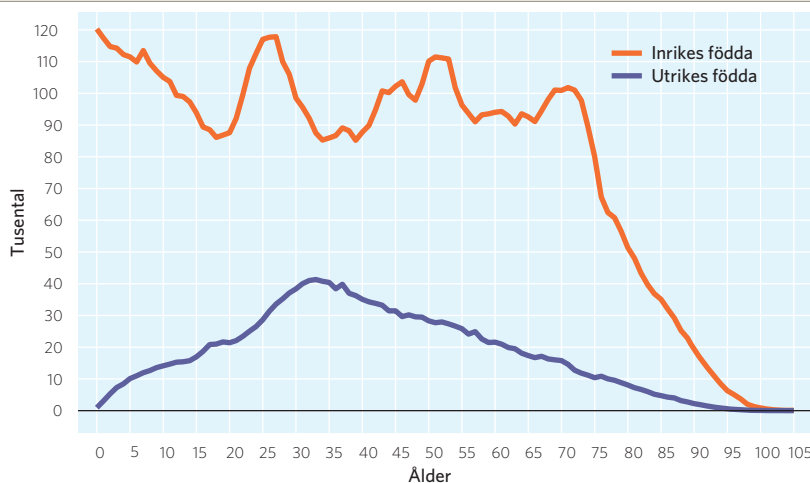


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

De ökade behoven av kommunsektorns verksamhet kan till stor del återföras på ett ökat antal barn. Under de senaste tio åren är det framförallt utrikes födda barn som har ökat i antal.

I detta sammanhang kan det vara befogat att påminna om det självklara att fler utrikes födda barn endast kan uppstå genom invandring – inte genom att födas i vårt land. Det gör att befolkningens ålderssammansättning ser myck-

Diagram 13 • Befolkningen år 2017 uppdelad efter ålder
Antal i befolkningen



Källa: Statistiska centralbyrån.

Utrikes födda har en helt annan ålderssammansättning än inrikes födda.

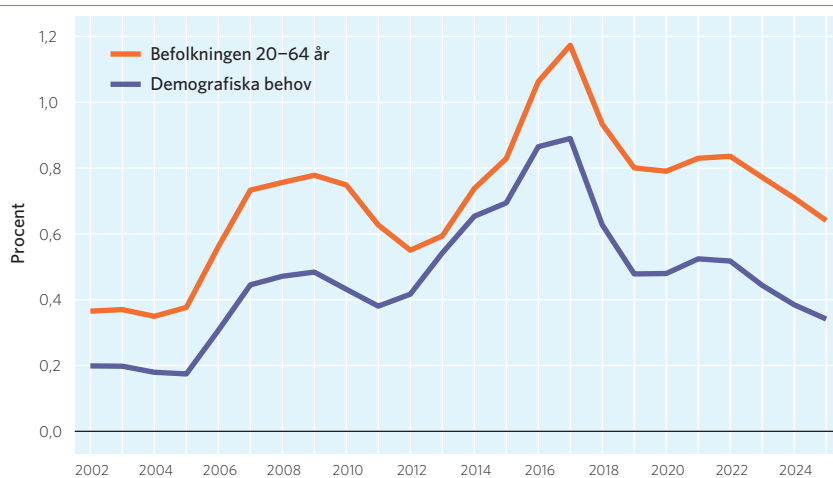
6. Från och med nästa år beräknas nettoinvandringen årligen ligga runt 70 000 personer för att en bit in på nästa decennium börja röra sig ner mot 50 000.

et olika ut för inrikes och utrikes födda, vilket framgår i diagram 13 på sidan 27.

Som framgår i diagram 13 är den åldersmässiga fördelningen av inrikes födda jämnare än vad den är för utrikes födda. Orsaken är att de inrikes födda tillkommer genom födsel medan de utrikes födda blir en del av befolkningen senare i livet. Det gör att barnen är relativt få bland utrikes födda, vilket inte hindrar att utrikes födda barn kan öka rejält i antal om invandringen tillfälligt är omfattande och barnen är relativt många bland de som invandrar.

Det normala är annars att invandringen ger ett större bidrag till förändringen av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år än bidraget till demografiskt betingade behov, vilket framgår i diagram 14.⁷ Skillnaden är dock inte anmärkningsvärt stor. Det har under de senaste decennierna handlat om ett par tiondels procentenheter per år.

Diagram 14 • Utrikes föddas bidrag till behov och till befolkningen i åldern 20–64 år
Bidrag i procentenheter till sammantagen förändring



Utrikes födda ger ett större bidrag till utvecklingen av befolkningen i åldern 20–64 år än till utvecklingen av demografiskt betingade behov.

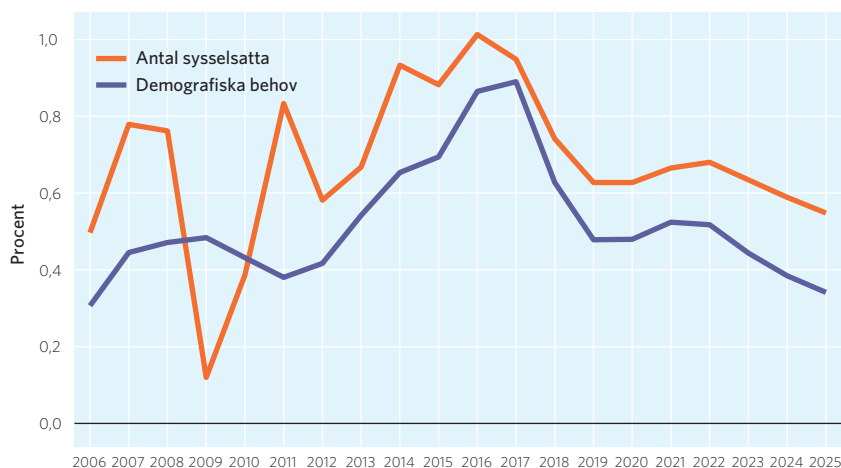
Källa: Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Befolkningen i åldersgruppen 20–64 år ska ses som en approximation till möjligheterna att finansiera kommunsektorns verksamhet. Det viktiga är dock hur antalet sysselsatta utvecklas. Å ena sidan är utrikes födda sysselsatta i mindre grad än vad inrikes födda i motsvarande ålder är. Å andra sidan har sysselsättningsgraden enligt AKU stigit påtagligt sedan finanskrisen och inte minst då för utrikes födda. I diagram 15 redovisas vilket bidrag som förändringen av sysselsatta bland de utrikes födda ger till den totala sysselsättningen i förhållande till hur stort bidraget för denna grupp är till de sammantagna demografiska behoven.

7. Här bör tilläggas att kostnaderna för inrikes och utrikes födda i respektive åldersgrupp antas vara lika. Det är dock inte orimligt att tänka sig att kostnaderna kan vara högre för utrikes födda än vad de i genomsnitt är för inrikes födda i motsvarande ålder och inte minst då för barn.

Diagram 15 • Utrikes föddas bidrag till behov och sysselsättning

Bidrag i procentenheter till sammantagen förändring



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Utrikes födda ger normalt ett större bidrag till utvecklingen av antalet sysselsatta än till utvecklingen av demografiskt betingade behov.

I diagram 15 kan utläsas att de utrikes föddas bidrag till sysselsättningen är större än deras bidrag till demografiska behov. Undantag är åren 2009 och 2010, under finanskrisen. För perioden efter 2016 har, i beräkningen i detta kapitel, förutsatts att sysselsättningsgraden för utrikes födda (liksom för inrikes födda) är oförändrad i respektive åldersgrupp i förhållande till 2016 års nivå. Detta kan uppfattas som ett optimistiskt antagande då en stor del av tillskottet i antal utrikes födda härrör från länder som vanligtvis uppvisar relativt låga sysselsättningsstal på den svenska arbetsmarknaden. Ingen hänsyn har i beräkningarna heller tagits till att medelarbetstiden kan ligga lägre för den grupp vi här talar om.

Beräkningarna i detta kapitel indikerar att utvecklingen för utrikes födda även fortsättningsvis kan komma att vara i stort sett neutral för kommunsektorns del, det vill säga utvecklingen av demografiska behov för denna grupp sammanfaller i stort sett med de skatteintäkter som tillskottet av sysselsättning ger. Problemet som återges i diagram 10 påverkas inte nämnvärt av de antaganden som gjorts beträffande invandringens storlek.⁸ Slutsatsen blir därmed också att invandringen med nuvarande sysselsättningsgrader inte utgör någon lösning på de finansieringsproblem som kommunsektorn står inför. Men det innebär också att en avsevärt förbättrad integration och ökad sysselsättningsgrad för utrikes födda delvis skulle kunna mildra den problematik som framgår av diagram 10.

Beräkningarna visar den övergripande bilden för kommunsektorn av förändrade demografiska behov och av antal sysselsatta. Inte minst för enskilda kommuner med stort mottagande av flyktingar finns det också andra ekonomiska frågor. Staten har kostnadsansvaret för asylsökande och för de första årens merkostnader för flyktingars introduktion i samhället. Det är därför centralt att statens ersättningar täcker kommunens kostnader. De kostnader och ersättningar som till exempel följer av den stora gruppen ensamkommande barn är inte med i beräkningarna i detta kapitel.

8. Det bör understrykas att de positiva effekterna på skatteunderlaget sannolikt inte är lika omfattande som bidragen till sysselsättningen. Det beror dels på att arbetsinkomsterna enbart är en del av skatteunderlaget, men också på att utrikes födda sannolikt har lägre löner än inrikes födda.

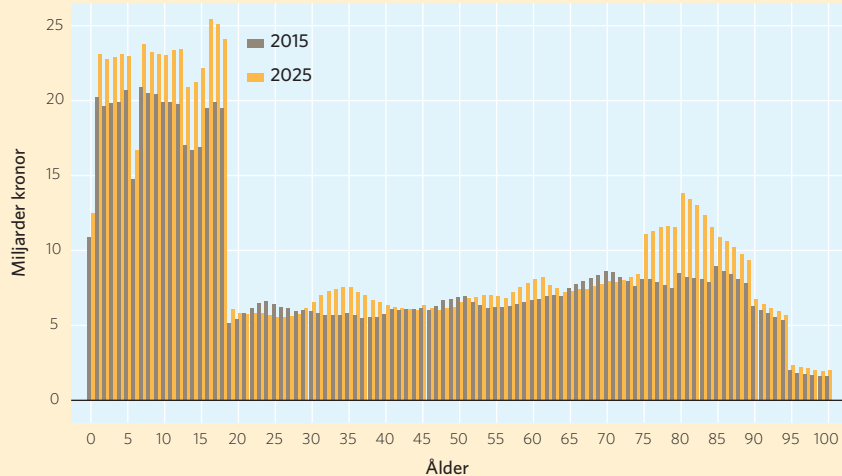
Kostnaderna för barn och ungdomar ökar mest

Kommunernas och landstingens kostnader är olika stora för olika åldersgrupper. Räknet per invånare i befolkningen i motsvarande åldersgrupp är kostnaderna som högst för de allra äldsta. En genomsnittlig 95-åring kostar drygt tio gånger så mycket som en genomsnittlig 25-åring. Kostnaderna är också högre för barn och ungdomar relativt de i yrkesverksam ålder. I genomsnitt kostar ett barn i förskole- och skolåldern tre till fyra gånger mer än en invånare i åldern 20–59 år.

Att äldre i genomsnitt kostar relativt mycket innebär inte att kostnaderna för äldre som grupp är anmärkningsvärt stora. Kommunsektorns kostnader för barn och ungdomar i åldern 0–19 år är sammantaget mer än dubbelt så omfattande som sektorns kostnader för befolkningen i åldern 75 år och däröver. Kostnaderna för barn och ungdomar dominerar och det är också dessa kostnader som beräknas öka mest framöver. Se diagram 16.

Diagram 16 ■ Kommunsektorns kostnader 2015 och 2025 fördelade på ettårsklasser

Miljarder kronor



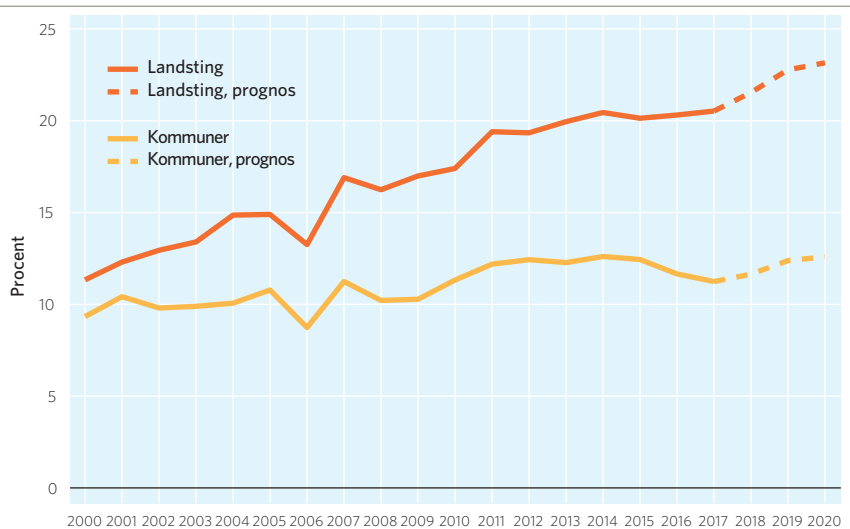
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Barn och ungdomar svarar för en stor del av kommunsektorns kostnader. Det är också kostnader för barn och ungdomar som framöver ökar mest.

Kostnaden för avtalspensioner ökar kraftigt i landstingen

Kostnaden för avtalspensioner har stadigt ökat och uppgår nu till cirka 21 procent av lönesumman i landsting och 12 procent i kommunerna. I den senaste prognosen fortsätter pensionskostnaden att öka starkt de närmaste åren. Det handlar om ökade kostnader för den förmånsbestämda pensionen för anställda med inkomster över taket i det allmänna pensionssystemet.

Diagram 17 • Pensionskostnaden i kommuner och landsting inklusive särskild löneskatt, åren 2000–2020
Procent av lönesumman



Källa: Statistiska centralbyrån, KPA, Skandikon och Sveriges Kommuner och Landsting.

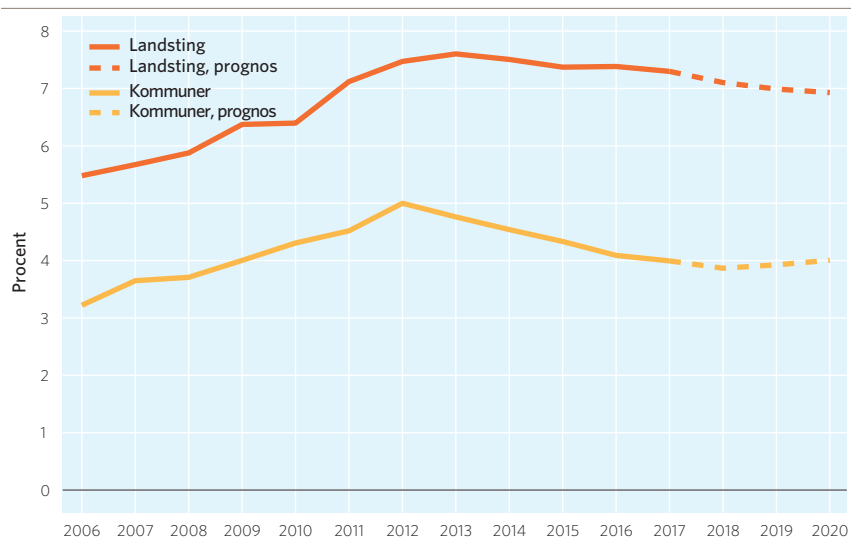
Kostnaden för avtalspensioner har fördubblats i landstingen sedan år 2000 och kommer att fortsätta öka starkt de närmaste åren.

Belastningen från den gamla skulden minskar

En viktig skillnad jämfört med andra sektorer i samhället är att kommuner och landsting har en äldre pensionsskuld som historiskt hanterats enligt fördelningsmodell.⁹ Sektorn har därför pensionskostnader såväl för pensionsutbetalningar för tidigare anställda som pensionsintjänande för dagens anställda. Diagram 18 visar att utbetalningarna från den gamla skulden idag motsvarar cirka 7 procent av lönesumman i landsting och 4 procent av lönesumman i kommunerna. Det är således en extra belastning utöver det som löpande läggs på lönekostnaderna i form av pensionskostnadspålägg. Kostnaden för utbetalningar av ”gamla pensioner” ökar dock inte längre i reala termer även om belastningen kommer kvarstå i många år. Det är alltså inte utbetalningar av ”gamla pensioner” som ökar utan de anställdas nyintjänade pensioner.

Diagram 18 • Utbetalningar av pensioner intjänade före 1998 i kommuner och landsting (inklusive särskild löneskatt), åren 2006-2020

Procent av lönesumman



Diagrammet visar den extra börda som utbetalningar på den gamla skulden utgör i förhållande till dagens lönesumma. I kommunerna motsvarar den cirka 4 procent och i landstingen cirka 7 procent. Kostnaden har ökat mellan 2005 och 2012 men har därefter avtagit. Belastningen av den gamla pensionsskulden har minskat under senare år då inflationen varit obefintlig.

Källa: Statistiska centralbyrån, KPA, Skandikon och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna ökar för den förmånsbestämda pensionen

Enligt det avtal som dominerar i sektorn (KAP-KL) sker pensionsintjänande för dagens anställda genom att motsvarande 4,5 procent av inkomsten betalas i avgift till fonder och försäkringar som den anställde väljer. Dessutom intjänas för inkomstdelar över taket i det allmänna pensionssystemet, 7,5 inkomstbasbelopp (38 400 kronor per månad år 2017), förmånsbestämd pension. Ett nytt helt avgiftsbestämt avtal (AKAP-KL) slöts 2014, detta gäller dock bara för anställda som är födda 1986 eller senare. Enligt detta avtal gäller en avgift på 4,5 procent av inkomsten under tak samt en högre avgift, 30 procent, på inkomstdelen över tak.

Merparten av de anställda har enbart avgiftsbestämd pension. Hur stor tjänstepensionen blir för den anställde beror på hur mycket som tjänas in och vilken avkastning man får. Kostnaden för den avgiftsbestämda pensionen ligger inklusive löneskatt kring 6 procent av lönesumman i såväl kommuner som landsting.

För anställda med höga inkomster har arbetsgivaren betydande pensionskostnader, då arbetsgivaren svarar för hela pensionsförmånen på inkomstde-

9. I kommuner och landsting hanteras avtalspensionerna intjänade fram till 1998 enligt principen "pay as you go". Det innebär att kostnaderna tas först när de tidigare anställda blir pensionärer.

len över tak i det allmänna pensionssystemet. Det handlar om en livsvarig förmån motsvarande 50–60 procent av den del av slutlönen som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp.¹⁰

I landstingen har närmare 20 procent av de anställda inkomst över tak och tjänar därmed in en förmånsbestämd pension. I kommunerna är det cirka 7–8 procent av de anställda som har inkomster över taket. Pensionskostnaderna är därför betydligt högre i landsting än i kommuner

Den förmånsbestämda pensionen garanterar en pension relaterad till slutinkomst. Det innebär att arbetsgivaren står risken om pensionstagarnas livslängd ökar och när den förväntade avkastningen blir lägre. Den kraftigt sänkta räntenivån och därmed den sänkta diskonteringsräntan har medfört att pensionskulden skrivits upp men även att pensionskostnaderna framöver blir högre för intjänandet, då större kapital måste avsättas för att garantera en viss pensionsinkomst. En ökad livslängd kräver också större avsättning eftersom pensionen garanteras livsvarigt.

Framförallt landstingen har haft en stadigt ökande kostnad för den förmånsbestämda pensionen under det senaste decenniet. En del av förklaringen ligger i ovanstående. En annan är att andelen anställda med inkomster över tak har ökat och även att inkomsterna över tak ökar i högre takt än inkomsterna i genomsnitt; möjligen som en effekt av snabbare omsättning av chefer, generationsväxling bland chefer och ökad andel specialistutbildade.

I kommunerna har ökningen av kostnaderna för den förmånsbestämda pensionen varit mer beskedlig, men även där ser vi att satsningar på exempelvis karriärlärartjänster ökar pensionskostnaderna. Det tar dock tid innan det slår fullt ut i kostnadseffekter eftersom pensionsintjänandet sker med eftersläpning. Det skiljer sig även en del mellan olika kommuner respektive olika landsting. Kommuner i storstadsregioner har exempelvis större kostnader för den förmånsbestämda pensionen. Bland landstingen är kostnaden högst i landsting med universitetssjukhus.

En återgång till mer normal inflation ger kraftigt ökade pensionskostnader de närmaste åren

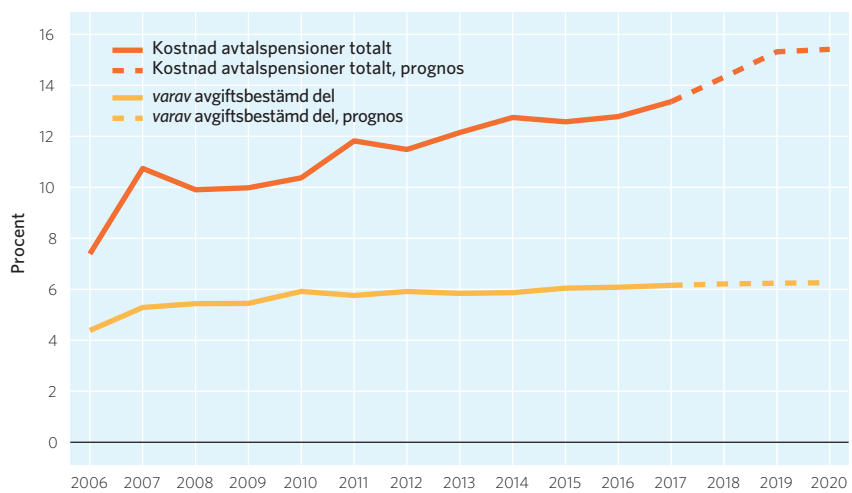
Diagram 19 på sidan 34 visar pensionsintjänandet för dagens anställda i landstingen och en prognos över utvecklingen. Pensionskostnaderna ökar snabbt de närmaste åren. Kommunernas kostnader ökar också men i betydligt lugnare takt. En förklaring till att kostnaderna ökar extra kraftigt 2018–2020 är att inflationstakten enligt prognoserna återgår till mer normala nivåer, vilket leder till ökade kostnader.

