

# Ekonomirapporten, oktober 2016

- OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI





# Ekonomirapporten, oktober 2016

- OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI

### **Redaktörer**

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 (samhällsekonomi)

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

Anders Folkesson tfn 08-452 73 37 (kommunstruktur)

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 (koncernresultat och investeringar i kommuner)

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

Bo Legerius tfn 08-452 77 34 (skatteunderlag, kollektivtrafik)

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

Måns Norberg tfn 08-452 77 99 (ersättningsystem för ensamkommande barn)

Gunilla Olofsson tfn 08-452 77 66 (ersättningsystem för ensamkommande barn)

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

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (bostadspolitik)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

Signild Östgren tfn 08-452 77 45 (ersättningsystem för ensamkommande barn)

### **Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

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

[www.skl.se](http://www.skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, oktober 2016

*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 978-91-7585-086-3

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 23 september. De sträcker sig fram till år 2020.

Fram till år 2020 väntas antalet invånare i Sverige öka med 650 000, som en följd av den stora invandringen och ett ökat barnafödande. I höstens rapport ger vi en bild av omfattningen av de utmaningar kommuner och landsting står inför när det gäller att anpassa sina verksamheter. Våra kalkyler visar hur den ekonomiska situationen blir allt mer ansträngd då skatteunderlaget inte väntas öka i motsvarande omfattning.

På vår webbplats [skl.se](http://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. Ett särskilt tack till alla er som tog er tid att svara på höstens enkäter.

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

Stockholm i oktober 2016

*Annika Wallenskog*

Sektionen för ekonomisk analys

## Innehåll

---

5	<b>Sammanfattning</b>
11	<b>Samhällsekonomi</b>
11	Från finanskris till konjunkturell balans
18	Svensk ekonomi åren 2018–2020
25	<b>Kommunernas ekonomi</b>
25	Starkt resultat 2015
28	Investeringarna står och stampar...
29	...och låneskulden ökar
30	Kommunernas ekonomi de närmaste åren
36	Prognos 2016–2017 och kalkyl 2018–2020
40	Finansieringsutmaningen kräver effektiviseringar
43	<b>Landstingens ekonomi</b>
43	Historiskt svagt resultat i landstingen 2015
44	Skattehöjningar förstärker intäkterna
46	Kostnadsutvecklingen är fortsatt hög
56	Landstingens ekonomi de närmaste åren
59	Sammanfattning och effektiviseringsstrategier
62	Flyktinginvandringens inverkan på landstingens ekonomi – en fördjupning
67	<b>Fullfonderingsmodell – större krav på ekonomistyrningen</b>
67	Blandmodell i kommunernas pensionsredovisning idag
68	Redovisningsutredningen föreslår fullfondering
68	Förändrad modell konsekvenser – ekonomiska styrningen
71	Behov av översyn av reglerna kring god ekonomisk hushållning och balanskrav
73	<b>Bostadspolitik</b>
73	Byggandet ökar men från låga nivåer
79	<b>Appendix</b>

# Sammanfattning

Kommunsektorn står inför stora verksamhetsmässiga och ekonomiska utmaningar. Utvecklingen går nu in i ett skede som innebär att kostnaderna för demografin ökar snabbare än intäkterna. Detta kräver ett nytt synsätt på kommunal välfärd och en rad åtgärder från stat, kommuner och landsting.

## Den förväntade demografiska dramatiken kommer tidigare

Den framtida kraftiga ökningen av det demografiska trycket har tidigare förväntats komma efter 2020, och framförallt till följd av många fler äldre, vilket främst skulle påverka äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Den demografiska dramatiken har dock tidigare lagts, genom den starkt ökande befolkningen. Det har främst med den historiskt stora flyktinginvandringen att göra, men är också en följd av ett ökat barnafödande. Antalet födda har ökat stadigt sedan bottenåret 1999 och väntas om några år överstiga rekordåret 1990. Antal barn och elever i förskola, grundskola och gymnasieskola väntas öka med cirka 230 000 fram till 2020, till 2,2 miljoner. Därtill kommer ökningen av 0–1-åringar, vilka främst påverkar sjuk- och barnvården.

Den kraftiga befolkningsökningen fram till 2020, totalt cirka 650 000, påverkar förutom skolan en rad andra verksamheter; hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, socialtjänst, bostadsförsörjning, räddningstjänst, kulturverksamhet och tekniska verksamheter. En bit in på 2020-talet förvärras läget ytterligare då ökningen av antal äldre skjuter fart.

Sedan vårens ekonomirapport har Migrationsverket reviderat ner sin prognos över antalet asylsökande. Det medför en viss nedrevidering av förväntade kostnadsökningar för kommunsektorn. Den samlade bilden av ett kraftigt ökat demografiskt tryck på kostnaderna kvarstår dock.

## Samhällsekonomin väntas återgå till ett normalläge

Den förhållandevis höga tillväxten i den svenska ekonomin, med en snabb ökning av antalet arbetade timmar, har gett bra skjuts åt skatteunderlaget i reala termer de senaste åren. Den utvecklingen fortsätter ytterligare en tid, men dämpas redan under nästa år när konjunkturen går in i en lugnare fas med mindre sysselsättningsökning. I år och nästa år förstärks skatteunderlaget dessutom av extra höjningar av pensionsinkomsterna.

Tecknen på att vi befinner oss i en högkonjunktur blir allt tydligare. Ett växande problem i den svenska ekonomin är en tilltagande arbetskraftsbrist. Detta påverkar den kommunala ekonomin negativt, framförallt genom att personalkostnaderna ökar och att det råder brist på personal inom vissa yrken. En konsekvens är ökande kostnader för hyrpersonal i kommuner och framförallt i landsting.

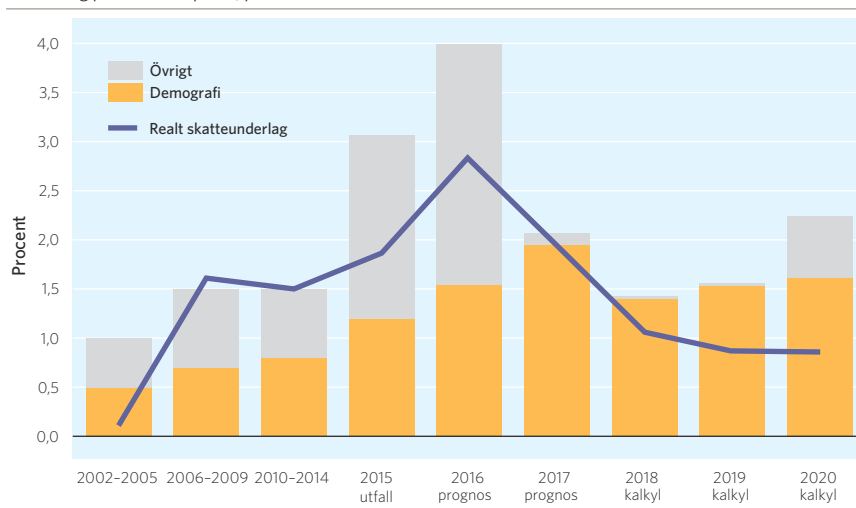
Bortom 2017 blir skatteunderlagets reala tillväxt lägre. Det är främst en konsekvens av att sysselsättningsutvecklingen försvagas när konjunkturen viker ner mot normalläge. Effekten blir då att de demografiskt betingade kostnaderna för kommunernas och landstingens verksamhet växer snabbare än skatteunderlaget från och med 2017.

### Demografins kostnader ökar snabbare än skatteunderlaget

Diagram 1 illustrerar kommunsektorns dilemma de kommande åren. Kostnaderna väntas öka snabbare på grund av den demografiska utvecklingen än vad skatteunderlaget gör. Detta står i tydlig kontrast mot utvecklingen perioden 2006–2016. De demografiskt betingade kostnaderna ökar cirka 1 procentenhet snabbare än i början av 2000-talet, vilket motsvarar cirka 10 miljarder kronor.

Diagram 1 • Utveckling av kostnader och skatteunderlag

Förändring per år i fasta priser, procent



Skatteunderlaget ökar långsammare än de demografiska kostnaderna framöver.

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

Förutom kostnadsökningar som beror på befolkningsförändringar ökar kostnaderna även av andra skäl, såsom höjd ambitionsnivå på såväl nationell som lokal nivå, omställningskostnader, engångshändelser, pensioner etc (se Övrigt i diagrammet). Åren 2015–2016 utmärks dessa övriga kostnadsökningar av kostnader för asylsökande, vilka emellertid kompenseras av staten som har kostnadsansvaret för asylmottagande. För asylsökanden som beviljats uppehållstillstånd, och som därefter räknas in i befolkningsstatistiken övergår kostnadsansvaret till kommunerna och landstingen, vilket ska återspeglas i den ökade demografiska komponenten. Det är dock svårt att veta om den fångar upp alla kostnadseffekter av det ökade antalet nyanlända. I en särskild studie redovisar vi en analys av kostnader för flyktinginvandrare i vården, för att öka kunskaperna inom detta område.

En aktuell utmaning för kommunerna är att uppfylla kraven som följer av den så kallade bosättningslagen. Enligt denna har kommunerna skyldighet att ordna bostäder åt ett visst antal nyanlända varje år. Antalet som under 2016 och 2017 kommer att bosätta sig enligt bosättningslagen förväntas vara stort.



De ekonomiska konsekvenserna är svåra att uppskatta. Förutom direkta kostnader för investeringar finns även risk för långsiktiga konsekvenser av ökad belåning, ökat risktagande och eventuella effekter på kommunernas ekonomiska bistånd. Flera kommuner har signalerat att de inte har möjlighet att klara uppdraget.

En annan utmaning är de behov av utbildning och andra insatser som många nyanlända har för att kunna komma i sysselsättning, och som krävs för att komplettera Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Ju lägre sysselsättningen är bland de nyanlända, desto högre riskerar kommunernas kostnader för försörjningsstöd bli.

Kostnadsökningar utöver de som följer av demografin har varit framträdande i landstingen. När det gäller hälso- och sjukvården ökar för närvarande kostnaderna kraftigt inom i stort sett alla verksamhetsgrenar, vilket till stor del förklaras av ökade behandlingsmöjligheter och ökade kostnader för personal, bland annat inhyrd personal. Kostnaderna för inhyrda uppgick till 4 miljarder 2015, en ökning med drygt 60 procent sedan 2011.

Nettokostnaderna inom kollektivtrafiken har ökat med 60 procent i fasta priser sedan 2006 medan antalet resor har ökat med cirka 25 procent under samma period. Bakom detta ligger bland annat ambitiösa trafik-, miljö- och klimatmässiga målsättningar på såväl nationell som regional nivå.

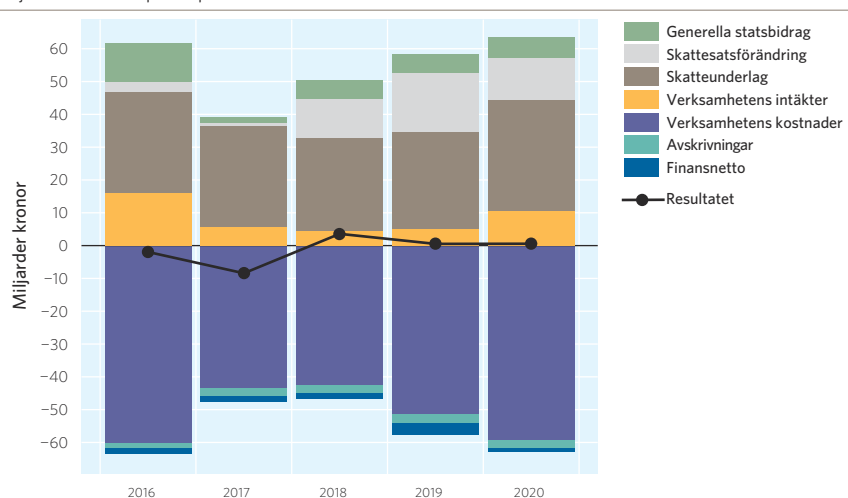
Även pensionskostnaderna ökar i allt snabbare takt, framförallt i landstingen. Bidragande orsaker är högre löne- och prisuppräknningar. Totalt väntas pensionskostnaderna i hela kommunsektorn öka från 50 miljarder kronor i år, varav 17 miljarder kronor utgörs av tidigare intjänade pensioner, till 65 miljarder kronor år 2020.

### Risk för stora skattehöjningar

De senaste tio åren har kommunernas sammanlagda resultat i genomsnitt uppgått till 2,8 procent av skatter och generella statsbidrag. Kommunerna har alltså med god marginal klarat de 2 procent som kan betraktas som en tumregel för god ekonomisk hushållning. År 2015 uppgick det samlade resultatet till 15 miljarder kronor och var således inget undantag. Även 2016 förväntas ett starkt resultat.

Landstingens samlade resultat har varit betydligt svagare, i genomsnitt 0,9 procent de senaste tio åren. År 2015 uppgick det sammanlagda resultatet till

Diagram 2 • Förändring av kommunsektorns resultat  
Miljarder kronor i löpande priser



Diagrammet visar den årliga förändringen av resultaträkningens olika poster för hela kommunsektorn.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

0,7 miljarder kronor, vilket är 0,3 procent av skatter och bidrag, och det väntas inte förbättras nämnvärt i år.

Diagram 2 visar utvecklingen framåt av kommunsektorns resultat enligt vår kalkyl samt hur olika komponenter i resultaträkningen bidrar. Beräkningen utgår från en framskrivning av demografiskt betingade kostnader plus ett trendmässigt påslag för övriga faktorer samt ökade löner och priser. Kostnaderna väntas således öka årligen med mellan cirka 40 och 60 miljarder kronor i löpande priser.

Därtill kommer ökade avskrivningar och försämrat finansnetto på tillsammans cirka 4 miljarder kronor per år, främst till följd av ökade investeringar.

En del av kommunsektorns kostnader täcks av verksamhetsintäkter, som bland annat består av olika avgifter och riktade statsbidrag. Riktade bidrag för asylmottagandet står för en stor del av ökningen 2016.

Men den viktigaste inkomstkällan är skatteintäkter. Den underliggande ökningen av skatteunderlaget räcker emellertid inte för att behålla resultatet på en någorlunda oförändrad nivå. För att få kalkylen att gå ihop krävs både resurstillskott och andra åtgärder.

De generella statsbidragen antas i kalkylen öka med 2 procent realt per år 2018–2020. Tillsammans med ökningen på 10 miljarder kronor 2016 skulle nivån på de generella statsbidragen därmed vara 28 miljarder kronor högre 2020. Därutöver krävs enligt våra kalkyler resultatförbättrande åtgärder på 47 miljarder kronor, vilket motsvarar skattehöjningar på 2,10 skattekrönor utöver höjningen 2016 med 12 öre. Något som skulle få konsekvenser på hushållens reala inkomster. Det är dock inte troligt med skattehöjningar i den storleksordningen. Det handlar snarare om en kombination av olika åtgärder där effektiviseringar är en viktig komponent.

### Nya synsätt är nödvändiga

Det står klart att kommunsektorn står inför stora verksamhetsmässiga och ekonomiska utmaningar. Kostnadsökningarna kommer att tillta, samtidigt som intäkterna ökar långsammare. I bästa fall kan detta scenario skjutas fram något eller några år på grund av tillfälliga faktorer, men alla kalkyler pekar mot en utveckling i en riktning som innebär svåra finansieringsproblem för kommuner och landsting. Det är därför nödvändigt att redan nu ha ett starkt fokus på åtgärder som kan bromsa kostnadsutvecklingen. Det finns ingen enskild lösning utan det kommer krävas en rad åtgärder under lång tid.

En ökad skattekraft genom att fler kommer i arbete är utan tvekan den viktigaste grundförutsättningen för att bättre kunna finansiera välfärdstjänsterna. Då är det viktigt att integrationen förbättras avsevärt, att utbildningen förbättras och även att välfärden i övrigt fungerar bra.

Det krävs också avsevärda effektiviseringar inom de kommunala verksamheterna, främst genom införande av ny teknik och nya lösningar när det gäller välfärdstjänster. När det gäller sjukvården är det långsiktigt mest strategiskt att förebygga kroniska sjukdomar och att bromsa försämring av nedsatt hälsotillstånd. Landstingen måste arbeta med prevention för att minska förekomsten av kroniska sjukdomar. Potentialen är stor då många är möjliga att förebygga.

Inom skolan finns med teknikens hjälp en stor potential till individanpassat lärande.

Digitalisering är en av vår tids tekniska genombrott med en betydande potential för att effektivisera all informationshantering, såväl internt inom kommuner och landsting som gentemot brukarna. Därtill kommer annan teknik, såsom automatisering, robotisering, artificiell intelligens, röststyr-

ning, språköversättning i realtid etc. Med rätt samarbete finns här en potential för Sverige att bli ett föregångsland när det gäller välfärdsproduktion. Den förbättrade tillgången till data om kvalitet och effektivitet på många områden och utvecklingen av nya jämförelsemetoder behöver få ett större genomslag i arbetet med att effektivisera olika verksamheter.

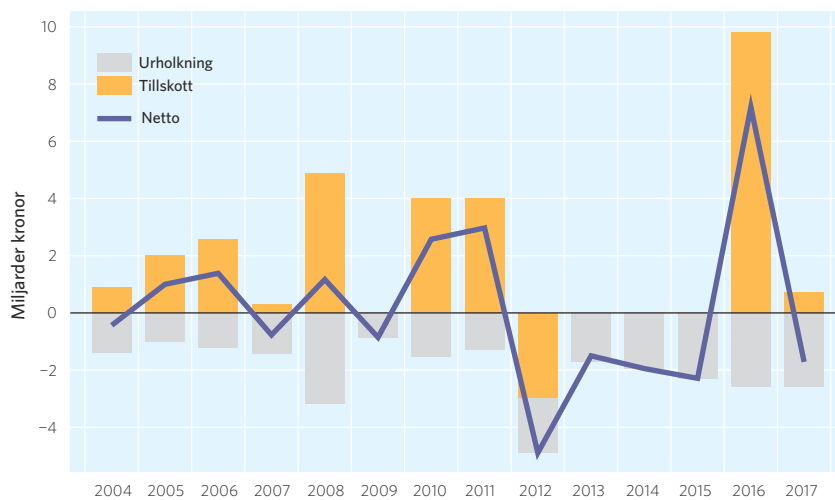
### *Det krävs en samsyn mellan staten och kommunsektorn när det gäller verksamhetsutveckling och ambitionsnivå*

Man kan fråga sig om dagens ordning med en stor mängd riktade statsbidrag är ändamålsenlig. De satsningar som är förknippade med statsbidragen är ofta initialt underfinansierade och efterhand kostnadsdrivande samtidigt som resultaten av satsningarna i många fall är tveksamma. De satsningar som görs bör vara selektiva, framåtsyftande, genomtänkta och förankrade.

### *Det krävs en mer ändamålsenlig finansiering av kommunal verksamhet*

Statsbidragen utgör en stor andel av kommunsektorns intäkter. Diagram 3 visar hur de generella statsbidragen förändrats realt, uppdelat på tillskott/neddragning och urholkning respektive år sedan 2004. De generella statsbidragen behöver höjas med drygt 2–3 miljarder kronor varje år framöver för att vara realt sett oförändrade. Dessutom skulle de behöva förändras i takt med den demografiska utvecklingen för att det ska vara möjligt att upprätthålla en oförändrad ambitionsnivå.

Diagram 3 • Generella statsbidrag till kommunsektorn  
Miljarder kronor i löpande priser



Värdet av de generella statsbidragen urholkas varje år om de inte räknas upp i takt med ökade löner och priser. De tillskott som tillförts sektorn är marginellt större än urholkningen sett över hela perioden.

Källa: Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2004–2011 fick kommunsektorn i huvudsak reala tillskott, mycket tack vare konjunkturstödet 2010, medan det generella statsbidraget åren 2012–2015 drogs ned och urholkades realt. Tillskottet 2016 är välkommet och har återställt de senaste årens neddragningar, men inte mer än så. Om hänsyn även tas till befolkningsförändringar så kan man snarare notera en minskning.

Som också framgår av diagrammet kommer tillskotten sporadiskt, vilket försvårar möjligheterna till en långsiktig planering i kommunsektorn.

Överskottsmalet för den offentliga sektorns finansiella sparande kommer sannolikt att sänkas (sju av åtta riksdagspartier är eniga om att sänka målnivån) från 1 till 1/3 procent över en konjunkturcykel. En ursprunglig tanke

med målet var att spara i goda tider och sedan använda överskottet när den demografiska situationen ser värre ut, vilket den kommer att göra framöver. Det talar för att det kommer att vara läge för statliga resurstillskott till kommunsektorn. Alternativet är besparingar och kommunala skattehöjningar.

Det finns dock nackdelar med ett ökat statsbidragsberoende som berörts ovan. Ett alternativ kan vara att föra över någon skattebas som växer naturligt till kommunsektorn.

### **Ändrad redovisning av pensioner får ekonomiska effekter**

I våras presenterade en utredning ett förslag om att dagens blandade redovisningsmodell för pensionskostnader ska ersättas av fullfondsredovisning. I kapitlet »Fullfonderingsmodell – större krav på ekonomistyrningen« beskriver vi vilka effekter en sådan förändring skulle medföra. En omedelbar och tydlig effekt är att volatiliteten skulle öka i de ekonomiska resultaten, vilket skulle försvåra den ekonomiska planeringen och riskera att flytta fokus från mer angelägna frågor. En annan effekt är att resultaten skenbart skulle förbättras trots oförändrade inkomster och utgifter. Detta riskerar leda till en finansiell urholkning på sikt för många kommuner och landsting, särskilt de som redan idag är ekonomiskt utsatta. En slutsats av detta är att nya finansiella mål skulle behöva tas fram om förslaget genomförs. Bland annat skulle det vara nödvändigt att öka resultaten till en nivå som är mer långsiktigt hållbar.

### **Kommunernas bostadsförsörjningsansvar – en utmaning**

I kapitlet »Bostadspolitik« beskriver vi utvecklingen på bostadsmarknaden och belyser några aktuella kommunalekonomiska frågor i sammanhanget.

Bostadsbristen har länge varit en dominerande fråga i den politiska debatten, inte minst uppmärksammas bristen för de som inte är etablerade på bostadsmarknaden, såsom ungdomar och nyanlända. Speciellt gäller detta för kommuner i de delar av landet som har en växande befolkning. De allra flesta kommuner äger en allmännyttig bostadsverksamhet som verkar på marknadsmässiga villkor och som används för att förbättra bostadsförsörjningen.

Enligt en ny enkät framkommer det att kommunerna anser att de nuvarande redovisningsreglerna innehåller oklarheter när det gäller principerna för upp- och nedskrivningar av värdet på bostadsfastigheter. Nuvarande tillämpning av reglerna ger incitament för försäljning av fastigheter som ett sätt att möta behovet av nybyggnad.

Vi beskriver också utformningen av reglerna för byggbonusen, vilka inte bedöms ge något extra incitament för ökat bostadsbyggande.

# Samhällsekonomi

Den svenska ekonomin har i år nått konjunkturrell balans och konjunkturen fortsätter stärkas in i nästa år. Det innebär ökningstal för BNP, sysselsättning och skatteunderlag som är starkare än normalt. På längre sikt ser det inte lika ljus ut. Kostnaderna för kommunernas och landstingens verksamhet växer från och med 2017 snabbare än skatteunderlaget. I vår kalkyl för 2018-2020 håller vi den kommunala sektorns resultat på 1 procent av skatter och bidrag genom att låta kommunalskatten stiga i betydande grad. För hushållens del blir resultatet vikande reala inkomster per invånare. Statens finansiella sparande fortsätter samtidigt att förbättras och 2020 beräknas den offentliga sektorns samlade finansiella sparande motsvara 1 procent av BNP. Det ger ett visst utrymme för överföringar från staten till kommunsektorn.

## Från finanskris till konjunkturrell balans

Den svenska ekonomin har under de senaste två åren utvecklats väl, med en snabbt stigande produktion och sysselsättning parallellt med en vikande arbetslöshet. Den svenska ekonomin har därmed återhämtat det fall i resursutnyttjandet som skedde i samband med finanskrisens utbrott hösten 2008. Konjunkturläget idag kan beskrivas vara i konjunkturrell balans.

Den sammantagna utvecklingen under denna åtta år långa lågkonjunktur skiljer sig på flera sätt från tidigare perioder av lågt resursutnyttjande. Tillväxten i omvärlden har varit osedvanligt svag, vilket inneburit att också utvecklingen av svensk export har varit dämpad. Inhemsk efterfrågan har därmed kommit att spela en större roll för återhämtningen än vad som vanligtvis brukar vara fallet. En annan skillnad mot tidigare lågkonjunkturer är produktivitetens svaga utveckling. Tillväxten i svensk ekonomi har under de senaste åren i högre grad än tidigare baserats på en ökad sysselsättning. Trots svag produktivitetstillväxt har inflationen varit låg. Sjunkande räntor och en svagare utveckling av råvaru- och energipriser är två orsaker till detta, men

också lönerna har utvecklats svagare än normalt. Svag löneutveckling men samtidigt svag prisutveckling har inneburit att reallönerna utvecklats ungefär som tidigare. Och detta alltså trots en betydligt svagare produktivitet utveckling. Den svaga utvecklingen av produktiviteten är Sverige inte ensamt om. Även i andra länder har produktivitetens utveckling försvagats, vilket inneburit att BNP överlag har utvecklats väsentligt långsammare än tidigare.

I tabell 1 redovisas utvecklingen av efterfrågan, import och BNP mellan 2000 och 2008 samt motsvarande utveckling mellan 2008 och 2016. I tabellen framgår att samtidigt som exporten utvecklats väsentligt långsammare under den senare perioden har inhemsk efterfrågan (det vill säga summan av hushållens konsumtionsutgifter, offentlig konsumtion och investeringar) utvecklats i ungefär samma takt som tidigare. I tabellen kan också utläsas att BNP har utvecklats betydligt svagare under den senare perioden. Det skiljer nästan en hel procentenhet.

Tabell 1 ▪ Efterfrågan, import och BNP

Genomsnittlig årlig procentuell förändring

	2000-2008	2008-2016
Export	4,8	2,0
Inhemsk efterfrågan	2,2	2,0
Summa efterfrågan	2,9	2,0
Import	4,2	2,6
BNP*	2,6	1,7

\*Kalenderkorrigerad utveckling.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillväxten i efterfrågan mellan 2008 och 2016 kan till relativt liten del återföras på växande export.

I ett mer långsiktigt perspektiv är det inte i första hand efterfrågan utan istället tillgången på arbetskraft och hur produktiviteten utvecklas som avgör BNP:s utveckling. I tabell 2 framgår att BNP:s relativt svaga utveckling under de senaste åtta åren kan återföras på en mycket svag utveckling av produktiviteten, det vill säga produktionen per arbetad timme. Däremot har sysselsättningen, här definierad som antalet arbetade timmar, ökat relativt snabbt.<sup>1</sup>

Tabell 2 ▪ Sysselsättning, produktivitet och BNP

Genomsnittlig årlig procentuell förändring, kalenderkorrigerad utveckling

	2000-2008	2008-2016
Arbetade timmar	0,5	0,9
Produktivitet	2,0	0,8
BNP	2,6	1,7

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Under de senaste åtta åren har produktiviteten utvecklats mycket svagt.

Mellan 2008 och 2016 ökade konsumentprisindex (KPI) med endast 0,6 procent i genomsnitt per år. Den ytterligt svaga utvecklingen förklaras till stor del av sjunkande räntor. Konsumentpriserna beräknade med fast bostadsränta (KPIF) har ökat med det dubbla eller med 1,2 procent i genomsnitt per år. Också det är en väsentligt svagare ökningstakt än under föregående lågkonjunktur då KPIF steg med i genomsnitt 1,9 procent per år. Men mellan 2000 och 2008 bestod prisökningarna till betydande del av höjda energipriser. Om energipriserna exkluderas framstår skillnaderna i inflation mellan de två perioderna betydligt mindre.

1. Befolkningen i åldern 20-64 år ökade med i genomsnitt 0,5 procent per år mellan 2000 och 2008 och med i genomsnitt 0,6 procent per år mellan 2008 och 2016.

Tabell 3 • Priser och löner

Genomsnittlig årlig procentuell förändring

	2000-2008	2008-2016
KPI	1,8	0,6
KPIF	1,9	1,2
KPIF exkl. energi	1,5	1,3
Timlön*	3,6	2,7

\*Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

De senaste årens relativt svaga KPI-utveckling kan till stor del återföras på sänkta räntor och sänkta energipriser, samt en förhållandevis svag löneutveckling.

## Svag internationell tillväxt ger svag svensk export

Den svenska exportens förhållandevis svaga utveckling mellan 2008–2016 beror i huvudsak på en relativt svag ekonomisk utveckling i vår omvärld. I de länder med störst betydelse som mottagare av svensk export växte BNP i genomsnitt med endast 1,1 procent årligen mellan 2008 och 2016, vilket kan jämföras med genomsnittlig årlig tillväxt på 2,4 procent mellan 2000 och 2008. Utvecklingen under den senaste åttaårsperioden tyngs av att flera euroländer ännu inte återhämtat sig efter finanskrisen och således inte nått konjunkturell balans, men den svaga utvecklingen sammanhänger också med mer nytillkomna problem som att lägre oljepriser och handelssanktionerna mot Ryssland negativt påverkat utvecklingen på viktiga svenska exportmarknader som till exempel Norge och Finland.

BNP på de främsta svenska exportmarknaderna ökade sammantaget med endast 1,8 procent respektive med 1,7 procent 2014 och 2015. Även i år beräknas tillväxten stanna vid 1,7 procent. Det är en utveckling som är väsentligt svagare än historiskt och anmärkningsvärd mot bakgrund av att konjunkturer förstärks och arbetslösheten i flera länder går ned.

Utvecklingen i omvärlden beräknas inte bli mycket bättre nästa år. I vissa betydelsefulla avnämländer för svensk export som till exempel i EU beräk-

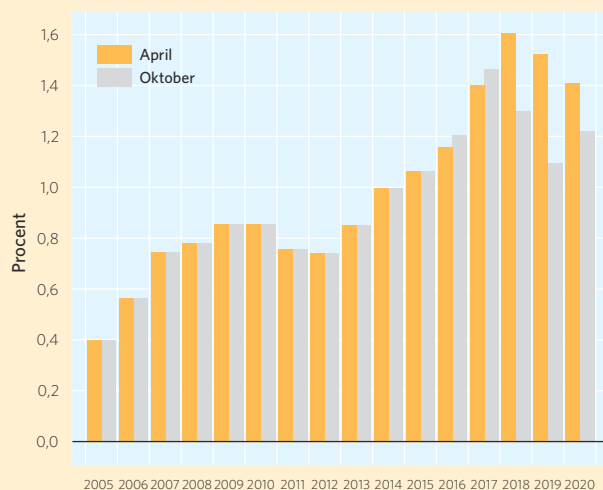
## Befolkningsprognosen och kommunsektorns problem

SKL:s bedömningar i april månads ekonomirapport baserades på SCB:s befolkningsprognos från samma månad och på den prognos om asylmottagandet som Migrationsverket gjorde i februari månad tidigare samma år. Därefter har bedömningen av asylmottagandet och inte minst bedömningen av antalet ensamkommande flyktingbarn väsentligt justerats ned. Migrationsverket räknar nu (i sitt huvudalternativ) med 34 500 asylsökande för i år mot 100 000 i prognosen från februari. Prognosen för antalet ensamkommande flyktingbarn har justerats ned från 18 000 till 3 000. Även för kommande år har prognoserna för antalet asylsökande och ensamkommande flyktingbarn justerats ned.

Färre asylsökande och färre ensamkommande flyktingbarn innebär att vår prognos för storleken på offentlig konsumtion har skruvats ned. Statens finanser blir av detta skäl väsentligt bättre än vad vi räknade med i april. För kommunsektorns del är bilden inte lika tydlig. Trots färre asylsökande och inte lika stora ökning- ar av befolkningen har kommuner och landsting även i denna rapport uppenbara problem att få sina ekonomier att gå ihop åren bortom 2017. Förklaringen kan sökas i ett svagare skatteunderlag. Att det framtida skatteunderlaget i denna rapport är svagare än vad vi räknade med i april beror inte på en lägre sysselsättning. Förklaringen är istället en betydande nedrevidering av timlöner- na och väsentligt svagare utveckling av statens överföringar till

Diagram 4 • Befolkningen

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

hushållen (inte minst i form av sjukpenning). Så trots färre asylsökande och en inte lika snabbt växande befolkning blir bilden av kommunsektorns förutsättningar inte nämnvärt ljusare denna gång.



Tabell 4 • Internationell BNP-tillväxt

Procentuell förändring i fasta priser, kalenderkorrigerade värden

	2014	2015	2016	2017
USA	2,4	2,6	1,5	2,2
Tyskland	1,6	1,5	1,8	1,4
Storbritannien	3,1	2,2	1,8	0,8
Norden*	1,1	0,8	0,8	1,4
Euroområdet	0,9	1,6	1,7	1,5
Världen**	3,4	3,1	2,9	3,2
Exportvägd BNP***	1,8	1,7	1,7	1,8

Tillväxten i omvärlden blir fortsatt svag.

\*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.

nas ökningen i BNP bli svagare nästa år. Men detta motverkas av en väsentlig försvagning i Storbritannien. Även i delar av Kontinentaleuropa, som till exempel Tyskland beräknas tillväxten i BNP bli svagare nästa år.

Den fortsatt svaga utvecklingen internationellt innebär att det inte blir någon större fart på svensk export. I år beräknas exporten (i kalenderkorrigerade termer) öka med 3,2 procent och nästa år med 3,5 procent. Det är ökning- ar som ligger en bra bit under historiska genomsnitt, trots att den svenska kronan under de senaste åren försvagats med omkring 10 procent, vilket borde verkat stimulerande för svensk export.

Tabell 5 • Svenska räntor och kronkurser

Procent, årsmedeltal

	2014	2015	2016	2017
Reporänta*	0,00	-0,35	-0,50	0,00
3-månaders statskuldväxlar	0,4	-0,3	-0,6	-0,4
10-åriga statsobligationer	1,7	0,7	0,5	0,8
Växelkurs, kr/euro	9,10	9,36	9,39	9,25
Växelkurs, kr/dollar	6,86	8,43	8,41	8,50

Penningpolitiken förblir starkt expansiv.

\*Vid årets slut.

Källa: Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Flera centralbanker har signalerat en lättare penningpolitik efter den brittiska folkomröstningen, vilket har bidragit till sjunkande obligationsräntor. I flera länder, däribland Sverige, har räntan på femåriga statsobligationer i år antagit negativa värden. Under sommaren nådde femårsräntan under -0,5 procent. Även räntan på tioåriga statsobligationer har nått historiska botten- nivåer. Under stora delar av augusti låg den svenska tioårsräntan under 0,1 procent. Vår bedömning är att räntorna nått sin lägsta punkt. Framöver beräknas räntorna stiga. En fortsatt relativt svag tillväxt internationellt tillsammans med fortsatt osäkerhet kring följderna kring Brexit gör dock att ut-vecklingen mot mer normala räntenivåer går långsamt och kommer att ta flera år i anspråk.

En fortsatt betydande försiktighet från Riksbankens sida gör att kronan hålls fortsatt svag. Två höjningar av reporäntan under slutet av nästa år gör att kronan stärks, framförallt mot euron.



## Inhemsk efterfrågan stärker konjunkturen

Det är mycket tack vare utvecklingen av inhemsk efterfrågan som svensk ekonomi har tagit sig upp ur den lågkonjunktur som följde på finanskrisen. Särskilt under de två senaste åren har inhemsk efterfrågan ökat mycket snabbt (2,9 respektive 4,0 procent 2014 och 2015). Ökningstalen är en bra bit över historiskt genomsnitt och i år beräknas inhemsk efterfrågan växa ytterligare något snabbare.

Tabell 6 • Inhemsk efterfrågan

Procentuell förändring i fasta priser

	2014	2015	2016	2017
Hushållens konsumtion	2,1	2,7	2,5	2,8
Offentlig konsumtion	1,5	2,5	3,8	1,4
Fasta investeringar	5,5	7,2	7,7	4,8
Lagerförändring*	0,1	0,3	0,0	-0,4
Inhemsk efterfrågan	2,9	4,0	4,1	2,6

\*Lageromslag i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Inhemsk efterfrågan växer ovanligt snabbt.

De senaste årens kraftfulla utveckling av inhemsk efterfrågan sammanhänger till stor del med snabbt växande investeringar. Inte minst byggnadsinvesteringarna och däribland bostadsinvesteringarna har ökat mycket snabbt. I år och nästa år beräknas också kommunsektorns investeringar öka rejält.

Tabell 7 • Fasta bruttoinvesteringar

Procentuell förändring i fasta priser

	2014	2015	2016	2017
Bostäder	15,6	16,1	13,0	5,0
Övrigt Näringsliv	4,1	6,6	6,5	3,2
Kommunala investeringar	7,2	4,1	9,2	13,5
Statliga investeringar	-2,7	-2,2	3,7	8,4
<b>Totalt</b>	<b>5,5</b>	<b>7,2</b>	<b>7,7</b>	<b>4,8</b>
Byggnadsinvesteringar	8,3	9,1	10,8	9,2

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringarna fortsätter öka i snabb takt.

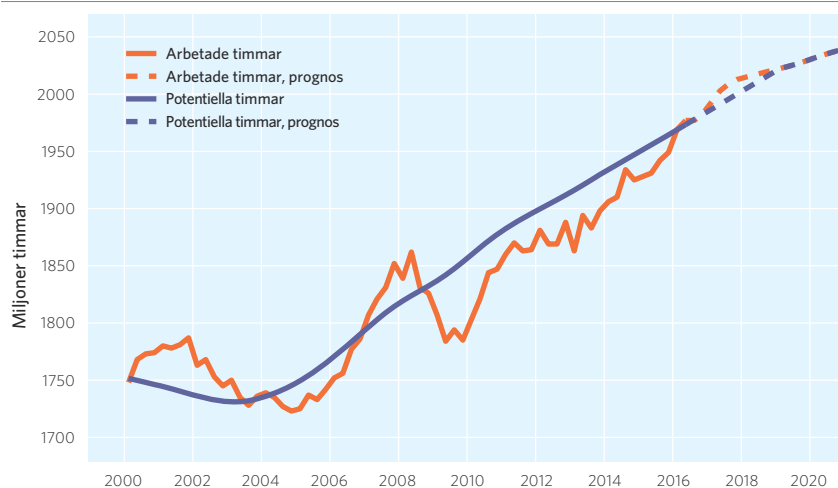
Den inhemska efterfrågan har under senare tid också drivits på av en ytterligt stark utveckling av offentlig konsumtion. Såväl statlig som kommunal konsumtion ökar kraftigt, inte minst i år, till följd av det stora antalet asylsökande.

## Stark efterfrågan på delar av arbetsmarknaden

De senaste årens starka inhemska efterfrågan har också inneburit en stadig uppgång av antalet sysselsatta och arbetade timmar. Uppgången har underlättats av att antalet personer i arbetskraften ökat kraftigt. Nu pekar flera indikatorer på ökad brist på utbildad arbetskraft, särskilt i offentlig sektor. Den stora flyktinginvandringen har förstärkt bristen på arbetskraft inom många av kommunernas och landstingens verksamheter. Mycket talar för att arbetsmarknaden under 2016 gick in en högkonjunktur, det vill säga antalet arbetade timmar översteg den nivå som antas vara långsiktigt förenlig med inflationsmålet på 2 procent (även kallat potentiella timmar), se diagram 5. Efter ett par svaga sommarmånader, med i stort sett oförändrad sysselsättning, räknar vi med att tillväxten i produktionen också innebär att antalet arbetade timmar återigen ökar under resterande 2016 och 2017. Från och med 2019 föl-

Diagram 5 • Arbetade timmar och potentiella timmar

Nivå i miljoner timmar per kvartal



Efter en lång lågkonjunktur har arbetsmarknaden gått in i högkonjunktur 2016.

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

jer timmarna den potentiella nivån, ökningstakten blir därmed betydligt svagare än under konjunkturuppgången.

Det är ett problem att bristsituationen uppstår redan vid relativt hög arbetslöshet. Den har visserligen sjunkit med nästan 2 procentenheter, mot 6 procent av arbetskraften i åldern 20–64 år, men den är mycket ojämnt fördelad. Av diagram 6 framgår att arbetslösheten för inrikes födda män och kvinnor sjunkit med 2,5–3 procentenheter sedan finanskrisen. För utrikes födda har den knappt förändrats alls. Delvis beror skillnaden på att det kommit många flyktinginvandrare de senaste åren, men det är också ett utslag av att lågutbildade, där utrikes födda är överrepresenterade, har svårare att hitta arbete.

### Kraftig sysselsättningsökning i kommunsektorn

Den snabba ökningen av verksamhetsvolymen kommunerna, och till viss del i landstingen, innebär att kommunsektorn kommer att behöva ta i anspråk en stor andel av den totala ökningen av antalet arbetade timmar. I tabell 8 redovisar vi förändringen av antalet arbetade timmar för olika delar av ekonomin samt totalt. I kommunerna och landstingen ingår de tjänster som köps från externa - främst privata - aktörer, på motsvarande sätt har de räknats bort från privata tjänster. Vi har antagit oförändrad andel verksamhet i egen regi från 2015.

Tabell 8 • Arbetade timmar per sektor

Procentuell förändring

	Andel av totala timmarna 2015, %	2015-2020 årlig förändr, %	Andel av total ökning, %
Varuproduktion	17	-1,6	
Byggnadsverksamhet	7	2,1	13
Privata tjänster*	45	1,4	51
Kommuner**	19	1,8	27
Landsting**	6	1,4	7
Övriga	5	0,6	3
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>1,0</b>	<b>100</b>

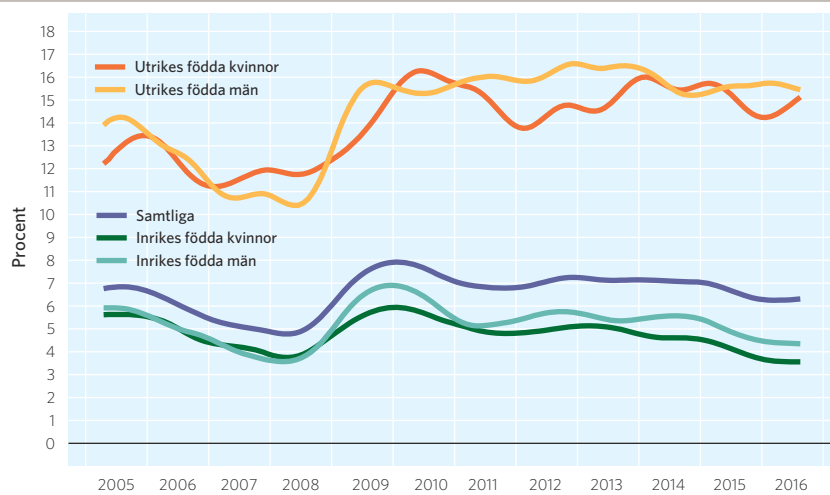
\*Exklusive försäljning av verksamhet till kommuner och landsting.

\*\* Inklusiv köp av verksamhet från privata aktörer.

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

Antalet arbetade timmar i kommunerna ökar, i vår kalkyl, nästan dubbelt så snabbt som totalen. Det är i övrigt bara byggnadsverksamheten som kommer upp i större ökning. Det innebär att cirka en tredjedel av utrymmet för ökade arbetade timmar hamnar i verksamhet finansierad av kommuner och landsting samt hälften i privata tjänster.

Diagram 6 • Arbetslöshet för inrikes respektive utrikes födda i åldern 20–64 år  
Procent av arbetskraften



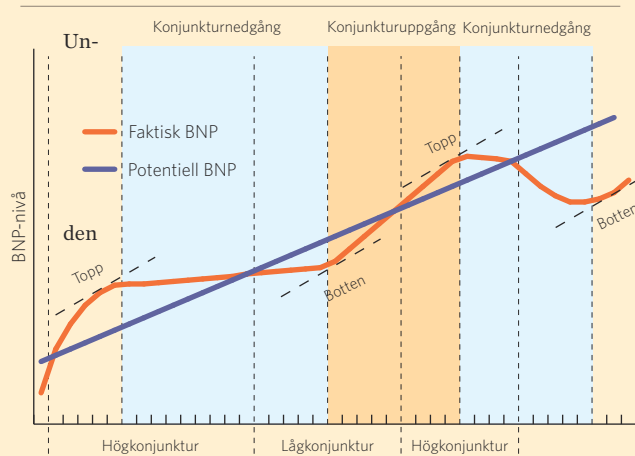
Ingen minskad arbetslöshet för gruppen utrikes födda efter finansskrisens uppgång.

Källa: Statistiska centralbyrån.

### Konjunkturcykeln och framtida tillväxt

Nedanstående diagram ger en stiliserad bild av utvecklingen av BNP och resursutnyttjandet i ekonomin. Den röda linjen visar hur BNP faktiskt utvecklas och den blå linjen visar den nivå på BNP som är förenlig med en stabil inflation, så kallad potentiell BNP. Det är viktigt att understryka att potentiell BNP inte avser vilken BNP som är »fysiskt« möjlig utan i stället den nivå på BNP som innebär att ekonomin är i konjunkturrell balans. I verkligheten är nivån på potentiell BNP inte lätt att fastställa, men vid konjunkturbedömningar och i samband med mer långsiktiga framskrivningar är det en fördel att ha en uppfattning om dess nivå och tillväxttakt.

Diagram 7 • Konjunkturvariationer  
BNP-nivå



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

svenska ekonomin gått från låg- till högkonjunktur. Den röda linjen har med andra ord passerat den blå underifrån. Det finns en hel del som talar för en fortsatt positiv utveckling för svensk ekonomi. Vår bedömning är att högkonjunktoren förstärks ytterligare nästa år, vilket innebär en ekonomisk tillväxt som är fortsatt starkare än normalt. För utvecklingen bortom nästa år finns däremot inte mycket att ta fasta på. Försök till prognoser på längre sikt än ett och ett halvt år brukar som regel vara tämligen meningslösa – rena gissningar fungerar i stort sett lika bra.

Utvecklingen bortom 2017 utgår i våra beräkningar från ett tekniskt antagande som innebär att den svenska ekonomin återgår till konjunkturrell balans och därefter utvecklas i enlighet med historisk trend för sysselsättning och produktivitet, det vill säga i linje med potentiell BNP. Det innebär för åren 2018–2020 en väsentligt svagare tillväxt än vad vi sett prov på under de senaste åren. Att utvecklingen efter 2017 skulle bli så odramatisk som beskrivs i denna rapport är emellertid inte sannolikt. Mer troligt är att utvecklingen i verkligheten blir mer komplex och volatil. Framförallt kan inte uteslutas att den ekonomiska utvecklingen blir svagare än vad vi här har räknat med. Fem år (2016–2020) utan lågkonjunktur eller större konjunkturförsvagning vore unikt i ett historiskt perspektiv. Som regel har högkonjunkturer och tillstånd av konjunkturrell balans varit betydligt kortare än så. Det är de långa lågkonjunkturerna som dominerar bilden av konjunkturutvecklingen. En svagare utveckling av svensk ekonomi än vad vi räknat med innebär en svagare utveckling av skatteunderlaget och därmed ännu större svårigheter för kommuner och landsting att få sina ekonomier att gå ihop.

Det kan bli svårt för kommunsektorn att rekrytera all den personal som skulle behövas, vissa yrkesgrupper är redan nu svåra att få tag på. Det kan komma att innebära att en ökande andel av kostnaderna hamnar på annat än personal.

## Svensk ekonomi åren 2018–2020

Efter en åtta år lång lågkonjunktur har den svenska ekonomin i år nått konjunkturell balans. En fortsatt snabb utveckling av inhemsk efterfrågan gör att konjunkturen förstärks ytterligare och den svenska ekonomin glider in i ett tillstånd av allt knappare resurser med tilltagande pris- och löneinflation som följd.

För åren 2018–2020 har ingen egentlig prognos gjorts. Bedömningen för dessa år utgår i stället från antagandet om att den svenska ekonomin efter en kortare period av högkonjunktur återgår till konjunkturell balans. Det gör att tillväxttalen för BNP åren 2018–2020 blir väsentligt lägre jämfört med åren 2015–2017 då konjunkturläget stadigt förbättrades. Utvecklingen åren 2018–2020 ligger mer i linje med hur BNP har utvecklats historiskt.

Tabell 9 • Försörjningsbalans  
Procentuell förändring i fasta priser

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	4,1	3,4	2,4	2,0	1,8	2,1
Import	5,5	5,3	3,6	3,6	3,3	3,3
Hushållens konsumtion	2,7	2,5	2,8	2,7	2,0	2,0
Offentlig konsumtion	2,5	3,8	1,4	0,9	1,3	2,4
Stat	2,2	4,7	-0,2	0,3	1,0	1,5
Kommuner	2,6	3,5	2,0	1,1	1,4	2,6
Fasta bruttoinvesteringar	7,2	7,7	4,8	3,2	2,4	1,4
Lagerinvesteringar*	0,3	0,0	-0,4	-0,1	0,0	0,1
Export	5,7	3,7	3,0	3,1	3,0	2,9
<b>Summa användning</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>
BNP kalenderkorrigerad	3,9	3,2	2,6	2,1	1,8	1,8

\*Lageromslag i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Efter årets starka uppgång i offentlig konsumtion blir ökningstalen framöver mer dämpade. Uppbromsningen åren 2017–2019 beror till stor del på en nedgång i antalet asylsökande. I förhållande till BNP fortsätter dock den offentliga konsumtionen att växa förhållandevis snabbt och inte minst då den kommunala konsumtionen. Kommunsektorns kostnader växer också snabbare än skatteunderlaget. I vår kalkyl för 2018–2020 håller vi den kommunala sektorns resultat på 1 procent av skatter och bidrag genom att låta kommunalskatten stiga. Vi räknar i kalkylen med att kommunernas och landstingens skatter höjs med drygt 2 kronor åren 2018–2020. Dessa omfattande skattehöjningar tillsammans med en svagare utveckling på arbetsmarknaden gör att tillväxten

Tabell 10 • Hushållens reala disponibla inkomster  
Årlig procentuell förändring

	1980–2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2,0	3,0	2,8	1,1	0,9	0,9
Antal invånare	0,5	1,2	1,5	1,3	1,1	1,2
Inkomst per invånare	1,6	1,8	1,3	-0,2	-0,2	-0,3

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

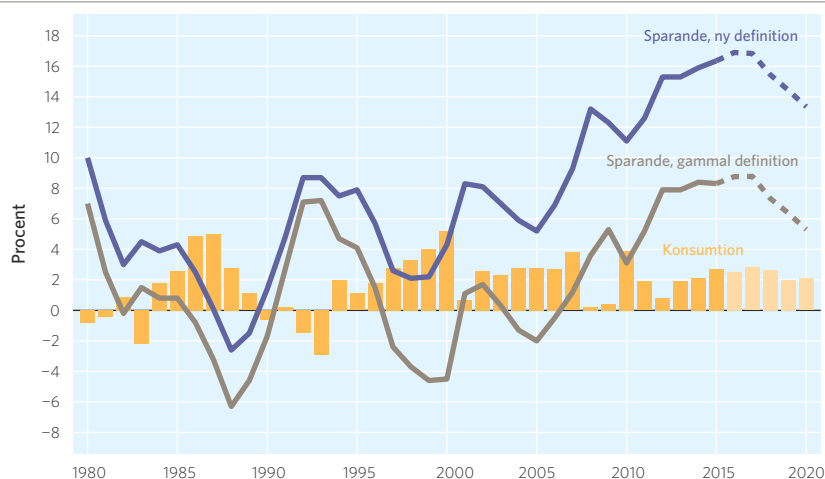
Tillväxttakten i den svenska ekonomin dämpas och blir mer i linje med den historiska utvecklingen efter nästa år.