De senaste årens låga inflation har hållit tillbaka ökningen av pensionskostnaderna. Detta är även en förklaring till att pensionsutbetalningarna, som indexerats med KPI, ökat långsammare än lönesumman. Då prognoserna baseras på ökad inflation ger det en slags återpendling av kostnaderna.

10. Lönen räknas på de fem bästa av de sju första av de nio sista anställningsåren och inkomsterna räknas upp med prisbasbeloppet till rätt inkomstår men inkomsttaket beräknas med inkomstbasbelopp för pensionsåret. Det krävs även 30 års tjänstetid för full pension.

Diagram 19 • Pensionskostnad avtalspensioner (inklusive särskild löneskatt) för anställda i landsting, åren 2006–2020

Procent av lönesumman



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Pensionskostnaden för dagens anställda ökar kraftigt under prognosåren då inflationstakten återgår till mer normal ökningstakt. Detta innebär att pensionsunderlaget för inkomster över tak ökar snabbare. Detta är särskilt markant i landsting där en betydande andel av de anställda har höga inkomster och förmånsbestämd pension.

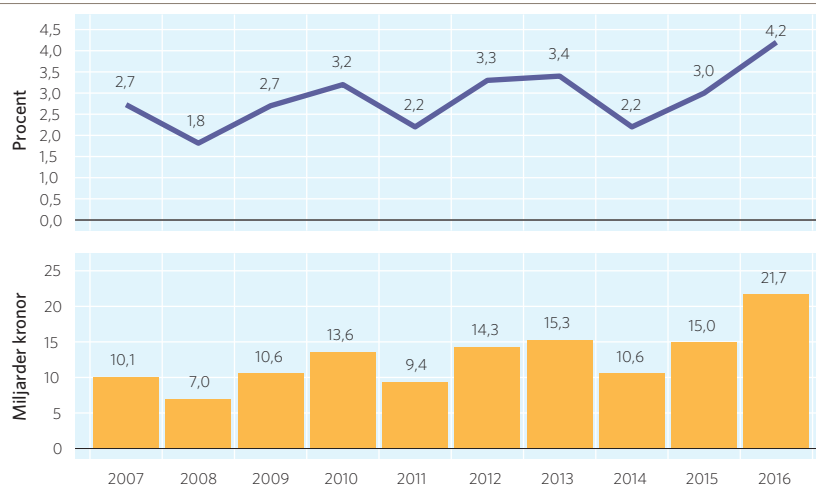
Kommunernas ekonomi

Kommunernas preliminära resultat för 2016 uppgår till 21,7 miljarder kronor, vilket är långt över sektorns tumregel för god ekonomisk hushållning. Endast nio kommuner redovisar ett negativt resultat. En stark utveckling av skatteunderlaget, extra statligt stöd och större reavinster än normalt bidrar till det goda resultatet. En sämre skatteunderlagsutveckling 2018–2020, i kombination med mycket snabbt växande behov, väntas ge svagare resultat och betydande effektiviseringsbehov. För att uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag uppstår ett gap mellan kostnader och intäkter som uppgår till 24 miljarder år 2020, om inga åtgärder vidtas. Dessutom växlar kommunerna upp planerade investeringar till en ny nivå. Förskolor, skolor, infrastruktur och bostäder kommer att byggas på bred front.

Rekordresultat

Kommunerna visar enligt det preliminära bokslutet ett resultat på 21,7 miljarder kronor 2016. Resultatet motsvarar 4,2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Genomsnittet för åren 2007–2016 uppgår till 2,9 procent. Under tidsperioden ingår en hel del extra pengar i form av konjunkturstöd och återbetalningar från AFA Försäkring liksom skattehöjningar.

Diagram 20 • Kommunernas preliminära resultat före extraordinära poster 2007-2016
Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag

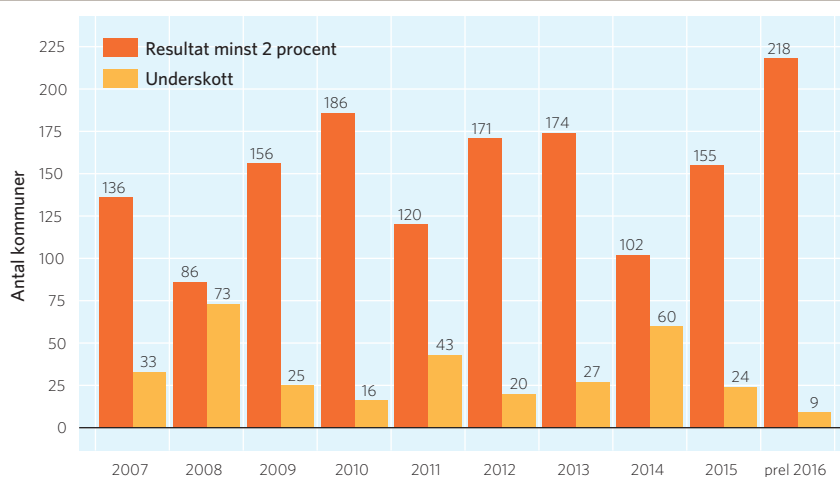


Källa: Statistiska centralbyrån.

Under de senaste tio åren har resultatet motsvarat 2,9 procent av skatter och generella statsbidrag.

Endast 9 kommuner redovisar ett negativt resultat 2016 medan 218 kommuner, eller 75 procent, ligger på minst 2 procent av skatter och bidrag.

Diagram 21 • Antal kommuner med negativt resultat samt med resultat som minst motsvarar 2 procent av skatter och bidrag
Procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

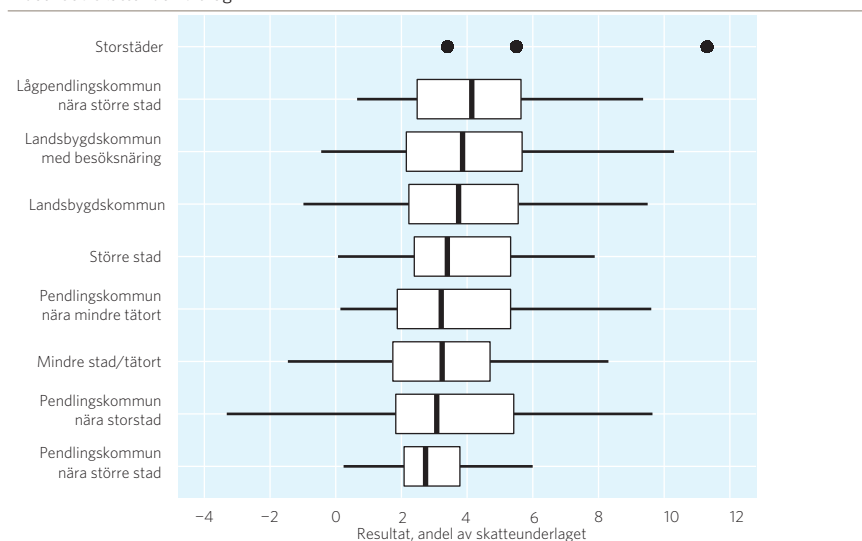
År 2016 hade 218 kommuner, eller 75 procent, av kommunerna ett resultat på minst 2 procent av skatter och generella statsbidrag och endast nio kommuner redovisar ett negativt resultat.

Boxplotdiagram

Boxplotdiagram används för att åskådliggöra spridningen. Boxen visar värdena för den mittersta hälften av kommunerna i respektive grupp. Strecket i boxen anger medianvärdet, den mittersta kommunen. Strecken som strålar ut från boxarna visar inom vilket spann som övriga kommuner finns. Ett streck kan som längst vara 1,5 box. De kommuner som ligger utanför strecket, extremvärden, har tagits bort.

Variationen är stor i alla kommungrupper men medianresultatet i varje grupp är någorlunda lika bortsett från storstäderna som ligger märkbart bättre till än övriga.

Diagram 22 • Kommunernas preliminära resultat före extraordinära poster 2016 som andel av skatter och bidrag, kommungrupper
Procent av skatter och bidrag



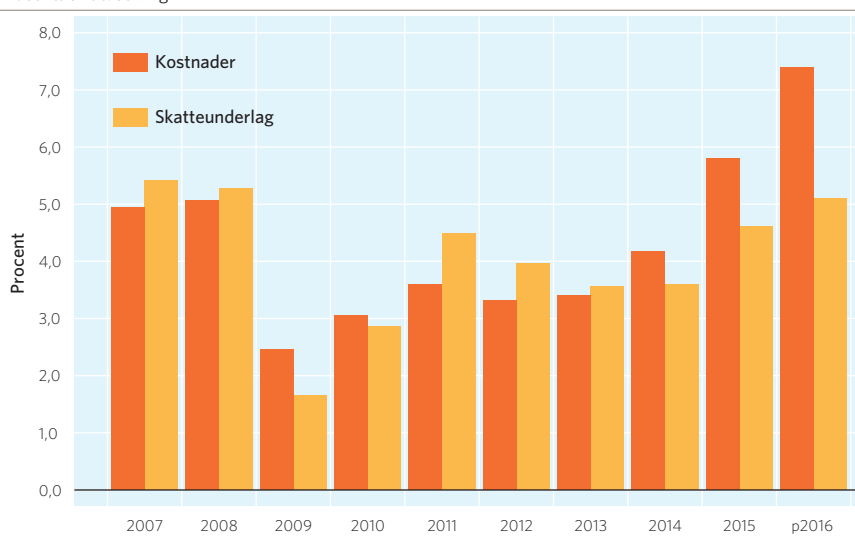
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Medianresultatet är bra i alla kommungrupper. Spridningen är påfallande stor inom de flesta av grupperna. Extremvärdet har tagits bort.

Stor ökning av kostnaderna, marginell förändring av skattesatserna

Verksamhetens kostnader ökade 2016 med 7,4 procent i löpande priser. En stor del av den ökningen beror på det stora antalet asylsökande och nyanlända. Det har också lett till rejäla tillskott från staten både i form av riktade och generella bidrag. Normalt är följsamheten mellan kostnads- och skatteunderlagsutveckling relativt god, det vill säga kostnaderna anpassas till de ekonomiska ramarna. För de senaste åren bryts mönstret i och med flyktingsituationen, men skillnaden har täckts av ökade statsbidrag.

Diagram 23 • Utveckling av underliggande skatteunderlag och kostnader
Procentuell utveckling



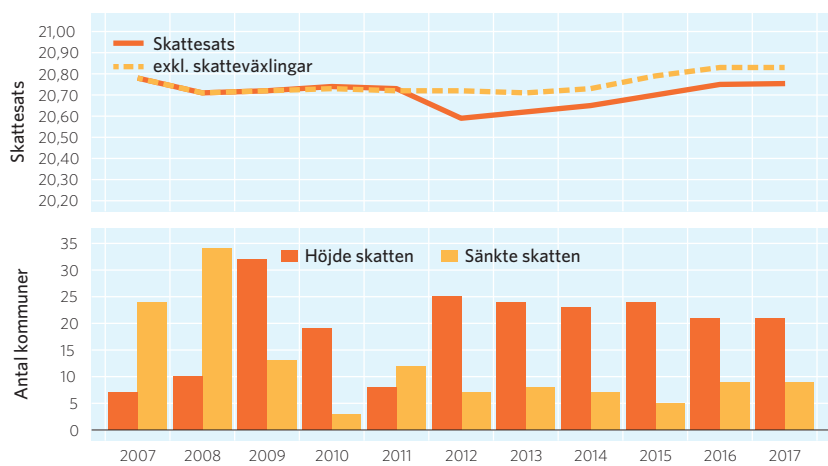
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska centralbyrån.

Kostnader och skatteunderlag följs åt relativt väl. För åren 2015 och 2016 ökar kostnaderna betydligt mer, men skillnaden minskar med statsbidrag.

Antalet kommuner som förändrat skattesatsen har varit stabilt de senaste åren med en dryg handfull som sänkt skatten och 20–25 som höjt. Medelskattesatsen har endast förändrats marginellt sedan 2007 (+5 öre exklusive skatteväxlingar). I enskilda kommuner har dock förändringarna varit stora. Vari-

ationen ligger mellan $\pm 1,70$ kr vilket motsvarar en förändring på ± 8 procent. För 2017 är skillnaden mellan högsta och lägsta totala skattesats, det vill säga inklusive landstingen, 6 kronor.

Diagram 24 • Medelskattesatsen samt antal kommuner som höjt och sänkt skatten
Procent och antal



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska centralbyrån.

De senaste åren är antalet skattehöjare liksom antalet skattesänkare ungefär lika många. Medelskattesatsen har endast förändrats marginellt.

Funktionshindrade tar en del av äldreomsorgens kostnader

Kostnaderna för insatser inom äldreomsorgen i kommunerna påverkas delvis av utvecklingen inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Eftersom det inte finns någon åldersgräns för insatser inom LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade), inklusive personlig assistans enligt SFB (socialförsäkringsbalken) som i huvudsak finansieras av staten, så ger en analys av bägge verksamheternas omfattning efter ålder en bättre grund för att titta på sambandet med de demografiska förändringarna.

Den snabbaste kostnadsökningstakten under perioden 2007–2015 finns inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning över 65 år. Detta beror delvis på att åldersgränsen för personlig assistans togs bort 2001. Tidigare fick personer med assistans insatser enligt socialtjänstlagen efter att de fyllt 65 år. Kostnaderna för LSS-insatser för 65+ har ökat med 112 procent sedan 2007.

Kostnadsutveckling och demografi

Kostnadsutvecklingen kan relateras till befolkningsutvecklingen i de åldersgrupper som verksamheterna vänder sig till. För äldreomsorgen kan en åldersviktning göras med utgångspunkt från befintlig statistik.

Kostnaderna för äldreomsorg inklusive insatser enligt LSS för personer över 65 år har ökat i något långsammare takt än det demografiskt beräknade behovet åren 2007–2015, men betydligt mer än vad som framgår av kostnadsuppgifterna för äldreomsorg. I genomsnitt har det demografiska behovet ökat med 0,1 procentenheter mer per år än kostnaderna för perioden.

På samma sätt kan kostnaderna för insatser för personer med funktionsnedsättning 0–64 år relateras till befolkningsutvecklingen. För denna grupp finns dock ingen viktning efter behoven i olika åldrar. Kostnadsutvecklingen följer inte den demografiska utvecklingen i åldersgruppen 0–64 år. I genomsnitt har kostnaderna åren 2007–2015 ökat med 1,8 procentenheter mer per år än antal personer i åldersgruppen 0–64 år. Uppenbarligen påverkas kostnaderna av andra faktorer än utvecklingen av antalet invånare. Både andelen

personer i befolkningen som får insatser enligt LSS, liksom antalet timmar för de som får personlig assistans, har ökat.

Ökad kostnadsövervärtning från den statliga personliga assistansen

Under 2016 minskade antalet personer som har personlig assistans beslutade av Försäkringskassan med cirka 500 personer. Det är en konsekvens av ett antal prejudicerande domar under de senaste åren som begränsar de antal timmar som beräknas för grundläggande behov och som avgör vilken huvudman som är ansvarig för biståndsbedömning och huvudsaklig finansiering. Vi har i vår enkät frågat kommunerna om de gjort uppföljningar av kostnadsövervärtningen. Av de 46 kommuner som gjort en uppföljning (motsvarar 15 procent av befolkningen) uppgår övervärtningen till cirka 75 miljoner kronor för 100 personer som tidigare haft statlig assistansersättning. Baserat på denna siffra indikeras alltså att kostnadsövervärtningen är i storleksordningen en halv miljard för riket.

SKL:s uppfattning är att staten bör ta över som huvudman för all personlig assistans. Det skulle ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar och ge större rättssäkerhet för de assistansberättigade.

Flyktingersättningar 2016

År 2016 betalade Migrationsverket ut knappt 33 miljarder kronor till kommunerna för insatser till asylsökande och för mottagande av flyktingar med uppehållstillstånd. En del av beloppet avser insatser som gjordes innan 2016, samtidigt som en betydande del av insatserna som gjordes 2016 ännu inte ersatts. Systemet för att ansöka om ersättning har varit krångligt. Riksrevisionen konstaterar i en rapport att hanteringen av ansökningarna sysselsatte ungefär 620 årsarbetskrafter, varav 490 i kommunerna.¹¹ Ändå fick inte kommunerna sin ersättning inom föreskriven tid. Migrationsverket tog delvis till sig av kritiken kring den långsamma handläggningen av ersättningarna, och genomförde en särskild utbetalning på cirka 3 miljarder strax innan årsskiftet. Migrationsverkets skuld till kommunerna ökade trots detta från 6 till 13 miljarder under 2016. Kommunerna uppger i vår enkät att skulden under första kvartalet i år minskat med omkring 20 procent.

Med utgångspunkt i redan utbetalda ersättningar och skuldens förändring uppgår statens ersättning till kommunerna för utförd verksamhet 2016 till 40 miljarder kronor. Till detta kan också läggas 7,5 av de så kallade ”flyktingmiljarderna” som fördelades till kommunerna under 2016. Även om bidraget var

Jönköpings kommun och utvecklingen av assistansen

I Jönköpings kommun har man följt upp utvecklingen av assistansen de senaste fem åren. Sedan 2012 har 98 ärenden avslutats av Försäkringskassan, 58 av dessa har fått fortsatt personlig assistans enligt LSS men övriga har i de flesta fall fått andra insatser från kommunen. Av de personer som sedan 2012 har fått avslag på sin assistans har 13 personer fått beslut om bostad med särskild service enligt LSS istället, 7 personer har fått beslut om boendestöd och 3 personer beslut om hemtjänst. Kommunens årliga kostnader har 2016 ökat med 37,8 miljoner kronor till följd av omprövningar av beslut av Försäkringskassan sedan 2012. Statens kostnader för assistans i kommunen har minskat med cirka 25 miljoner kronor under samma tid. Att kommunernas kostnader ökat mer beror på att de fått andra och i många fall mer omfattande insatser av kommunen.

Tabell 12 • Utbetalda flyktingersättningar 2016

Miljarder kronor och procent

Ersättningar för asylsökande	20,4	63 %
därav förskola/skola	2,0	6 %
därav boende ensamkommande barn	16,1	49 %
därav utredning/god man mm ensamk. barn	1,8	5 %
därav övrigt	0,6	2 %
Ersättningar kommunmottagna flyktingar	12,2	37 %
därav boende mm ensamkommande barn	6,1	19 %
därav ekonomiskt bistånd	0,3	1 %
därav schablon mottagande mm	5,5	17 %
därav övrigt	0,3	1 %
Totalt kommun asyl + flykting	32,6	100 %

Källa: Migrationsverket.

11. Kommunersättningar för migration och integration RiR 2017:10 – ett ogenomtänkt system, Riksrevisionen 2017.

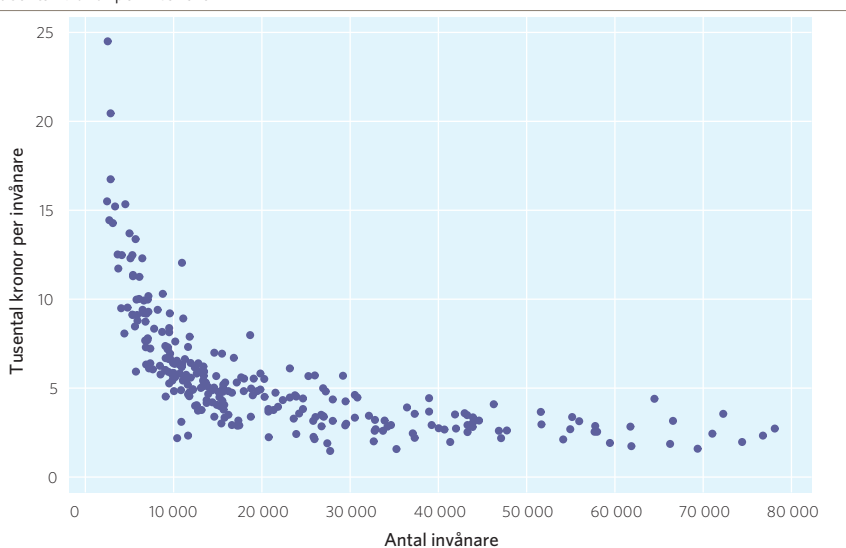
generellt motiverades bidraget av de direkta och indirekta kostnader som kommunerna fått i och med det stora asyl- och flyktningmottagandet.

De 33 miljarderna som betalades ut i kommunersättning 2016 fördelade sig enligt tabell 12 på sidan 39.

Ersättningarna för ensamkommande barn utgör nästan 75 procent av de totalt utbetalda ersättningarna. Fördelningen av de ensamkommande barnen mellan kommunerna har gjorts utifrån Migrationsverkets anvisningsmodell. Den tilldelar befolkningsmässigt små kommuner en proportionellt sett betydligt större andel barn och därför har dessa kommuner fått klart störst ersättningar under 2016. Många barn har även anvisats till kommuner av så kallade anknätningskäl, vilket inneburit att kommuner med stora asylboenden fått många anvisningar. Dessa är ofta befolkningsmässigt små landsbygdskommuner. Eftersom ersättningarna för ensamkommande barn utgör en så dominerande andel av ersättningarna är det också de mindre kommunerna som fått klart störst ersättningar under 2016, som mest över 20 000 kronor per invånare.

Diagram 25 • Kommunstorlek och ersättning i kronor per invånare

Tusental kronor per invånare



Det är tydligt att det är små kommuner som fått störst flyktingersättningar i kronor per invånare. Kommuner större än 80 000 invånare är inte med i diagrammet.

Källa: Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Även under 2017 kommer kostnaderna för asyl- och flyktningmottagandet att vara fortsatt stora. Merparten av kostnaderna för de många ensamkommande barn som kom under hösten 2015 kommer att finnas kvar under 2017. Regeringen dämpar dock statens kostnader genom att dra ner ersättningarna till kommunerna för ensamkommande barn vid halvårsskiftet 2017, se *Ekonomirapporten, oktober 2016*. Det är svårt att bedöma vilken möjlighet kommunerna har att anpassa verksamheten efter ersättningarna, särskilt på kort sikt. Men det är ändå sannolikt att kostnaderna inte kan sänkas i samma takt som ersättningarna. Vi räknar med att kommunernas merkostnader sammantaget blir cirka 2 miljarder kronor för år 2017 och 2018, till följd av de nya ersättningarna.

På längre sikt, när ersättningarna enligt det nuvarande systemet fasats ut bedömer Migrationsverket att statens kostnadsbesparing blir runt 45 procent. I denna upplaga av *Ekonomirapporten* bedömer vi att ersättningarna för ensamkommande barn, på grund av färre barn och lägre ersättningar, min-

skar med 25 procent 2017 och med ytterligare 50 procent 2018. Det innebär minskade intäkter på över 20 miljarder på två år.

Varför så bråttom? Statens myndigheter hänger ju inte med

Staten har ansvaret för flyktingmottagandet. Den 1 mars 2017 fattade riksdagen beslut om att införa tillståndsplikt för verksamheter som kommunerna överlämnar på entreprenad genom avtal till enskild. Även omstrukturering av hem för vård och boende (HVB) till stödboende kräver tillstånd. Datum för ikraftträdandet fastslogs till den 15 april 2017.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har under en längre tid haft långa kötider för beslut om tillstånd. I dagsläget tar det tio månader innan IVO börjar handlägga en tillståndsansökan. Den 1 juli 2017 förändras, som vi berättat om ovan, den statliga ersättningsmodellen för mottagande av ensamkommande barn, bland annat sänks ersättningen kraftigt. En kommun som avser att öppna stödboende efter den 15 april, för att hinna få igång verksamheten till den 1 juli när ersättningssystemet ändras, kan bara driva verksamheten i egen regi. För både en privat aktör som driver verksamheten på uppdrag av kommunen eller enskilt företag krävs tillstånd för att starta verksamheten. Kommunerna riskerar därför att tvingas ha kvar barnen på mer kostsamma HVB-placeringar. I underlaget för det nya ersättningssystemet hade regeringen räknat med att drygt 30 procent av barnen skulle placeras i stödboenden, något som är omöjligt att uppnå med de nya tillståndsreglerna och IVO:s handläggningstider.

Just nu är kommunerna inne i en intensiv omflyttning av barnen, som initierats av det förändrade ersättningssystemet, samtidigt som IVO har oerhört långa väntetider för tillstånd. Därför hade det varit förnuftigare att vänta med ikraftträdandet tills det nya ersättningssystemet trätt i kraft, kommunerna genomfört omplaceringarna och IVO fått möjlighet att förbereda sig och hunnit korta kötiden.

Investeringarna ökar och kostar

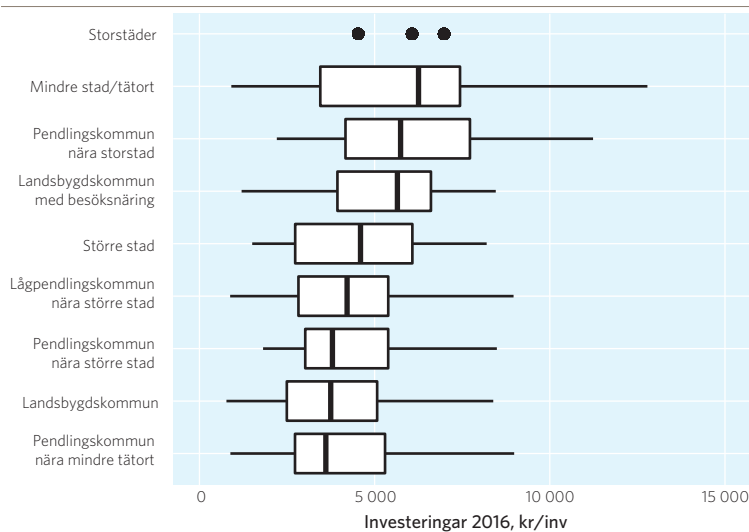
Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. I kommunkoncernerna ökade den från 72 miljarder år 2007 till 105 miljarder kronor år 2015 i löpande priser. Det är en ökning med 45 procent jämfört med 2007. I de kommunala budgeterna planeras för en klart högre investeringsnivå de kommande åren.

De kommunala bolagen svarar för den större delen av kommunernas investeringar. Investeringsnivån kommer troligen att fortsätta att öka under de kommande åren. Det beror framförallt på att Sveriges befolkning ökar snabbt samtidigt som urbaniseringen fortsätter. Ett annat skäl är att många bostäder och verksamhetsfastigheter byggdes under 1960- och 1970-talen och de behöver nu renoveras eller ersättas. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader som kommer att ta allt större utrymme i kommunens driftbudget.

Kommunernas investeringar år 2016 (exklusive bolagen) uppgår till 53 miljarder kronor. Det är ökning med 8 procent jämfört med 2015.

De kommande åren väntas investeringarna öka kraftigt enligt budget och plan. Investeringsutgifterna kommer dock aldrig upp till de budgeterade nivåerna. Tre anledningar till att utfallet blir lägre än budgeterat är att det finns en "maxgräns" för vad den egna organisationen klarar av, detaljplaner

Diagram 26 • Kommunernas investeringsutgifter 2016 (exklusive bolag)
Kronor per invånare



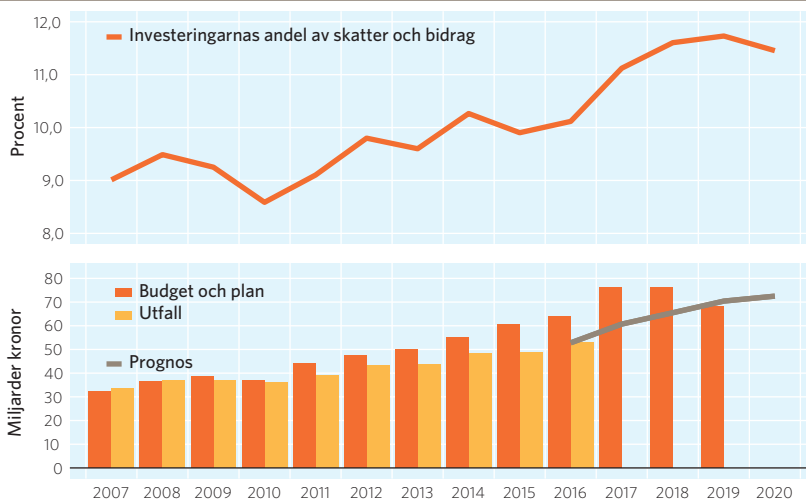
De genomsnittliga investeringarna uppgår till 5 300 kronor per invånare.

Anm. Se även faktarutan om boxplotdiagram på sidan 36.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

överklagas ofta och det är brist på entreprenörer. I kalkylen är investeringarna reducerade något mer än historiskt mönster, vilket framgår av diagram 27.

Diagram 27 • Kommunernas investeringar och avskrivningar (exklusive bolag) samt prognos
Miljarder kronor samt andel i procent av skatter och bidrag



Kommunernas investeringsplaner är grunden i den framtida bedömningen. Enligt dessa kommer investeringarna öka och enligt vår bedömning uppgå till 72 miljarder kronor 2020.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

De framtida driftkostnaderna som blir följderna av gjorda investeringar innebär stora åtaganden. Vid beslut om investeringar bör alltid de driftsekonomiska konsekvenserna framgå. Driftkostnader såsom underhåll, el, värme, vatten och personal är ofta kostnadskrävande, och underskattas oftare än kostnaderna för avskrivningar och ränta. Beredskap för betydligt högre räntor är också viktigt vid kalkylering av investeringar.

Kommunernas investeringar kan likviditetsmässigt finansieras genom avskrivningar, positiva resultat, avsättningar eller genom extern upplåning. Försäljning av anläggningstillgångar är också ett sätt att delfinansiera investeringar i kommunsektorn. Utförsäljning av framför allt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden.

Lokalinvesteringar får stor påverkan på driftkostnaderna i Kungsbäcka kommun

Kungsbäcka är en kommun som växer. I dag är befolkningen drygt 80 000, den har sedan 1970 ökat med 45 000 invånare, vilket är cirka 1 000 invånare per år. Som mest ökade befolkningen med nästan 2 500 per år under mitten på 1970-talet. Nu ligger ökningen runt 1 000 per år.

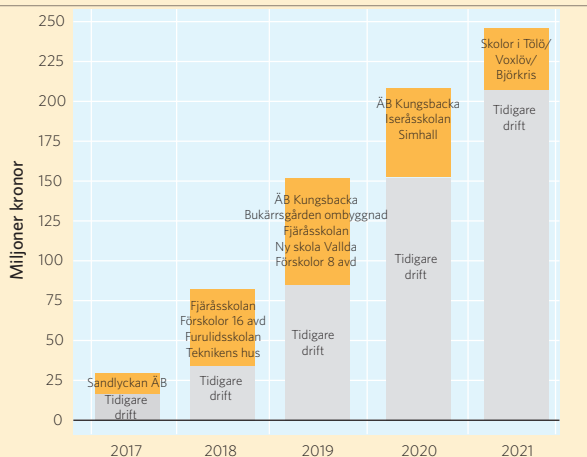
En stor befolkningsökning kräver nya lokalytor och lokalkostnaderna tar en allt större del av kommunens nettokostnader. Problemet är att de tränger undan annan verksamhet.

En pedagogisk utmaning att förstå lokalinvesteringarnas påverkan på övriga kostnader

Kungsbäcka har en relativt liten låneskuld och har inga problem att låna till investeringar och idag är varken räntekostnaden eller möjligheten att låna ett problem. Det är viktigt att förstå att kostnaden för nya lokaler inte bara består av utökad upplåning utan också av avskrivningar, värme, lokalvård och underhåll. För att åskådliggöra hur lokalinvesteringarna påverkar ekonomin fokuserar vi på hur stor hyran blir för en lokal. Genom att använda hyran istället för investeringen som ett underlag för beslut jämförs inhyrda lokaler med egenproducerade.

Diagram 28 • Årlig och ackumulerad hyresökning 2017–2021

Miljoner kronor



Källa: Kungsbäcka kommun.

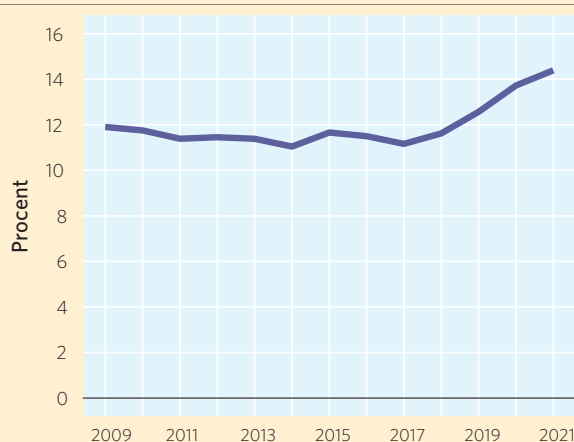
Så här mycket kostar de olika lokalinvesteringarna

Diagram 28 visar vilka objekt som finns med i planeringen och hur mycket den årliga hyreskostnaden blir. Beloppen är en så kallad varmhyra inklusive städning. 2021 har de årliga driftkostnaderna i form av hyra ökat med 250 miljoner om året. Hyreskostnaderna i Kungsbäcka 2016 var cirka 500 miljoner.

Ett annat sätt att beskriva utträngningen av annan verksamhet är att relatera hyrorna till skatter och generella statsbidrag. Planerade lokalinvesteringar fram till 2021 innebär att hyrorna ökar från 12 till 14 procent.

Diagram 29 • Hyrnas andel av skatter och generella statsbidrag

Procent



Källa: Kungsbäcka kommun.

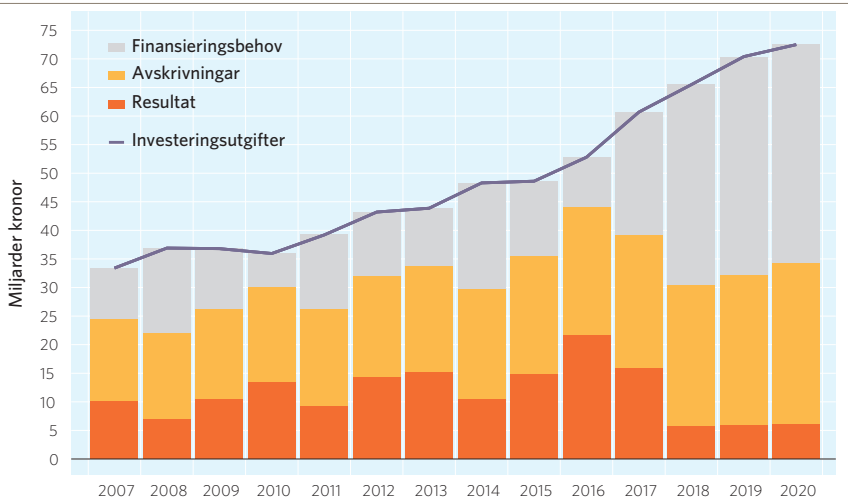
Vårt syfte med att tänka hyror istället för investering

När vi visar kostnaden i form av hur de påverkar driftbudgeten blir medvetenheten större och vi ser att vi måste tänka nytt. Hur kan vi vara flexibla i användningen av våra lokalytor och hur ska vi hitta sätt att använda lokalerna till mer än vad det var tänkt från början? Vi vill bort från att lägga pengar på ”stål och betong” till att ha pengar till verksamhetens övriga kostnader.

Gunilla Josefsson, ekonomichef, Kungsbäcka kommun.

Diagram 30 • Investeringsutgifter och finansiellt utrymme

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska centralbyrån.

Med högre investeringsnivåer ökar finansieringsbehovet utöver årets resultat, avskrivningar och avsättningar. Finansieringsbehovet kan täckas genom egna medel, försäljning av tillgångar eller ökad upplåning.

Finansieringsbehoven kan i vissa kommuner täckas av reavinster vid exploatering, men exploateringsverksamheten ser väldigt olika ut i kommunerna, i vissa kommuner är det ett nettotillskott i andra tvärtom.

Stora investeringar i skolor, infrastruktur och bostäder

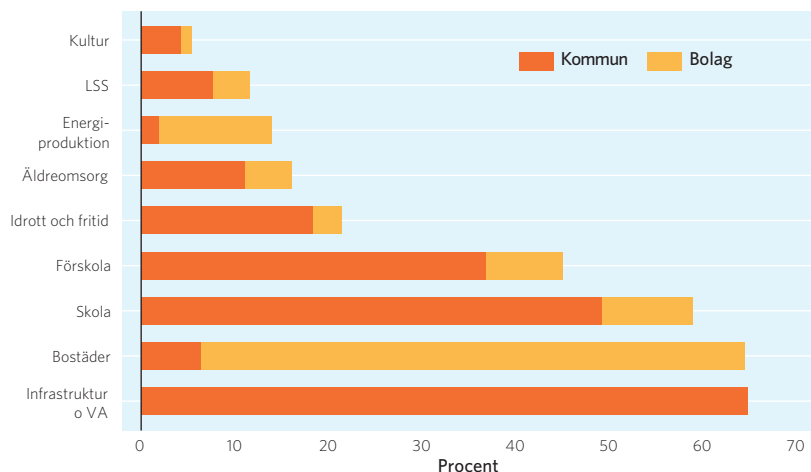
I en enkät har 233 kommuner svarat på frågor om investeringar åren 2016–2020. Frågorna är av bedömningskaraktär och ska inte ses som exakta svar, men de ger en tydlig bild om vad som är på gång.

I diagram 31 framgår andelen kommuner som räknar med stora investeringar inom olika områden, uppdelat på kommun och bolag. Det är ett genomsnitt för åren 2016 och 2017.

De verksamheter som har de högsta andelarna är infrastruktur, skola och förskola. För de kommunala bolagen är den högsta andelen för bostäder.

Vad gäller kommungrupper är det lågpendlingskommun nära större stad och mindre stad/tätort som har störst andel som ska investera mycket. För skolan är det storstäder och pendlingskommun nära storstad. Infrastruktur och VA byggs mest i landsbygdskommun med besöksnäring och pendlingskommun nära storstad.

Diagram 31 • Andel kommuner som har angett stora investeringar i kommun respektive bolag
Andel i genomsnitt 2016-2017

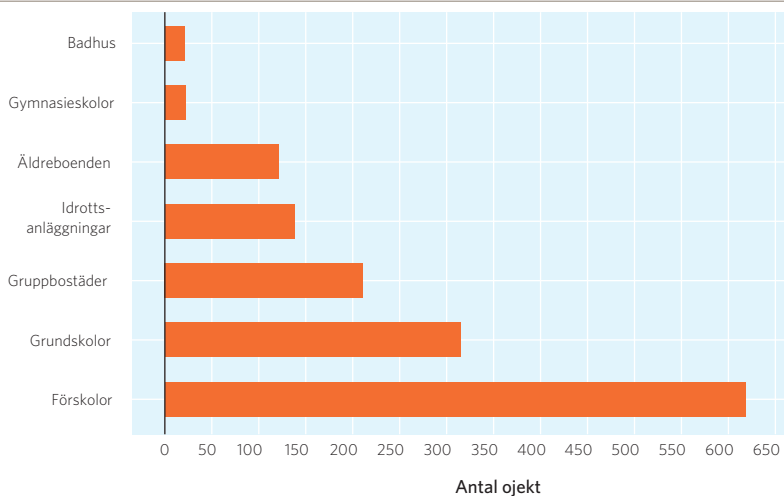


En stor andel av kommunerna anger infrastruktur (65 %), skola (49 %) och förskola (37 %). Även Idrotts- och fritidsanläggningar ligger högt (18 %). För bolagens del sticker bostäder ut (58 %).

SKL:s enkät besvarades av 233 kommuner av 290, vilket motsvarar 85 procent av befolkningen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

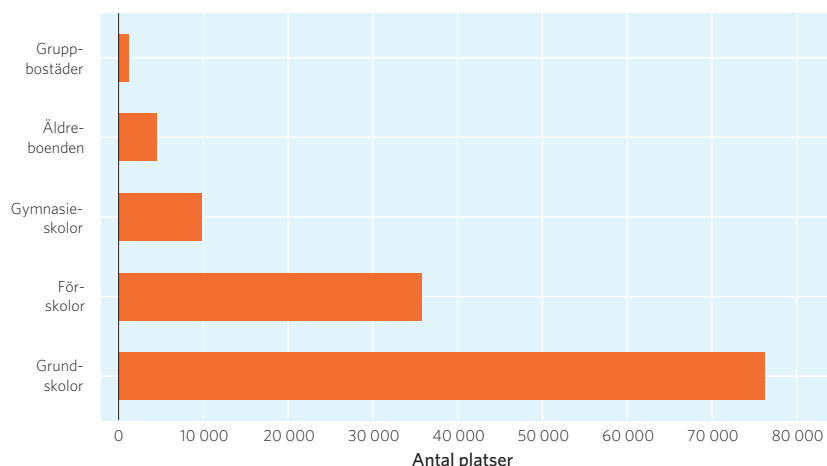
Diagram 32 • Antal planerade investeringsobjekt inom olika verksamheter
Antal objekt 2017-2020



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det planeras att byggas mycket de kommande fyra åren, enligt SKL:s enkät. Inte minst många förskolor och grundskolor.

Diagram 33 • Antal planerade platser för investeringsobjekt inom olika verksamheter
Antal platser 2017-2020



Det kommer att utökas med många platser inom främst förskolan och grundskolan.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 32 framgår att det finns planer på att bygga en stor mängd skolor och förskolor de närmaste åren, vilket beror på en kraftig ökning av antalet barn och unga.

Ett annat sätt att beskriva investeringarna är antal platser inom respektive verksamhet där detta är relevant. Det är fortfarande grundskolor och förskolor i topp, särskilt inom grundskolan krävs ökat antal platser (diagram 33). Med hänsyn tagen till befolkningen är det flest platser i storstäder och pendlingskommun nära storstad.

Låneskulden ökar liksom risken

Vid utgången av 2015 var låneskulden 502 miljarder kronor i kommunkoncernerna, en ökning med 7 procent jämfört med året innan. Sedan 2012 har låneskulden ökat med 21 procent.

Det är främst i större städer som låneskulden är hög och har ökat, både per invånare och totalt. Många större kommuner har signalerat att de har ett behov av extern finansiering för de stora välfärdsinvesteringar som de nu genomför eller planerar att genomföra.