Kommunernas och landstingens skattehöjningar åren 2018–2020 försvagar hushållens inkomstutveckling påtagligt.

i hushållens inkomster blir starkt begränsad dessa år. I reala termer och räknat per invånare minskar de.

Hushållen har under en följd år haft ett mycket högt sparande. I år beräknas det bli det högsta i modern tid (diagram 8). Samtidigt uttrycker hushållen en betydande misstro beträffande den svenska ekonomin och dess framtida utveckling. Denna misstro kan till viss del förklara varför hushållens konsumtionsutgifter inte ökar mer. På sikt är det dock rimligt att hushållens sparande minskar. Det innebär att hushållens konsumtionsutgifter kan fortsätta växa i en takt av 2–2½ procent trots att inkomstutvecklingen kommer att gröpas ur av allt högre skatter.

Diagram 8 • Hushållens konsumtionsutgifter och sparande  
Procentuell förändring respektive procent



Hushållens sparande når i år rekordnivåer men minskar sedan på sikt.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Stigande pris- och löneökningstakt

Mellan 2008 och 2016 har pris- och löneökningstakten varit väsentligt långsammare än under föregående åttaårsperiod. Trots att den svenska ekonomin nu nått konjunkturell balans är prisökningstakten en bra bit under de två procent som är satt som mål för penningpolitiken.

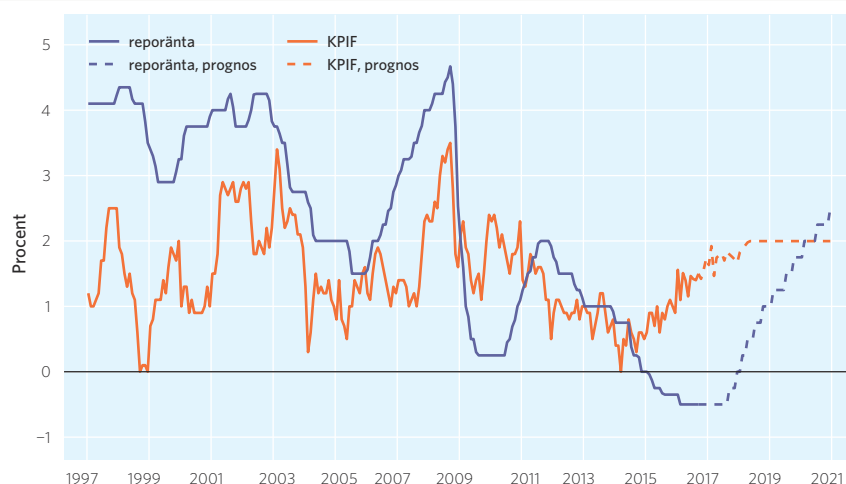
Den genomsnittliga timlönen har ökat med 2,6 procent per år 2009–2015 enligt Konjunkturlönestatistiken. Hittills i år visar statistiken betydligt lägre tal, men det förklaras bland annat av att det tar tid för resultaten från lokala avtal att ge avtryck i siffrorna. Vi räknar med att det definitiva utfallet 2016 hamnar nära genomsnittet för de senaste åren. Därefter antar vi att tilltagande brist på arbetskraft resulterar i successivt högre löneökningar.

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.

Inflationen beräknad med KPIF (det vill säga KPI med fast bostadsränta) har under årets första åtta månader legat på i genomsnitt 1,4 procent. Det är ungefär i linje med genomsnittet för de senaste 20 åren. Däremot är räntorna idag väsentligt lägre än tidigare (diagram 9).

Diagram 9 • Inflation och Riksbankens reporänta

Procentuell förändring respektive procent



Riksbankens börjar höja styrräntan först i samband med att inflationen når upp nära 2 procent.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vår bedömning är att prisökningstakten fortsätter stiga framöver, men att inflationen beräknad med utgångspunkt från KPIF når 2 procent först en bit in på 2018. Därefter förutsätts inflationen beräknad på detta sätt ligga kvar på denna nivå. Utvecklingen av KPI kommer att skilja sig från detta till följd av efterhand allt högre räntor. Inflationen beräknad enligt KPI når 2018 upp i 3 procent och ligger under 2019 och 2020 kvar mellan 2½ och 3 procent.

Tabell 11 • Näringslivets priser och löner

Procentuell förändring

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lön (inkl. sociala avgifter)	4,3	3,2	3,2	3,2	3,4	3,4
Produktivitet*	3,5	1,9	1,6	1,8	1,9	1,8
Enhetsarbetskostnad*	0,8	1,3	1,6	1,3	1,5	1,5
Förädlingsvärdespris*	2,2	1,0	1,6	1,6	1,6	1,5
KPIF-KS	0,6	1,2	1,6	1,9	2,0	2,0
KPIF	0,9	1,4	1,7	2,0	2,0	2,0
KPI	0,0	1,0	1,8	3,0	2,6	2,7

\*Näringslivet exklusive finans- och fastighetsverksamhet.

Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting

Tabell 12 • Nyckeltal arbetsmarknad

Procentuell förändring respektive procent

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Befolkning	0,7	0,8	0,8	1,1	0,7	0,6
Arbetskraft	0,8	0,8	1,3	0,5	0,4	0,4
Sysselsatta	1,4	1,5	1,3	0,7	0,5	0,6
Relativ arbetslöshet**	7,4	6,8	6,7	6,6	6,6	6,4
Arbetade timmar						
för anställda*	1,0	2,0	1,4	0,7	0,4	0,5
Timlön, NR	3,3	2,3	2,9	3,1	3,4	3,4
Lönesumma	4,5	4,9	4,4	3,8	3,8	3,9
Timlön, KL	2,4	2,6	2,8	3,1	3,4	3,4

\*Kalenderkorrigerade värden. \*\*Procent av arbetskraften 15–74 år.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Ett stigande resursutnyttjande innebär att inflationen stiger men det är först om ett par år som den underliggande inflationen når upp till 2 procent.

## Skatteunderlagstillväxten avtar när konjunkturen kulminerat

Den pågående konjunkturuppgångens starka utveckling av arbetade timmar har gett bra skjuts åt skatteunderlaget i reala termer<sup>2</sup> de senaste åren. Den utvecklingen fortsätter ytterligare en tid, men dämpas nästa år när konjunkturen går in i en lugnare fas med mindre sysselsättningsökning. I år och nästa år förstärks skatteunderlaget dessutom av att balanseringsmekanismen för inkomstanknutna pensioner ger extra höjningar av pensionsinkomsterna.

När vi ser bortom 2017 blir ökningstalen för skatteunderlagets reala utveckling lägre. Det är främst en konsekvens av att sysselsättningsutvecklingen försvagas när konjunkturen viker ner mot normalläge.

Tabell 13 • Skatteunderlag och prisutveckling

Procentuell förändring.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Faktiskt skatteunderlag	4,8	5,0	4,5	3,9	3,8	3,9
Regelförändringar	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,3	5,1	4,5	3,9	3,8	3,9
Prisutveckling	2,5	2,8	2,6	2,8	3,0	3,1
Realt skatteunderlag	1,8	2,3	1,9	1,1	0,8	0,8

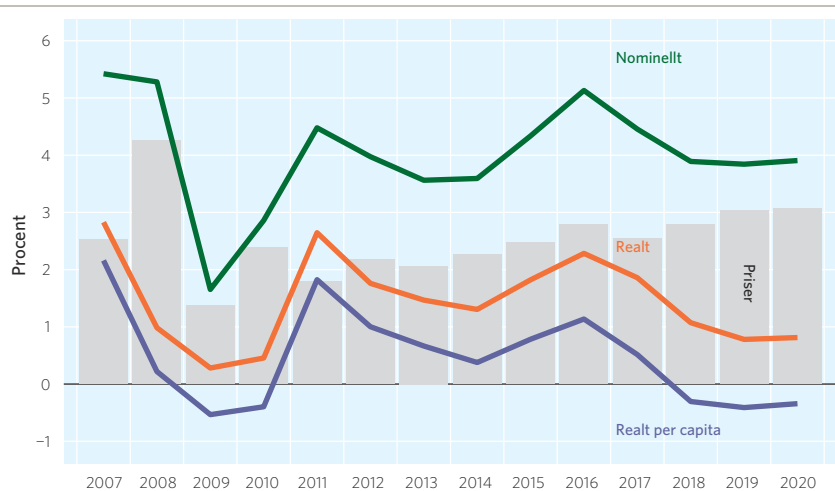
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

När konjunkturtoppen nåtts avtar sysselsättnings- och därmed skatteunderlagstillväxten. Samtidigt stiger priser och löner snabbare, varför skatteunderlagets ökning dämpas mer i reala än i nominella termer.

En faktor som har stor betydelse för skatteunderlagets reala tillväxt är hur stor den procentuella ökningen av genomsnittslönen på arbetsmarknaden (NR-timlönen) är jämfört med den sammanvägda pris- och löneökningen i kommuner och landsting. Det normala är att NR timlönen ökar i lite högre takt än de pris- och löneökningar kommuner och landsting möter och därmed ger ett realt bidrag till skatteunderlaget. År 2015 var detta bidrag ovanligt stort. Från och med 2017 är effekten några tiondels procentenheter per år.

Diagram 10 • Nominell och real skatteunderlagstillväxt samt sammanvägd prisökning på kommunernas och landstingens kostnader

Procentuell förändring



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den snabba befolkningsökningen innebär att skatteunderlaget per invånare realt sett krymper mot slutet av perioden.

## Offentliga finanser

Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättrades markant föregående år och uppvisade, för första gången på 6 år, ett överskott på 8 miljarder kronor, vilket motsvarar 0,2 procent av BNP. Den främsta orsaken var den starka tillväxten i ekonomin, men även inkomstförstärkningar av engångskaraktär. Därtill var de reformer som genomfördes fullt ut finansierade.

2. Efter beaktande av pris- och löneutveckling på kommunernas och landstingens kostnader.

Tabell 14 • Den offentliga sektorns finanser  
Procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	48,9	48,6	48,8	49,4	50,0	50,5
varav skatter o avgifter	44,0	44,1	44,3	44,7	45,2	45,6
Utgifter	48,8	49,2	49,0	49,2	49,3	49,6
Konsumtion	25,9	26,4	26,2	26,1	26,2	26,5
Investeringar	4,3	4,4	4,7	4,8	4,8	4,8
Transfereringar	17,9	17,7	17,3	17,6	17,5	17,4
varav hushållstransfereringar	14,5	14,2	14,1	14,1	14,0	13,9
Ränteutgifter	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9
Finansiellt sparande	0,2	-0,5	-0,2	0,1	0,7	1,0
Staten	0,2	-0,1	0,7	0,9	1,3	1,5
Ålderspensionssystemet	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Kommunsektorn	-0,2	-0,4	-0,8	-0,7	-0,5	-0,5
Bruttoskuld	43,2	41,9	40,5	39,3	37,7	36,0
Finansiell nettoförmögenhet	19,5	18,2	18,1	18,5	19,4	20,6

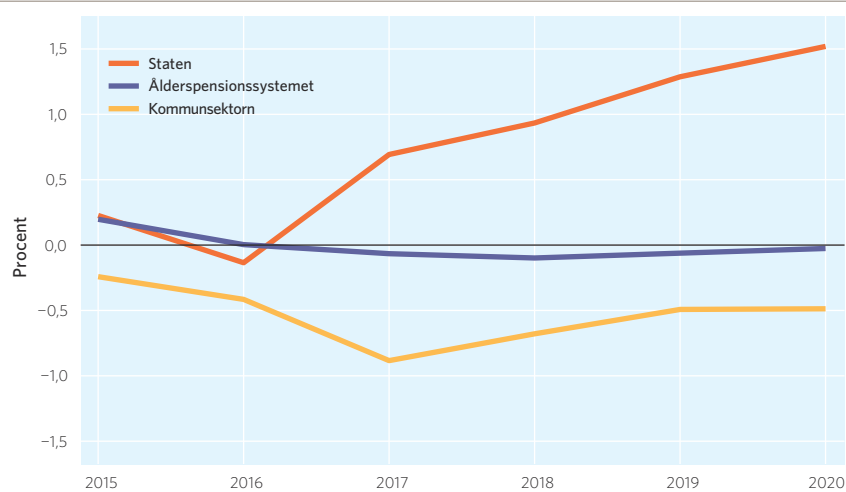
Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras med mer än en procentenhet mellan 2016 och slutet av perioden och blir positivt 2019 och 2020.

I år uppstår åter igen underskott på 0,5 procent av BNP, trots fortsatt god ekonomisk tillväxt och finansierade reformer (tabell 14). Normalt sett minskar utgifterna i relation till BNP i en högkonjunktur, men så sker inte nu. Förklaringen ligger i ökade utgifter som följer av den snabba ökningen av antalet asylsökande som skett de senaste åren. Samtidigt ökar det demografiska trycket då antalet barn och äldre ökar snabbare än den arbetsföra befolkningen. Det medför en ökad kommunal konsumtion i form av ökade utgifter för skola, vård och omsorg. Inkomsterna minskar emellertid också som andel av BNP i år jämfört med föregående år, trots skattehöjningarna. 2015 gjordes en extra inbetalning av bolagsskatt på 15 miljarder kronor samt en återbetalning av premier från AFA Försäkring på cirka 5 miljarder kronor.

Nästa år förväntar vi oss att underskottet minskar till 0,2 procent av BNP. Vi har räknat på de förslag som presenterades i budgetpropositionen för 2017. Det innebär reformer på knappt 24 miljarder kronor, bland annat 10 miljarder kronor i permanent höjda statsbidrag till kommunerna, samt budgetförstärkningar på drygt 6 miljarder kronor. Därutöver ökar skatterna med cirka 3 miljarder kronor 2017 till följd av tidigare beslut om slopandet av ung-

Diagram 11 • Finansiellt sparande i offentlig sektor  
Procent av BNP



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

Förbättringen av det offentliga sparandet sker i staten. I den kommunala sektorn minskar sparandet mellan 2015 och 2020.



domsrabatten för arbetsgivaravgiften och begränsad uppräknings av nedre skiktgränsen för statlig skatt. En tillfällig lägre EU-avgift till följd av en ackumulerad rabatt för Sverige bidrar till att begränsa ökningen av utgifterna.

Beräkningen för åren 2018–2020 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 historisk trend på 0,7 procent per år. Vidare antar vi att statsbidragen ökar med två procent realt från och med 2018 samt att kommunsektorn anpassar sitt skatteuttag så att kommuner och landsting uppnår ett resultat på en procent av skatter och bidrag. Givet den starka befolkningstillväxten i kombination med den allt äldre befolkningen samt de ökade kostnaderna som kommer av flyktingmottagandet så räcker inte skatteunderlagstillväxten till. Det krävs därför besparingar eller skattehöjningar för att kommunsektorn ska nå sitt resultatmål. I våra beräkningar antar vi att kommunalskatten blir 2,10 kronor högre 2020 än idag. Vi kan samtidigt konstatera att det mot slutet av perioden finns utrymme i statens budget för att höja statsbidragen till kommunsektorn, vilket skulle minska behovet av kommunala skattehöjningar.

År 2020 räknar vi med att den offentliga sektorn uppvisar ett överskott på 1 procent av BNP, vilket överstiger det nya förslaget på ett överskottsmål om 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel (se fakarutan »Överskottsmålet« på sidan 24). Som framgår ovan är det i staten som förbättringen förväntas ske och överskotten uppstå (diagram 11). Kommunsektorn finansiella sparande fortsätter vara negativa, medan pensionssystemet ligger nära balans.

Utsikterna för de offentliga finanserna ser betydligt ljusare ut nu än vad vi räknade med i april. Vi har både en ny befolkningsprognos med lägre demografiskt tryck (se kapitlet om Kommunernas respektive Landstingens ekonomi) samt en ny prognos från Migrationsverket där antalet asylsökande och antalet ensamkommande flyktingbarn har reviderats ner för i år och framåt. Det innebär väsentligt lägre konsumtionsutgifter. Slutåret för beräkningarna är de offentliga finanserna mer än 1 procentenhet bättre än de beräkningar vi presenterade i april. Förklaringen återfinns i förbättrade statliga finanser i form av lägre utgifter. Merparten är lägre utgifter för flyktingmottagandet i form av lägre statlig konsumtion och lägre ersättning till kommunerna, men vi räknar också med lägre transfereringar till hushållen på grund av mindre volymer i arbetsmarknadsåtgärder samt ett lägre sjuktal.

Tabell 15 • Finansiellt sparande per sektor  
Procent av BNP

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

\*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.

### Överskottsmålet

En parlamentarisk kommitté tillsattes förra året för att bland annat se över överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Den 30 september överlämnade kommittén sitt betänkande till regeringen. I förslaget sänks målnivån från nuvarande överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel till 1/3 procent från och med 2019. 7 av 8 riksdagspartier är eniga om att sänka målnivån.

Även om överskottsmålet definieras för hela den offentliga sektorn är det statens finansiella sparande som i praktiken måste regleras så att målet uppnås. Kommunsektorns balanskrav gällande ekonomiskt resultat kvarstår. Sektorn har därtill en norm om god ekonomisk hushållning. Pensionssystemet är autonomt. I det fall som framtida utgifter överstiger framtida inkomster så

finns en balanseringsmekanism som justerar pensionsutgifterna.

I och med det lägre sparkravet på staten frigörs resurser som möjliggör satsningar som annars inte kommit till stånd med det tidigare högre sparkravet. Det minskade sparbetet skulle till exempel kunna möjliggöra högre statsbidrag för att hålla tillbaka de kraftiga skattehöjningar som riskerar ske i kommunsektorn de sista åren av vår beräkningsperiod.

I praktiken är det rimligt att sparmålet sänks. En av tankarna bakom målet när det infördes var att spara i tider med en gynnsam demografisk situation för att kunna hantera en situation med besvärligare demografi. Det är just en sådan situation vi är på väg in i!

## Kommunernas ekonomi

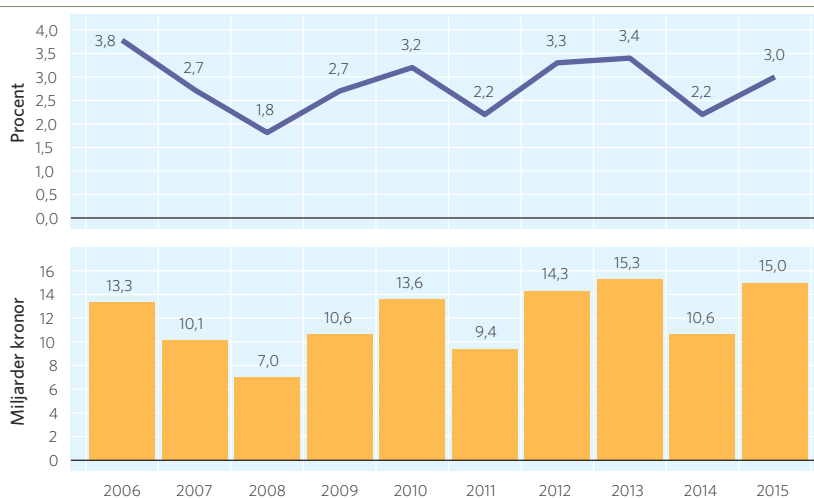
Kommunernas resultat för 2015 uppgick till 15 miljarder. Det är ett resultat som ligger en bra bit över sektorns tumregel för god ekonomisk hushållning. Genom det starka demografiska trycket 2016–2017, ökade pensionskostnader och bromsad skatteunderlagsutveckling 2018–2020 krävs ändå åtgärder i som motsvarar en skattehöjning på 1,30 kronor 2020, för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag. En skattehöjning på den nivån är inte trolig, utan vi räknar med att kommunerna kommer att genomföra effektiviseringar för att klara delar av betinget.

### Starkt resultat 2015

Kommunerna redovisade ett resultat på 15 miljarder kronor 2015. Resultatet motsvarar 3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. I dessa siffror ingår återbetalning från AFA Försäkring (3,6 miljarder) och det tillfälliga stödet från staten för flyktingsituationen (0,9 miljarder). Justerat för dessa tillskott uppgår resultatet till 2,1 procent av skatter och generella statsbidrag, också det ett bra resultat. Sammantaget har kommunerna haft positiva resultat under de senaste tio åren, med i genomsnitt 2,8 procent av skatter och generella statsbidrag. Kommunerna har alltså med god marginal klarat de 2 procent som kan sägas utgöra en tumregel för god ekonomisk hushållning. Det är dock viktigt att poängtera att det är upp till varje kommun att bestämma sina mål för god ekonomisk hushållning. I våra beskrivningar avses årets resultat före extraordinära poster och inte balanskravsresultatet.

Diagram 12 • Kommunernas resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent av skatter och generella bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

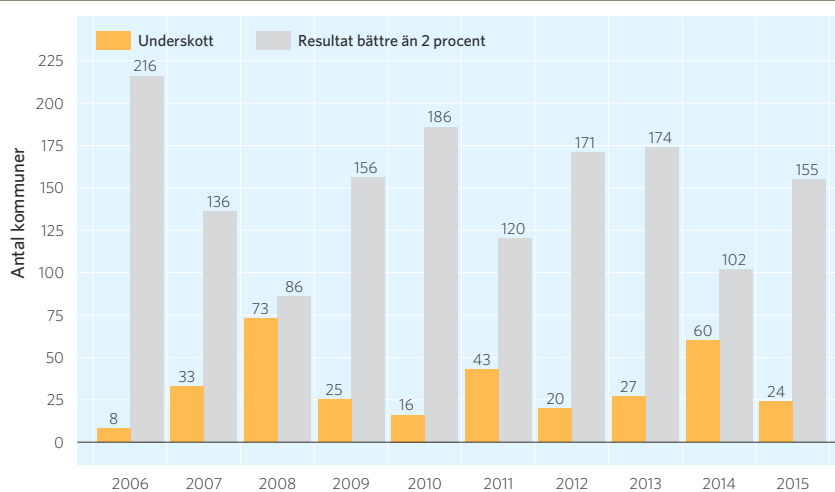
Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 2,8 procent av skatter och generella statsbidrag.

Resultaten den senaste tioårsperioden måste sammantaget betraktas som goda. Under de senaste åren i perioden har realisationsvinsterna ökat kraftigt. Åren 2006–2010 uppgår de i genomsnitt till 4 miljarder kronor, 2011–2015 till 7 miljarder. År 2015 utmärktes av att verksamhetens intäkter ökade ovanligt kraftigt, med över 11 procent. Förklaringen, förutom återbetalningen från AFA Försäkring, är en kraftig ökning av riktade statsbidrag, främst kostnadsersättning för flyktingar, bemanning inom äldreomsorgen, höjda lärarlöner och satsning på elever på lågstadiet. Den statliga ersättningen för flyktingmottagandet ökade med närmare 90 procent.

Kostnadsvolymen ökade med 2,8 procent 2015, vilket är den största ökningen under de senaste femton åren. Variationen mellan verksamheterna är stor (tabell 16). Inom »särskilt riktade insatser« var det en kraftig kostnadsökning för förflyktingmottagande. Även förskola och skola har haft en hög kostnadsutveckling. Vad gäller politisk verksamhet beror nedgången på att 2014 var ett valår där kostnader för genomförandet av valet ingår. I löpande priser

Diagram 13 • Antal kommuner med negativt resultat samt med resultat som minst motsvarar 2 procent av skatter och bidrag

Antal



År 2015 klarade hälften av kommunerna tumregeln för god ekonomisk hushållning, vilket motsvarar snittet under den senaste tioårsperioden. I genomsnitt är det ett trettiotal kommuner per år som haft underskott.

Anm.: Resultat före extraordinära poster (kommunen).

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 16 • Totala kostnader för egentlig verksamhet 2015 samt andel och utvecklingen i löpande priser

Miljarder kronor samt andel och utveckling i procent

	2015	Andel	Löpande 2015	Löpande/år 2000-2014
Politisk verksamhet	6,6	1,1	-1,2	3,8
Infrastruktur och skydd	41,4	7,2	3,5	3,0
Kultur- och fritidsverksamhet	28,6	5,0	4,2	3,5
Förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg	68,7	12,0	5,0	5,1
Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola	128,0	22,3	6,4	3,7
Gymnasieskola, gymnasiesärskola	41,6	7,2	1,2	-0,4
Vuxen- och övrig utbildning	8,8	1,5	4,2	2,8
Äldreomsorg	113,8	19,8	4,2	3,3
Funktionshindrade	67,9	11,8	4,8	4,2
Individ- och familjeomsorg	42,3	7,4	5,0	3,9
Särskilt riktade insatser	21,5	3,7	45,4	6,8
Övrigt	5,1	0,9	1,0	1,7
<b>Totala kostnader</b>	<b>574,4</b>	<b>100,0</b>	<b>5,7</b>	<b>3,5</b>

Den verksamhet som ökar mest är flyktingmottagandet (del av särskilt riktade insatser) som nästan fördubblades 2015.

Anm.: Övrigt består av primärvård och färdtjänst. Dessutom tillkommer Affärsverksamhet på 2,4 miljarder kronor som till största delen finansieras med avgifter.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

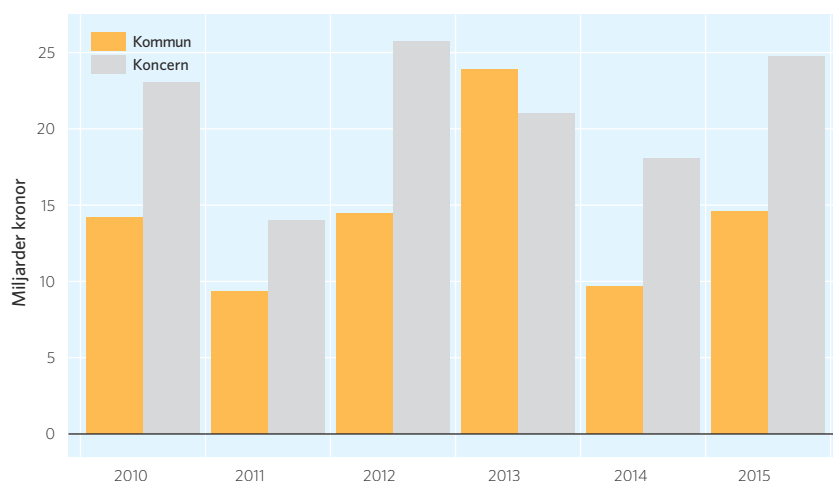
ökade kostnaderna med 5,7 procent, jämfört med den genomsnittliga ökningen på 3,5 procent 2000-2014.