Enligt Kommuninvest var den genomsnittliga kapitalbindningen 2,5 år vid årsskiftet 2016/2017, och en tredjedel av skulden förfaller inom 12 månader. Låneskuldens korta kapitalbindningstid innebär att stora belopp behöver refinansieras varje år. Om detta beteende fortsätter kommer det årliga upplåningsbehovet att öka i takt med att låneskulden ökar.

I takt med att tidigare upplåning med högre ränta ersatts med lån till lägre ränta har genomsnittsräntan för kommunernas låneskuld pressats nedåt. Den var 1,57 procent vid årsskiftet 2016/2017.

Om det skulle bli en ny kris på finansmarknaderna kan likviditeten försämraras och refinansieringskostnaderna stiga snabbt. Med en lånestock på 500 miljarder kronor, skulle en höjning av den genomsnittliga låneräntan med exempelvis 1 procentenhet innebära 5 miljarder i ökade kostnader vilket motsvarar 17 öre på skatten 2020. Genom sin relativt korta kapital- och räntebinding har kommunsektorn gynnats av de senaste årens sjunkande räntor. Med en ökad skuldsättning bör kommunerna utifrån ett riskperspektiv överväga att förlänga kapitalbindningstiden på lånen.

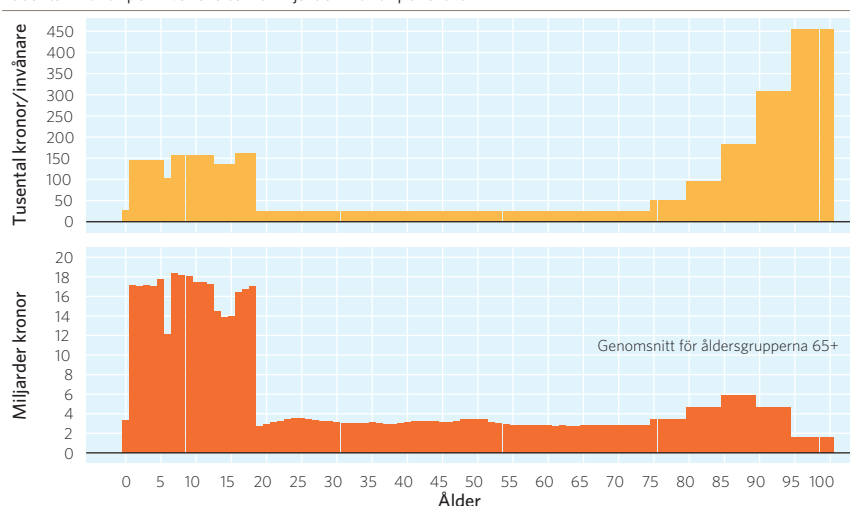
Kommunernas ekonomi de närmaste åren

Demografin fortsätter att pressa på

Kommunernas kostnader varierar mellan olika åldersgrupper. När kostnaderna fördelas på alla invånare i en åldersgrupp blir kostnaden för barn och ungdomar upp till 18 år i genomsnitt 140 000 kronor per invånare, för personer i yrkesverksam ålder 25 000 och för personer över 65 år 170 000. För de äldre ökar kostnaden kraftigt med stigande ålder och uppgår för de allra äldsta till 450 000 kronor per invånare. Se diagram 34.

Diagram 34 • Kostnad per invånare och total kostnad per årskull 2015

Tusental kronor per invånare samt miljarder kronor per årskull



Mätt i kronor per invånare är det unga och gamla som kostar mest.

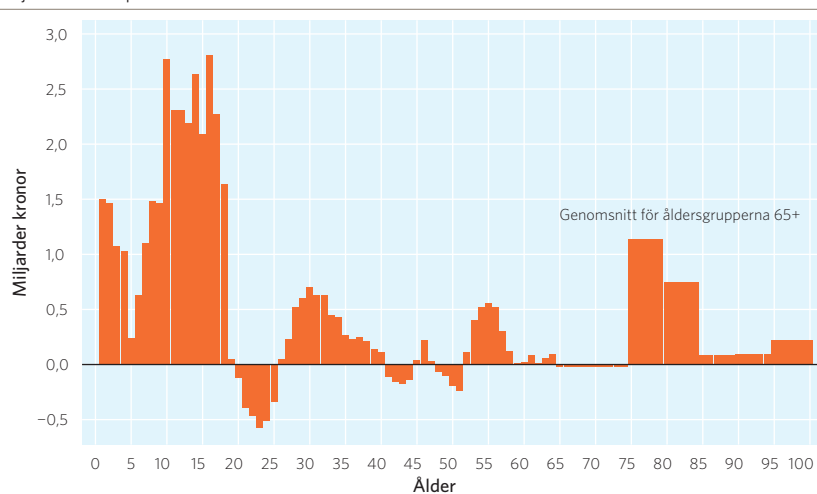
0-18-åringarna kostar i genomsnitt nästan 16 miljarder kronor per årskull medan 65+ kostar 3,5 miljarder per årskull.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Men de olika åldersgrupperna är olika stora, varför det också är intressant att titta på totalkostnaderna per åldersgrupp. Då blir bilden en annan. De allra äldsta, med högst genomsnittskostnad, är inte den grupp som har de största totalkostnaderna. Skälet är att antalet personer i de äldsta åldrarna är betydligt färre än i yngre åldrar. De största totalkostnaderna är bland unga, som kostar mycket per invånare och som är många i antal.

Diagram 35 • Totalkostnadsförändring mellan 2015 och 2020 för olika åldrar

Miljarder kronor per ålder



De största kostnadsökningarna är inom grund- och gymnasieskolan, men även gruppen 75-85 år ökar snabbt.

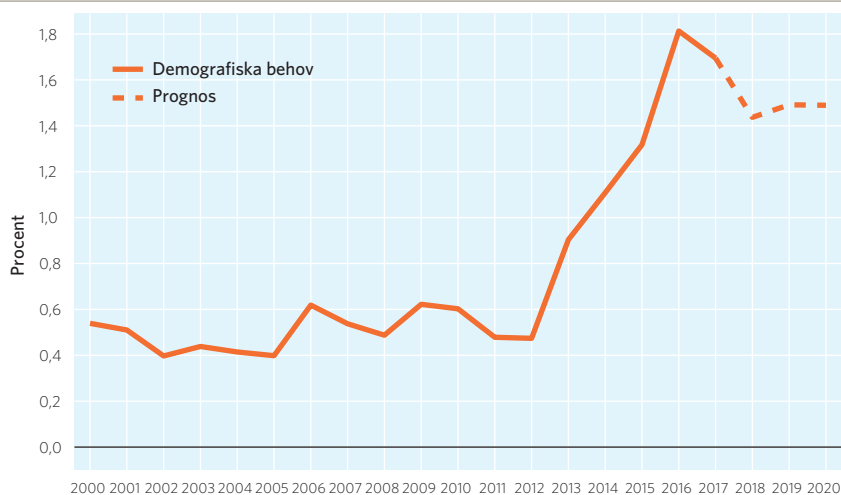
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vad händer fram till år 2020? För de flesta av åldrarna ökar totalkostnaderna, för några få minskar de. De största kostnadsökningarna är inom grund- och gymnasieskolan, men även gruppen 75–85 år ökar snabbt (diagram 35).

Under de senaste åren har demografins betydelse för kostnadsutvecklingen ökat markant. Detta har satt en rejäl press på verksamheterna vilket kommer att fortsätta en bra bit efter 2020. Fram till 2020 skulle kostnaderna i fasta priser totalt sett vara 48 miljarder högre än 2015 förutsatt att de ökar exakt i takt med befolkningens utveckling (diagram 36).

Diagram 36 ■ Beräknade demografiska behov åren 2000-2020

Årlig procentuell utveckling



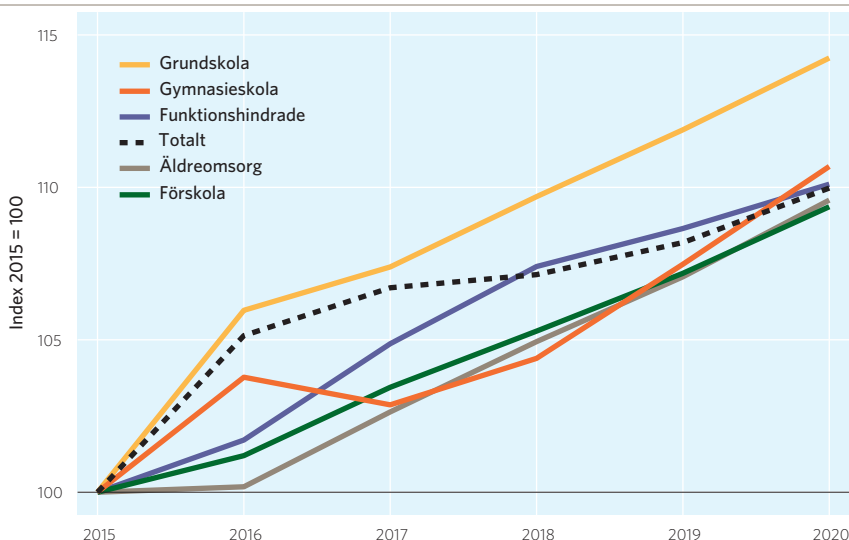
De demografiska behoven har skiftat upp rejält de senaste åren. Vid en demografisk framskrivning används olika "prislappar" för olika åldersgrupper som skrivs fram med befolkningsprognosen.

Källa: Statistiska centralbyrån 2017-04-12 och Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 37 visas den totala utvecklingen av volymen uppdelad på de stora verksamheterna. Det diagrammet visar är inte bara demografi utan även reformer och kostnader för icke folkbokförda.

Diagram 37 ■ Totala volymförändringar för olika verksamheter 2015-2020

Index 2015=100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Beräkningar för åren 2017–2020

Ovanligt snabb utveckling av kostnader och intäkter

Enligt vår bedömning dämpas utvecklingen av skatteunderlaget 2017 för att därefter fortsätta avta fram till 2020. Generella statsbidrag förstärker intäkterna 2017 med 7,7 miljarder kronor. För åren därefter ingår de aviserade statsbidragen i kalkylen.

Kostnaderna har ökat unikt mycket under de senaste två åren, främst 2016, beroende på flyktingsituationen. Men det gäller även intäktssidan i form av riktade statsbidrag. Vi räknar med att statsbidragen för flyktingar motsvaras av lika stora kostnader. Ett undantag är dock att den kommande sänkningen av ersättningsschablonerna för ensamkommande barn från den 1 juli inte beräknas motsvaras av en lika stor sänkning av kostnaderna. Fördröjningen i kostnadsanpassningen beräknas kosta kommunerna cirka 2 miljarder kronor sammantaget 2017 och 2018. Kostnadsökningen utöver demografiska behov minskar rejält 2017 och 2018 och fortsätter i låg takt åren därefter. Anledningen är att både tillskott och kostnader relaterade till flyktingar fasas ut.

Tabell 13 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*	20,68	20,69	20,74	21,23	21,67
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	6,3	4,6	3,4	5,7	5,5
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	3,5	1,4	0,4	2,4	2,4
Verksamhetens kostnader**, LP	7,4	4,5	3,6	4,3	4,8
Verksamhetens kostnader**, FP	5,0	1,5	0,4	1,0	1,7
Implicit prisindex (PKV) ^o	2,7	3,1	3,1	3,2	3,1

Anm.: FP = fasta priser, LP = löpande priser.

*Inklusive skatteväxling 2016 för hemsjukvård, motsvarande +1 öre på skattesatsen.

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive bistånd.

^oÅren 2016–2017 ingår lärarlönesatsningen med 0,3 procentenheter per år.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För åren 2019 och 2020 utgår vi från att staten räknar upp de generella statsbidragen Realt med 2 procent per år. Det betyder 3,9 miljarder 2019 samt 7,8 miljarder år 2020. För att nå ett resultat på 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag krävs åtgärder på 24 miljarder kronor 2020 (då ingår de uppräknade statsbidragen). Det motsvarar en skattehöjning på 98 öre.

Tabell 14 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020
Skatter o generella statsbidrag	545,7	564,4	596,6	629,4
varav uppräknade statsbidrag			3,9	7,8
varav höjd skatt		1,1	12,7	23,7

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1. *Samhällsekonomin*. Vi utgår också från att regeringens *Vårändringsbudget för 2017* och *2017 års ekonomiska vårproposition* genomförs, liksom att det aviserade permanenta tillskottet till kommuner och landsting på 10 miljarder årligen från 2017 finns kvar. Åren 2019–2020 antas de generella statsbidragen öka Realt med 2 procent årligen. Det kräver nya beslut av riksdagen men bedöms som sannolikt mot bakgrund av de utmaningar kommunsektorn står inför och den positiva utvecklingen av statens finanser.

För åren 2017 och 2018 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2019–2020 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och historisk trend, men även att effekterna av de statliga ersättningarna för flyktingmottagandet fasas ut. Samtliga år antas samma löneutveckling för de anställda i kommuner som för den övriga arbetsmarknaden.

Tabell 15 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

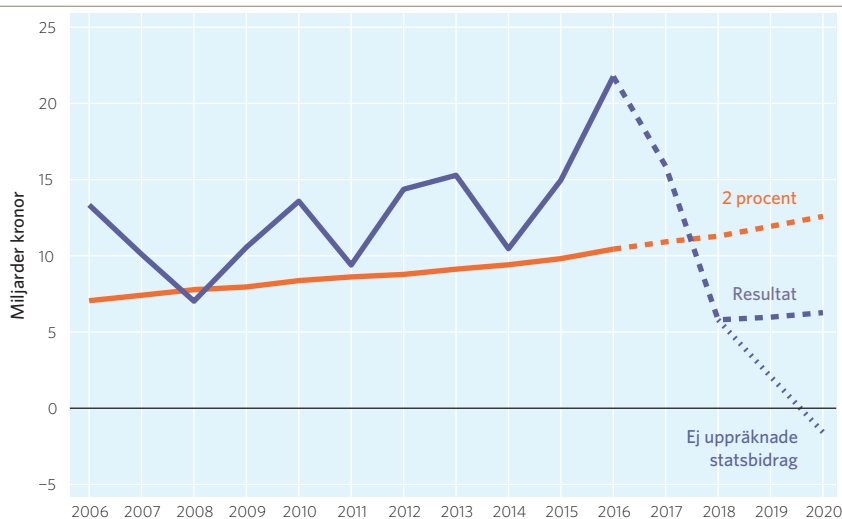
	Utfall			Prognos		Kalkyl
	05-08	09-12	13-16	2017	2018	2019-2020
Demografiska behov	0,5	0,5	1,2	1,6	1,4	1,5
Övrigt	1,1	0,6	1,5	-0,1	-0,9	-0,1
Total volymförändring	1,6	1,1	2,7	1,5	0,4	1,4

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Demografin ligger på en hög nivå under hela perioden. Utfasningen av flykting-situationen ger en låg total volymförändring 2017 och 2018.

Diagram 38 • Kommunernas resultat

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylerna målsätter vi resultatet till 1 procent av skatter och bidrag åren 2019 och 2020. Staten förväntas höja statsbidragen med 2 procent per år reallt, vilket ger 8 miljarder kronor år 2020.

Kommunerna har en tuff tid framför sig både vad gäller verksamhet och ekonomi. Det ställer stora krav på intern styrning och även på samverkan med exempelvis landstinget vad gäller äldre personer med omsorg och sjukvård. För att klara utmaningarna krävs långsiktigt hållbara planeringsförutsättningar från staten och tydliga spelregler som inte hämmar möjligheterna för effektiviseringar. Läs mer om det i kapitel 6 *ökat fokus på effektivisering är nödvändigt*.

Landstingens ekonomi

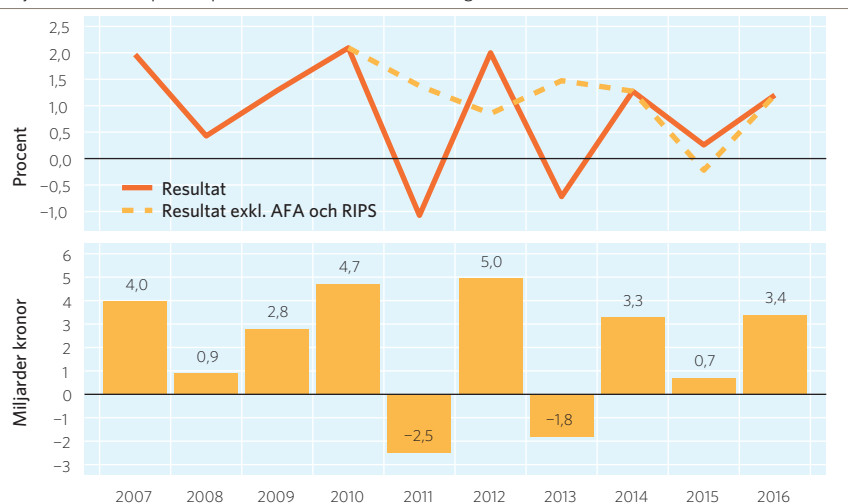
Resultatet för landstingen uppgick till 3,4 miljarder kronor 2016, vilket är en förbättring jämfört med 2015. Det beror delvis på åtgärder för att bromsa kostnadsökningarna, men också på en sällsynt stark intäktsutveckling. Skatteunderlaget ökade med 5 procent, vilket är den största ökningen sedan 2008. Både de generella och de specialdestinerade statsbidragen ökade till följd av ökat flyktingmottagande och ersättningar för asylsjukvård. Nettokostnaderna ökade med 4,6 procent, vilket är något långsammare än åren tidigare, men en fortsatt hög kostnadsökningstakt. En betydligt mer dämpad skatteunderlagsutveckling under 2018–2020 ger ett betydande effektiviseringsbehov. För att uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag uppstår ett gap mellan kostnader och intäkter som uppgår till 15 miljarder år 2020, om inga åtgärder vidtas.

Resultatet motsvarar 1,2 procent av skatter och bidrag

Landstingen redovisade ett sammantaget resultat på 3,4 miljarder kronor 2016, vilket är en förbättring jämfört med föregående år med cirka 2,6 miljarder. Resultatet motsvarade 1,2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket är något högre än genomsnittet för de senaste tio åren, men fortfarande en bra bit från vad som brukar anges som tumregel för god ekonomisk hushållning.

Resultatet i landstingen har under de senaste tio åren i genomsnitt uppgått till 2 miljarder kronor eller 0,9 procent av skatter och statsbidrag. Under 2016 förstärktes resultaten genom en snabb utveckling av skatteunderlaget, tillskott från generella statsbidrag samt att kostnadsutvecklingstakten bromsats.

Diagram 39 • Landstingens resultat före extraordinära poster
Miljarder kronor respektive procent av skatter och statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

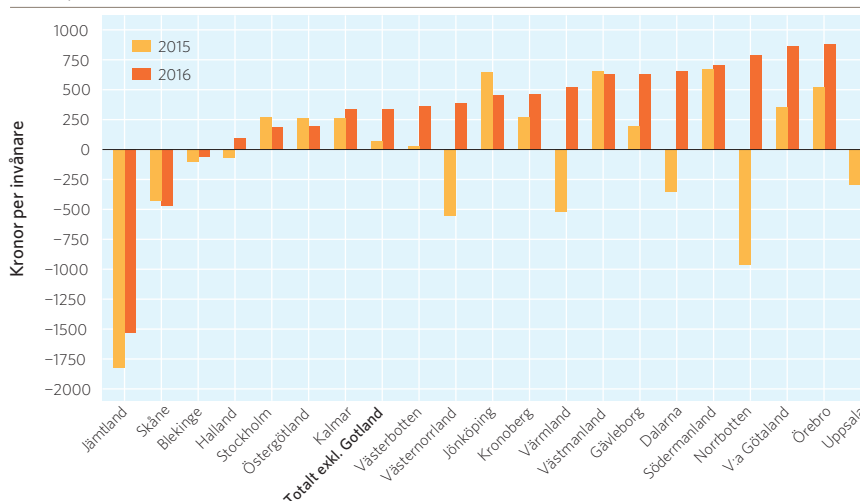
Skatteintäkterna ökade med 5,8 procent under 2016, framförallt beroende på en kraftig ökning av skatteunderlaget, men även på grund av skattehöjningar. Nettokostnaderna ökade med 4,6 procent, vilket är en hög takt men ändå en inbromsning jämfört med 2015. Resultatet stärktes jämfört med 2015 i 16 av 20 landsting.

Återkommande underskott i några landsting

Tre landsting redovisade underskott för 2016. Region Jämtland Härjedalen redovisar underskott för sjätte året i rad och Landstinget Blekinge har visat underskott fyra av de senaste sex åren. Även region Skåne redovisar underskott 2016 om pensionskostnaderna beräknas enligt den så kallade blandmodellen. I sin interna styrning redovisar regionen dock pensioner enligt full-

Resultaten har förstärkts i 16 landsting. Tre av landstingens som redovisade underskott 2015 höjde skattesatsen 2016. Av de landsting som redovisade underskott 2015 har resultaten vänts till överskott 2016 utan skattehöjning i Värmland, Dalarna och Region Halland. Region Jämtland Härjedalen har underskott som överstiger 1 000 kronor per invånare för tredje året i rad. Åtta landsting redovisade resultat som motsvarade 2 procent av skatter och statsbidrag.

Diagram 40 • Resultat i landsting 2015 och 2016
Kronor per invånare



Anm.: Diagrammet visar samtliga landsting redovisade med pensionskostnad enligt blandmodellen. Östergötland, Jönköping och Region Skåne redovisar i sin styrning pensionskostnader enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten räknade på detta sätt uppgick 2016 till 880, 896 och 78 kronor per invånare. I Stockholm är resultatet exklusive omställningskostnader 588 kronor per invånare år 2016.

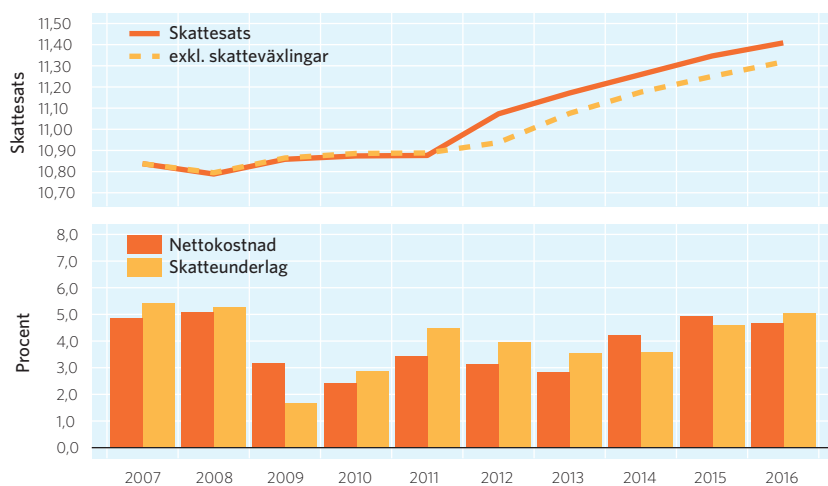
Källa: Statistiska centralbyrån.

fonderingsmodellen¹². Med denna modell har regionen ett positivt resultat för 2016. Resultaten förbättrades för 16 landsting jämfört med föregående år. Tre av landstingen med underskott från 2015, Västernorrland, Norrbotten och Uppsala höjde skattesatsen 2016. Landstingen i Värmland och Dalarna samt Region Halland har däremot lyckats vända underskott 2015 till överskott 2016 utan skattehöjning.

Stark utveckling av skatteunderlaget och inbromsad kostnadsutveckling 2016

Skatteunderlaget har ökat starkt under de senaste åren och ökade med 5 procent 2016. Den årliga genomsnittliga ökningstakten har varit 4,0 procent de senaste tio åren och inte sedan 2008 har ökningen varit lika stor som 2016. Under både 2014 och 2015 ökade nettokostnaderna för hälso- och sjukvården ännu snabbare än skatteunderlaget. Under 2016 lyckades dock landstingen bromsa kostnadsutvecklingen och 16 av landstingen hade en lägre ökningstakt 2016 än 2015.

Diagram 41 • Utveckling av nettokostnader, skatteunderlag och medelskattesats
Procent, procentuell utveckling och skattesats i kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna har i stort sett följt utvecklingen av det underliggande skatteunderlaget. När skatteunderlagsutvecklingen vek kraftigt till följd av finanskrisen åren 2009–2010 förstärktes ekonomin i kommunsektorn av tillfälliga konjunkturstöd.

Trots kraftigt ökat skatteunderlag under de senaste åren har skattehöjningar krävts för att finansiera verksamheten. Medelskattesatsen i landstingen har de senaste fem åren ökat med i genomsnitt 8 öre per år, exklusive skatteväxlingar. Det betyder att skatteunderlaget och statsbidragen inte ökat tillräckligt för att finansiera landstingens ökade kostnader. Av 20 landsting har 14 höjt skatten minst 2 gånger under de senaste tio åren.

Ökade statsbidrag bidrog till andningspaus 2016

Statsbidragen till landstingen ökade med 4,5 procent 2016. En förstärkning av hälso- och sjukvården med 1 miljard stärkte de generella bidragen medan ökade ersättningar från migrationsverket för asylsjukvård bidrog till att de riktade bidragen ökade.

Under perioden 2007 till 2016 har statsbidragen till landstingen i fasta priser ökat med i genomsnitt 2,5 procent per år. Men om hänsyn tas till befolkningsökningen begränsas ökningen till 1,6 procent. De generella bidragen är

12. I Region Skåne, Östergötland och Jönköping används fullfonderingsmodellen vid redovisning av pensioner. En utredning beträffande val av redovisningsmodell har föreslagit att fullfonderingsmodellen ska ersätta nuvarande lagstiftning om redovisning enligt blandmodellen.

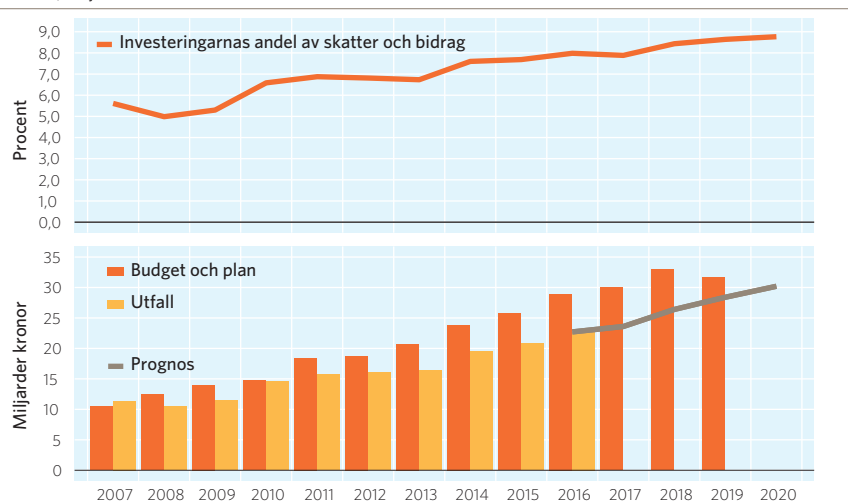
i sin konstruktion nominellt oförändrade över tid, vilket innebär att de urholkas i takt med pris- och löneökningar.

Med riktade statsbidrag följer också utökade uppdrag. SKL förordar generella framför riktade statsbidrag bland annat därför att de riktade bidragen inte tar hänsyn till att landstingen har olika behov och förutsättningar. De riktade bidragen riskerar att tränga undan landstingens egna prioriteringar och försämrar förutsättningarna för en effektiv verksamhet. Läs mer i kapitel 6 *Ökat fokus på effektivisering är nödvändigt*.

Överskott krävs för att klara högre investeringstakt

Landstingen befinner sig i en kraftig investeringsfas. Orsakerna till de ökade investeringsbehoven är flera; en kraftig befolkningsökning, utbyggnad av kollektivtrafiken samt en uppgradering och omställning av sjukvårdens lokaler. Landstingens fastigheter byggdes och renoverades till stor del under 1970- och 1980-talen. Befintliga fastigheter behöver uppgraderas och i många fall ställas om och anpassas till vårdens förändrade behov och krav. Även behovet av investeringar i medicinteknisk utrustning är under kommande år förhållandevis stort. En målbild för kollektivtrafiken är en ökad andel kollektivt resande. Det ställs också höga krav på tillgänglighet och miljöanpassning, vilket bidrar till ökade investeringsutgifter och driftskostnader.

Diagram 42 • Investeringar, budget och planer samt prognos
Procent, miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

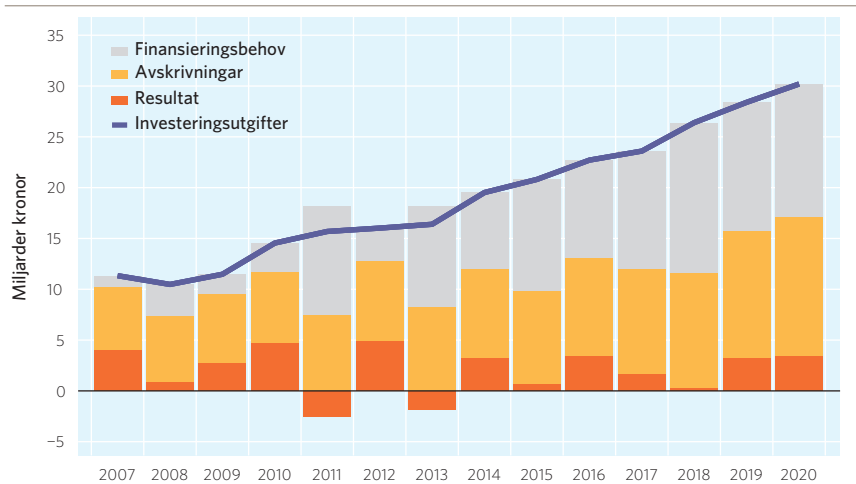
Investeringsutgifterna fortsätter att öka i landstingen. Efter att i princip ha varit oförändrade åren 2010–2013 har de ökat med i genomsnitt drygt 11 procent per år under 2014–2016. Den höga ökningstakten väntas fortsätta de närmaste åren. Enligt landstingens budget och flerårsplan 2017–2019 planeras för investeringar på 94,5 miljarder för perioden. Inkluderas landstingens bolag blir totalsumman 118,5 miljarder kronor. Jämfört med genomförda investeringar under de senaste tre åren är det en ökning med drygt 30 miljarder.

Landstingens investeringar uppgick i genomsnitt till 2 900 kronor per invånare under 2016. Bara region Uppsala och Stockholms läns landsting har investeringar över genomsnittet i riket. Stockholms läns landsting investerade mest med 6 700 kronor per invånare och region Uppsala 4 200 kronor. Lägst investeringsutgifter hade Jämtland med drygt 900 kronor per invånare.

Stockholms läns landsting står för drygt 50 procent av landstingskoncernernas totala investeringsutgifter 2016. Länet har en kraftig befolkningstillväxt och behöver bygga ut och bygga nytt samtidigt som en stor del av den befintliga infrastrukturen för vård och kollektivtrafik i form av byggnader, spår och fordon rustas upp. Bland stora projekt kan nämnas Nya Karolinska Solna samt utbyggnad av röda linjens tunnelbana.

De flesta landsting har en låg skuldsättning. I genomsnitt motsvarar landstingens långfristiga skulder i koncernen knappt 7 000 kronor per invånare år 2016. En anledning till att landstingens skulder är relativt låga är att de har finansiella tillgångar som ger avkastning och kan avyttras. Avsättningarna på skuldsidan i balansräkningen för bland annat kommande pensionsutbetalningar är också relativt höga. Avsättningarna motsvarade 10 300 kronor per invånare 2016.

Diagram 43 ■ Investeringsutgifter och finansieringsbehov
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Med högre investeringsnivåer ökar finansieringsbehovet utöver det som täcks av årets resultat och avskrivningar. Finansieringsbehovet kan täckas genom försäljning av tillgångar eller ökad upplåning. De långfristiga skulderna har de senaste tre åren ökat med 9 miljarder per år.

Den allt snabbare investeringstakten i landstingen leder till att avskrivningarna på befintliga tillgångar och årets resultat inte räcker för att finansiera investeringsutgifterna. Om det finansiella utrymmet för investeringar inte ökar i form av högre resultat krävs ökad upplåning eller försäljning av tillgångar.

Soliditeten inklusive pensionsskuld har stärkts

Soliditeten visar hur stor del av landstingens tillgångar som har finansierats med upparbetade resultat. Ju högre soliditet, desto mindre skuldsättning har landstingen. Soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser ger en bild av landstingens totala långsiktiga finansiella handlingsutrymme.

Soliditeten, exklusive pensionsskuld före 1998, har sjunkit i landstingen sedan 2010 från 23,2 procent till 18 procent. Räknas pensionsskulden som intjänats före 1998 in i nyckeltalet har den istället stärkts. En låg värdeuppräkningsgrad på skulden på grund av låg inflation samtidigt som utbetalningarna har ökat är en förklaring till att soliditeten, inklusive hela pensionsåttagandet, stärkts. Soliditeten, inklusive hela pensionsåttagandet, är negativ i alla landsting utom Östergötland och från 2016 även för Jönköping.

Landstingens redovisning av pensionsskulden enligt blandmodellen har inneburit att den gamla skulden intjänad före 1998 har amorterats av genom att den kostnadsförts i takt med utbetalningarna. I det fall förslaget om att alla landsting och kommuner i fortsättningen ska redovisa enligt fullfonderingsmodellen kommer skulden lyftas in i balansräkningen, vilket kommer att medföra en lägre soliditet. Utbetalningarna från den gamla skulden kommer då enbart påverka likviditeten, vilket innebär att landstingens resultat måste anpassas för att klara belastningen utan att kräva annan upplåning, eller nyttjande av finansiella tillgångar.

Vad driver kostnaderna inom hälso- och sjukvården?

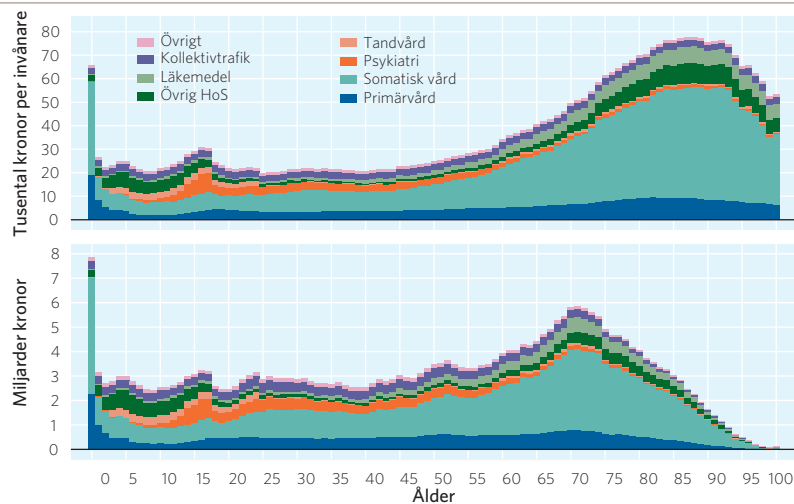
Demografiskt betingade behov och kostnader

Landstingens kostnader är olika stora för olika åldersgrupper. Snittkostnaden för en fyrtioåring är cirka 21 000 kronor och för en nittioåring cirka 76 000 kronor. Framför allt ökar kostnaden för somatisk vård med stigande ålder. Primärvården har en mer jämn kostnadsfördelning över åldersgrupperna, även om kostnaderna också här är högre för barn, unga och äldre. Kostnader för psykiatri och tandvård är högst för barn och unga.

De olika åldersgrupperna är också olika stora, vilket gör det relevant att även titta på totalkostnaderna per åldersgrupp. Då blir kostnadsskillnaderna mellan olika åldersgrupper betydligt mindre. Det visar också att de allra äldsta, med höga genomsnittskostnader, ändå inte har de högsta kostnaderna eftersom de är så mycket färre än andra åldersgrupper.

Det föddes många barn under 1940- och 1990-talen. Det betyder att stora befolkningsgrupper går in i kostnadskrävande åldrar inom den somatiska vården, men också att födelsetalen är höga i och med att stora grupper är i barnafödande åldrar.

Diagram 44 • Kostnader per invånare och ålder samt total kostnad per ålder
Tusental kronor per invånare och miljarder kronor



Källa: Västra Götalandsregionen och Sveriges Kommuner och Landsting.

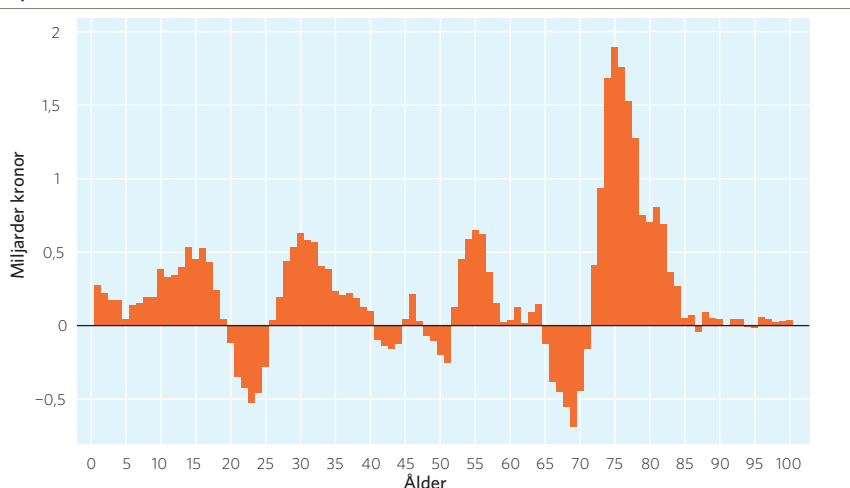
Landstingens kostnader i kronor per ålder är högst för nollåringar. Det speglar delvis kostnader i samband med födelsen men också insatser från till exempel barnvården. Därefter är totalkostnaderna högst för åldrarna 65-75, då risken att insjukna i en eller flera sjukdomar ökar och insatser från den somatiska vården är hög. Det beror också på att denna åldersgrupp, födda under 1940-talet, är ovanligt stor.

En stor andel av resurserna i hälso- och sjukvården idag används för befolkningen i åldrarna 60-79 år. Gruppen motsvarar 20 procent av befolkningen och tar i anspråk 30 procent av resurserna.

Förändringar av befolkningens storlek och ålderssammansättning ger tillsammans med den genomsnittliga kostnaden per invånare och åldersgrupp en beskrivning av hur behoven av hälso- och sjukvård förändras, så kallade demografiska behov. Beräkningen utgår från oförändrad produktivitet i sjukvården och oförändrad sjuklighet. Utifrån befolkningens storlek och sammansättning 2015 respektive i prognosen för 2020 framgår det att kostnadsökningarna kommer att vara störst i åldersgrupperna 75-85 år. Men också för de yngre åldersgrupperna ses sammantaget betydande kostnadsökningar.

Diagram 45 • Kostnadsförändring per ålder i fasta priser 2015-2020

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Landstingens kostnader kommer framför allt att öka till följd av att den stora åldersgruppen fyrtingotalister nu går in i mer kostnadskrävande åldrar.

När det sker förändringar i befolkningens storlek och sammansättning och stora grupper går in i perioder i livet med olika risker att insjukna i en eller flera sjukdomar påverkas behoven av hälso- och sjukvård. Förutom av befolkningsförändringar påverkas också kostnaderna av andra typer av förändringar. Förbättrad hälsa minskar risken att insjukna medan förändrade arbetssätt i vården och nya behandlingsmetoder ger möjligheter att ge vård till allt fler.

Utvecklingen av den specialiserade sjukvården

Mellan år 2010 och 2015 ökade landstingens kostnader för den specialiserade somatiska vården med 10 procent i fasta priser. Antalet invånare ökade med 5 procent, vilket innebär att kostnaden per invånare också ökade med 5 procent. Ökningen i befolkningen var extra stor i åldrar där vården kostar mycket vilket bidrog till ökningen av kostnader per invånare med nästan en procentenhet.

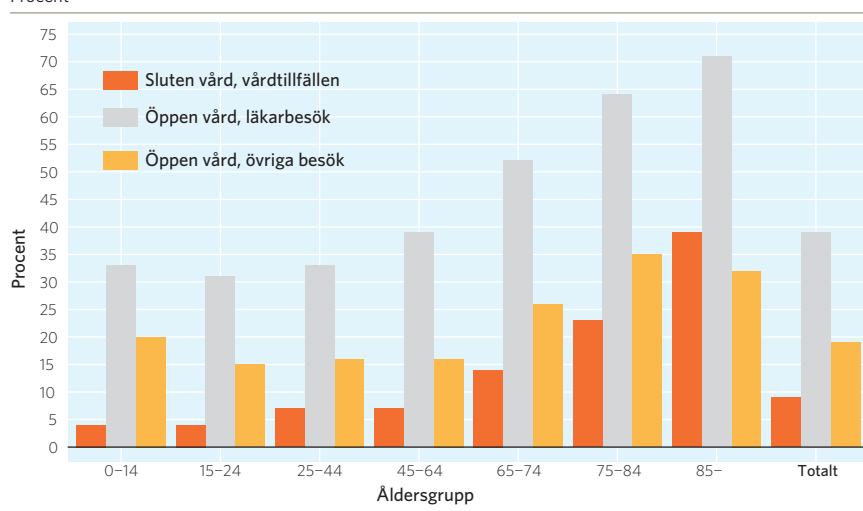
Förändringar av kostnader per åldersgrupp kan delas in i förändringar i vårdutnyttjande och i kostnaden för att producera vården. Sedan en lång tid tillbaka pågår en betydande förändring av vården som påverkar båda dessa variabler. Vård ges i allt högre utsträckning i form av öppenvård utan inläggning vid sjukhus. Vården ska ges på rätt vårdnivå och av "rätt" personalgrupp. Drivkrafterna till denna förändring är flera, ny teknik och nya behandlingar har möjliggjort skonsammare behandlingar som är möjliga att ges i form av dagvård. Brist på resurser kan vara en annan drivkraft. Det kan handla om ekonomiska resurser, men i många fall även om brist på läkare och sjuksköterskor. Sjuksköterskor kan ta över vissa arbetsuppgifter som inte kräver läkarens kompetens och andra personalgrupper tar över viss del av sjuksköterskors arbetsuppgifter där deras specialistkompetens inte är nödvändig.

Vårdutnyttjandet och sjukdomspanorama

Behoven av hälso- och sjukvård ökar med åldern. Det syns tydligt i diagram 46. Sambandet är tydligast för den slutna vården där det är nästan tio gånger så vanligt att en 85-åring behöver vård jämfört med de yngsta.