### Resultat på koncernnivå

Kommunernas sammantagna resultat 2015 var alltså 15 miljarder kronor, lägger man dessutom till de kommunala bolagens resultat på 10 miljarder, blir resultatet sammantaget 25 miljarder år 2015. Det är den högsta nivån sedan 2012.

Diagram 14 • Årets resultat i kommun respektive kommunkoncern

Miljarder kronor



Högt sammantaget resultat i kommunkoncernerna år 2015.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sedan år 2010 har resultatet för kommunkoncernerna varit mellan 14 och 25 miljarder kronor. Kommunkoncernernas sammantagna resultat har varit högre än kommunernas.<sup>3</sup>

År 2015 investerade kommunerna för drygt 48 miljarder. I år är investeringsbudgeten 64 miljarder. Det stora behovet av investeringar i nya skolor,

3. Med undantag för 2013, då Göteborgs kommun hade ett resultat på knappt 10 miljarder i kommunen och 1,5 miljarder i koncernen på grund av försäljning av ett kommunalt bolag.

äldreboenden, bostäder och ny infrastruktur är ett av flera skäl till att kommunerna behöver goda ekonomiska resultat.

De goda resultaten beror till viss del på oförutsedda faktorer. AFA Försäkring betalade exempelvis ännu en gång tillbaka tidigare års inbetalda premier, denna gång 3,6 miljarder kronor.

Stockholms stad redovisar det högsta resultatet, 2,6 miljarder. Om hänsyn tas till invånarantalet har Kiruna, Luleå och Skellefteå landets högsta resultat per invånare.

Bakom Kirunas resultat på 2,3 miljarder ligger intäkter för stadsflytten där LKAB har betalat ut skadeersättning för sådant som behöver rivas. Utan stadsomvandlingen och jämförelsestörande poster gör Kiruna ett resultat på 45 miljoner kronor.

Luleås totala resultat på 1,1 miljarder utgörs till största delen av reavinster från försäljning av bostäder och kommunala verksamhetsfastigheter till Rikshem. Orsaken till Skellefteås resultat på nästan 1 miljard kronor är en försäljning av ett antal näringslivsfastigheter.

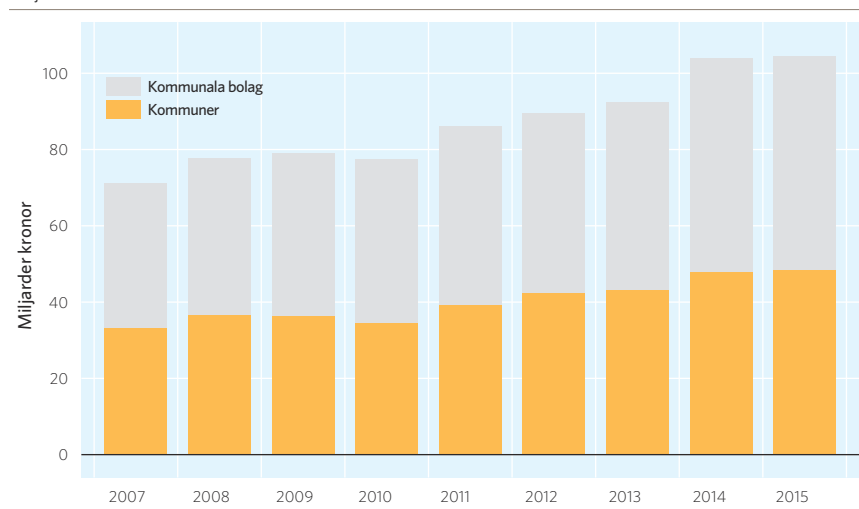
### Investeringarna står och stampar...

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. I löpande priser har de ökat från 72 miljarder kronor år 2007 till 105 miljarder år 2015 (45 procent). Kommunernas och kommunkoncernernas investeringar är på ungefär samma nivå 2015 som 2014. I de kommunala budgeterna planeras dock för en klart högre investeringsnivå de kommande två åren.

De kommunala bolagen svarar för den större delen av kommunernas investeringar. Investeringsnivån kommer troligen att fortsätta öka under de kommande åren. Detta beror bland annat på att många av de bostäder och verksamhetsfastigheter som byggdes under 1960- och 1970-talen behöver renoveras eller ersättas av nya enheter. En annan förklaring är att Sveriges befolkning ökar snabbt samtidigt som urbaniseringen tilltar. En ökad investeringsvolym innebär både ökade avskrivningar och ökade driftkostnader som kommer att ta ett allt större utrymme i kommunens driftbudget.

Diagram 15 • Investeringar i kommun och bolag

Miljarder kronor



Källa: Kommuninvest.

Investeringarna har ökat kraftigt, men ligger på ungefär samma nivå 2015 som året innan.

Kommunernas investeringar är i första hand verksamhetsfastigheter, som till exempel skolor och infrastruktur och VA. Bolagens investeringar görs främst i bostäder.

Investeringar kan finansieras genom avskrivningar, positiva resultat eller genom extern upplåning. Försäljning av anläggningstillgångar är också ett sätt att delfinansiera investeringar. Försäljning av framförallt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden.

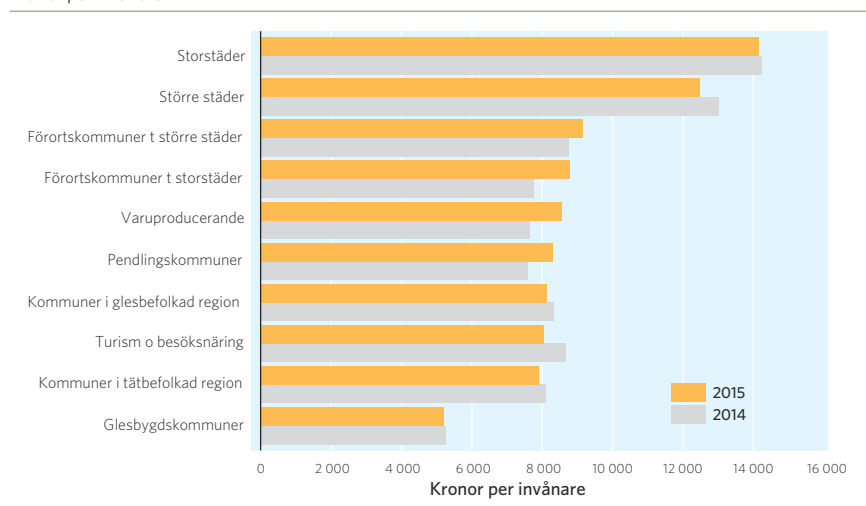
### Investeringar per kommungrupp

I nedanstående figur visas investeringsvolym per invånare år 2014 och 2015 per kommungrupp för kommunkoncernen, det vill säga inklusive de kommunala bolagen.

De genomsnittliga kommunala investeringarna under 2015 uppgår till drygt 10 000 kronor per invånare, ungefär samma nivå som året innan.

Storstäder och större städer har märkbart högre investeringsnivåer än övriga kommungrupper, medan glesbygdskommuner har den klart lägsta investeringsnivån. Spridningen mellan kommuner inom samma kommungrupp är dock ofta större än mellan kommungrupper.

Diagram 16 • Investeringar i kommunkoncernerna  
Kronor per invånare



De stora och växande kommunerna investerar mest.

Källa: Kommuninvest.

Enligt Kommuninvest är de enskilt viktigaste förklaringarna bakom skillnader i investeringsnivå volymen på befintliga anläggningstillgångar (per invånare) i de kommunala bolagen och befolkningstillväxten i kommunen. Det vill säga, ju mer anläggningstillgångar och ju större befolkningsökning en kommun har, desto högre blir investeringsnivå.

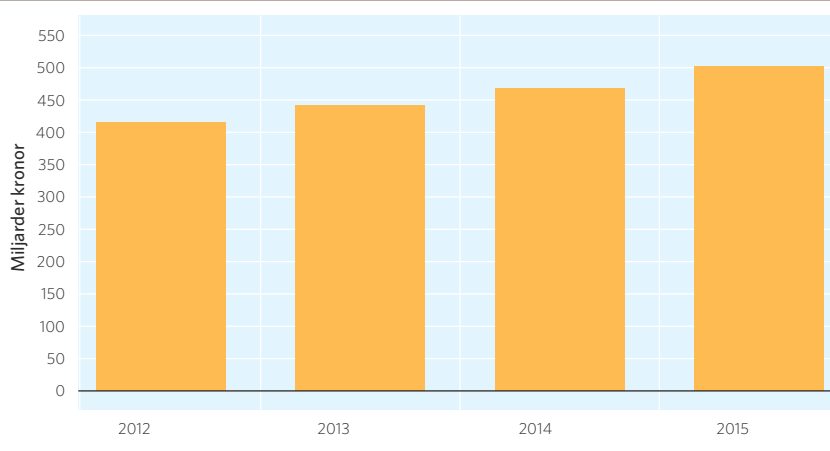
### ...och låneskulden ökar

Trots att den totala investeringsnivån ligger på samma nivå 2015 som 2014 fortsätter låneskulden att öka. Vid utgången av 2015 var låneskulden 502 miljarder kronor, en ökning med drygt 7 procent jämfört med året innan.

Det är främst i kommungruppen större städer som låneskulden är hög och ökande, både per invånare och totalt. Många större kommuner har signalerat

att de har behov av extern finansiering för de stora investeringar som de genomför och planerar att genomföra.

Diagram 17 • Låneskuld i kommunkoncernerna  
Miljarder kronor



Låneskulden ökar mer än investeringarna.

Källa: Kommuninvest.

## Kommunernas ekonomi de närmaste åren

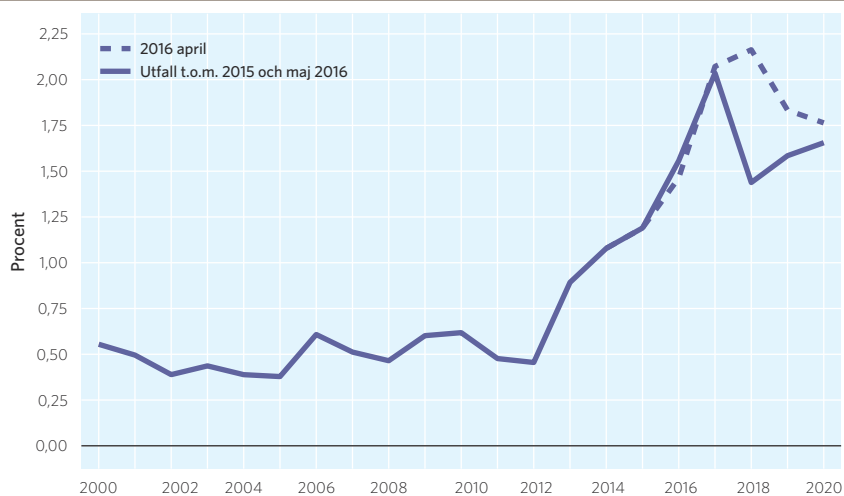
### Starkt demografiskt tryck

Det demografiska trycket kommer att vara synnerligen starkt många år framöver. Enligt SCB:s befolkningsprognos från maj i år kommer de demografiskt betingade behoven i genomsnitt att öka med drygt 1,5 procent årligen de kommande tio åren. Åren 2016–2020 ligger genomsnittet på 1,7 procent per år. Det kan jämföras med 0,6 procent per år för åren 2000–2015.

Vid en demografisk framskrivning används olika »prislappar« för olika åldersgrupper. Kostnaderna för en verksamhet slås ut per invånare i den aktuella åldersgruppen.

Diagram 18 • Beräknade demografiska behov av två befolkningsprognoser från april respektive maj 2016

Årlig procentuell förändring



Behovsökningen är något lägre nu jämfört med aprilprognosen. Det viktiga är dock uppväxlingen av de demografiska behoven som skett de senaste åren.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



Diagrammet och tabellen är en jämförelse av SCB:s befolkningsprognoser från april (som användes i *Ekonomirapporten, april 2016*) respektive maj. Skillnaden innebär en rejäl nedrevidering av det demografiska trycket under kylåren, främst 2018.

Tabell 17 • Beräknade demografiska behov med två befolkningsprognoser  
Årlig procentuell utveckling samt förändringen under perioden

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
2016, maj	1,2	1,6	2,0	1,4	1,6	1,7	1,7
2016, april	1,2	1,5	2,1	2,2	1,8	1,8	1,9
Skillnad	0,0	0,1	0,0	-0,7	-0,2	-0,1	-0,2

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting. Beräkning av SKL med 2016 års befolkningsprognoser (april respektive maj) från Statistiska centralbyrån.

För att få bättre känsla för de demografiska förändringarna kan det vara lättare att titta på utvecklingen av antalet personer i olika åldersgrupper, som kopplas till specifika kommunala verksamheter. Nedan följer två tabeller, en bakåt- och en framåtsyftande. Som framgår är skillnaderna i utvecklingstal stora mellan de olika åldersgrupperna och mellan de två tidsperioderna. Men det är en västanfläkt mot hur det ser ut i enskilda kommuner.

Tabell 18 • Befolkningen 2010 respektive 2015 samt förändringen mellan åren  
Antal och förändring i procent

	2010	2015	Förändring	Procent	per år
0	115 900	115 900	0	0,0	0,0
1-6	658 100	711 100	53 000	8,0	1,6
7-15	901 000	993 200	92 200	10,2	2,0
16-18	374 900	309 800	-65 100	-17,4	-3,7
0-18	2 049 000	2 130 000	80 100	3,9	0,8
19-64	5 628 400	5 773 800	145 400	2,6	0,5
65-84	1 486 000	1 688 800	202 700	13,6	2,6
85+	251 200	258 500	7 300	2,9	0,6
<b>Total</b>	<b>9 415 600</b>	<b>9 851 000</b>	<b>435 400</b>	<b>4,6</b>	<b>0,9</b>

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 19 • Befolkningen 2015 respektive 2020 samt förändringen mellan åren  
Antal och förändring i procent

	2015	2020	Förändring	Procent	per år
0	115 900	130 700	14 800	12,8	2,4
1-6	711 100	761 600	50 500	7,1	1,4
7-15	993 200	1 121 400	128 100	12,9	2,5
16-18	309 800	361 400	51 700	16,7	3,1
0-18	2 130 000	2 375 100	245 100	11,5	2,2
19-64	5 773 800	6 019 900	246 100	4,3	0,8
65-84	1 688 800	1 837 100	148 400	8,8	1,7
85+	258 500	265 300	6 800	2,6	0,5
<b>Total</b>	<b>9 851 000</b>	<b>10 497 300</b>	<b>646 300</b>	<b>6,6</b>	<b>1,3</b>

Källa: Statistiska centralbyrån, befolkningsprognos från maj 2016.

Ungdomarna i gymnasieåldern har minskat kraftigt och förväntas öka kraftigt. Grundskolebarnen ökar mycket i bägge perioderna.

Barnafödandet har legat stabilt på en relativt hög nivå, men förväntas öka. Där emot förväntas ingen större ökning bland förskolebarnen. Grundskolan kommer dock att öka med rejäla tal: 128 000 elever. Bland ungdomar i gymnasieåldern är det tvärsått, från i genomsnitt -13 000 per år till en ökning på 10 000 per år. Ökningen av befolkningen 65+ kommer att mattas rejält samti-

digt som 85+ ligger still. Ökningen av 85+ kommer stiga rejält, men först en bit in på 2020-talet. En positiv faktor är att också den i huvudsak yrkesverksamma åldersgruppen ökar de kommande åren.

### Kostnadsutvecklingen hittills under 2016

Ekonomicheferna i kommunerna har fått frågan om vilka verksamheter som hittills under 2016 har ökat/minskat »påtagligt« jämfört med utfallet 2015. Två av tre kommuner svarar att de haft påtagliga kostnadsökningar i en eller flera verksamheter.

Få kommuner pekar på verksamheter med kraftiga kostnadsminskningar. Försörjningsstödet är den verksamhet som flest kommuner angett uppvisar påtagliga kostnadsminskningar. Andelen kommuner är dock bara 6 procent.

De tio kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar uppger i betydligt större utsträckning att kostnaderna ökar påtagligt för förskola, grundskola, vuxenutbildning och försörjningsstöd.

Diagram 19 • Verksamheter där kostnaderna hittills har ökat »påtagligt« 2016 jämfört med 2015  
Andel kommuner i procent



Mer än var fjärde kommun uppger påtaglig kostnadsökning för grundskolan respektive institutionsplaceringar. Bland förortskommuner till större städer är andelen särskilt hög, nästan hälften uppger detta. En annan verksamhet med hög kostnadsutveckling är förskola, i vilken drygt 20 procent av kommunerna har kraftiga kostnadsökningar. Dock uppger endast 9 procent av kommunerna att försörjningsstödet ökar påtagligt.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, enkät till kommunernas ekonomichefer (n=164).

### Många får problem med ändrade ersättningar för ensamkommande barn

Regeringen avser förändra ersättningen för mottagandet av ensamkommande barn. Det främsta skälet är de höga kostnaderna. Migrationsverket räknar med att i år betala ut hela 24 miljarder kronor till kommunerna i ersättningar för vård och boende med tillhörande utredningar, arvoden till gode män och andra insatser kring mottagandet.

Ersättningen till kommunerna för vård och boende (placeringar) betalas idag dels via schabloner, dels via ersättningar för faktiska kostnader. Kommunernas förmåga att hitta kostnadseffektiva lösningar påverkar därmed statens utgifter påtagligt. Regeringen vill öka trycket på kommunerna att minska kostnaderna genom att i princip helt gå över till schabloner, på en betydligt lägre nivå än dagens ersättningar. Det är också ett sätt att komma åt problemet med de tröga och tidskrävande ersättningsrutinerna. Det nya systemet ska gälla från halvårsskiftet 2017 och det ska, förutom att spara administrativ tid hos kommuner och Migrationsverket, även minska statens kostnader med 7 miljarder kronor år 2018.

En av de större förändringarna är att de ensamkommande barn som hinner bli **myndiga under asylprocessen**, överförs till Migrationsverkets anläggningsboenden, och socialtjänstens placering avbryts.

**Dygnersättningen** för placerade ensamkommande barn sänks till 1 350 kronor per dygn. Idag ersätts kommunerna med 1 900 kronor eller med faktiska kostnader. Den nya ersättningsnivån bygger på ett antagande om att en stor del av 16- och 17-åringar ska placeras i stödboenden, i stället för på HVB-hem. Budskapen är dock motstridiga, för enligt Socialstyrelsen bör sådana placeringar endast göras i undantagsfall. Konsekvenserna är svåra att överblicka men klart är att en snabb anpassning av verksamhet, organisation och bemanning måste göras i hela kommunsverige, om inte stora underskott ska uppstå. På många ställen är det svårt att få tillgång till lämpliga fastigheter för boenden. Kostnaderna för att bedriva HVB-hem är höga. Betydande kostnader har också tillkommit för bevakning av fastigheter och andra säkerhetsåtgärder.

Ytterligare en nivå på ersättningsschablonen kommer att införas. Denna är 750 kronor per dygn och avser **myndiga ensamkommande med uppehållstillstånd**, som är folkbokförda i anvisningskommunen. Regeringen kopplar också ersättningen till studiehjälp, och ökar på så sätt trycket på kommunerna att förmå fler nyanlända att fullgöra sin gymnasieutbildning. Men studiehjälp ges endast till vårterminen det år man fyller 20, sedan upphör ersättningen. Om den unge fortfarande är folkbokförd i kommunen inte har annan ersättning, kan ersättning motsvarande försörjningsstöd utgå till kommunen, maximalt till 21-årsdagen. Schablonen bygger i praktiken på att placeringarna avslutas mycket snabbare än idag och på att ungdomarna ska få tillgång till egna bostäder. En svår ekvation för kommunerna, eftersom tillgången till bostäder kanske är kommunernas största huvudbry just nu.

Även ersättningen för kommunernas **beredskap** ändras. Det tidigare systemet tillät kommunerna att ha reell beredskap. Nu föreslås istället att kommunerna ska få 7 dygnersättningar per förväntat mottaget barn i beredskapsersättning. Det förväntade antalet bygger på Migrationsverkets prognos av mottagandet samt den fördelningsmodell som används för anvisningarna. Det som kvarstår av beredskapsersättningen blir för de flesta kommuner småpotatis, och betyder att kommunerna måste omdefiniera vad beredskap innebär. Men det betyder också att kommunerna i praktiken inte kan specialisera sitt mottagande, på språk eller kön.

Också ett annat förslag kan komma att ställa kommunerna inför stora problem. Det gäller inskränkningen av möjligheterna att placera anvisade ensamkommande barn i andra kommuner. Kring detta finns ännu ingen proposition men om regeringen gör det till verklighet måste verksamheten hanteras inom kommungränsen. Även detta riskerar att öka kostnaderna i vissa kommuner.

### *Statlig uppgift = statlig finansiering*

Flyktinginvandringen har sedan hösten 2015 ställt både staten, dess myndigheter och kommuner och landsting inför svåra problem, som förutsätter bred samverkan för att lösas. »Sverige tillsammans« har regeringen och dess myndigheter deklarerat, men i allt för hög grad önskar staten samarbete utan att ha en dialog med kommunsektorn. Det försvårar de långvarigt förtroendefulla relationer som är grunden för allt gott samarbete.

SKL framhåller att förordningar avseende ersättningar ska bygga på SKL:s och Regeringskansliets gemensamma beräkningar av de faktiska kostnaderna för kommunerna. Statliga beslut ska finansieras fullt ut, och inte riskera att leda till nedprioriteringar av annan verksamhet eller skattehöjningar för kommunerna.

SKL förväntar sig att remissvaren beaktas och åtföljs av en gemensam diskussion med Regeringskansliet kring anpassade schabloner som motsvarar faktisk kostnad. Viktiga principer för relationen mellan staten och kommunerna får inte åsidosättas.

### Ersättningarna fortsätter att släpa efter

Problemen med eftersläpande statliga ersättningar för flyktingmottagandet har blivit mycket värre sedan vi skrev om det i *Ekonomirapporten* i april. Systemet med retroaktiva ersättningar och administrativt betungande ansökningsförfaranden har skapat dagens problem. Vad som sedan en tid också är uppenbart är att Migrationsverket inte dimensionerat verksamheten kring återsökningsprocesserna efter behov.

Sedan årsskiftet (till och med augusti) har Migrationsverkets skuld till kommunerna, enligt vår enkät, vuxit med mer än 80 procent. Vad värre är, 40 procent av skulden verkar ha samlat damm mer än fem månader på Migrationsverket. En kommun uppger att fordran passerat storleksordningen 10 000 kronor per invånare (motsvarar 100 miljarder på riksnivå!). Men kommunernas redovisning lyckas kanske mer illustrera problemet med administrativt krångliga ersättningssystem än att beskriva skuldens omfattning. Då man har tidkrävande, manuella, ansökningsförfaranden att hantera hinner det i många kommuner gå en lång tid innan ansökningsen skickas. Sannolikt är att många kommuner i delårsboksluten redovisar en fordran för det man faktiskt ansökt om, men ännu inte blivit ersatt för. Men skulden är i själva verket betydligt större eftersom ansökningarna bara visar en del av bilden. En okommenterad not (#23) i Migrationsverkets balansräkning vid delårsbokslutet säger mer om problemets omfattning. Den innehåller »upplupna kostnader« inom ersättningssystemet till kommuner och landsting. Vid halvårsskiftet redovisades där inte mindre än 20 miljarder kronor. Beloppet bör rimligen vara tillräckligt stort för att framtvinga omedelbara åtgärder av regeringen och Migrationsverket.

### Bostäder för nyanlända

Många kommuners kanske tuffaste utmaning i år och de närmsta åren blir att uppfylla kraven som kommer från den så kallade bosättningslagen. Enligt denna har kommunerna skyldighet att praktiskt ordna bostäder åt ett visst antal nyanlända varje år. Kommunernas åtagande bestäms bland annat utifrån arbetsmarknadsläget, där en »bra« och diversifierad arbetsmarknad ger en större tilldelning; samt förväntad självbosättning, som tvärt om ger minskad tilldelning. Antalet som förväntas bosättas enligt bosättningslagen kommer att vara mycket stort under 2016 och 2017. Som nämnts ovan, är det också bostadsbrist i stora delar av landet, vilket gör bosättningsuppdraget till en mycket svår utmaning för många kommuner.

Det finns inte en metod för att lösa uppdraget. Visst medialt fokus har hamnat på så kallade **modulbostäder**. Detta då man i några av landets största kommuner haft långtgående planer på relativt omfattande sådana projekt, insprängda bland »reguljär« bebyggelse, vilket skapat lokal debatt. **Förtur i bostadsköer**, använda så kallade **sociala kontrakt**, som normalt används för personer som har insatser enligt socialtjänstlagen, **köp av bostadsrätter** för andrahandsuthyrning, **inackordering** hos privatpersoner, **nyproduktion**, **konvertering av lokaler** samt högst tillfälliga lösningar på **campingplatser** och **vandrarhem**.

De ekonomiska konsekvenserna är mycket svåra att uppskatta. Det handlar inte bara om kommunernas direkta kostnader, utan även långsiktiga konsekvenser av ökad belåning, ökat risktagande och eventuella effekter på kom-

munernas ekonomiska bistånd. Bristssituationen skapar också individuella kostnader i form av undanträngning av andra bostadssökande och trångboddhet, samt samhällsekonomiska kostnader. Flera kommuner har signalerat att man helt enkelt inte kommer att klara uppdraget.