Diagram 46 • Andel invånare i respektive åldersgrupp och vårdgren som någon gång under år 2015 varit i kontakt med respektive vårdgren

Procent



Under 2015 var 39 procent av befolkningen 85 år eller äldre minst en gång inlagda i den slutna vården.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Stora förändringar i vårdutnyttjandet kan noteras på bara 5 år. I diagram 47 ser man att en mindre andel invånare vårdas i den slutna somatiska vården, med undantag för de allra äldsta. En förklaring är att risken att drabbas av allvarliga sjukdomar som hjärtinfarkt och stroke har minskat betydligt och fortsätter att minska. Detta bidrar till att hålla tillbaka vårdutnyttjandet. En annan förklaring är att allt mer vård flyttar ut från slutenvården. Exempelvis ökar antalet besök i den kirurgiska korttidsvården med 10 procent på fem år, ett område som ökat extra mycket är ögonsjukvården. Dessutom ökar besök hos andra personal kategorier än läkare i större utsträckning än läkarbesöken inom öppenvården. Besöken i den medicinska korttidsvården har ökat med 9 procent. En specialitet som växer snabbt är cancervården med 19 procent fler besök, och även här sker en tydlig förskjutning mot en ökad andel besök hos andra personalgrupper än läkare. Ökningen av besöken i cancervården har flera orsaker; fler invånare i åldrar där cancerprevalensen är hög, en överflyttning från den slutna vården och en ökad överlevnad där sjukdomen blir kronisk.

När man tar hänsyn till det förändrade vårdutnyttjandet i samtliga vårdgrenar kan man konstatera att en minskad andel av befolkningen tar del av olika vårdinsatser.

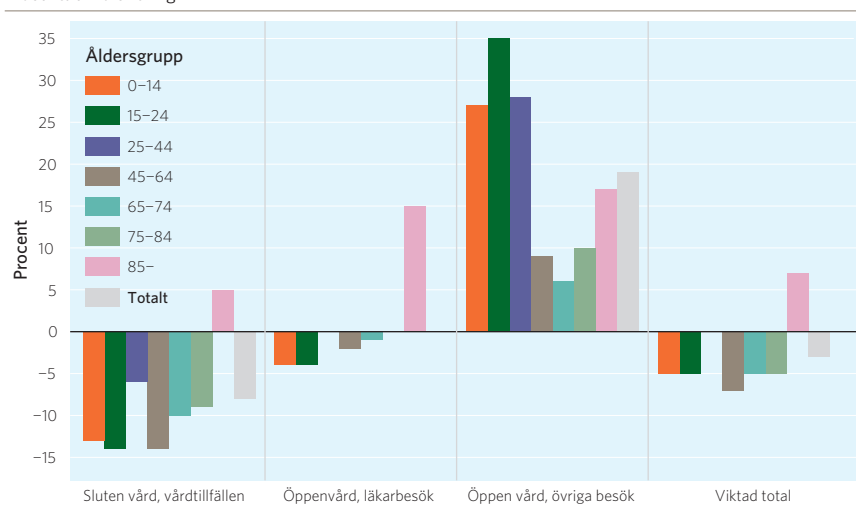
SKL planerar att göra en kartläggning av vilka sjukdomsgrupper som dominerar hela hälso- och sjukvården. Analysen kommer att visa kostnaderna för olika sjukdomsgrupper och hur de har förändrats över tid. Vi tror och hoppas att den fördjupade analysen kommer att ge viktiga svar på hur vården har förändrats till innehåll och arbetssätt. Analysen kan sedan användas till att genomföra mer dynamiska beräkningar av vart resurserna kommer att behövas under kommande år.

Ökade kostnader per vårdtillfälle

Kostnaderna per vårdtillfälle i slutna somatisk vård har ökat med 12 procent på fem år (tabell 16). Ökningen är märkbart högre för de yngsta. I övrigt är ökningen jämt fördelad mellan olika åldersgrupper. En förklaring till den stora kostnadsökningen inom slutenvården är att enklare vård i ökad utsträckning utförs som öppen vård och att den slutna vården har blivit mer behandlings-

Diagram 47 • Andel invånare i respektive åldersgrupp och vårdgren som varit i kontakt med respektive vårdgren, förändring mellan 2010 och 2015

Procentuell förändring



Anm.: Viktad total, utifrån prislappar för de olika vårdgrenarna.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Siffrorna indikerar en vård i förändring. I samtliga åldersgrupper utom för de allra äldsta minskar andelen invånare som vårdats i den slutna vården eller varit på ett läkarbesök i öppenvården. En förklaring är att allt mer sker inom den öppna vården. När det gäller besöken minskar andelen läkarbesök, medan andelen besök hos övriga yrkeskategorier ökar.

intensiv. Det kan inte uteslutas att den höga kostnadsutvecklingen per vårdtillfälle i slutenvården till viss del kan förklaras av en försämrad produktivitet. Det finns anledning att fundera kring hur fortsatta strukturförändringar av vården kan åtföljas av ett bättre resursutnyttjande genom effektivare bemanning och en förbättrad anpassning av kostnaderna. Brist på viss nyckelpersonal kan också leda till inställda operationer och stängda vårdplatser samt färre behandlingar samtidigt som kostnaderna i stor utsträckning är kvar.

Intressant nog har kostnaden per läkarbesök i öppenvården endast ökat med ett par procent trots att allt mer avancerad sjukvård utförs av läkare i öppenvården. Slutligen har kostnaden per besök hos övrig vårdpersonal (sjuksköterskor, fysioterapeuter, etc) ökat med 10 procent, alltså nästan lika mycket som för den slutna vården.

Tabell 16 • Specialiserad somatisk vård

Genomsnittliga prislappar, kronor, i 2015 års priser

	2010	2015	Utveckling
Slutenvård, vårdtillfälle	53 680	57 837	12 %
Öppenvård, läkare	3 711	3 951	2 %
Öppenvård, övriga	2 076	2 393	10 %

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

År 2015 kostade ett vårdtillfälle i den slutna vården cirka 57 800 kronor i genomsnitt och kostnaden har på fem år ökat med 12 procent.

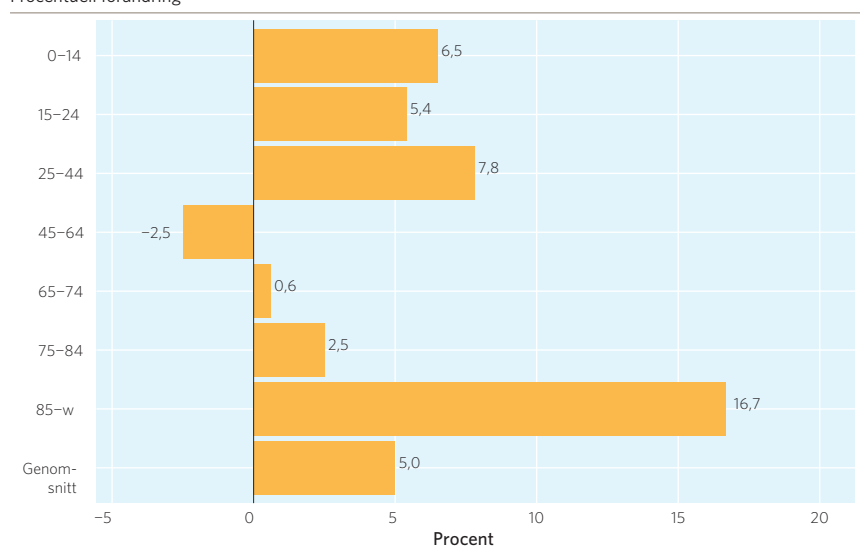
De genomsnittliga prislapparna skiljer sig mycket åt mellan de olika vårdgrenarna (tabell 16). Allt mer vård görs i den betydligt billigare öppna vårdformen, vilket innebär att kostnadsökningarna hålls tillbaka på totalen.

Kostnad per invånare ökar

Trots de betydande strukturförändringar som beskrivits ovan har kostnaderna per invånare ökat med 5 procent. Det ser dock olika ut i olika åldersgrupper. I gruppen 45–64 år har kostnaderna per invånare faktiskt minskat medan den har ökat med nära 17 procent för de som är 85 år och äldre.

Diagram 48 • Utvecklingen av kostnader för specialiserad somatisk vård, mätt i kronor per invånare, mellan 2010–2015

Procentuell förändring



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaden per invånare ökade med 5 procent i fasta priser mellan 2010 och 2015. Utvecklingen skiljer sig åt mellan åldersgrupperna. Fler vårdtillfällen och vårdkontakter förklarar den kraftiga ökningen för de allra äldsta. Ett minskat vårdutnyttjande bland de i medelåldern förklarar varför kostnaderna minskar mätt som kronor per invånare.

Läkemedelskostnaderna och avtal om förmånen

De långsiktiga formerna för finansiering, subvention och prissättning av läkemedel är för närvarande föremål för en översyn (dir. 2016:95). Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande i december 2018.

SKL och regeringen är mot bakgrund av detta överens om att, innan nya former för finansiering, subvention och prissättning är på plats, ska utformningen och upplägget av 2017 års överenskommelse gälla även för 2018 och 2019. Överenskommelsen för 2017 blev klar den 12 maj. Här presenteras några viktiga principer för den, och som förväntas gälla i kommande års avtal.

Ersättningen till landstingen för läkemedelsförmånerna bygger på Socialstyrelsens läkemedelsprognos, såväl för förmånen som

för läkemedel vid hepatit C. För 2017 års överenskommelse fastställs denna 30 april 2017*, för 2018 den 30 oktober 2017.

Landstingen får ersättning för 70 procent av den hepatit C-behandling som prognosticeras inom ramen för TLV:s beslut och ordnat införande. För övriga läkemedel får landstingen hela det prognosticerade beloppet. Utöver detta erhåller landstingen ett fast belopp på 1,62 miljarder kronor för vissa andra utgifter, bland annat för vissa förbrukningsartiklar, dostjänsten, överföringar till slutenvård med mera.

Nytt i denna överenskommelse är att parterna (staten och landstingen) ska dela på den återbäring som det gemensamt framtagna riskdelnings- och återbäringsavtalet, inom ramen för TLV:s »

Läkemedelskostnaderna och avtal om förmånen, *forts.*

» arbete, resulterar i. Utbetalningen justeras ner motsvarande statens andel av besparingsbeloppet. I redovisningen förs nedjusteringen som en negativ intäkt 2017. Under 2017 ska 70 procent av återbäringen tillfalla landstingen och 30 procent staten. Åren 2018 och 2019 ska 60 procent tillfalla landstingen och 40 procent tillfalla staten.

Sedan 2016 är parterna överens om att inga avtal för läkemedel inom läkemedelsförmånerna ska tecknas mellan enskilda landsting och läkemedelsföretag under avtalsperioden. Detta påverkar inte landstingens möjlighet att upphandla förmånsläkemedel som rekvideras till slutenvården, i enlighet med LOU.

Tabell 17 • Ersättning för läkemedelsförmånerna med mera 2017
Miljoner kronor

Avser	Mnkr
Läkemedelsförmånen	23 442
Övrigt (switchar öv/sv, vissa förbrukningsartiklar, dos, smittskydd)	1 620
Hepatit C (70 % av kostnad)	858
Summa (brutto)	25 920
Prognos, statens del av återbäringen	-360
Totalt (netto)	25 560

Källa: Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Sidoöverenskommelser får ökad betydelse

Avtalade återbetalningar förhandlade gemensamt via trepartsöverläggningar, det vill säga med stöd av TLV och med avtal om återbäring mellan landsting och företag, ökar i betydelse. År 2016 behöll landstingen dessa belopp fullt ut, drygt 700 miljoner kronor. Vi räknar med att återbäringen ökar i år men staten kommer att kunna tillgodoräkna sig en viss del av beloppet, cirka 360 miljoner kronor.

Förmånskostnaderna fortsätter att öka om än i långsammare takt framöver

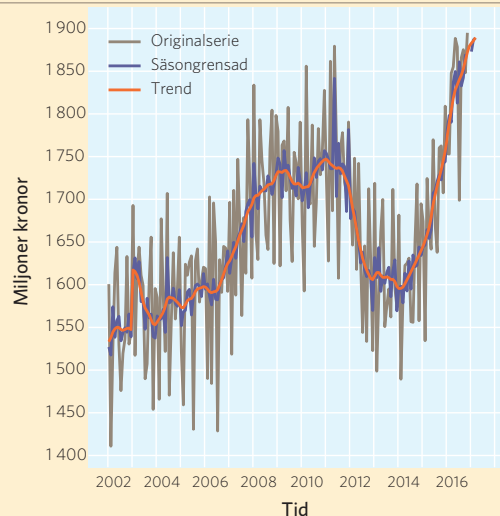
Kostnaderna för läkemedelsförmånerna har ökat sedan årsskiftet 2013/2014 (diagram 49). En viktig förklaring är att patentutgångarna inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan.

För helåret 2016 ökade kostnaderna ovanligt mycket, med cirka 8,4 procent. En förklaring är reformen om avgiftsfria läkemedel för barn och ungdomar, som trädde ikraft januari 2016. Därigenom ökade landstingens kostnader för läkemedel till unga, både som en effekt av att landstingen fick stå för hela kostnaden, men även genom att förskrivningen ökat mer än vad som följer av befolkningsförändringarna. En annan förklaring är att introduktionen av nya, dyra prostatacancerläkemedel inom förmånen under 2015 fortsatte att påverka kostnaderna, både i form av helårseffekt och en fortsatt ökning under 2016. Dessutom fortsatte kostnaderna för så kallade TNF-hämmare (inflammatoriska sjukdomar exempelvis reumatoid artrit, psoriasis och Chrons sjukdom) och NOAK (antikoagulantia som till exempel används vid strokeförebyggande vid förmaksflimmer) att öka 2016.

Forskningen kring nya cancerläkemedel är intensiv, vilket ger oss en indikation på att nya dyra läkemedel kommer att börja användas både i sjukvården (rekvisition) och via receptförskrivning

Diagram 49 • Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen, per månad

Miljoner kronor, löpande priser, faktiska, säsongrensade och trendade värden



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

För 2017 är effekten av avgiftsfria läkemedel för barn och unga redan inbakad liksom effekten av läkemedlen mot prostatacancer. Mycket talar ändå för att kostnaderna fortsätter att öka kraftigt. Bland annat fortsätter TNF-hämmare och NOAK att vara stora kostnadsdrivare även 2017. Vår prognos är att kostnaderna för läkemedelsförmånerna ökar med drygt 6 procent 2017.

(förmån). Samtidigt ökar antalet individer i åldersgrupper med hög risk för cancer. Detta gör att vi kan räkna med fortsatta betydande kostnadsökningar för just cancerläkemedel i framtiden.

Läkemedel mot hepatit C – fortsatt dynamisk utveckling

Flera läkemedel mot hepatit C-infektion är relativt nya och de ingår i landstingens gemensamma ordnade införande av nya läkemedel. Läkemedlen kan förskrivas enligt Smittskyddslagen och expedieras utan avgift för den enskilde. Kostnaderna saknas då vid en konventionell sammanställning av läkemedelsförmåns-kostnaderna.

År 2016 uppgick landstingens kostnader före riskdelning till cirka 1,4 miljarder kronor. Effekterna av riskdelningen, som etablerats efter de så kallade trepartsöverläggningarna, mellan läkemedelsföretagen och landstingen var betydande. Avtalen minskade kostnaderna för landstingen med cirka 400 miljoner kronor.

Den framtida kostnadsutvecklingen för landstingen påverkas av en mängd olika faktorer som antalet behandlade patienter och prisutvecklingen på läkemedlen. Vår bedömning är att landstingens kostnader före riskdelning blir drygt 1,2 miljarder kronor 2017. Detta förutsätter bland annat en fortsatt priskonkurrens genom fler nya läkemedel inom terapiområdet och att ambitionsnivån avseende vilka patienter som behandlas inte förändras i någon större utsträckning.

*Läkemedelsförsäljning i Sverige – Analys och prognos 2017-2019. April 2017 Socialstyrelsen.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1. *Samhällsekonomin*. Vi utgår också från att regeringens *Vårändringsbudget för 2017* och *2017 års ekonomiska vårproposition* genomförs, liksom att det aviserade permanenta tillskottet till kommuner och landsting på 10 miljarder årligen från 2017 finns kvar. Åren 2019–2020 antas de generella statsbidragen öka med 2 procent årligen. Det kräver nya beslut av riksdagen men bedöms som sannolikt mot bakgrund av de utmaningar kommunsektorn står inför och den positiva utvecklingen av statens finanser.

För åren 2017 och 2018 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2019–2020 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och historisk trend. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för den övriga arbetsmarknaden.

Kostnaderna inom hälso- och sjukvården har ökat utöver demografiska behov med i genomsnitt 0,8 procent per år. Inom kollektivtrafiken har ökningstakten varit något högre. Under de närmaste åren växlar de demografiska behoven upp. Dagens kostnadsbild ger en högre kostnad under kommande år med en större befolkning och ändrad befolkningssammansättning. I vår framskrivning antar vi dock en oförändrad socioekonomisk sammansättning.

Prognos för landstingens ekonomi 2017–2018**Tabell 18 • Nyckeltal för landstingens ekonomi**

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*	11,41	11,42	11,49	11,84	12,05
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP**	6,1	5,0	4,1	6,1	5,1
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP**	4,0	2,8	1,3	3,2	2,5
Verksamhetens kostnader, LP**	5,2	4,0	4,2	4,9	4,7
Verksamhetens kostnader, FP**	3,1	1,8	1,7	2,2	2,2
LPIK ^o	2,1	2,2	2,7	2,8	2,5

Anm.: FP = fasta priser, LP = löpande priser.

*Inklusive skatteväxling 2016 för kollektivtrafik och hemsjukvård, motsvarande 1 öre på skattesatsen.

**Rensat för effekten av skatteväxling 2016.

^oPrisindex med kvalitetsjusterade löner för landsting.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Intäktsökningarna bromsar in, stora effektiviseringsbehov

Enligt den samhällsekonomiska bedömningen väntas skatteunderlaget fortsätta att växa relativt snabbt 2017 för att därefter utvecklas i en mer dämpad takt. Generella statsbidrag förstärker intäkterna från 2017 och vi räknar även med den aviserade förstärkningen på sammanlagt 10 miljarder, varav landstingens del ökar från 2,3 miljarder 2017 till 2,5 miljarder 2019. En allmän riktad förstärkning av hälso- och sjukvården på 1 miljard 2016 övergår till de generella bidragen med halverat belopp från 2017.

Landstingens kostnader har ökat kraftigt under de senaste tre åren. De demografiskt betingade behoven har växlat upp och ökade som snabbast under 2016 med 1,6 procent. Behoven från demografiska förändringar fortsätter att öka i hög takt 2017 och 2018. Vi gör bedömningen att kostnadsökningen utöver demografiska behov dämpas något från 2017, delvis med anledning av minskade kostnader för asylsjukvård. I bedömningen av kostnader och intäkter för hälso- och sjukvårdsinsatser för asylsökande räknar vi med full kompensation från staten. Enligt den senast publicerade enkäten från SKL för kostnader och ersättningar som avsåg 2015 var kostnadstäckningen från Migrationsverket god.

Landstingens resultat beräknas vara fortsatt svagt under prognosperioden. Sammantaget motsvarar det knappt en halv procent av skatteintäkter och statsbidrag 2017–2018. Landstingens kostnader för pensioner tar allt större utrymme. Se kapitel 3 *Kostnader för avtalspensioner ökar kraftigt i landstingen*.

Tabell 19 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	05-08	09-12	13-16	2017	2018	2019-2020
Demografiska behov	0,8	0,9	1,3	1,4	1,3	1,3
Övrigt*	1,3	0,9	1,5	0,4	0,4	0,9
Total volymförändring*	2,1	1,8	2,8	1,8	1,7	2,2

*Rensat för effekten av skatteväxling 2012–2016.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 20 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020
Skatter och bidrag totalt	302,6	314,9	334,5	351,9
varav uppräknade statsbidrag			1,4	2,8
varav höjd skatt	0,3	1,6	9,7	15,1

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylen antas de generella statsbidragen öka med 2 procent reallt per år, vilket år 2020 innebär ytterligare cirka 2,8 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i regeringens vårproposition. Vår bedömning är att medelskattesatsen höjs med 7 öre i landstingen 2018, därefter krävs 35, respektive 21 öres skatthöjning för att nå ett resultat som motsvarar 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

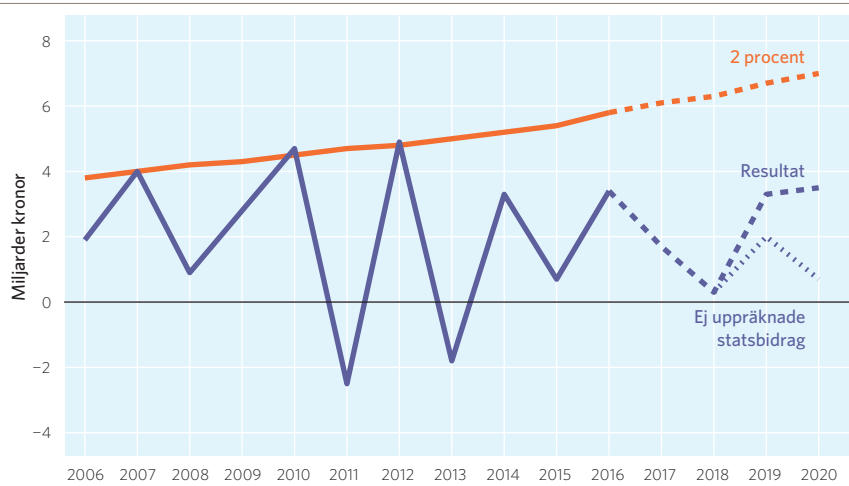
Vår kalkyl för 2019 och 2020

För åren 2019 och 2020 räknar vi med att landstingens kostnader fortsätter att öka i takt med demografiskt betingade behov samt en historisk trend på 0,9 procent. Vi antar vidare att de generella statsbidragen ökar i reala termer med 2 procent per år. Detta innebär att staten år 2019 har tillskjutit ytterligare 1,4 och 2020 2,8 miljarder jämfört med vårpropositionen. Skatteunderlagsökningen förväntas dämpas till följd av lägre sysselsättning. För att klara ett resultat som motsvarar 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag, vilket är halvvägs till tumregeln för god ekonomisk hushållning, krävs skatthöjningar på 63 öre fram till 2020 om inga åtgärder vidtas.