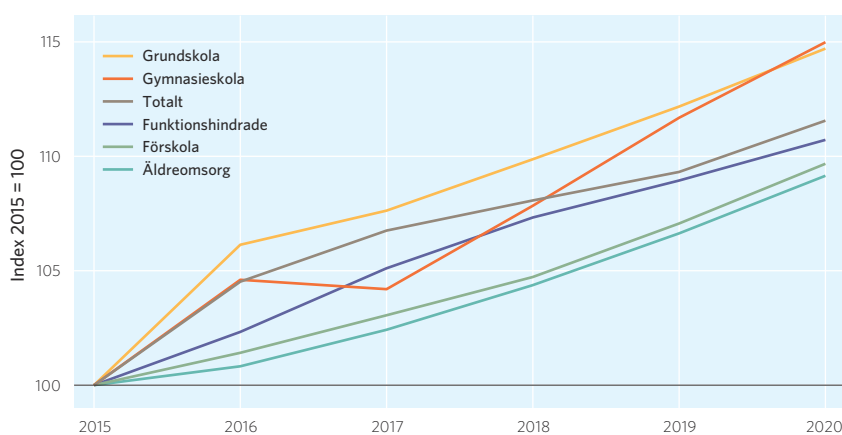
### Kostnader även för icke folkbokförda

Beräkningen av de demografiskt betingade behoven baseras på SCB:s befolkningsprognos som består av folkbokförda personer. Men med rådande flyktinginvandring finns det även ett högt tryck på verksamhet för personer som inte är folkbokförda. Det gäller framförallt ensamkommande barn och asylsökande ungdomar som går i skolan. Osäkerheten kring antalet är stort liksom hur mycket varje individ kostar.

De snabbt växande behoven av socialtjänst, grundskola och gymnasieskola innebär ökade behov av både personal och lokaler. På kort sikt är det inte finansieringen som är problemet för kommunerna, staten ersätter till stor del för mottagningskostnaderna. Däremot är det svårt att utöka verksamheten så snabbt och så mycket som kommer att behövas. Risken är därför stor att en del av ökningen måste rymmas inom befintlig verksamhet. Dessutom finns det ett antal reformer under perioden inom förskolan, skolan och vuxenutbildningen som ytterligare pressar upp kostnaderna.

Sammantaget betyder demografin och de flyktingrelaterade kostnaderna att grundskolan och gymnasieskolan ökar kraftigt. Jämfört med *Ekonomirapporten* från april är dock volymökningen lägre på grund av den reviderade befolkningsprognosen.

Diagram 20 • Totala volymförändringar inom olika verksamheter  
Index 2015=100



Det är i första hand inom skolans områden som kostnadsökningen förväntas vara som störst.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### En väg till mer generella statsbidrag

I dagsläget finns närmare 90 riktade statsbidrag för kommunerna – exklusive ersättningar för asyl- och flyktingmottagande. Det finns numera en bred samsyn om att riktade bidrag leder till detaljstyrning och kostsam administration som försvårar för kommuner och landsting att planera och effektivisera sin verksamhet och ekonomi. I *Budgetpropositionen för 2017* säger regeringen att man inlett ett arbete med att effektivisera bidragen. Detta får ses som ett positivt första litet steg men behöver övergå från ord till handling. Den riktade satsningen på lärarlöner är ett exempel som många kommuner ser som extra bekymmersam. Skälen uppges vara en särdeles omfattande administration, en oklarhet om vad som händer när de upphör och att det är ett

ingrepp i den svenska lönebildningsmodellen. SKL kommer fortsätta att driva frågan om att fler riktade bidrag ska bli generella.

### ***Ett urholkat riktat statsbidrag till personligt ombud***

Ett litet exempel på ett riktat bidrag som direkt kan göras till generellt är anslaget för personliga ombud. Det uppgår idag till 105 miljoner kronor. Beloppet omfattar även 4,5 miljoner kronor som går till central administration vid länsstyrelserna och på Socialstyrelsen.

Vår kostnadsberäkning, som innebär att kostnaderna täcks för personliga ombud inklusive kringkostnader som lokaler, administration etc. visar att anslaget måste dubblas till 604 000 kronor för en helårsanställd. Detta innebär att det totala anslaget behöver ökas till 205 miljoner kronor.

SKL föreslår att det riktade statsbidraget för personliga ombud dubblas och läggs in i det generella statsbidraget.

## **Prognos 2016–2017 och kalkyl 2018–2020**

Osäkerheten kring både kostnader och intäkter för innevarande år är ovanligt stor i denna prognos. En stor del av kostnadsökningarna är kopplade till flyktingmottagandet och beräknas öka med drygt 7 procent redan 2016. Även verksamhetens intäkter ökar kraftigt, med 10 procent, där främst de statliga kostnadsersättningarna ökar, (med 50 procent).

Vid halvårsskiftet 2017 införs ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn, se mer i avsnittet »Många får problem med ändrade ersättningar för ensamkommande barn«. Detta innebär att Migrationsverkets prognosticerade kommunersättningar för ensamkommande barns placeringar minskar kraftigt, år 2018 med nästan 7 miljarder. Tidigare har vi i *Ekonomirapporten* antagit en följsamhet mellan utvecklingen av kommunernas kostnader för placeringar av ensamkommande barn och Migrationsverkets ersättningar. Med tanke på den drastiska minskningen av ersättningarna tror vi inte längre att kommunerna hinner anpassa verksamheten efter de nya ersättningarna. I beräkningarna antar vi att kommunerna kan realisera 50 procent av den nödvändiga besparingen år 2017, och 75 procent år 2018. I beräkningarna innebär det en resultatförsämring för kommunsektorn på drygt 2 miljarder 2017, och 1,6 miljarder 2018.

### **Investeringarna drar i väg**

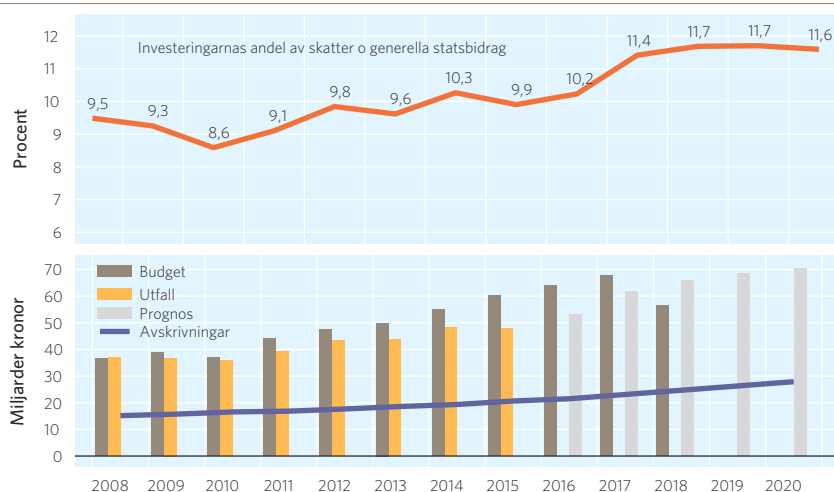
I en del kommuner finns ett stort behov av att bygga verksamhetslokaler, till exempel skolor, på grund av flyktinginvandringen. Någon bedömning av hur stora sådana investeringar kommer att bli på riksnivå har vi inte kunnat göra. Också inom äldreomsorgen finns ett investeringsbehov genom det ökande antalet äldre.

Kommunernas investeringar är i stort sett lika stora 2015 som 2014, i löpande priser. Har ökningstakten stannat av? Nej, vår bedömning är att utvecklingen 2015 var tillfällig. Relaterat till skatter och generella statsbidrag har investeringarna ökat från 8,6 procent 2006 till 9,9 procent 2015.

I de kommunala budgeterna planeras för en klart högre investeringsnivå de kommande två åren. Prognosen och kalkylen utgår från kommunernas budget och plan men justeras ned 2016 och 2017 samt upp något 2018, enligt ett historiskt mönster. För kalkylåren innebär det investeringar på drygt 11 procent av skatter och generella bidrag.

Diagram 21 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor, löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Prognosen, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2018, är att investeringstakten kommer att fortsätta öka i kommunerna från 48 miljarder kronor år 2015 till 70 miljarder år 2020.

Om investeringstakten ökar behöver målen för god ekonomisk hushållning ses över i många kommuner. Ett vanligt mål är att resultatet ska uppgå till 2 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket SKL har använt som tumregel för sektorn som helhet under många år. Med kraftigt ökade investeringar, alla annat lika, kan detta mål behöva revideras till kanske så mycket som 5 procent i vissa kommuner, för att bibehålla soliditeten. Men det är inte bara investeringsnivån som avgör utan även andra förutsättningar har betydelse för hur stort resultatmålet behöver vara, till exempel soliditet, skuldsättning och skattesats.

### Pensionskostnaderna dämpas först och ökar sedan

Kostnaderna består av pensionsutbetalningar för pensionsintjänandet före 1998. Dessa har hanterats som en fördelningsmodell varför kostnaderna kommer vid pensionsutbetalningarna. Utbetalningarna från den gamla skulden uppgick år 2015 till 10 miljarder (inklusive löneskatt) eller 4,3 procent av lönesumman. Det är en extra belastning från den tiden då pensionerna hanterades »pay as you go«.

För dagens anställda tas pensionskostnaden upp vid intjänandet dels med den avgiftsbestämda delen som går till alla anställda, dels med den förmånsbestämda tjänstepensionen avseende inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp (>37 000 kr/mån), vanligtvis kallat FÅPen. Merparten av kostnaden utgörs av den avgiftsbestämda delen. Dock finns en tendens till att kostnaden för den förmånsbestämda pensionen ökar något då allt fler tjänar över 7,5 inkomstbasbelopp. Sammantaget kostade pensionsintjänandet i kommunerna år 2015 drygt 19 miljarder kronor, eller närmare 8 procent av lönesumman i genomsnitt.

Enligt de prognosparametrar som SKL tagit fram i samband med makrobedömningen kommer pensionskostnaderna att öka kraftigt, främst 2019 och 2020. Högre pris- och löneökningar ger högre pensionskostnader. År 2020 kommer enligt beräkningen de sammanlagda pensionskostnaderna uppgå till 38 miljarder kronor eller 12,6 procent av lönesumman (plus 0,2 procentenheter). Det är främst pensionsintjänandet för dagens anställda som ökar.



**Så här har vi räknat**

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomin«. Utgångspunkten är att *Budgetpropositionen för 2017* genomförs.

För åren 2016 och 2017 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden. Beräkningarna för åren 2018–2020 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och historisk trend. Effekter av flyktinginvandringen fasas dock ut under 2018 och 2019, vilket dämpar volymutvecklingen och minskar de riktade statsbidragen. Därutöver antas de generella statsbidragen öka med 2 procent reallt åren 2018–2020 (utöver den statsbidragshöjning som regeringen aviserade i budgetpropositionen). Det kräver nya beslut av riksdagen men bedöms som troligt mot bakgrund av de problem som kommunerna står inför.

**Ingen skattehöjning 2017, enligt prognosen**

I vår prognos har vi valt att inte räkna med någon förändring av skattesatsen 2017. I enkäten har de flesta ekonomicheferna svarat att det inte blir någon förändring och många har svarat att de inte vet. En bedömning av enkätsvaren tyder på att cirka tjugo kommuner kommer att höja, medan ett fåtal kommer att sänka. De som svarat höjning står för 2,7 procent av de svarandes skatteunderlag, de som svarat sänkning står för 1,7 procent. Sannantaget kan det röra sig om en höjning av medelskattesatsen med några få ören.

Tabell 20 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*	20,62	20,68	20,68	21,03	21,55	21,98
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	3,1	4,3	6,0	3,9	5,4	6,1
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	0,8	1,4	2,9	1,1	2,5	2,8
Verksamhetens kostnader**, LP	5,8	7,6	4,9	4,19	4,39	5,3
Verksamhetens kostnader**, FP	2,9	4,5	2,1	1,2	1,2	2,1
Implicit prisindex (PKV) <sup>o</sup>	2,8	3,0	2,7	2,9	3,2	3,2

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

\*Inklusive skatteväxling 2015 för kollektivtrafik och regionbildning, motsvarande -1 öre på skattesatsen. Skatteväxling 2016 för hemsjukvård, motsvarande +1 öre på skattesatsen.

\*\*Kostnader för egentlig verksamhet exklusive bistånd.

<sup>o</sup>Åren 2016–2017 ingår lärarlönesatsningen med 0,3 procentenheter per år.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylen för åren 2018–2020 antas att de generella statsbidragen årligen ökar med 2 procent utöver pris- och löneökningar (utöver den statsbidragshöjning som regeringen aviserade i budgetpropositionen). Det innebär ett antagande om att riksdagen tillför ytterligare 11,7 miljarder kronor 2020. På kostnadsidan utgår vi från de demografiska behoven med ett antagande om en kostnadsökning på 0,5 procentenheter därutöver. Det betyder att kommunernas kostnader antas utvecklas enligt historisk trend och i enlighet med demografiskt betingade behov under kalkylåren. De akuta insatserna av den stora flyktinginvandringen 2015 fasas dock ut åren 2018–2020.

Tabell 21 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020
Skatter o generella statsbidrag	520,1	540,6	562,2	584,5	608,2
varav uppräknade statsbidrag			3,6	7,5	11,7
varav höjd skatt			7,7	20,2	31,5

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylperioden beräknas intäkterna från statsbidrag öka reallt med 2 procent. En ökning förutsätter beslut i riksdagen.



Tabell 22 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

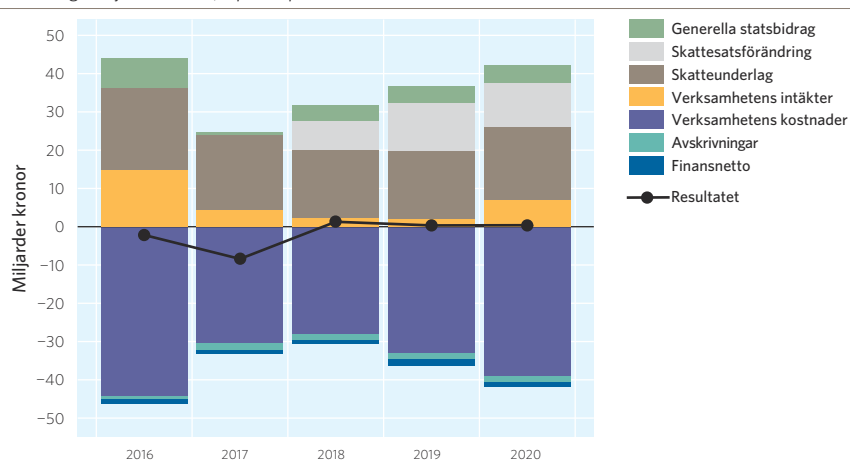
	Utfall			Prognos		Kalkyl
	05-08	09-12	13-15	2016	2017	2018-2020
Demografiska behov	0,5	0,5	1,1	1,6	2,0	1,5
Övrigt	1,1	0,6	0,9	2,9	0,1	0,0
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>2,0</b>	<b>4,5</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Ett annat sätt att redovisa utvecklingen är förändringen av olika komponenter i löpande pris, vilket framgår av resultaträkningen i Appendix. I diagrammet nedan visas de olika kostnadernas och intäkternas *bidrag* till resultatförändringen.

Diagram 22 • Resultaträkningens olika delars påverkan på resultatförändringen

Förändring i miljarder kronor, löpande pris



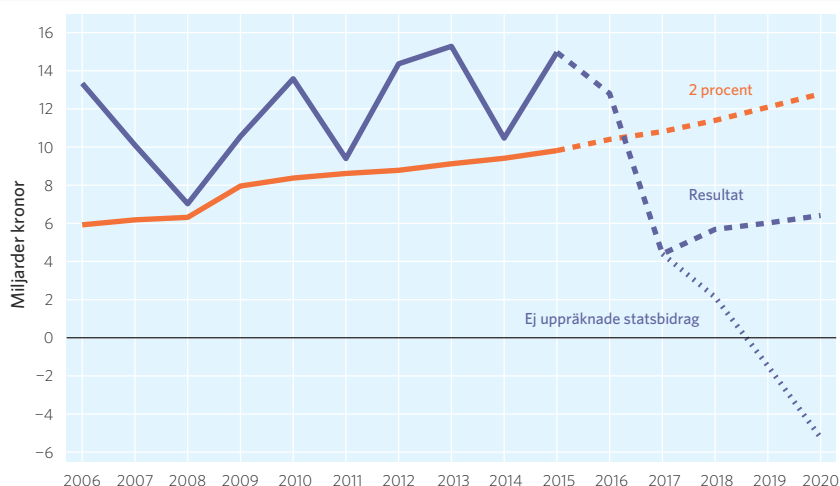
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagrammet visar förändringen mellan åren. Verksamhetens kostnader beräknas öka mycket snabbt 2016. Detta täcks upp av ökade intäkter - främst från asylmottagandet - och skatteunderlagsökning. Åren därpå räcker detta inte och i kalkylen motsvarar det en skatthöjning på 34, 52 respektive 43 öre åren 2018-2020.

Resultaten den senaste tioårsperioden måste betraktas som goda, även med beaktande av att tillfälliga pengar förbättrat situationen under perioden. Realisationsvinsterna har nått en ny nivå de senaste åren och det är svårt att bedöma om den nivån består. I beräkningarna ingår reavinsterna på en lägre nivå än de senaste åren. För att nå ett resultat på 1 procent av skatter och generella bidrag behöver skattesatsen vara 1,30 kronor högre 2020 än 2016. Detta är ingen prognos på hur stora eventuella skatthöjningar kommer att bli utan ett mått på hur mycket som fattas för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag, i kalkylen. Skälen till att vi inte räknar på tumregeln 2 procent är att vi tror att kommunerna får det svårt att leva upp till den nivån under kalkylperioden och att det inte heller är troligt att skatterna höjs för att nå den nivån.

Utän de uppräknade av de generella statsbidragen som vi kalkylerat med, försämras resultatet med ytterligare 12 miljarder kronor, motsvarande 1,8 procent av skatter och generella bidrag.

Diagram 23 ▪ Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar  
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2018–2020. Vi räknar också med att staten höjer statsbidragen till kommunerna med 2 procent per år i reala termer – vilket motsvarar en nivåhöjning på 12 miljarder. För att nå resultatet på 1 procent behöver skattesatsen till kommunerna höjas från dagens 20,68 kronor till 21,98 kronor, eller att andra åtgärder vidtas.

## Finansieringsutmaningen kräver effektiviseringar

Det starka demografiska trycket de kommande åren och den samtidiga försvagningen av skatteunderlagsökningen ställer kommunerna inför svåra problem. Det kräver åtgärder på skatteunderlagssidan, med insatser för att öka sysselsättningsnivån, framförallt hos personer som flyktinginvandrat till Sverige. Det har hittills tagit alldeles för lång tid att integrera flyktinginvandrare på arbetsmarknaden, och inte ens efter lång tid är nivån tillräckligt hög.

Därutöver krävs också avsevärda effektiviseringar i kommunernas olika verksamheter. Effektiviseringar är förstås inte något nytt utan något som kommunerna fortlöpande arbetar med. Men de kommande åren är utmaningarna så stora att det krävs en ny nivå av effektiviseringar.

Vad ska man då ta avstamp i och hur ska man göra? Det är svårt att få fram relevanta och jämförbara kostnadsnyckeltal för så komplexa och omfattande verksamheter som kommunerna har. Ett beprövat sätt är benchmarking, det vill säga jämförelser av olika slag mellan kommuner eller mellan enheter inom en kommun.

Kommunens kostnader per invånare varierar bland annat beroende på strukturella skillnader, vilket betyder att behovet av kommunala verksamheter är högre, lägre eller lika i relation till riksgenomsnittet. Strukturella kostnader är sådana kostnader som beror på faktorer som kommunerna själva inte kan påverka, till exempel åldersstruktur, invånarnas sociala bakgrund, geografi med mera.

Det enda nyckeltal som tar hänsyn till de enskilda kommunernas demografi, individernas skilda behov och bebyggelsestruktur är den så kallade **referenskostnaden**<sup>4</sup>. Den bygger på kostnadsutjämnningen och indikerar vad respektive verksamhet *borde* kosta, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Genom att jämföra referenskostnaden och den faktiska kostnaden erhålls nyckeltalet **nettokostnadsavvikelse**. Detta är det mest sammansatta enskilda nyckeltalet, eftersom det tar hänsyn till såväl demografi, individernas skilda behov som produktionsförutsättningarna som geografi och lönenivåer. En negativ avvikelse mellan nettokostnad och referenskostnad innebär att kom-

4. Referenskostnaden kallades tidigare för strukturårsjusterad standardkostnad.

munen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar, en positiv avvikelse visar det omvända.

Ett möjligt angreppssätt vid en analys är att titta på kostnadsavvikelser för alla stora verksamheter i kommunen. Om en verksamhet har positiv avvikelse gäller det att fortsätta analysen. I rapporten *Vad kostar verksamheten?*<sup>5</sup> som kom ut i augusti finns en del exempel på hur den fortsatta kostnadsanalysen kan göras.

I den nyligen publicerade ESO-rapporten *Mer än tur i struktur*<sup>6</sup> diskuteras den kommunala produktiviteten och effektiviteten inom grund- och gymnasieskolan och äldreomsorgen. Med hjälp av en metod som justerar för strukturella faktorer visar rapporten att effektiviteten totalt sett är relativt god, men att det finns skillnader i effektivitet mellan kommunerna. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA, se rka.nu) publicerar med utgångspunkt i rapportens modeller Excelfiler där man kan välja en enskild kommun och se både hur mycket billigare verksamheten borde kunna bedrivas med samma kvalitet, eller hur mycket bättre verksamheten borde kunna bli vid oförändrad kostnad.

### Dags för kommunreform (=en strukturell effektivisering)?

Under den senaste tiden har debatten tilltagit om kommunernas situation och om huruvida kommunstrukturen bör förändras. Civilministern har också aviserat att en utredning kommer att tillsättas under hösten 2016 om kommunernas förutsättningar.

Sedan 1970-talets stora sammanslagningsreform har inga sammanslagningar av kommuner ägt rum. I stället har ett dussintal delningar av kommuner skett och antalet kommuner har ökat från 274 till 290. Samtidigt har kommunerna väsentligt ändrade förutsättningar. Kommunsektorn har fått utökade ansvarsområden efter flera huvudmannaskapsförändringar från både stat och landsting, samtidigt som sektorn gått från kraftig expansion till fokus på effektiviseringar. Många kommuner har fått en minskad befolkning, samtidigt som kraven på specialisering ökat.

Förändringarna har gjort att många kommuner valt att samverka med andra kommuner. Staten har också successivt förenklat regelverket för interkommunal samverkan sedan 1980-talet och dessutom infört samverkansformen gemensam nämnd i slutet av 1990-talet. Denna mångdubblade samverkan har inneburit en partiell kommunreform. Regelverket för samverkan kan dock förenklas ytterligare.

SKL och har belyst frågan om kommunstruktur i en antologi<sup>7</sup> från 2015 om urbaniseringens effekter för kommuner med kraftiga befolkningsförändringar. I antologin beskriver olika forskare effekterna av befolkningsförändringar. Kärnan utgörs av två intervjustudier där forskare möter representanter från kommuner för att diskutera hur man ute i enskilda kommuner upplever de förändringar som skett. Huvudfrågan är vilka utmaningar man upplever i kommuner med stark befolkningsförändring. Därutöver finns kapitel om effekter av interkommunal samverkan, drivkrafterna bakom befolkningsförändringarna, lokaldemokratien i växande respektive minskande kommuner och en genomgång av kommunstrukturreformerna i grannländerna.

Framtiden för de växande kommunerna ser relativt ljus ut. Ekonomin är relativt god och stabil, medborgarna är relativt nöjda med kommunerna såväl som plats att bo på och som serviceproducent. Även ur ett demokratiskt perspektiv beskrivs kommunerna som mer robusta än de befolkningsmässigt

5. *Vad kostar verksamheten? Kommunernas kostnadsutveckling 2010–2015. Fördjupad analys: äldreomsorg*, Sveriges Kommuner och Landsting 2016, finns för nedladdning på skl.se.

6. *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet*. ESO 2016:6.

7. *Urbanisering – Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2015, finns för nedladdning på skl.se.

mindre och minskande kommunerna. Investeringsbehovet lyfts fram som den största utmaningen. Kraftig befolkningstillväxt leder till brist på bostäder, underdimensionerade kommunikationssystem och behov av att skala upp den kommunala serviceverksamheten.

Växande kommuner har en till synes god ekonomi med en soliditet inklusive pensionsskuld på runt 20 procent och ekonomiska resultat över 2 procent. Deras investeringsbehov förutsätter dock goda resultat för att klara av kommande avskrivningar och räntekostnader. Sjunkande räntor har visserligen underlättat för de kommuner som lånefinansierar sina investeringar. Exempelvis är de sammanlagda räntekostnaderna 2014 lägre än 2007 trots att låneskulden är cirka 50 procent högre. En återgång till en räntenivå som rådde innan finanskrisen skulle innebära den årliga räntekostnaden skulle öka väsentligt. Därtill kommer ökande avskrivningar till följd av investeringarna. Det finns därför skäl att fråga sig om de växande kommunernas resultatnivå är tillräcklig. En avgörande faktor är sannolikt i vilken utsträckning som investeringarna finansieras med egna eller lånade medel. Växande kommuner med hög grad av lånefinansiering och relativt sett lägre ekonomiskt resultat riskerar att vara ekonomiskt sårbara om räntorna stiger.

Bland gruppen kraftigt minskande kommuner ser bilden annorlunda ut. Gruppen minskande kommuner har en svag soliditet, -20 procent i genomsnitt. Det innebär att skulderna inklusive pensionsskulden är 20 procent högre än tillgångarna, vilket är 40 procentenheter lägre än riksgenomsnittet.

Minskad befolkning ställer krav på en kontinuerlig anpassning av verksamheten när antalet elever sjunker och anpassningar behövs göras på exempelvis skolområdet. Samtidigt sitter den tekniska sidan ofta fast i system (VA och vägar) som är byggda för en betydligt större befolkning, som svårigen kan skalas ned efter ändrad befolkning. När befolkningen minskar så minskar också kommunens skatteunderlag. Den minskade storleken påverkar också personalsituationen. Flera kommuner vittnar om att kompetenskraven på de anställda ökar i takt med att det ställs högre krav på den kommunala verksamheten. Minskad befolkning ger mindre underlag för specialisttjänster, vilket medför att de måste anställa »mångkonstnärer«. Dessa kommuner pekar också på svårigheter att rekrytera kompetent personal till såväl små som stora yrkesgrupper.