För att sluta gapet med åtgärder som leder till en effektivare verksamhet krävs motsvarande effektiviseringar med i genomsnitt 2 procent årligen. Det motsvarar effektiviseringar på 15 miljarder. Läs mer om effektiviseringar i kapitel 6 *Ökat fokus på effektivisering*.

Diagram 50 • Landstingens beräknade resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Landstingens resultat har sammantaget uppgått till knappt 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag under de senaste tio åren. För att klara demografiska behov och en halverad trend krävs 7 öres skatthöjning 2018. Åren därefter målsätter vi resultatet till 1 procent och då krävs betydligt högre skatthöjningar för att finansiera kostnaderna, i och med att vi då dessutom ser en betydligt sämre utveckling av skatteunderlaget.

Landstingen står inför stora utmaningar. Kostnadsökningarna som tog fart 2014 och 2015 har fortsatt även om en inbromsning skedde under 2016. Skatteunderlaget har växt i en mycket snabb takt under flera år och för kommande år sker en inbromsning. De demografiska behoven trycker däremot på och sannolikt väntar såväl skatthöjningar som tuffa prioriteringar. Det ställer stora krav på styrningen och samverkan mellan landstingen och med kommunerna. För att klara utmaningarna krävs långsiktigt hållbara planeringsförutsättningar från staten och tydliga spelregler.

Ökat fokus på effektivisering är nödvändigt

Inledning

Som framgår av beräkningarna i denna rapport uppstår ett finansiellt gap fram till 2020 på cirka 40 miljarder kronor. Det stannar dock inte där utan gapet fortsätter att växa under överskådlig tid. Det gäller därför att hitta långsiktiga lösningar. Det handlar dock inte bara om finansiella påfrestningar. Även brist på arbetskraft sätter press på kommuner och landsting att hitta nya lösningar för att klara sina välfärdsuppdrag.

De totala kostnaderna i kommunsektorn uppgår till cirka 1 000 miljarder kronor 2017. En årlig effektivisering på 1 procent skulle minska kostnaderna med cirka 10 miljarder kronor per år (i dagens kostnadsnivå), vilket skulle räcka långt. Historiska erfarenheter och erfarenheter från andra branscher visar att med hjälp av ny teknik och nya arbetssätt ligger detta inom räckhåll.

En viktig förutsättning är att insikten ökar om att sämre tider väntar och att det därför krävs ett ökat fokus på effektiviseringar. En annan förutsättning är att staten, kommuner och landsting samarbetar. Det är kommunernas och landstingens uppgift att effektivisera sina verksamheter medan staten har en viktig roll att skapa förutsättningar för detta, bland annat genom att anpassa lagstiftningen så att den inte i onödan bromsar möjliga effektiviseringar.

Även dagens ordning med detaljstyrning och riktade statsbidrag utgör en broms för effektiviseringar. Vi beskriver i detta kapitel effekterna av den statliga styrningen och varför generella statsbidrag är att föredra.

Kommuner och landsting måste å sin sida bättre utnyttja den förbättrade tillgången till data om kvalitet och effektivitet och även de många jämförelsemetoder som finns tillgängliga. En effektiv metod är benchmarking där kommuner respektive landsting jämför med och lär av varandra. I ett exempel visar vi hur landstingen arbetar med jämförelser när det gäller förlossningsvården.

Effektiviseringar i den storleksordning som krävs uppstår endast när ny teknik tas i bruk. Vår tids nya teknik är digitalisering och med hjälp av den kan nödvändiga effektiviseringar åstadkommas.

Större genomslag för ny teknik krävs för att klara de ekonomiska utmaningarna

Möjligheter med digital teknik

Det finns stora, och välgrundade, förhoppningar kring den nya teknik som går under benämningen digitalisering. Det kan på sikt innebära en transformation av hela samhället. Internet har inneburit ett stort första steg, medan ytterligare steg, artificiell intelligens och robotar är på stark frammarsch. Därtill kommer framsteg inom flera andra områden som materialteknik, lagringsteknik, energiteknik, genetik och medicinsk teknik, som tillsammans med digitalisering har potential att omvandla hela branscher. Vi har redan sett ett antal exempel på ny teknik som är under utveckling, såsom självkörande bilar, robotar som utför komplicerade mekaniska arbetsuppgifter, datorer som kan kommunicera via både tal och skrift, men också datorer som ställer diagnos inom sjukvården. Listan kan göras lång och vittnar om en teknisk revolution med potential att automatisera många arbetsuppgifter som idag sköts av människor. Olika studier indikerar att det finns möjligheter att automatisera många jobb i Sverige¹³.

Detta kan också innebära stora effektiviseringsmöjligheter för kommuner och landsting där processer och arbetsuppgifter inom stora områden som vården, skolan och omsorgen kan automatiseras eller lösas genom andra arbetssätt. Hittills förefaller den nya tekniken i första hand ha lett till kvalitetsförbättringar, snarare än till kostnadsminskningar. En utmaning framöver är att hitta de tekniska lösningarna som i kombination med ett ändrat arbetssätt medför betydande effektiviseringar.

Hur de konkreta tillämpningarna kommer att se ut vet vi inte. Man kan jämföra med en evolutionär utveckling där bra teknik, som leder till bra kvalitet och lägre kostnader, successivt utvecklas och vinner mark i en komplex och föränderlig värld.

Nedan ges en beskrivning av ett urval pågående aktiviteter i kommuner som ger en föräning av vad som väntar.

Möjligheten till effektivisering av hälso- och sjukvården är stor och dessutom lätt att visualisera. Förutom effektivare verksamhet genom digitalisering hägrar en bättre hälsa för befolkningen med ett ökat fokus på prevention genom att ge människor digitala verktyg att bevara sin hälsa.

Kartläggning av kommunernas digitalisering

Enligt en kartläggning av SKL bland kommunerna 2016¹⁴ har tillgången till digital service för invånarna stadigt förbättrats inom en rad områden. I en jämförelse mellan 2014 och 2016 för ett drygt tjugotal tjänster har omfattningen ökat kraftigt i de flesta fall, exempelvis:

- Förmedling av information om elevers utveckling i skolan
- Ansökan om vuxenutbildning
- Ansökan om bistånd från äldreomsorgen
- Ansökan om bygglov
- Ansökan om serveringstillstånd
- Ändring i beställning av sophantering

De digitala tjänsterna har främst lett till tillgänglighetsförbättringar för invånarna, men på sikt är förhoppningen att också kommunernas handläggningstider ska kunna minskas.

13. Till exempel *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år*, Stiftelsen för strategisk forskning, 2014.

14. *Kommunernas digitalisering – Hur är läget 2016?*, SKL, 2016.

Antalet kommuner som anger att de använder digitalisering för verksamhetsutveckling och effektivisering ökar också samtidigt som de tekniska förutsättningarna förbättrats, bland annat genom utbyggnaden av bredband.

Samtidigt som den övergripande bilden är att digitaliseringen tilltar, visar kartläggningen att det också är stora skillnader mellan stora och små kommuner.

Fjärrundervisning på försök

Sverige står inför en stor lärarbrist. Enligt regeringen kan det totala rekryteringsbehovet av lärare komma att uppgå till 90 000 heltidstjänster för perioden 2015–2019.

Fjärr- och distansundervisning kan vara ett av flera sätt att hantera ökande lärarbehov. I Norrbotten bedrivs försöksverksamhet med fjärrundervisning i gymnasieskolan som gör det möjligt att dela lärarresurser mellan skolorna. Ett antal skolor har administrativt slagits samman till en skola, Lapplands Gymnasium. I nuläget är det ett tjugotal lärare som bedriver fjärrundervisningen. Rent praktiskt fungerar undervisningen på samma sätt som i ett klassrum, bara att ett antal elever sitter i Jokkmokk, några i Pajala och några i Arvidsjaur. Det finns möjlighet till både renodlade föreläsningar och till individuellt stöd till eleverna.

Behovet är också stort när det gäller modersmålsundervisningen där många har rätt till språkundervisning och avstånden är stora, särskilt i Norrland.

Svenska för invandrare

Behovet av undervisning i svenska för invandrare (SFI) ökar drastiskt de kommande åren. I nuläget finns det cirka 4 000 SFI-lärare, och det skulle enligt en beräkning av SKL behövas ytterligare 1 000 under 2017 och framåt om inget görs annorlunda. Ett sätt att både öka kapaciteten och kvaliteten i undervisningen är att använda digitala hjälpmedel.

I Sandviken har man utvecklat ett i stort sett helt digitalt arbetssätt när det gäller SFI. Lärarna arbetar med ett så kallat flippat klassrum, en pedagogisk modell där eleverna tar del av lärarens föreläsningar före lektionerna. Den tid som frigörs på lektionerna används till övningar där läraren stöttar och säkerställer elevernas kunskapsutveckling. Lärarna har tagit fram egna undervisningsfilmer och en egen Youtube-kanal. Alla elever använder läsplattor och man har också gått över till ett digitalt läromedel som huvudsaklig kursbok på samtliga kurser. SFI är en utbildningsform som kräver stor grad av individanpassning, vilket underlättas av den nya tekniken och det ändrade arbetssättet.

Nattkameror och sensorer

Sedan 2013 erbjuder Västerås stad e-hemtjänst som komplement till traditionell hemtjänst, vilket gör det möjligt att bo kvar längre i den egna bostaden med ökad trygghet och självständighet. Samtidigt innebär tjänsten en nettobesparing och medarbetare får tid över för brukare med större behov.

En av tjänsterna är tillsyn via nattkamera. Idag används nattkamera av mer än hälften av alla som får tillsyn nattetid i Västerås.

Värdet för brukaren är främst ökad integritet och nattro. Även anhöriga och grannar slipper bli störda av nattpatrullerna. Av de som provar nattkameran väljer 95 procent att fortsätta. Andra vinster är ökad trygghet och flexibilitet för personalen samt mindre miljöpåverkan.

En av förklaringarna till att nattkameran tagits emot väl av brukarna är att staden genomgående arbetat med brukarmedverkan och medskapande när

teknik utvecklats, införts, testats och utvärderats. Under 2017 har Västerås också börjat arbeta med nattkamera inom särskilt boende.

Olika typer av sensorer kan vara ett alternativ eller komplement till kameratillsyn. Det finns sensorer som kan känna av om en person fallit, är på väg ut från lägenheten, har låg puls eller liknande, och det kan av den enskilde upplevas mindre integritetskränkande att inte bli sedd genom en kamera. Det finns också sensorer som mäter olika hälsodata såsom risk för undernäring, vätskebrist, vinglighet, för högt eller lågt blodtryck, vilket ger personalen bättre förutsättningar att arbeta proaktivt.

SSBTEK – en digital tjänst för ekonomiskt bistånd

För att en handläggare ska fatta ett väl underbyggt beslut i ett ärende om ekonomiskt bistånd, behöver flera uppgifter samlas in. Det tar mycket tid i anspråk och ökar risken för felaktiga utbetalningar. För att effektivisera insamlingen av uppgifter från olika statliga myndigheter har en digital tjänst utvecklats, vilken innebär stora tidsbesparingar för handläggarna. De får genom denna tjänst information från Arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Tjänsten lanserades år 2014 och används numera av 255 kommuner.

I Trelleborg har man tagit ytterligare några kliv. Den sökande skickar via internet in sina uppgifter som sedan läses in i verksamhetssystemet av roboten ”Ernst”. I Trelleborg garanteras också att när e-ansökan kommit in så kommer beslut inom en arbetsdag. Robotiseringen har sammantaget inneburit en betydande effektivisering inom denna verksamhet, med bättre kvalitet och lägre kostnader.

Hälso- och sjukvården

Digitaliseringen har potential att skapa en bättre hälsa i befolkningen än vad som tidigare ansetts vara möjligt.

Enligt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys kan 80–85 procent av sjukvårdens kostnader knytas till vård av personer med kroniska sjukdomar. Samtidigt är det mest typiska för många kroniska sjukdomar att de i stor utsträckning är förebyggbara. Så är bortåt 90 procent av diabetes 2, 70–80 procent av stroke och hjärtinfarkt förebyggbart med ändrade levnadsvanor.¹⁵ Det handlar om rökning, fysisk inaktivitet, kostvanor, droger, stress och för lite sömn. Här kan digitaliseringen användas. Med sensorer som i realtid ger återföring om värden som är vitala för risken att drabbas av kroniska sjukdomar. Det finns sensorer för blodtryck, blodfetter, blodsocker, vätskenivåer, hjärtfrekvens med mera. Med omedelbar återkoppling visualiserat på en skärm ges människor ett verkningsfullt stöd att bryta levnadsvanor som riskerar skapa ohälsa.

På motsvarande sätt kan människor som har kroniska sjukdomar, med hjälp av digital egenmätning och monitorering få stöd för att bromsa den kontinuerliga försämring som är typisk för många kroniska sjukdomar.

Med ny teknik får människor bättre underlag för att fatta beslut kring sina levnadsvanor och varningar i realtid när vitala värden under- eller överskrids. Det ger människor möjligheter att själva värdera vad de vill göra för att behålla sin hälsa, lindra sin sjukdoms symtom och motverka försämring. På köpet blir patienterna mer delaktiga i sin vård, vilket också betyder att patientens egna resurser används i större utsträckning. För patienter med hjärtsvikt finns flera exempel på att monitorering med ny teknik avsevärt minskat inläggning vid sjukhus. Det gäller även andra kroniska sjukdomar som KOL och

¹⁵. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2014, *VIP i vården. Om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom*, s 8.

diabetes 2. Också för depression och ångest finns olika typer av stöd och behandling via nätet.

Den ena principiella effektiviseringsstrategin kopplat till digitalisering handlar alltså om att förbättra förutsättningarna för prevention. En annan strategi handlar om att förbättra själva kärnan i vården med hjälp av digitalisering. Idag skadas ett stort antal patienter genom sena och felaktiga diagnoser och felaktiga behandlingar. Med hjälp av artificiellt intelligenta digitala doktorer och digitala säkerhets- och informationssystem kan diagnosställandet bli snabbare och mer träffsäkert, liksom val av behandling.

Därför utvecklas digitala doktorer som tar upp anamnes, kombinerar det med tidigare sjukdomshistorik och aktuella mätvärden, ställer diagnos och föreslår behandling. Datorer kan också granska röntgenbilder eller bilder av hudförändringar med mera. Detta kommer att leda till snabbare och träffsäkrare diagnoser.

I stora stycken är detta fortfarande utvecklingsarbeten som ännu inte resulterat i praktiska tillämpningar. Det finns dock embryon inom primärvården där delar av anamnesupptagningen görs av en dator.¹⁶ När en dator gör en del av det arbete som vårdpersonal gjort tidigare, kan läkaren komma in senare i processen varvid läkarproduktiviteten ökat högst väsentligt. Också digitala vårdmöten är ett sätt att effektivisera resursutnyttjandet och att förbättra tillgängligheten.

Dessa nya tillämpningar är också en reaktion på att vården inte är tillgänglig på det sätt som befolkningen vant sig vid inom andra verksamheter.

Digitaliseringen kan innebära samma effektivitetssprång inom vården som den gjort i andra branscher. För att utnyttja den behöver digitalisering inriktas på de områden där effektiviseringspotentialen är som störst. Då handlar det om att förse människor med bättre möjligheter att själva sköta sin hälsa, och att urskilja vilka delar av vårdprocesserna som kan automatiseras, det vill säga låta datorer utföra sådana uppgifter som människor gör idag.

På kort sikt är många av de digitala vårdtjänsterna aparta i förhållande till ersättningssystem och landstingsgränser. När ersättningssystemen utgår från fysiska möten blir ersättningen för digitala och automatiserade vårdtjänster oproportionerligt hög. Även landstingsgränserna blir aparta och det är nödvändigt med samarbete landstingen emellan kring digitala vårdtjänster. Landstingen har en nationell organisation genom Inera/1177 för detta. På samma sätt som 1177 är det nationella telefonnumret för sjukvårdsrådgivning per telefon skulle 1177.se kunna bli ett nav för nationella digitala vårdtjänster.

Avgörande är också standardisering. Då kan de som utvecklar olika tillämpningar lättare integrera dessa i befintliga system. Även lagstiftningen bromsar digitaliseringen av vård och omsorg. Lagstiftningen låser fast informationen hos vårdgivaren som juridisk person. För att få full effekt av digitaliseringen behöver informationen följa patienten, oavsett vårdgivare. Informationen behövs där patienten finns.

Effektiviseringspotential kan identifieras med hjälp av jämförelser

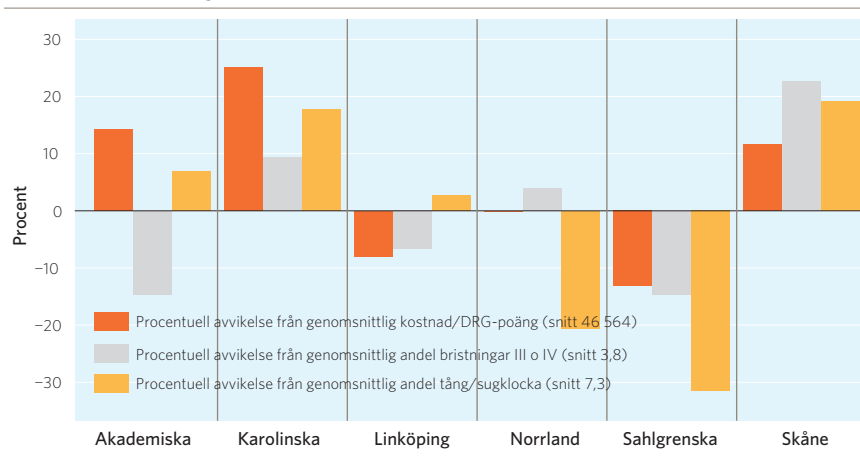
I oktober 2014 beslutade landstingsdirektörerna att samtliga landsting och regioner skulle införa Kostnad Per Patient (KPP), i första hand för den somatiska vården. Man beslutade även om att utveckla analyser och göra jämförelser utifrån KPP-data på nationell nivå för respektive landsting och region, samt skapa möjligheter för att koppla ihop KPP med till exempel kvalitetsindikatorer.

16. Rader av nya aktörer har etablerat sig de senaste åren, som Kry, Min Doktor och Collabodock. Flera andra är på väg in och det är ännu oklart vad och vilka som visar sig vara långsiktigt hållbara.

Under 2016 genomfördes bland annat jämförelser av förlossningar (vaginala och kejsarsnitt). Med hjälp av informationen i KPP och kvalitetsdata kan förbättrings- och utvecklingsområden identifieras för en mer effektiv vård¹⁷.

Jämförelsen nedan avser vaginala förlossningar, som är en förhållandevis ”standardiserad” vårdprocess. Kostnad per DRG-poäng i diagrammet visar den genomsnittliga kostnaden för ett vårdtillfälle, justerad för vårdtyngd. Trots att vårdprocessen inte skiljer sig åt i stor utsträckning är de procentuella kostnadsavvikelseerna stora. Kvalitetsdata som används är andel förlossningar med svåra bristningar (grad III o IV) och andel tång/sugklocka.

Diagram 51 • Kostnad och kvalitet, benchmarking med KPP för regionsjukhus
Procentuell avvikelse från genomsnitt



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, KPP-databasen.

I KPP-databasen uppgick kostnaderna för vaginala förlossningar till 1,8 miljarder år 2015. Om alla sjukhus skulle ha Sahlgrenska medelkostnad för ett genomsnittligt vårdtillfälle skulle kostnaden uppgå till 1,3 miljarder.

Ett sjukhus som har låga genomsnittliga kostnader per DRG-poäng, och samtidigt låg andel svåra bristningar och låg andel förlossningar med tång/sugklocka är Sahlgrenska, vilket tyder på en effektiv förlossningsvård, trots en något längre medelvardtid 2,6 dagar mot övriga regionsjukhusens 2,1.

Tabell 21 • Kostnader och kvalitet för vaginala förlossningar

Kronor, DRG-poäng, dygn, procent, antal

	Länsdels-sjukhus	Läns-sjukhus	Region-sjukhus	Total
Kostnad/vårdtillfälle, kr	28 426	25 289	26 793	26 219
DRG-poäng/vårdtillfälle	0,56	0,57	0,58	0,57
Andel komplicerade DRG	21	23	26	24
Medelvardtid, dygn	2,1	2,1	2,1	2,1
Andel bristningar grad III o IV, %	3,3	3,3	3,8	3,4
Andel tång/sugklocka, %	7,7	6,6	7,3	7,0
Antal vårdtillfällen	7 339	34 828	28 198	70 365

Källa: KPP-databasen.

Nästan 50 procent av de vaginala förlossningarna sker på länsjukhusen. Här är också den genomsnittliga kostnaden per vårdtillfälle lägst och andelen tång/sugklocka samt andel bristningar låg. På regionsjukhusen som utför den högspecialiserade vården ses genomgående högre värden vilket är förväntat.

För att kunna dra slutsatser om den vård som bedrivs är effektiv behövs information om vad som utförts i form av behandlingar, åtgärder och behandlingsresultat. Vi behöver också veta hur vårdprocesserna ser ut och vad den utförda vården kostar. Genom att jämföra olika vårdprocessers innehåll och kvalitet på resultaten samt vilken kostnad de har kan processer som är mer effektiva än andra identifieras. Benchmarking blir därmed ett viktigt redskap för landstingens arbete med en effektiv vård.