Gruppen minskande kommuner har också haft ett betydligt sämre ekonomiskt resultat, mellan 1998–2013 hade de ett resultat på endast 0,2 procent av skatter och statsbidrag, att jämföra med kommunsektorns resultat på 2,8 procent under samma period.

Sammanfattningsvis är det en mörk bild som framträder när forskarna slutsatser sammanfattas. Vi kan inte blunda för dessa beskrivningar och de signaler som förtroendevalda i minskande kommuner ger. Samtidigt är det ett observandum att de folkomröstningar som gjorts om förslag till kommunammanslagningar är entydiga. Medborgarna har i samtliga fall sagt nej till en sammanslagning. Samtidigt finns en del forskning som pekar på att det i mindre kommuner finns ett socialt kapital som tillför värden och som åtminstone delvis kompenserar för de insatser som kommunerna inte på egen hand klarar av att leverera.

## Landstingens ekonomi

Kostnadsutvecklingen i landstingen är fortsatt hög inom alla vårdgrenar, liksom inom kollektivtrafiken. Stigande kostnader för hyrpersonal samt ökade volymer inom asylsjukvården, bidrog till att primärvårdens kostnader ökade snabbast under 2015. Också i den specialiserade vården var kostnadsökningstakten fortsatt hög. Trots att prognoserna för 2016 tyder på att kostnadsökningstakten dämpats något jämfört med 2015, väntas svaga ekonomiska resultat även i år och flera landsting väntar underskott. Kompetensförsörjningen är fortsatt ett stort problem. Att finansiera allt större demografiskt betingade behov av vård och ambitiösa mål för kollektivtrafiken kräver prioriteringar men kommer sannolikt också att resultera i fortsatta skattehöjningar. Ett samlat grepp kring effektivt resursutnyttjande krävs i alla landsting.

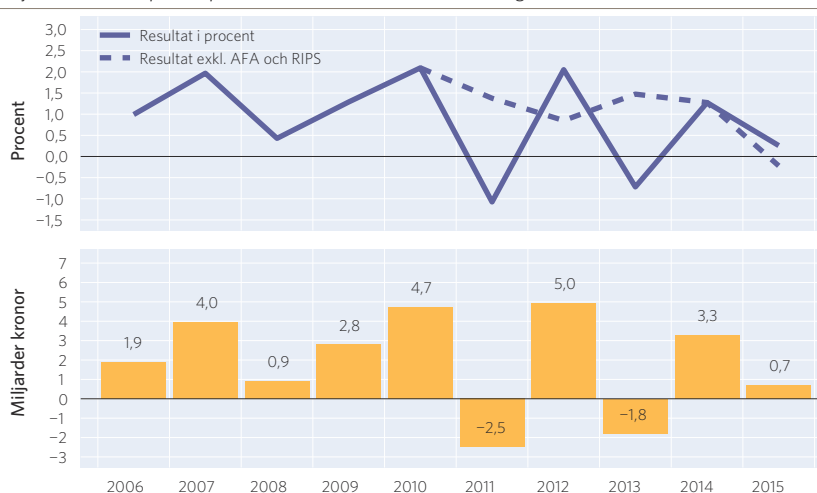
### Historiskt svagt resultat i landstingen 2015

Landstingens sammantagna resultat 2015 på 0,7 miljarder kronor motsvarade endast 0,3 procent av skatter och statsbidrag. Minusresultaten åren 2011 och 2013 belastades av kostnader för omräkning av pensioner med 5,7 respektive 8,4 miljarder. Resultaten förstärktes åren 2012, 2013 och 2015 till följd av återbetalade premier från AFA Försäkring. Rensat för effekter av tillfälliga intäkter och kostnader blev resultatet negativt 2015, vilket senast hände 2004. Resultatet för 2015 är således historiskt svagt.

Landstingens resultat har under flera av de senaste åren belastats eller förstärkts av engångseffekter. Rensat för återbetalningar från AFA är det endast år 2010 som resultatet motsvarar 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag, vilket används som tumregel för god ekonomisk hushållning. Sammantaget har landstingens resultat inte ens nått upp till hälften av tumregeln, det vill säga 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Diagram 24 • Landstingens resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent av skatteintäkter och statsbidrag

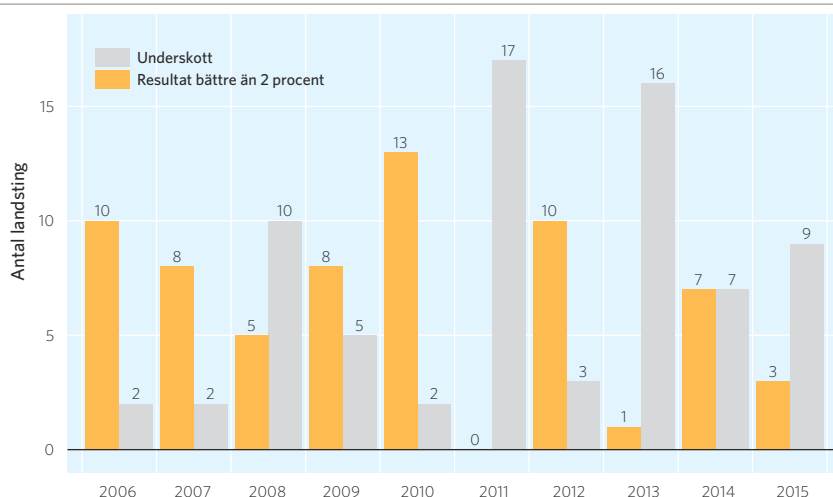


Källa: Statistiska centralbyrån.

Resultaten i landstingen har påverkats av engångsposter på både intäkts- och kostnadssidan. Intäkterna har förstärkts av återbetalade premier från AFA Försäkring från åren 2004–2008. Sedan 2009 har premien varit noll och därmed kommer inga ytterligare premier att återbetalas. Engångseffekter på kostnadssidan skedde 2011 och 2013 till följd av RIPS-ränteförändring. Exklusive dessa engångseffekter har resultatet motsvarat drygt 1 procent av skatter och statsbidrag under de senaste tio åren i landstingen.

Diagram 25 • Antal landsting med underskott samt med resultat som motsvarar minst 2 procent av skatter och bidrag

Antal landsting



Källa: Statistiska centralbyrån.

Nära hälften av landstingen redovisade negativt resultat 2015 trots tillfälliga intäkter från AFA Försäkring. Bara tre landsting redovisade resultat som motsvarar 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

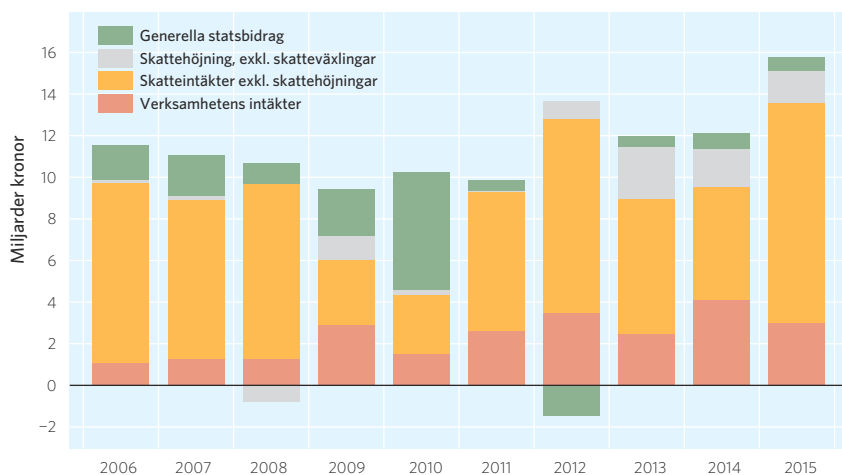
Många landsting har en svår utmaning i att få en ekonomi i balans. Mer än hälften av landstingen har redovisat underskott minst tre av de senaste fem åren. Endast Stockholms läns landsting har redovisat överskott varje år under de senaste fem åren.

## Skatthöjningar förstärker intäkterna

Skatteintäkter är landstingens huvudsakliga finansieringskälla, de motsvarade 71 procent av de totala intäkterna 2015. Med undantag för perioden efter fi-

nanskrisen då skatteunderlaget ökade långsammare har skatteunderlaget ökat med drygt 4 procent per år under den senaste tioårsperioden. År 2015 ökade skatteunderlaget med 4,8 procent, vilket är högre än genomsnittet.

Diagram 26 • Bidrag till förändring per intäktslag  
Miljoner kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteunderlagets utveckling tillsammans med skattesatsen bestämmer landstingens skatteintäkter. Trots relativt god utveckling av skatteunderlaget har intäkterna behövt förstärkas genom skattehöjningar under de senaste åren. Medelskattesatsen har ökat med sammanlagt 37 öre sedan år 2011 exklusive skatteväxlingar.

I generella statsbidrag ingår här även olika regleringar som inte är resultatpåverkande, till skillnad från diagrammet i sammanfattningen, som endast visar resultatpåverkande tillskott och neddragningar.

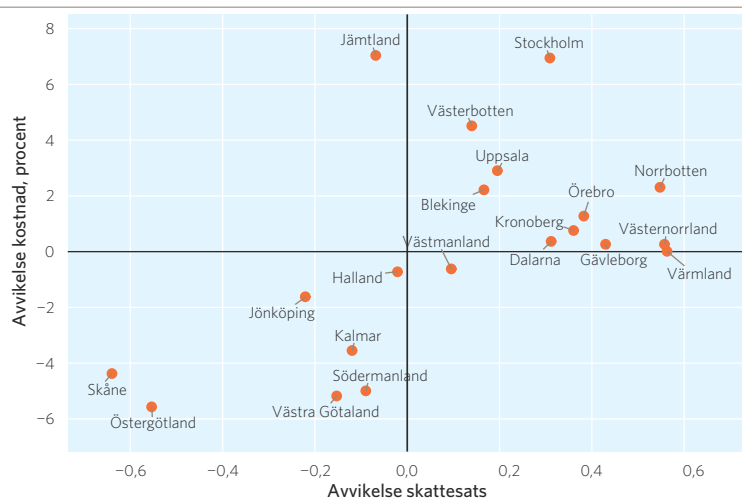
Trots den starka skatteunderlagsökningen sedan 2012 har alla landsting, utom Stockholms läns landsting, höjt skattesatsen minst en gång under de senaste åren.

### Skillnader i skattesats och strukturerade kostnader

Landstingens skattesatser varierar mellan 12,08 i Stockholms läns landsting och 10,68 i Region Skåne. Eftersom uppdragen varierar mellan landstingen, beroende på vilka uppgifter som skatteväxlat med kommunerna i länet, till exempel för kollektivtrafik och hemsjukvård, är inte skattesatserna helt jämförbara.

Vid en utjämnning av skillnader i uppdrag genom att skattesatsen justeras, med motsvarande ett genomsnittligt uppdrag för framförallt kollektivtrafik och hemsjukvård, får vi en annan bild av skattesatsen i olika landsting. De

Diagram 27 • Avvikelse från justerad skattesats 2016 och strukturerad HoS 2015  
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Skattesatsen varierar mellan landstingen liksom kostnaderna för hälso- och sjukvård. En låg skattesats innebär ett större handlingsutrymme jämfört med om skattesatsen är hög. Stockholms läns landsting har en hög kostnad för hälso- och sjukvård jämfört med strukturella förutsättningar och en relativt hög skattesats. Jämtland har lika hög justerad kostnad för hälso- och sjukvård medan skattesatsen är nära genomsnittet. Kommunerna i Jämtlands län har dock en högre skattesats än kommunerna i Stockholms län.



landsting som har låg skattesats efter en sådan justering är Region Skåne och Östergötland. De har också en låg kostnad för hälso- och sjukvård justerad för skillnader i struktur enligt variablerna i utjämningsystemet. De landsting som har högst kostnad justerad för strukturella förutsättningar är Jämtland och Stockholm, där Jämtland har en genomsnittlig skattesats medan Stockholm har en högre.

## Kostnadsutvecklingen är fortsatt hög

Att skattesatsen behövt öka under de senaste åren i landstingen beror till stor del på de snabba kostnadsökningarna i hälso- och sjukvården. År 2015 var andra året i rad med kostnadsökningar på närmare 5 procent. Det finns flera förklaringar till de snabba kostnadsökningarna; befolkningen växer snabbt, allt fler blir allt äldre och mer vårdkrävande, ökat behov av inhyrd personal, ökat utbud av nya läkemedel och kraftigt ökat antal asylsökande, som främst har påverkat primärvården.

Tabell 23 • Kostnader för hälso- och sjukvård, i löpande priser, per verksamhet  
Miljarder kronor, andelar och procentuell förändring

Landstingens kostnader	Mdkr	Andelar, %	2015, utv. %	2009–2014, utv. % genomsnitt per år
Hälso- och sjukvård (exkl. tandvård o politisk verksamhet)	262,2	100	4,9	3,6
<i>Varav:</i>				
Primärvård	47,7	18	5,7	3,9
Specialiserad somatisk vård	135,4	52	4,1	3,9
Specialiserad psykiatrisk vård	23,5	9	3,6	3,4
Läkemedel (förmån och sluten)	29,2	11	5,1	0,7
Övrig hälso- och sjukvård	26,3	10	9,0	5,4

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökade snabbare 2015 för alla vårdgrenar jämfört med genomsnittet de senaste fem åren. Specialiserad somatisk vård står för den största andelen av kostnaderna följt av primärvården. I övrig hälso- och sjukvård ingår bland annat ambulans- och sjuktransporter samt funktionshinders- och hjälpmedelsverksamhet.

## Kostnaderna ökar inom alla vårdgrenar

Primärvårdens kostnader står för cirka en femtedel av hälso- och sjukvårdskostnaderna. Under perioden 2009–2014 har kostnaderna i primärvården ökat med i genomsnitt 3,9 procent per år. Under 2015 ökade kostnaderna väsentligt snabbare, med 5,7 procent i löpande priser. Samtidigt minskade antalet läkarbesök i primärvården med 1,1 procent. Antalet besök till övriga yrkesgrupper i primärvården ökade dock kraftigt, med 3 procent. En orsak till kostnadsökningen i primärvården 2015 är det ökade antalet asylsökande (diagram 31).

Under de senaste decennierna har det funnits en ambition att öka primärvårdens resurser och betydelse inom hälso- och sjukvården. Också den senaste utredningen om hälso- och sjukvårdens effektivitet föreslår att primärvården stärks. Med allt fler äldre och därmed fler som har flera kroniska sjukdomar, kortare vårdtider på sjukhus och en mer komplex och avancerad vård i patienters hem, kommer primärvården sannolikt att behöva förstärkas under kommande år.

### *Kostnaderna i sluten somatisk vård ökar fortsatt i snabb takt*

Kostnaderna för specialiserad somatisk vård har ökat i snabb takt under de senaste åren. Mer än hälften av de totala kostnaderna för hälso- och sjukvård finns också i den somatiska specialistvården. I tidigare rapporter har vi belyst hur ny teknik och tillgång till allt mer avancerade behandlingsmetoder inne-



burit allt högre krav på den specialiserade vården. Forskning och utveckling av nya tekniker, arbetssätt och metoder skapar möjlighet att förebygga och behandla ohälsa. Det ger bättre förutsättningar att behandla allt fler ohälsotillstånd. Det innebär också att kravet på resurser ökar varje gång en diagnosgrupp får tillgång till nya behandlingsmöjligheter.

Trots att kostnaderna för den somatiska vården under 2015 ökade mer än det historiska genomsnittet, var det en betydligt lägre ökningstakt än året innan.

Statistik över genomsnittligt antal disponibla vårdplatser visar en kraftig minskning mellan 2014 och 2015. Sammanlagt minskade antal platser med 3 procent, varav den största minskningen återfanns i den somatiska vården med 3,5 procent. Antal läkarbesök ökade marginellt i den specialiserade somatiska vården med 0,4 procent medan de ökade med 1,4 procent i den specialiserade psykiatriska vården.

#### Kostnad per patient i den somatiska vården

Kostnaderna i den specialiserade somatiska vården ökar snabbt. Nya medicinska framsteg innebär förbättrade behandlingsmetoder som leder till goda resultat för patienterna. Det har också lett till möjligheter att korta vårdtiderna samt att behandlingar kan utföras i den öppna vården, vilket minskar behoven av kostnadskrävande sjukhusvistelse. Med hjälp av KPP-databasen som idag omfattar drygt 70 procent av den somatiska vården kan man studera förflyttning av vård från slutna till öppna samt se hur vårdtillfällen och besök fördelar sig på olika åldersgrupper. Den visar att medel-

vårdtiderna fortsätter att minska, framförallt i de äldre åldrarna. I den yngsta åldersgruppen, 0–19 år, ökar medelvårdtiderna däremot något. När man studerar antal vårdtillfällen i den slutna somatiska vården har de minskat totalt sett under de senaste åren medan besöken i den öppna specialiserade vården har ökat kraftigt. Uppdelat per åldersgrupp ser man öknings i de äldsta åldersgrupperna i både slutna och öppna vård. Det förklaras av de demografiska förändringarna med en allt äldre befolkning.

#### De demografiska behoven växlar upp

De behov som följer av att befolkningen ökar och förändras till sin åldersstruktur, dvs demografiskt betingade behov, har nära fördubblats från 0,9 procent per år i genomsnitt under åren 2005–2014 till att år 2017 uppgå till 1,7 procent. Förklaringen till den stora ökningen är framförallt flyktinginvandringen under 2015, där de som då anlände beräknas bli en del av den folkbokförda befolkningen år 2017. Migrationsverkets nedreviderade prognos över flyktinginvandringen resulterar dock i lägre behovsökningar från och med 2018, jämfört med vad vi räknade med i *Ekonomirapporten* från april i år.

Tabell 24 • Beräknade demografiska behov med två befolkningsprognoser

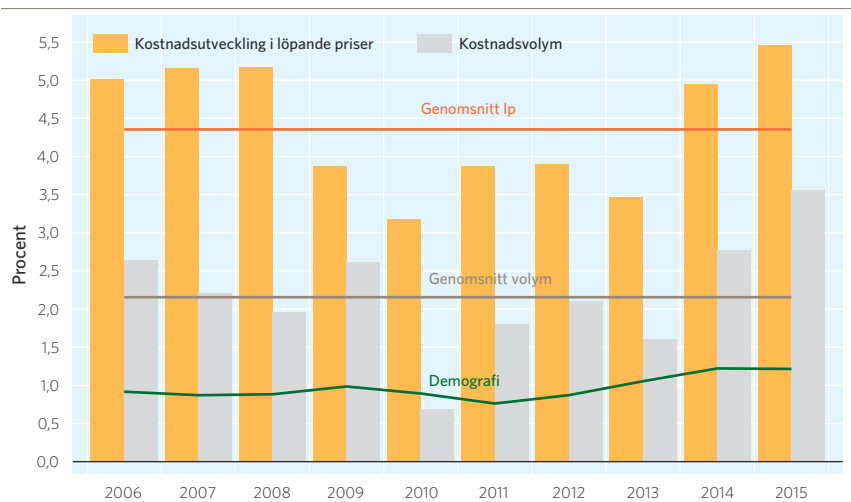
Årlig procentuell utveckling samt förändringen under perioden

	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
2016, maj	1,5	1,7	1,3	1,4	1,5	1,5
2016, april	1,4	1,7	1,8	1,6	1,6	1,6
Skillnad	0,1	0,0	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting. Beräkning av SKL med 2016 års befolkningsprognoser (april respektive maj) från Statistiska centralbyrån.

Behoven från befolkningsförändringar ökar kraftigt. Dels beror ökningen på en hög flyktinginvandring och dels på en förändrad befolkningsstruktur med en ökad andel äldre och stora barnkullar under de närmaste åren.

Diagram 28 • Landstingens kostnadsutveckling och demografiska behov  
Procent



Kostnaderna har ökat med i genomsnitt 4,4 procent per år i landstingen, vilket motsvara en volymökning på 2,2 procent i fasta priser. De demografiska behoven har motsvarat i genomsnitt 1,0 procent. Det innebär att kostnaderna under den senaste tioårsperioden har ökat med 1,2 procent utöver demografiska behov i landstingen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

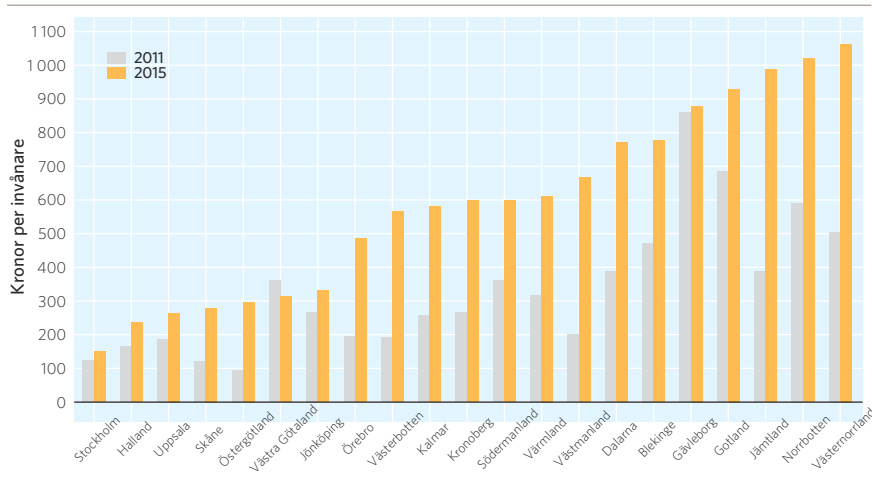
### Kostnaderna för inhyrd personal har ökat med 60 procent sedan 2011

Kostnaderna för inhyrd personal uppgick till 4 miljarder 2015, vilket motsvarar 4 procent av landstingens personalkostnader, en ökning med drygt 60 procent sedan 2011. Trots många försök att minska användandet av inhyrd personal fortsätter kostnaderna att öka. Användandet av hyrpersonal har ökat och nya yrkesgrupper har tillkommit. Skillnaderna är dock stora mellan landstingen.

Det finns flera förklaringar till varför behovet har ökat:

- Stora pensionsavgångar med svårigheter till ersättningsrekrytering.
- Ökat vårdbehov och större efterfrågan på vårdpersonal. Marknaden för bemanningsföretag växer och deras anställda urskiljer fördelar: högre löner och flexibilitet (större möjligheter att välja uppdrag).
- Bemanningsproblem (som vi visade i *Ekonomirapporten* från oktober 2015) med svagt resursutnyttjande och förbättringsmöjligheter när det gäller bland annat schemaläggning och samarbete mellan enheter.

Diagram 29 • Kostnader för hyrpersonal  
Kronor per invånare

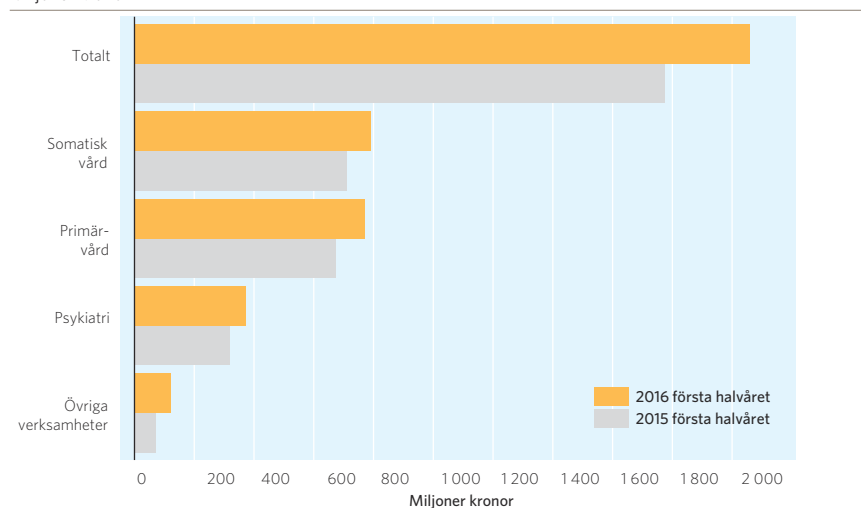


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Beroendet av inhyrd personal skiljer sig åt mellan landstingen mätt som kronor per invånare. Medan kostnaden motsvarar under 300 kronor per invånare i Stockholm, Halland, Uppsala och Skåne, är de kring 1000 kronor per invånare och mer i Jämtland, Norrbotten och Västernorrland. De största behoven av hyrpersonal finns främst i de glesare delarna av landet.

Kostnaderna för inhyrd personal har ökat med i genomsnitt 13 procent per år från 2011 till 2015. Den kraftigaste ökningen ägde rum mellan 2013 och 2014 (19 procent). År 2015 dämpades ökningstakten något till 16,5 procent. Den ser ut att fortsätta öka på denna nivå även för 2016, utifrån hur det sett ut under det första halvåret, i alla landsting utom Västra Götalandsregionen, Dalarna och Värmland.

Diagram 30 • Kostnader för hyrpersonal per verksamhet  
Miljoner kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna för inhyrd personal ökar i alla verksamhetsgrenar och totalt med nära 16 procent under det första halvåret 2016 jämfört med motsvarande period föregående år. Kostnader för inhyrda läkare motsvarar 76 procent av totala hyrkostnader. Sjuksköterskor omfattar 20 procent men är den del som ökar snabbast, med nära 25 procent första halvåret 2016.

Det finns flera skäl att minska beroendet av hyrpersonal. Förutom höga kostnader innebär ett stort beroende av hyrpersonal försämrade kontinuiteten vilket kan medföra risker ur ett patientsäkerhetsperspektiv och en lägre upplevd trygghetskänsla för patienter och anställda.

#### Åtgärder med effekter på hyrkostnaderna

Bland åtgärder som nämns i de landsting som minskat kostnaderna för hyrpersonal är att till exempel införa stopp för att ta in hyrsjuksköterskor och hyrläkare, och att stimulera den egna personalen med vidareutbildningar eller med interna stafettlösningar, exempelvis att organspecialister tjänstgör i primärvården och att man samverkar inom primärvården. Inom regeringens satsning för extratjänster har några landsting anställt personal för vårdnära service som avlastar sjukvårdande personal.

#### Kraftigt ökade volymer inom asylsjukvården

Under 2015 ansökte 163 000 personer om asyl i Sverige, vilket var en fördubbling jämfört med året innan och långt över de nivåer som gällt tidigare. Närmast i omfattning är invandringen under krisen på Balkan på nittio-talet. Fler-talet asylsökande anlände under årets sista månader, cirka 70 procent av de asylsökande under 2015 sökte asyl under det sista tertiet.

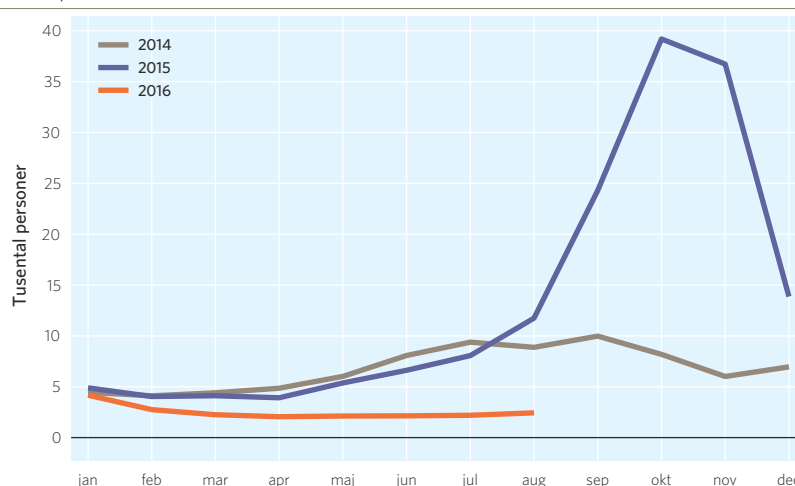
Det stora antalet asylsökande har inneburit ett ökat tryck på vård, omsorg och utbildning. För primärvården, tandvården och akutvården har läget varit ansträngt, men hanterbart enligt analyser från Socialstyrelsen.

Asylsökande barn ska erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård i samma omfattning som alla andra barn. Vård till asylsökande vuxna begränsas till vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort samt preventivmedelsrådgivning. Samtliga asylsökande ska också erbjudas en hälsoundersökning. Syftet är att tidigt upptäcka akuta sjukdomar för att inte riskera den asylsökandes hälsa. En sådan undersökning är också viktig för att kunna fastställa vårdbehovet i övrigt. Vidare är en hälsoundersökning av stor betydelse för att snabbt upptäcka sjukdomar som faller under smittskyddslagen.

Antal läkarbesök i primärvården per person är högre för asylsökande än för den övriga befolkningen. Besöken i primärvården ökade från 1,1 2014 till 1,6 2015. Däremot är förändringarna inom övrig somatisk vård relativt liten. En tänkbar förklaring är att en stor andel av de asylsökande kom i slutet av året och inte hann komma i kontakt med den specialiserade vården. I många landsting fokuserade man på att nå ut med erbjudanden om hälsoundersökningar. I samband med hälsoundersökningarna identifierades vårdbehov på primärvårdsnivå.

Diagram 31 • Antal personer som sökt asyl per månad

Tusental personer



Källa: Migrationsverket.

Tabell 25 • Jämförelse vårdkonsumtion för asylsökande och folkbokförda år 2015

Antal

	Per asylsökande	Per folkbokförd
Läkarbesök i primärvård	1,6	1,5
Läkarbesök i öppen specialistvård	0,8	1,4
Vård dagar somatisk vård	0,56	0,70
Vårdtillfällen somatisk vård	0,12	0,15
Vård dagar psykiatrisk vård	0,15	0,21
Vård dagar barn- och ungdomspsykiatrisk vård	0,07	0,01

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Hälsoundersökningarna nära fördubblades mellan 2014 och 2015, från nära 36 000 till drygt 64 000. Andelen utförda hälsoundersökningar motsvarar 39 procent av de asylsökande 2015, vilket var en minskning från 46 procent 2014. Flertalet asylsökande år 2015 kom under årets sista månader, vilket innebär att många av dem genomgick hälsoundersökningen först under inledningen av år 2016.

En stor andel av de asylsökande hann därför inte komma i kontakt med den specialiserade vården. Däremot ökade besöken i primärvården. Inom psykiatrin har antalet insatser per asylsökande minskat över åren. Ser man till antalet vård dagar och antalet vårdtillfällen så ökar de dock från år 2014 till år 2015.

Inledningen av år 2016 visar på en kraftig nedgång med cirka 15 000 asylsökningar under första halvåret. Migrationsverkets prognos i juli anger ett planeringsscenario för helåret på 34 500 asylsökande. Det innebär att både landstingens kostnader och intäkterna från Migrationsverket för asylsjukvård minskar.

Med anledning av det höga antalet asylsökande under 2015 har handläggningstiderna för uppehållstillstånd ökat, vilket inneburit att asylperioden förlängts. Det kommer för de allra flesta, som kom under 2015, att dröja till 2017 innan asylansökan prövats och uppehållstillstånd ges.

## Kollektivtrafikens kostnader ökar med höga ambitioner

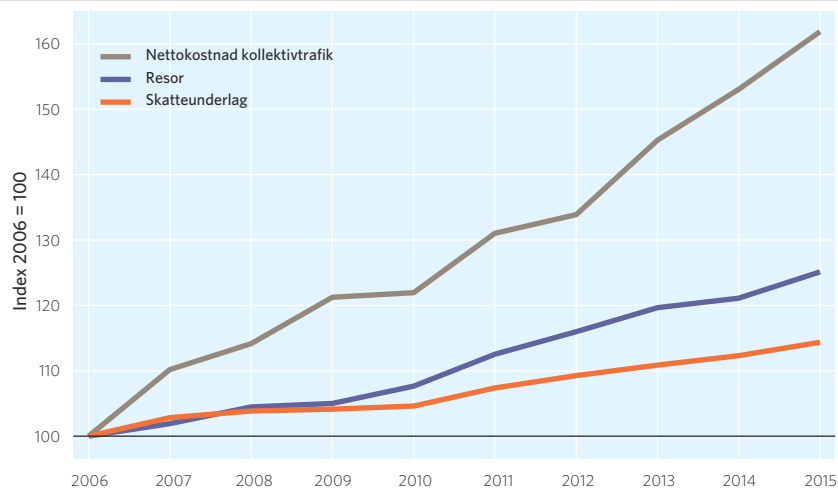
De nationella och regionala målen för kollektivtrafiken är ambitiösa och har sannolikt bidraget till kollektivtrafikens snabba tillväxt under senare år. Riksdagen har beslutat att Sveriges övergripande transportpolitiska mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2008/09:93, antogs av Riksdagen 2009). Det är dessutom kompletterat med ett hänsynsmål som beskriver hur transportsystemet ska utvecklas med avseende på trafiksäkerhet, miljö och hälsa samt ett funktionsmål. År 2008 bildades Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik, med målet att kollektivtrafikens marknadsandel på sikt ska fördubblas. Som ett »mål på vägen« angavs att antalet resor med kollektivtrafik ska vara dubbelt så många år 2020 som de var år 2006. Sedan 2012 finns det en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) i varje län, med uppgift att besluta om vilken kollektivtrafik som ska finnas i länet. Förutsättningar och ambitionsnivå varierar mellan länen, men ett antal RKM har anammat fördubblingsmålen. Det finns således ett högt kostnadstryck inom kollektivtrafikområdet.

Sedan år 2006 har kostnaderna för kollektivtrafik ökat med 5,3 procent per år i genomsnitt medan intäkterna endast har vuxit med 4,0 procent per år. Landstingens och kommunernas kostnader för kollektivtrafik utgörs nästan helt av bidrag för att täcka de underskott som uppstår när verksamhetsintäkterna inte räcker.<sup>8</sup> Ungefär hälften av kostnaderna för kollektivtrafiken täcks av biljettintäkter och andra verksamhetsintäkter.

Nettokostnaderna för kollektivtrafik har i fasta priser ökat mer än fyra gånger så snabbt som skatteunderlaget och mer än dubbelt så snabbt som antalet resor (diagram 32). I löpande priser motsvarar det en nettokostnadsökning på 90 procent mellan 2006 och 2015.

Diagram 32 • Utveckling av nettokostnader i fasta priser för kollektivtrafik samt reallt skatteunderlag och antal resor

År 2006=index 100



Källa: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och Trafikanalys.

Kostnaderna för kollektivtrafiken har ökat under perioden 2007–2012, i huvudsak till följd av stigande löner och prishöjningar på de resurser som används för att kollektivtrafiken ska fungera samt att det körs allt mer trafik. Det

### Partnersamverkan

Partnersamverket bestod ursprungligen av Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund (numer Sveriges Bussföretag), Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna och SKL. Senare har även Trafikverket och Jernhusen AB tillkommit.

Sedan 2006 har kommunernas och landstingens nettokostnad för kollektivtrafik ökat mer än dubbelt så snabbt som det kommunala skatteunderlaget. Det betyder att allt större utdebitering har krävts för finansieringen. Kostnaden per resa har i fasta priser ökat med i genomsnitt nära 3 procent per år.

8. Ansvar för den regionala kollektivtrafiken har under lång tid delats mellan landsting och kommuner, men har under senare år flyttats över till landstingen i etapper (tabell 26). Utvecklingen av kollektivtrafikens kostnader och finansiering beskrivs därför bäst ur ett helhetsperspektiv som omfattar landstingens och kommunernas sammantagna nettokostnader.

### Kollektivtrafikens finansiering

I takt med att landstingen har tagit över ansvaret för kollektivtrafik från att vara ett delat ansvar med kommunerna har dess finansiering fått allt större betydelse för landstingen (tabell 26).

Tabell 26 ■ Landstingens nettokostnad för kollektivtrafik  
Miljoner kronor och procent

	2011	2015
Nettokostnad för kollektivtrafik	11 325	19 582
Andel av kollektivtrafikens nettokostnad, %	65,7	87,8
Kollektivtrafikens andel av landstingens totala nettokostnad, %	5,0	7,2

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sedan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 har landstingens ansvar för finansieringen av den regionala kollektivtrafiken vuxit snabbt.

Mot bakgrund av att nettokostnaderna har ökat i snabb takt och planerna för att nå fördubblingsmålet förväntas innebära fortsatt hög kostnadsökningstakt kommer SKL under 2016 och 2017 att kartlägga möjligheter till kompletterande finansieringskällor till taxor och landstingsskatt för den regionala kollektivtrafiken.

Ett sätt att klara en nettokostnadsökning i paritet med skatteunderlagstillväxten är att **höja taxorna snabbare än hittills**. Men det kan å andra sidan också innebära att fördubblingsmålet blir mer avlägset.

Ett annat sätt att finansiera en högre kostnadsutveckling är att **höja landstingsskatten**. Att nettokostnaderna historiskt vuxit snabbare än skatteunderlaget innebär ju att allt större utdebitering har gått till att finansiera kollektivtrafik. År 2006 krävdes en utdebitering på 78 öre för att finansiera kollektivtrafikens nettokostnader. År 2015 hade det behovet ökat till en utdebitering på 1 krona och 12 öre.

Ytterligare en finansieringsmöjlighet är att **styra över skattemedel** från landstingets och kommunernas andra skattefinansierade verksamheter. Statistiken visar att även detta är en möjlighet som använts. Samtidigt som den utdebitering som krävdes för att finansiera kollektivtrafikens underskott ökade med 34 öre mellan 2006 och 2014 steg den genomsnittliga kommunal- och landstingsskattesatsen »bara« med 26 öre.

Ett belopp motsvarande 8 öre i kommunal- och landstingsskatt (cirka 1,5 miljarder år 2014) av kollektivtrafikens finansiering dessa år bestod alltså av att dess andel av kommunernas och landstingens totala skatteintäkter ökade. Den steg från 2,1 procent år 2006 till 2,9 procent 2014.

### Utgångspunkter för kompletterande finansieringskällor

Som alternativ till de åtgärder som diskuteras ovan har ett arbete med att utvärdera kompletterande finansieringskällor inletts. Utgångspunkter för utvärderingen kommer att vara en rangordning utifrån:

- Politisk acceptans.
- Samhällsekonomisk effektivitet
- Storlek på intäktsflöden
- Intäkternas tillväxt över tid
- Juridiska hinder
- Systemkostnader

Den initiala analysen visar att kompletterande finansieringskällor går att finna, men det är inte frågan om någon quick-fix som i ett slag löser finansieringsfrågan. Vår bedömning är att såväl kommunalskatt som taxor skulle rankas högre än något av de analyserade alternativen. Den viktigaste slutsatsen blir därför att den största delen av en långsiktig lösning på frågan hur kollektivtrafiken ska finansieras måste vara att dämpa kostnadernas ökningstakt så att nettokostnaderna inte växer snabbare än skatteunderlaget. Men det är angeläget att också kartlägga om det finns fler alternativ som kan komma i fråga för finansiering.

En viktig princip är att eventuella nya skattebaser inte ska öronmärkas för kollektivtrafik. Hur stor del av nya intäktskällor som kommer kollektivtrafiken till del ska avgöras i budgetprocessens fördelning av resurser.

### Kandidater till finansieringskällor

För närvarande ser det ut som om drygt tio tänkbara kompletterande finansieringskällor kommer att finnas med i SKL:s inventering. Det finns några tänkbara finansieringskällor som redan idag kan komplettera taxor och landstingsskatt för att finansiera kollektivtrafik. För tre av dessa (kommunal fastighetsavgift, parkeringsavgift, exploateringsavgift) gäller att de inte är öronmärkta utan får disponeras enligt kommunens egna prioriteringar.

Bland de övriga finns både skatter som skulle kunna kanaliseras till landsting eller kommuner och andra former av intäkter. Analysen har hittills visat att det ofta finns faktorer som påverkar lämpligheten. I en del fall handlar det om att acceptansen för en överföring av beskattningsrätten till lokal eller regional nivå bedöms som liten. I andra fall av att skattesatserna borde gälla nationellt (men att även en nationell skatt skulle kunna slussas vidare till kommuner och landsting). Vissa kandidater används idag som styrmedel för att påverka färdmedelsval, vilket minskar dess användbarhet som finansieringskälla. Men det finns också skatter och avgifter som skulle kunna fungera väl för finansiering av kollektivtrafikdrift.

har också en stor betydelse att trafikökningen till stor del består av tågtrafik, som är ett betydligt dyrare trafikslag per kilometer än buss. Det spelar även roll att man höjt fordonens miljö- och tillgänglighetsstandard.

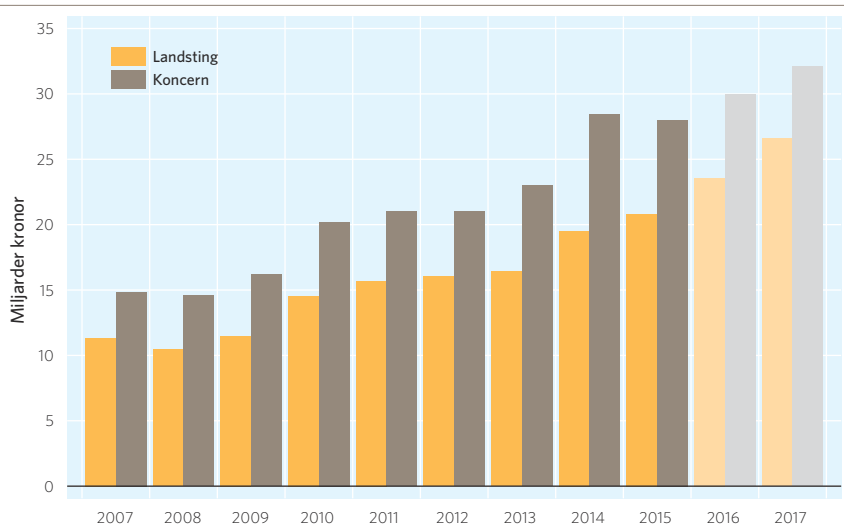
Den nya lagstiftning som trädde i kraft år 2012<sup>9</sup> syftade bland annat till att förbättra möjligheterna till politisk styrning av kollektivtrafiken och knyta politiska beslut avseende den närmare andra näraliggande verksamheter. Sedan dess har främst kostnaderna men även intäkterna för kollektivtrafiken ökat snabbare.

I vår prognos för kostnadsutvecklingen av kollektivtrafiken i år och nästa år har vi tagit hänsyn till ökad trafik till och från flyktingboenden. För utvecklingen åren därefter bygger prognosen på den trendmässiga utvecklingen av kollektivtrafikutbud per invånare.

### Investeringar och skulder ökar i landstingen

Landstingskoncernernas investeringar har ökat från 15 miljarder 2007 till 28 miljarder 2015. Det motsvarar en ökning på 88 procent i löpande priser. Investeringsutgifter på koncernnivå avser framförallt Stockholms läns landsting. Där ingår investeringar i infrastruktur för både vård och kollektivtrafik. År 2007 motsvarade investeringarna i landstingen 6 procent av nettokostnaderna, en siffra som ökat till 8 procent år 2015.

Diagram 33 • Investeringar i landsting och koncern  
Miljarder kronor



Sedan 2007 har landstingens investeringar i det närmaste fördubblats. Behoven av investeringar i vårdbyggnader är fortsatt stora. Många sjukhus byggdes på 1960- och 1970-talen och behöver nu ersättas av nya byggnader. Framtidens hälso- och sjukvård ger också upphov till investeringar i ny teknik och infrastruktur kring digitalisering och e-hälsa. I framförallt storstadsområdena planeras för fortsatta investeringar i kollektivtrafik. Investeringarna i landstingskoncernerna varierar mellan 6 400 kronor per invånare i Stockholms läns landsting och cirka 600 kronor per invånare i Västernorrland.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringarna i landstingen består till 68 procent av byggnader och mark, medan övriga investeringar och medicinteknisk utrustning står för 20 respektive 12 procent av totala investeringsvolymen. Bland stora investeringar finns nya sjukhusbyggnader, ombyggnationer med mera.

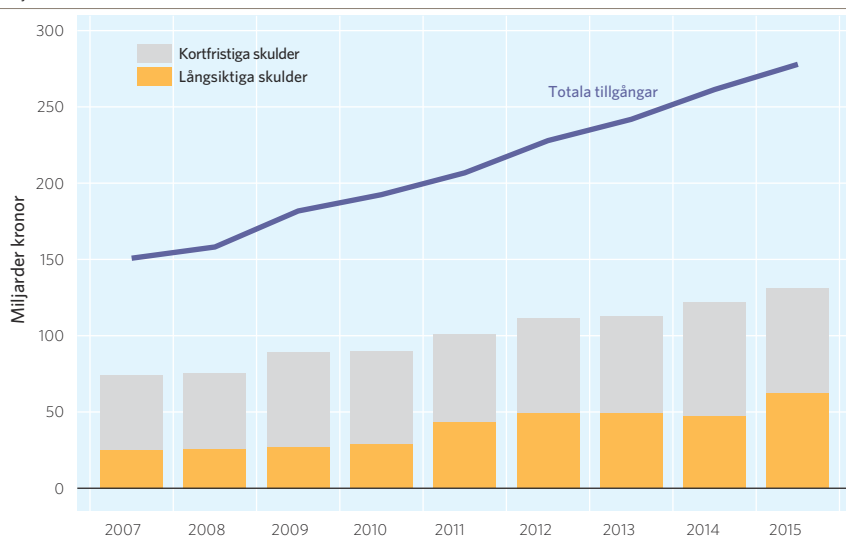
Landstingskoncernernas långfristiga och kortfristiga skulder har ökat från 74 miljarder 2007 till 131 miljarder 2015. Det motsvarar en ökning på 78 procent. I några landsting finns mål för självfinansiering där årets resultat och avskrivningar ska täcka investeringsutgifterna medan investeringsnivåerna i andra landsting kräver en ökad upplåning. I landstingskoncernernas totala balansräkningar har också tillgångarna ökat, från 151 miljarder 2007 till 278 miljarder 2015.

9. Kollektivtrafiklagen som trädde i kraft 2012 stadgar att den regionala kollektivtrafiken fortfarande är ett gemensamt ansvar för kommuner och landsting, men beslut om vilken regional kollektivtrafik som ska finnas får inte längre delegeras till bolag utan ska beslutas av en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM). Det ska finnas en RKM i varje län och den kan antingen placeras i landstinget, ett kommunal- eller regionförbund eller en gemensam nämnd.



Diagram 34 • Tillgångar och skulder i landstingskoncerner

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Skulderna ökar i landstingskoncernerna. Det finns stora skillnader mellan landstingen. I genomsnitt var skulderna 13300 kr per invånare 2015. De högsta skulderna mätt i kronor per invånare har Stockholms läns landsting med 32700 och de lägsta skulderna har Västernorrland med 4700.

### Läkemedelsavtal och kraftigt ökade kostnader

#### Sent avtal för 2016

Först i juni i år blev förutsättningarna för 2016 klara. Avtalet som är en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting innehåller förutom beloppet som är avsett att täcka kostnader för läkemedelsförmånerna även en rad överenskommelser.

Avtalet ger landstingen nästan 24 miljarder kronor 2016 (tabell 27). På samma sätt som tidigare regleras betydande avvikelser från de kostnadsprognoser som avtalet bygger på med en särskild risk- och förlustdelningsmodell. Vi bedömer att kostnaderna för läkemedelsförmånen 2016 kommer att överstiga gällande prognos, men inte med så mycket att det är aktuellt att reglera enligt ovan nämnda modell.

Tabell 27 • Ersättning för läkemedelsförmånerna med mera 2016  
Miljoner kronor

Avser	Mnkr
Läkemedelsförmånen	21 350
Extra ersättning avseende avgiftsfrihet barn under 18 år	100
Övrigt (switchar öv/sv, vissa förbrukningsartiklar, dos, smittskydd)	1 620
Hepatit C (70 % av kostnad)	865
<b>Totalt</b>	<b>23 935</b>

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. Dessa belopp behåller landstingen fullt ut. Bedömningen är att det handlar om cirka 400 miljoner kronor för läkemedel mot hepatit C och ytterligare cirka 300 miljoner kronor för övriga avtal om återbäring eller riskdelning som tecknats av samtliga landsting. Beloppen bokför landstingen som en negativ kostnad alternativt en verksamhetsintäkt.

Att återbetalningarna som är resultat av trepartsöverläggningar och sidoöverenskommelser inte ingår i avstämningen av den särskilda risk- och förlustdelningen kan ses mot bakgrund av att överenskommelsen mellan staten och landstingen i praktiken omöjliggör avtal inom läkemedelsförmånerna mellan enskilda landsting och läkemedelsföretag.

Bakgrunden är att rättsläget kring enskilda landstings rätt att på egen hand sluta avtal med läkemedelsföretag inom förmånerna enligt statens bedömning är oklart. Regeringen arbetar för att juridiken runt prissättningen ska klargöras med intentionen att behålla ett nationellt prissättningssystem inom förmånerna.

Överenskommelsen innehåller även skrivningar om att upphandlingar av förbrukningsartiklar inom förmånen ska ske utifrån ett patient- och effektivitetsperspektiv. Landsting som upphandlar ska från och med 2017 återbetala de uteblivna momsintäkterna till staten.

Regeringen tillsätter en större utredning om ersättnings- och finansieringsmodellen för läkemedel. Mycket talar för att överenskommelserna kommer att ha en liknande utformning under tiden för utredning, remisshantering och implementering. Detta beräknas kunna ta upp till fem år. SKL anser att det både är önskvärt och rimligt att staten och landstingen når en överenskommelse som tydliggör förutsättningar under den övergångsperiod som uppstår innan den samlade översynen har resulterat i förändringar. SKL kommer att sträva efter att nå en sådan tydlig avtalsrelation, förutsatt att ersättningen blir på en nivå som tar höjd för de ökande utmaningar som landstingen står inför med bland annat åldrande befolkning, fler nya dyra läkemedel och ökande vårdbehov.

#### Förmånskostnaderna ökar i långsammare takt framöver

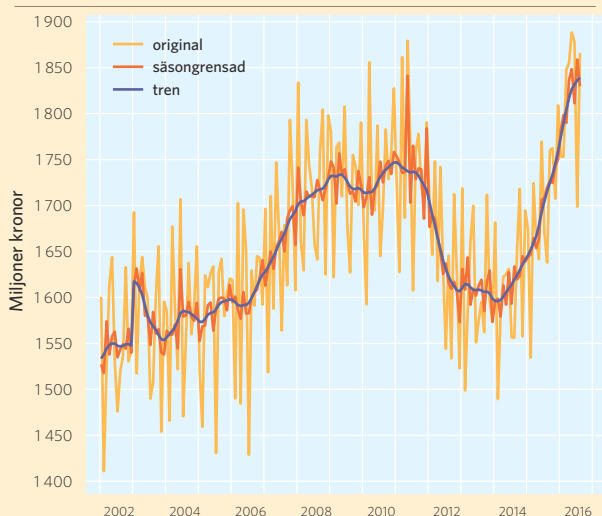
Kostnaderna för läkemedelsförmånerna har ökat sedan årsskiftet 2013/2014 (diagram 35). En förklaring är att patentutgångarna inte längre haft samma kostnadsreducerande effekt som under åren innan.



### Läkemedelsavtal och kraftigt ökade kostnader, forts.

Diagram 35 • Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen, per månad

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



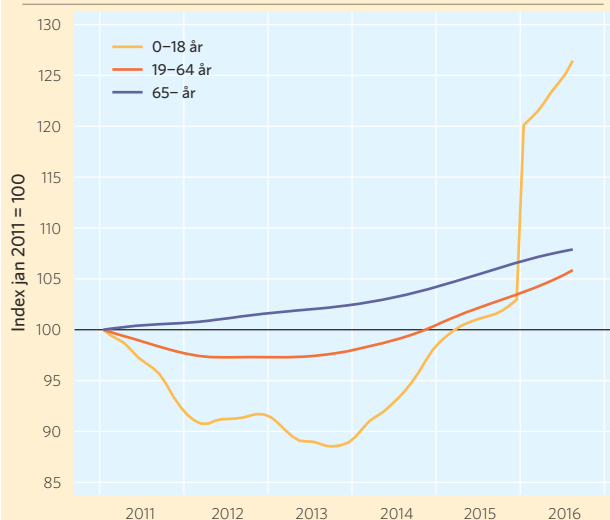
Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

År 2015 ökade landstingens kostnader för läkemedel inom läkemedelsförmånerna med drygt 5 procent jämfört med året innan.