17. KPP och kvalitet i nationell jämförelse 2016 - Vårdprocesserna - förlossningar (vaginala och kejsarsnitt), bröstcancer, lunginflammation och PCI (ballongvidgning).

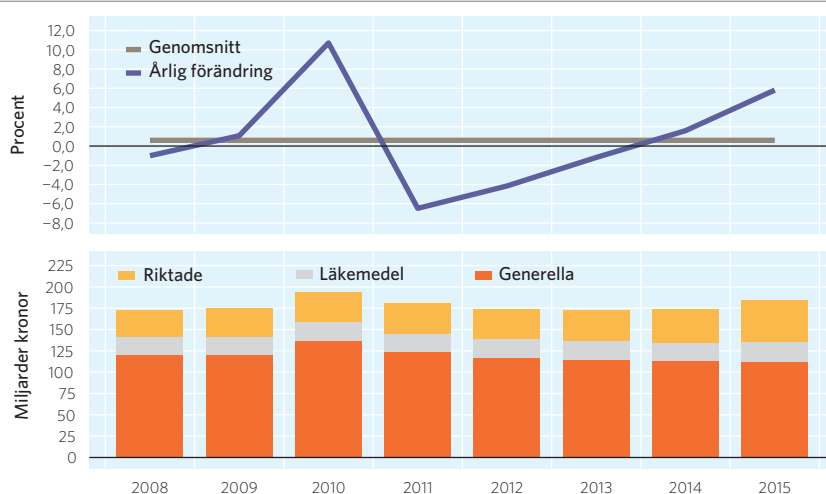
Staten måste underlätta kommunernas och landstingens effektiviseringsarbete

Utmaningarna ser olika ut för olika verksamheter beroende på var i landet man befinner sig. Därför är det nödvändigt med förändringar som ger bättre möjligheter att möta utmaningarna. Men det finns motverkande krafter som innebär olika typer av hinder för effektiviseringarna – och de behöver tas bort.

De riktade bidragen måste minska – inte öka

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av generella och riktade statsbidrag. Utvecklingen av bidragen redovisas i diagram 52.

Diagram 52 • Generella och riktade statsbidrag
Miljarder kronor i 2016 års priser samt procentuell förändring



Generella och riktade statsbidrag har sammantaget i genomsnitt ökat med 0,7 procent per år i fasta priser under perioden.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Nästan 130 riktade bidrag

Den kraftiga ökningen av riktade bidrag de senaste åren beror till stor del på ökningarna av flyktingrelaterat statligt stöd som ska kompensera för kommunernas och landstingens merkostnader i samband med asyl- och flyktingmottagande. Flyktingmottagandet är ett statligt ansvar och därför ska kommuner och landsting ersättas för sina faktiska kostnader. I SKL:s Agenda för integration finns förslag till regeringen om väsentliga förenklingar och förbättringar av ersättningarna för asyl- och flyktingmottagandet.

Om de flyktingrelaterade ersättningarna rensas bort så har de riktade bidragen ökat marginellt i omfattning. Däremot har antalet bidrag ökat och uppgick 2016 till totalt närmare 130 för kommuner och landsting sammantaget. Inga stora förändringar har skett 2017. Av dessa finns närmare 40 olika bidrag inom skolan och närmare 30 inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Riktade bidrag kan skapa ineffektivitet

Med generella, värdesäkrade statsbidrag kan kommuner och landsting utforma och prioritera sin verksamhet inom ramen för lagarna och den kommunala självstyrelsen och därmed få ut mesta möjliga för skattepengarna utifrån de lokala förutsättningarna. De skapar långsiktighet och utrymme för effektivisering, utveckling och förnyelse.

Riktade bidrag ges till kommuner eller landsting för en viss insats eller ett visst ändamål. Villkoren för bidragen bestäms ofta av regeringen och kan ibland vara ganska detaljerade. Ofta innebär de att något ska göras nytt eller bättre – kanske mitt i ett pågående effektiviserings- eller omstruktureringsarbete. Besluten om bidrag tas ofta i ett sent skede i förhållande till den kommunala budgetprocessen vilket innebär dåliga planeringsförutsättningar och risk för att insatserna blir kortsiktiga och bedrivs som ”ett eget spår” vid sidan av det som kommunen eller landstinget redan planerat och beslutat. När bidraget sen tar slut står man kvar med kostnaderna.

Regeringen har själv gjort samma analys av problemen med tillfälliga och riktade statsbidrag. Man har därför sagt sig vilja verka för en minskad detaljstyrning av välfärden och för en mer strategisk användning av statsbidrag. I flera sammanhang har man uttryckt att generella statsbidrag bör vara utgångspunkten när staten förmedlar pengar till kommuner, landsting och regioner. De tio så kallade välfärdsmiljarderna är ett välbehövligt undantag från de riktade bidragen – och de behöver följas av fler. Samtidigt har regeringen under 2017 satsat totalt 11 miljarder kronor i riktade bidrag till skolan och 2,4 miljarder för att öka den kommunala bemanningen inom socialtjänsten.

Under de närmaste åren behöver de generella bidragen till kommuner och landsting öka för att klara välfärden, samtidigt som detaljregleringen behöver minska.

Flera riktade bidrag

I vårändringsbudgeten för 2017 finns förslag om flera riktade och tillfälliga satsningar – tvärt emot den nya inriktning som uttalats. Regeringen föreslår riktade statsbidrag till förlossningsvården (500 mnkr), sociala barn- och ungdomsvården (150 mnkr), barnpsykiatri (100 mnkr), utsatta skolor (500 mnkr), gymnasieskolans introduktionsprogram (150 mnkr) och klimatinvesteringar (500 mnkr). Bidragen är tillfälliga, vilket betyder att de bara finns under 2017, och ska användas detta år. Riksdagsbeslut om bidragen kommer i juni, när halva året har gått. Villkor för och fördelning av bidragen kan inte fastställas innan beslut, vilket innebär att verksamheten inte heller kan planera på ett bra sätt eller att det blir lättare att rekrytera socialsekreterare eller barnmorskor. Och de pengar som inte går åt under hösten dras tillbaka vid årsskiftet. De riktade bidragen är kortsiktiga. För även om intentionerna med bidragen är goda lämnas viktiga frågor obesvarade i de nya förslagen. Var finns långsiktigheten och den hållbara planeringen? Vad kan kommuner, landsting och regioner göra med pengar som kommer i en tilläggsbudget ett år för att sedan försvinna?

Det behövs en förändring

Antalet riktade bidrag, och den detaljstyrning som de många gånger innebär, behöver minska. SKL lämnade i april 2016 en skrivelse till regeringen med ett antal förslag. Bland annat att bidrag till löner och bemanning avvecklas och förs över till de generella bidragen samt att en översyn görs av de riktade bidragen och överenskommelserna inom sjukvården i syfte att minska antalet och istället överföra medlen till de generella bidragen. Förslag finns också om att ta fram gemensamma bedömningsgrunder för när det är klokt och vettigt att ha ett riktat bidrag och ”riktlinjer” för utformning av riktade bidrag. Signalerna hittills från regeringskansliet är att man ser positivt på inriktningen men att ”detta är en lång process”. Men åtgärderna behöver genomföras – nu!

Skolkommissionens förslag om finansieringen av skolan leder både rätt och fel

Skolkommissionen har nyligen kommit med sitt slutbetänkande, som innehåller ett stort antal åtgärdsförslag för att förbättra kunskapsresultaten och öka likvärdigheten i den svenska skolan. En del förslag handlar om finansiering och resursfördelning i skolan.

Kommissionen anser att det i resursfördelningen till skolan tas för liten hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget, och att det behövs en starkare statlig styrning av resurserna för undervisning och elevhälsa och att staten borde ange en miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa. Kommissionen föreslår att regeringen ska utreda förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller liknande, dvs. att staten skulle fördela pengar till hela eller stora delar av kommunernas skolverksamhet.

Kommissionen föreslår ett villkorat, socioekonomiskt viktat statsbidrag till skolorhuvudmännen för undervisning och elevhälsa på 6 miljarder kronor. Syfte skulle vara att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Ett villkor för att få statsbidraget skulle vara att huvudmännen förbinder sig att inte reducera egna medel till undervisning och elevhälsa. SCB föreslås få i uppdrag att årligen ta fram ett socioekonomiskt index till grund för fördelningen av statsbidraget. Bidraget föreslås delvis finansieras genom att vissa av nuvarande riktade bidrag avvecklas.

Kommissionen har en poäng i att orsakerna till skillnader i kommunernas resurser till undervisning och elevhälsa behöver analyseras vidare, inte minst ur ett effektivitetsperspektiv. Men resurserna måste då också ställas i förhållande till verksamhetens resultat. Att staten skulle ange en miniminivå för resurserna till skolan vore ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Ett sammanslaget, riktat statsbidrag som viktas utifrån socioekonomiska kriterier skulle vara en förbättring i förhållande till idag då antalet bidrag till skolan uppgår till 40–50 stycken. Samtidigt görs det redan idag en viss behovsfördelning genom den ordinarie kostnadsutjämnningen, som nu också är under översyn av en särskild utredare. Om Skolkommissionens förslag genomförs finns det risk att man för just skolsektorn får en ordning med flera parallella system för behovsutjämnning, vilket knappast kan vara ändamålsenligt. Dessutom föreslås det tänkta statsbidraget vara villkorat med att kommunen respektive den fristående huvudmannen förbinder sig att inte minska på sina egna medel till undervisning och elevhälsa – vilket går emot behovet av effektiviseringar. Ambitionen att minska antalet riktade statsbidrag är lovvärd. Frågan måste dock ställas om ett samlat riktat bidrag på 5–10 procent av skolans resurser skulle göra någon större skillnad, när det också leder till ett administrativt merarbete som tar resurser och kraft.

Mindre kostnadsdrivande detaljstyrning

Statens styrning av kommuner, landsting och regioner sker bland annat genom lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifter och allmänna råd utfärdas av myndigheter med stöd i lagstiftningen. Därutöver kan myndigheterna också utarbeta nationella riktlinjer. Nationella riktlinjer till exempel inom sjukvården är rekommendationer som tas fram utifrån aktuell forskning och beprövad erfarenhet, som visar på nyttan och riskerna med olika åtgärder och som ska vara vägledande för vårdgivare och inte bindande uttalanden.

Det är enbart föreskrifter som per definition är tvingande för kommuner och landsting medan allmänna råd är frivilliga att tillämpa. Men i praktiken blir de ofta ändå närmast tvingande eftersom tillsynsmyndigheterna, till exempel IVO och Skolinspektionen, åberopar dem i sin tillsyn och även kan utfärda förelägganden på den grunden. Allmänna råd och riktlinjer har inte samma formella tyngd och legala förutsättningar och de omfattas inte heller av finansieringsprincipen.

Ett exempel handlar om barngruppernas storlek i förskolan. Det finns allmänna råd om barngruppernas storlek, och sedan några år också ett riktat stimulansbidrag som ska främja mindre grupper. Bidraget är förknippat med detaljerade regler. Kombinationen av allmänna råd och stimulansbidrag har föranlett tillsynsmyndigheten att i vissa fall utfärda föreläggande om att kommuner ska åtgärda luddigt formulerade brister som grundas i de allmänna råden trots att de inte är tvingande för kommunerna. Att minska barngrupperna kan försvåras av till exempel restriktioner i lokalerna.

Ett annat exempel gäller de nationella riktlinjer för demens som nyss har varit ute på remiss. De har sin bakgrund i ett förslag till demensföreskrifter som Socialstyrelsen tog fram men som slutligen skrotades efter många diskussioner, förhandlingar och turer mellan staten, SKL och kommunerna. De nationella riktlinjerna blir formellt inte tvingande men kommer att användas bland annat vid tillsynen i äldreomsorgen. Kommunernas kostnader om man ska leva upp till riktlinjerna har beräknats till 0,9–1,3 miljarder kronor enligt Socialstyrelsens räkneexempel.

Viktigt att upprätthålla finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen etablerades 1992 och innebär att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya uppgifter som staten ålägger dem genom lagstiftning. Staten ska kompensera för de merkostnader som ett utökat åtagande innebär. Från 2014 gäller dessutom att myndigheter måste be om regeringens medgivande innan de beslutar om en tvingande föreskrift som kan leda till väsentliga kostnadseffekter för kommuner och landsting.

Men finansieringsprincipen är inte absolut. Om en ny lag innebär förändringar som påverkar omfattningen av ett redan befintligt åtagande uppstår ett bedömningsutrymme som ofta används till kommuners och landstings nackdel. Vi ger här några ganska färskas exempel på förändringar där kommuner och landsting har fått ett utökat ansvar men där den ekonomiska kompenseringen med stor sannolikhet inte kommer att räcka till för det sammantagna ökade åtagandet.

Finansieringsprincipen omfattar inte heller till exempel förändringar som beror på den demografiska utvecklingen, som att antalet äldre ökar, ökat antal invånare till följd av flyktinginvandring eller prisförändringar.

Avgiftsfri tandvård för barn och unga

Landstingens folktandvård ska från och med 2019 svara för regelbunden, fullständig och avgiftsfri tandvård för personer till och med det år de fyller 23 år. Förändringen genomförs i tre steg: 21-åringarna omfattas från 2017, 22-åringarna från 2018 och 23-åringarna från 2019. Syftet är att minska risken för framtida tandvårdshälsoproblem och att ungdomar etablerar ett stabilt besöksmönster hos tandvården. För att kompensera landstingen för det utökade åtagandet höjs det generella bidraget med 276 miljoner kronor 2017, med 417 miljoner 2018 och slutligen med ytterligare 576 miljoner 2019.

Konsekvensberäkningarna av reformen kritiserades ganska hårt vid remissbehandlingen av förslaget, framför allt för att de inte tog tillräcklig hänsyn till den stora flyktinginvandringen och att många asylsökande och nyanlända barn och unga har stora tandvårdsbehov. Beräkningarna utgick från faktiska besöksfrekvenser för målgruppen inom det statliga tandvårdsstödet, med viss uppräkningsfrekvens och kostnadsnivå. Men inom just den gruppen unga vuxna är det en låg andel som besöker och också betalar för sin tandvård och de har små tandvårdsbehov. De som har stora tandvårdsbehov vän-

tar eller går bara akut. Dessa kommer nu att omfattas av landstingens utvidgade ansvar för fullständig och regelbunden tandvård. Kostnadsberäkningarna blir därför skeva. De ökade kostnaderna för specialisttandvård för 20–23-åringar ingår inte heller i beräkningarna. Bland annat SKL förordade en kontrollstation tre år efter ikraftträdandet men detta fick inte gehör hos regeringen.

Reformen anses av många landsting vara klart underfinansierad. De kostnader till följd av reformen som man beräknat i sina budgetar för 2017 ligger ofta betydligt högre än den kompensation som ges genom ökningen av det generella bidraget detta år. Enligt en rundfrågning som SKL gjort bland landstingen varierar den beräknade merkostnaden, utöver vad som kompenseras med ökat bidrag, med mellan 0 procent och närmare 70 procent av den lämnade kompensationen. Denna merkostnad kan antas komma att öka ytterligare de nästkommande två åren innan reformen får fullt genomslag. Merkostnaden måste finansieras genom neddragningar på andra områden.

Förslag om vård, stöd och behandling mot spelmissbruk

I en proposition föreslås ändringar som innebär att socialnämndens ansvar för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra substanser utvidgas till att även omfatta spel om pengar. Kravet på överenskommelse om ett samarbete mellan kommun och landsting om personer som missbrukar substanser ska även omfatta personer som missbrukar spel om pengar. För att kompensera kommunerna föreslås att de ska tillföras 18 miljoner kronor (1,80 kronor per invånare), vilket innebär cirka 28 000 kr per år för en mediankommun.

Om intentionerna med förslagen ska uppnås behöver socialtjänstens insatser bli mer omfattande både när det gäller att motverka spelmissbruk och att ge vård och behandling, även om det senare snarast är en indirekt följd av lagförslagen. Många av de som söker vård har allvarliga problem som kräver långa behandlingar som kommunerna inte är rustade för varken resurs- eller kompetensmässigt, och som inte omfattas av den ekonomiska regleringen. Landstingen anses inte få något utökat åtagande alls med förslagen. Resonemangen i propositionen är otydliga och delvis svepande. Man hänvisar till att detta i stora stycken är ett ansvar som socialtjänsten och hälso- och sjukvården redan har idag och att den berörda gruppen ofta redan finns i socialtjänsten. Det sägs också att både kommuner och landsting kan dra fördel av nationellt utvecklingsarbete och nationella insatser inom psykiatri – men dessa medel är redan in-tecknade för annat. Kort sagt är detta en reform som förväntas åstadkomma stora förändringar men utan någon större kostnad för staten.

6. Ökat fokus på effektivisering är nödvändigt

Här redovisas några nyckeltal samt samlade resultaträkningar för kommuner respektive landsting och även summerade till en sammantagen bild. För diagram med fördelningen av kostnader och intäkter för kommuner och landsting var för sig, tabeller med översikt över statsbidragen och andra data som vi brukat redovisa i *Ekonomirapportens* Appendix hänvisar vi till vår webbplats, och området **Sektorn i siffror**. Gå till www.skl.se, välj Ekonomi, juridik, statistik/Ekonomi/ Sektorn i siffror.

En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 22 • Nyckeltal för kommuner och landsting
Procent och tusentals personer

	Utfall		Prognos	Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Medelskattesats, %	32,10	32,12	32,25	33,09	33,74
Kommuner, inkl Gotland	20,75	20,75	20,81	21,30	21,74
Landsting*, exkl Gotland	11,41	11,42	11,49	11,84	12,05
	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Antal sysselsatta**, tusental	1 166	1 179	1 189	1 206	1 227
Kommuner	885	897	905	918	935
Landsting	281	282	283	287	292
Volymutveckling, %	4,3	1,6	0,9	1,4	1,9
Kommuner	5,0	1,5	0,4	1,0	1,7
Landsting	3,1	1,8	1,7	2,2	2,2

*Gotlands skatteunderlag ingår inte och det går därför inte att summera totalen.

**Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 23 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Verksamhetsintäkter	219	221	219	223	231
Verksamhetskostnader	-976	-1 019	-1 057	-1 105	-1 157
Avskrivningar	-32	-34	-36	-39	-42
Verksamhetens nettokostnader	-789	-832	-874	-920	-968
Skatteintäkter	670	702	731	776	820
Generella statsbidrag o utjämning	140	146	148	155	161
Finansnetto	4	1	1	-1	-2
Resultat före e.o. poster	25	18	6	9	10
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>3,1</i>	<i>2,1</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 24 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Verksamhetsintäkter	165	166	163	165	169
Verksamhetskostnader	-646	-676	-700	-730	-765
Avskrivningar	-22	-23	-25	-26	-28
Verksamhetens nettokostnader	-504	-533	-561	-592	-624
Skatteintäkter	433	453	472	500	528
Generella statsbidrag o utjämning	89	92	93	97	101
Finansnetto	4	3	3	1	1
Resultat före e.o. poster	22	16	6	6	6
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>4,2</i>	<i>2,9</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Tabell 25 • Landstingens resultaträkning

Miljarder kronor

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Verksamhetsintäkter	56	56	58	61	64
Verksamhetskostnader	-332	-345	-359	-377	-395
Avskrivningar	-10	-10	-11	-12	-14
Verksamhetens nettokostnader	-285	-299	-313	-329	-345
Skatteintäkter	237	249	259	276	291
Generella statsbidrag o utjämning	51	54	56	58	60
Finansnetto	0	-2	-2	-2	-3
Resultat före e.o. poster	3	2	0	3	4
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>1,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



Ekonomirapporten, maj 2017

– Om kommunernas och landstingens ekonomi

Sedan början av 1980-talet har demografiska förändringar motsvarat ett ökande kostnadstryck i kommunsektorn med cirka 0,5 procent per år i genomsnitt. Samtidigt har antalet invånare i yrkesverksam ålder, alltså de som via skatt finansierar kommunernas och landstingens verksamheter, ökat i ungefär samma takt. Befolkningsstillväxten har emellertid tilltagit betydligt de senaste åren, vilket väntas hålla i sig under lång tid framöver enligt SCB:s prognoser. Denna ökning motsvarar ett ökande demografiskt kostnadstryck på cirka 1,5 procent per år, alltså en tredubbling mot tidigare. Däremot väntas antal invånare i yrkesverksam ålder fortsätta öka med cirka 0,5 procent per år.

Detta scenario innebär en stor effektiviseringsutmaning för kommuner och landsting om inte kostnaderna ska öka betydligt snabbare än intäkterna. För närvarande befinner sig dessutom den svenska ekonomin i en högkonjunktur som de kommande åren väntas brytas, vilket skulle medföra en lägre tillväxt i det kommunala skatteunderlaget.

Då denna demografiska utveckling väntas hålla i sig en längre tid är det nödvändigt att hitta långsiktiga lösningar. Historiskt har stora effektivitetsvinster främst haft med ny teknik att göra i kombination med förändrade arbetssätt. De senaste årens landvinningar under benämningen digitalisering vittnar om en teknisk revolution med potential att förändra hur välfärdsuppdragen kan lösas. En ödesfråga är om den offentliga sektorn i Sverige tillsammans maktar med denna omställning. Alternativen är betydligt sämre.

På webbsidan **Sektorn i siffror** på www.skl.se finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter.

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som kommer ut med två utgåvor per år. I serien behandlar vi det ekonomiska nuläget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2020.

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 08-452 75 50.

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

ISBN 978-91-7585-089-4

ISSN 1653-0853