Förutom låga effekter av patentutgångar har nya dyra prostata-

Diagram 36 • Volym (DDD\*) inom förmånen efter ålder, per månad

Januari 2011=100, trendade värden



\*DDD, definierad dygnsdos.

Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Från den 1 januari 2016 erhåller barn och unga avgiftsfria läkemedel. Därigenom ökar landstingens kostnader kraftigt för läkemedel till unga, både som en effekt av att landstingen står för hela kostnaden, men även genom att förskrivningen ökat mer än vad som följer av befolkningsförändringarna. Även de ovan nämnda läkemedlen mot prostatacancer fortsätter att förskrivas i ökande utsträckning.

cancelrläkemedel introducerats i förmånen. Läkemedel mot hepatit C-infektion förskrivas också i viss utsträckning inom läkemedelsförmånen och inte enligt smittskyddslagen.

Vår bedömning är att ökningstakten, månad till månad, avstannar under sista tertialet 2016. Det finns flera förklaringar till detta, patentutgångar väntas få en större kostnadsreducerande effekt. En dämpad kostnadsutveckling väntas för TNF-hämmare bland annat mot bakgrund av lansering och successivt ökad användning av läkemedel med lägre behandlingskostnad. I april 2016 fick TNF-hämmaren Enbrel konkurrens av en så kallad biosimilar med lägre pris och användningen av det billigare alternativet ökar i samtliga landsting. För helåret 2016 antar vi att kostnaderna jämfört med 2015 ökar med cirka 7 procent.

För 2017 är effekten av avgiftsfria läkemedel för barn och unga redan inbakad liksom effekten av läkemedlen mot prostatacancer. Vår prognos är att kostnaderna för läkemedelsförmånerna ökar med drygt 1,5 procent 2017.

Sedan några år råder stora skillnader mellan den nationella statistiken och de faktiska kostnaderna för rekvisitionsläkemedel. Det medför svårigheter att prognostisera kostnadsutvecklingen.

#### 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 läkemedelsförmånskostnaderna. Under 2014 godkändes fyra nya läkemedel mot hepatit C och under 2015 har ytterligare läkemedel introducerats. Under 2016 har två nya läkemedel godkänts och 2017 väntas ytterligare läkemedel bli godkända. År 2015 var kostnaderna för dessa läkemedel 1,5 miljarder kronor, varav cirka 1,4 miljarder kronor förskrevs enligt Smittskyddslagen. Effekterna av riskdelningen, som etablerats efter de så kallade trepartsöverläggningarna, mellan läkemedelsföretagen och landstingen var betydande. Avtalen minskade kostnaderna för landstingen med mer än 200 miljoner kronor, efter riskdelning uppgick landstingens kostnader till cirka 1,3 miljarder kronor.

Vår bedömning är att landstingens kostnader före riskdelning uppgår till 1,35 miljarder kronor och cirka 950 miljoner kronor efter riskdelning 2016.

Den framtida kostnadsutvecklingen för landstingen påverkas av en mängd olika faktorer, antalet behandlade patienter, prisutvecklingen på läkemedlen och i vilken grad staten kommer att vara medfinansierad från 2017 och framåt. Vidare har effekterna av den ovan nämnda riskdelningen betydelse. Att göra en uppskattning av kostnaderna för 2017 är mot bakgrund av ovanstående svårt. En process för att skapa nya avtalsrelationer mellan landstingen och berörda företag är initierad och är tänkt att resultera i nya avtal vid årsskiftet. Vår bedömning är att landstingens kostnader före riskdelning blir cirka 1 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.

## Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet »Samhällsekonomi«. För 2017 räknar vi med de förslag om tillskott som aviseras i regeringens budgetproposition. Åren 2018–2020 antas de generella statsbidragen öka i takt med den trendmässiga utvecklingen. Men höjda statsbidrag kräver nya beslut av riksdagen, och även om historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika, kan detta inte tas för givet.

Staten och SKL träffade i juni 2016 en ettårig överenskommelse om statens bidrag till landstingen för kostnaderna för läkemedelsförmånerna med mera. För 2017 och framåt har överenskommelse ännu inte träffats. Vi antar därför att statens ersättning för läkemedelsförmånen ökar i takt med kostnaderna.

## Landstingens ekonomi de närmaste åren

Tabell 28 • Nyckeltal för landstingens ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Medelskattesats, nivå i skattekronor*	11,35	11,41	11,46	11,68	11,98	12,20
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP**	4,9	6,0	4,5	5,4	5,8	5,3
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP**	3,0	3,5	2,3	2,8	2,9	2,3
Verksamhetens kostnader, LP**	5,5	5,3	4,2	4,5	5,3	5,5
Verksamhetens kostnader, FP**	3,5	2,9	2,0	1,8	2,4	2,6
LPIK <sup>o</sup>	1,8	2,4	2,1	2,5	2,8	2,9

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

\*Inklusive skatteväxling 2015 för kollektivtrafik och regionbildning, motsvarande +1 öre på skattesatsen. Skatteväxling 2016 för hemsjukvård, motsvarande -1 öre på skattesatsen.

\*\*Rensat för effekten av skatteväxling 2015 och 2016.

<sup>o</sup>Prisindex med kvalitetsjusterade löner för landsting.

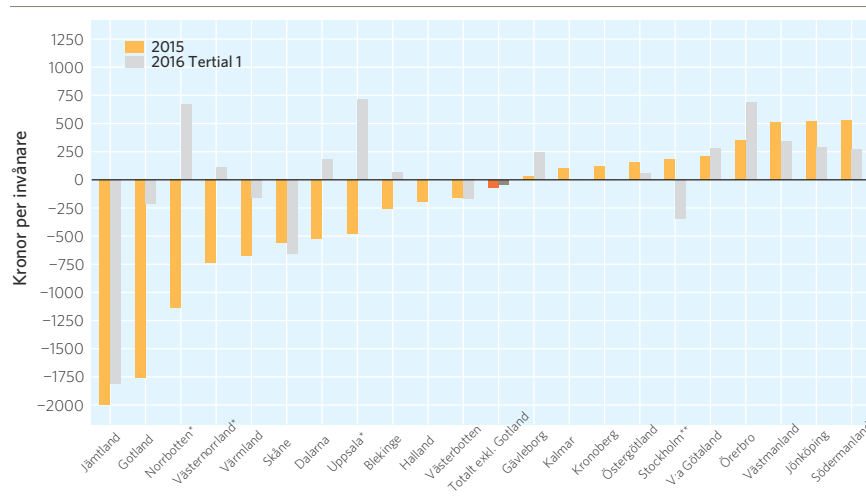
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

## Landstingens ekonomi på kort sikt

För åren 2016 och 2017 gör vi en bedömning med hjälp av bland annat insamlade uppgifter i form av delårsbokslut och enkäter. I samband med tertialbokslut per april lämnar landstingen prognos för årets resultat. Enligt landstingens prognos per april i år väntas underskott i sex av landstingen. De största resultatförbättringarna jämfört med utfallet 2015 prognosticerar Gotland, Norrbotten, Västernorrland och Uppsala. Av dessa höjde alla utom Gotland skattesatsen till i år.

Diagram 37 • Landstingens resultat 2015, exklusive AFA och prognos 2016

Procent av skatteintäkter och statsbidrag



Landstingens redovisade sammantaget ett resultat för 2015 på 0,7 miljarder. Enligt prognosen som landstingen gjorde vid första tertialuppföljningen försämrades resultaten i år för 9 av landstingen. Tre av landstingen som redovisade underskott 2015 höjde skattesatsen till 2016.

\*Landsting som höjt skattesatsen 2016, exklusive skatteväxlingar. \*\* I prognosen för 2016 från Stockholms läns landsting ingår omstruktureringskostnader på 1,1 miljarder kronor.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

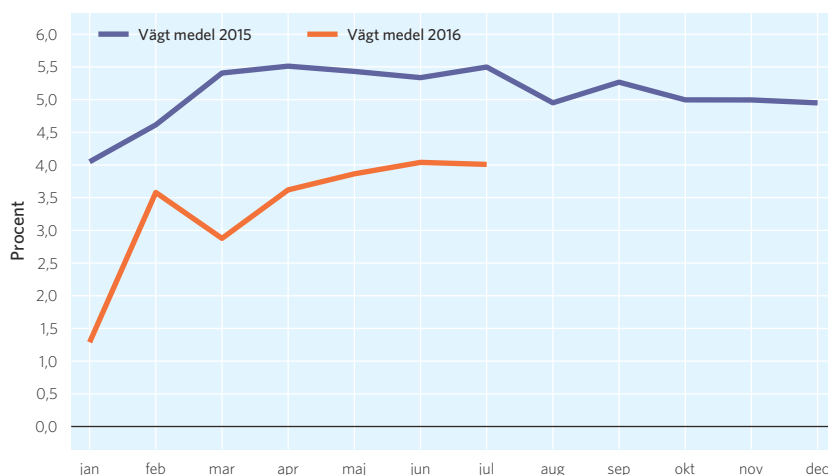
I enkätsvar från september från landstingens ekonomidirektörer anger 15 av 20 landsting att den del av kostnadsutvecklingen som är mest osäker för 2016 och 2017 gäller den somatiska vården.

Kostnaderna väntas öka med 5,3 procent i år, vilket rensat för prisförändringar enligt LPIK<sup>10</sup> motsvarar en ökning på 2,9 procent i fasta priser. Det är en snabbare kostnadsökning än genomsnittet under de senaste tio åren, då de varit 2,5 procent per år.

Kostnadsökningen tog fart under 2014 och fortsatte under 2015. För 2016 väntas kostnadsutvecklingen att dämpas något.

Diagram 38 • Utveckling av landstingens nettokostnader under 2016

Procentuell utveckling, ackumulerat värde jämfört med föregående år



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För att kunna följa månadsvis och jämföra utvecklingen av nettokostnaderna har ekonomidirektörerna i landstingen initierat en insamling av månadsvisa data. Samtliga har lämnat in uppgifter från januari 2014 till juli 2016. Det framgår i uppföljningen att nettokostnadsutvecklingen i genomsnitt har dämpats under 2016 jämfört med föregående år.

I enkätsvar anger två tredjedelar av landstingen att budget för 2017 innehåller åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen.

De behov som kommer av befolkningsförändringar är som allra högst under nästa år och motsvarar en ökning med 1,7 procent. Enligt vår bedömning dämpas de totala kostnadsökningarna med anledning av minskat flyktingmottagande i år och därmed minskade kostnader för asylsjukvård under 2017 och 2018. Sammanlagt räknar vi med kostnadsökningar i löpande priser på 4,2 procent.

### Kalkyl för landstingens ekonomi på längre sikt

I vår kalkyl för åren 2018–2020 antar vi, baserat på historisk utveckling, att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en skattad trend på 2 procent, plus effekten av pris- och löneökningar. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2020 har tillfört ytterligare drygt 4 miljarder kronor jämfört med *Budgetpropositionen för 2017*.

Åren 2018–2020 växlar takten i skatteunderlagsutvecklingen ner med hänsyn till att balans på arbetsmarknaden beräknas uppnås. I vår kalkyl antas kostnaderna utvecklas i takt med befolkningsförändringarna samt en historiskt skattad kostnadstrend, cirka en procent utöver demografi sett över en konjunkturcykel. Eftersom det demografiska trycket är högt under perioden, 1,4 procent per år, leder detta antagande till en sammantagen kostnadsökning på 2,3 procent. Med en genomsnittlig prisökningstakt på 2,7 procent per år blir totala kostnadsutvecklingen i löpande priser 5,0 procent under kalkylperioden.

10. Landstingprisindex med kvalitetsjusterade löner.

Kostnaderna i landstingen har ökat betydligt snabbare under de senaste åren jämfört med tidigare. De demografiska behoven har ökat från 0,6 procent år 2005 till 1,5 procent år 2016. År 2017 förklaras en del av de höga demografiska behoven av en ökad flyktinginvandring. I vår demografiska framskrivning räknar vi med oförändrade behov av hälso- och sjukvård per invånare i olika åldersgrupper. I avsnittet »Flyktinginvandringens inverkan på landstingens ekonomi – en fördjupning« har en fördjupad analys av skillnader i kostnader för hälso- och sjukvård för flyktingar och övrig befolkning studerats.

Diagrammet visar förändringen mellan åren. Verksamhetens kostnader och intäkter beräknas dämpas under nästa år till följd av minskade kostnader för asylsjukvården. Åren därpå räcker skattunderlagets tillväxt inte för att täcka demografiska behov och en trendmässig utveckling av kostnaderna, vilket innebär att landstingens skattesats ökar med 80 öre jämfört med dagens nivå.

Tabell 29 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	05-08	09-12	13-15	2016	2017	18-20
Demografiska behov	0,8	0,9	1,2	1,5	1,7	1,4
Övrigt*	1,3	0,9	1,5	1,4	0,3	0,9
<b>Total volymförändring*</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>

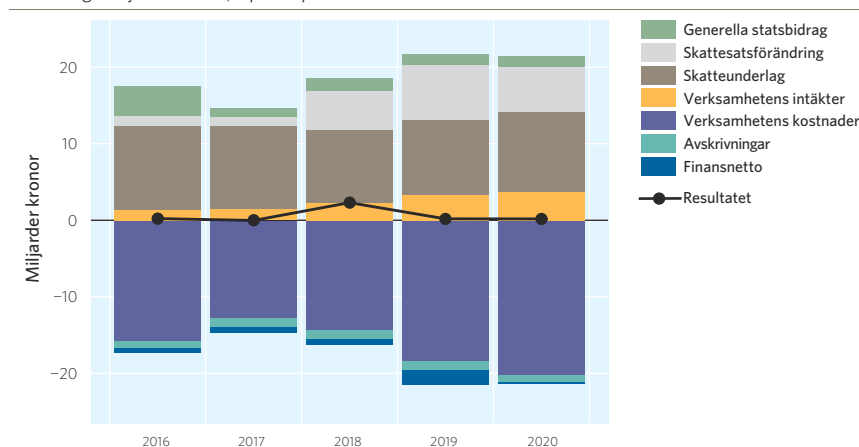
\*Rensat för effekten av skatteväxling 2012–2016.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Ett annat sätt att redovisa utvecklingen är förändringen av olika komponenter i löpande pris, vilket framgår av resultaträkningen i Appendix. I diagrammet nedan visas de olika kostnadernas och intäkternas *bidrag* till resultatförändringen.

Diagram 39 • Resultaträkningens olika delars påverkan på resultatförändringen

Förändring i miljarder kronor, löpande pris



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Pensionskostnaderna i landstingen motsvarar cirka 26 miljarder kronor i löpande priser år 2020, och beräknas enligt kalkylen ha ökat med cirka 8 miljarder kronor jämfört med 2015. Avsättningen för de anställdas förmånsbestämda tjänstepension växer kraftigt på balansräkningen och avsättningen närmar sig den gamla skulden/ansvarsförbindelsen i storlek. Detta innebär även att den finansiella kostnaden för värdesäkring av pensionerna ökar betydligt. Den finansiella kostnaden tillkommer utöver pensionskostnader-

Tabell 30 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020
Skatter och bidrag totalt	287,8	300,8	317,1	335,5	353,2
varav uppräknade statsbidrag			1,3	2,6	4,1
varav höjd skatt		1,1	6,1	13,4	19,2

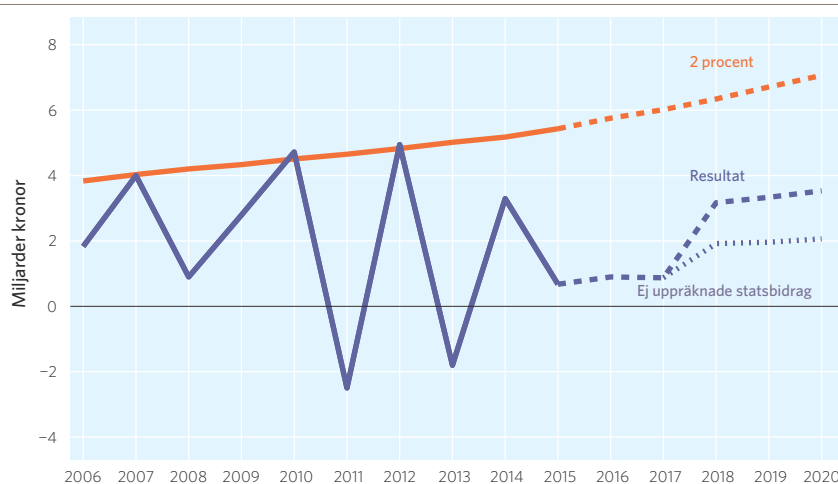
Anm.: Redovisningstekniskt förs läkemedelsbidraget till de generella statsbidragen. Överenskommelse mellan parterna saknas idag men vi utgår från att bidraget utvecklas i takt med kostnaderna. I kalkylen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna, vilket år 2020 innebär ytterligare cirka 1,1 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

na, i flertalet landsting motsvaras denna kostnad normalt av ökad avkastning på tillgångar i finansiella placeringar.

Diagram 40 • Landstingens beräknade resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Bortsett från tillfälliga poster för AFA-intäkter 2012, 2013 och 2015 samt RIPS-effekt 2011 och 2013, redovisade landstingen för första gången ett sammantaget underskott 2015. I år väntas ett svagt resultat och flera av landstingen räknar med underskott. År 2017 krävs både skattehöjningar och besparingar för att klara ett plusresultat. I slutet av perioden räknar vi med en skattesats som är 80 öre högre än idag trots 2 procentens reallt ökade generella statsbidrag per år under 2018–2020.

## Sammanfattning och effektiviseringsstrategier

Sammanfattningsvis ser det ekonomiska läget allvarligt ut för landstingen. Kostnadsökningstakten är fortsatt hög. Skatteunderlaget växer snabbt men räknat i kronor per invånare och ställt mot kostnadsökningarna räcker det inte till, och om kostnaderna fortsätter att öka i takt med demografiska behov och långsiktig trend väntar skattehöjningar kommande år.

Långsiktigt ser det ännu svårare ut. Från flera håll finns framskrivningar som talar för stora skattehöjningar för att klara de demografiska förändringarna. Sådana riskerar dock att i sig förvärra situationen, eftersom de påverkar investeringar och arbetskraftsutbud, som i sin tur driver upp skatterna. En sådan ond spiral måste undvikas.

Kostnadsutmaningen har ytterligare förstärkts genom den stora befolkningsökning som följt av de senaste årens historiskt sett stora invandring.

En ökad skattekraft genom att fler kommer i arbete är det viktigaste. Men det kommer sannolikt inte att räcka. Därutöver krävs ökad produktivitet och förbättrad effektivitet inom sjukvården för att bryta kostnadsökningstakten. Trots åtskilliga effektiviseringsarbeten har kostnadsökningarna under en lång period överstigit det som förklaras av befolkningsförändringar. Med de demografiska utmaningar som landstingen står inför de närmaste 20 åren krävs en helt ny nivå av effektiviseringar. Annars kommer vare sig finansieringen, vårdplatserna, personalen eller andra resurser att räcka till.

I denna rapport görs en sammanfattning av de frågor som belysts tidigare.

### Förebygga sjukdom och bromsa försämring

En viktig utgångspunkt i en analys av effektiviseringsmöjligheter är att sjukdomspanoramata domineras av kroniska sjukdomar. Hit hör diabetes, hjärt-kärlsjukdom, lungsjukdomar som astma, allergi och KOL, cancer, ledsjukdomar, smärta och psykiska sjukdomar. I och med att allt fler lever allt längre kommer också allt fler att under lång tid leva med en, och i många fall flera

kroniska sjukdomar samtidigt. I stort sett varannan vuxen och var femte under 20 år har en kronisk sjukdom.

Enligt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys är 80–85 procent av sjukvårdens kostnader kopplade till vård av personer med kroniska sjukdomar.

**Alla landsting måste arbeta preventivt för att minska förekomsten av kroniska sjukdomar.** Det är långsiktigt den viktigaste strategiska förändringen. Potentialen är stor. En överväldigande del av diabetes 2, hjärtkärlsjuklighet, stroke, långvarig smärta och psykisk ohälsa är förebyggbart.

Därutöver är det viktigt att de som har kroniska sjukdomar erhåller de insatser som har bäst förutsättningar att bromsa försämring. Det är ofta försämringen som ger upphov till andra följsjukdomar och kostnader. Här behöver vårdens kunskapsstöd förbättras och både åtkomsten till aktuell kunskap och uppföljningen av efterlevnaden behöver förbättras.

### Förbättra resursutnyttjandet

**En nödvändig del av analysen i alla landsting är också att se över kostnadsutvecklingen i den specialiserade somatiska vården.** Den accelererande kostnadsökningstakten under senare år är i stor utsträckning knuten till sjukhusen. Antalet anställda vid sjukhusen ökar snabbt, i synnerhet läkare, samtidigt som produktionen i stort sett ligger stilla. Enligt betänkande »Effektiv vård«, slutbetänkande av en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården, har antalet operationstillfällen per årsarbetande läkare minskat med 35 procent mellan 2008–2014, och detta från en nivå där svenska sjukhus redan innan hade färre operationstillfällen per läkare än de flesta andra länder. Detta reser flera frågor om produktiviteten vid svenska sjukhus. I betänkandet redovisas en jämförande studie av produktiviteten vid sjukhus i Norden. De svenska sjukhusen har i denna jämförelse klart lägre produktivitet än sjukhusen i de övriga länderna.

Ett annat problem som utredningen pekar på är **obalansen mellan primärvård och sjukhusvård, där primärvården bedöms vara för liten.** Det bedöms försvåra ett sammanhållet omhändertagande av den grupp framförallt äldre patienter, som tar i anspråk en stor del av sjukhusens resurser. Det är därför nödvändigt att alla landsting lär av de framgångsrika koncept som finns bland annat i Västra Götalandsregionen, Blekinge och Region Skåne, vilka har minskat de akuta återinläggningarna. Sjukhusens akutmottagningar och vårdplatser ska inte användas i onödan.

### Om digitalisering

**Stora effektivitetslyft har historiskt alltid varit kopplade till tekniskiften.** På 1990-talet gjorde nya operationsmetoder det möjligt att radikalt minska vårdtiderna och därmed genomföra strukturförändringar som reducerade kostnaderna. Digitalisering är den nutida nya teknik som skulle kunna medverka till att både minska förekomsten och komplikationerna av kroniska sjukdomar.

De e-hälsotjänster som börjar etableras handlar om att göra patienter mer delaktiga i sin egen vårdprocess och få bättre kontroll över den egna hälsan genom mer kontinuerlig uppföljning, gjord både av patienten själv och av vårdpersonal. Personer med risk för kronisk sjukdom kan följa och rapportera sin hälsa och sina medicinska värden kontinuerligt via internet, istället för endast vid enstaka besök i vården. Det gör personerna mera delaktiga och mer



kunniga om hur olika levnadsvanor och andra faktorer påverkar hälsan. E-tjänster möjliggör redan idag mer individualiserade möten med vården, när besök i vården kan baseras på i förväg inrapporterade data och frågeställningar.

Det ena spåret i den framtida e-hälsoutvecklingen bör alltså handla om att förse invånare och patienter med bättre verktyg för att styra sin egen hälsa och därmed minska risken att drabbas av kronisk sjukdom.

Det andra spåret i e-hälsoutvecklingen handlar om att bromsa den successiva försämring som är typisk för kroniska sjukdomar. Det kan ske om alla patienter systematiskt får del av de insatser som har bäst förutsättningar att bromsa försämringen. Ett utvecklingsområde är förbättrade journalsystem som kan integrera kunskapsstöd och beslutsstöd.

På långre sikt kommer ännu kraftfullare verksamhetsstöd att utvecklas. Det som hägrar är artificiellt intelligenta datorer som tar upp sjukdomshistoria, ställer diagnos och föreslår behandling. I sådan teknik finns en potential till både snabbare och mer träffsäker diagnostik och behandling.

På sikt kommer datorer också att kunna hjälpa personalen att koppla ihop bästa tillgängliga kunskap kring diagnos och behandling med information om en specifik patient och utifrån det få individspecifik behandling.

#### Hur mycket kostar egentligen den svenska sjukvården?

Det är naturligt att frågan om vad sjukvården kostar uppmärksammas och diskuteras. Allt ifrån att vården borde tilldelas mer resurser och alltså kosta mer, eller att den borde effektiviseras, och kosta mindre.

Vid internationella jämförelser ingår oftast sjukvårdens kostnader. Även då med olika ingångar, som att vissa länder satsar mer, eller att vården i ett visst land är dyr och kanske ineffektiv.

Sedan 2015 års rapportering har svensk sjukvårds andel av BNP tagit ett språng uppåt. Från att ha legat i mitten inom OECD har Sverige klivit upp till en fjärdeplats med 11,0 procent av BNP. USA har fortfarande högst kostnader med 16,4 procent och sedan Nederländerna och Schweiz, båda med 11,1 procent av BNP.

Vad är det som hänt?

Som ofta handlar det om ändrade definitioner. De verkliga kostnaderna utvecklas sällan drastiskt från ett år till ett annat. Från och med 2014, och retroaktivt från 2011, inkluderar SCB i hälso- och sjukvårdskostnaderna, också kostnader för omsorg av äldre och funktionshindrade. Det innebär att hela 80 miljarder kronor lagts till hälso- och sjukvårdens kostnader, jämfört med tidigare sätt att redovisa. Detta beror i sin tur på att OECD har ändrat sina definitioner kring vad som ska inkluderas i hälso- och

sjukvårdens kostnader. Eftersom SCB följer de ändrade internationella definitionerna återfinns motsvarande språngvisa ökning av sjukvårdens andel av BNP även i den nationella statistiken. I 2015 års redovisning, och retroaktivt från 2011, redovisar SCB att sjukvårdens andel av BNP ökat med drygt 2 procentenheter till 10,7 procent. Därefter är det någorlunda stabilt igen med 10,9 procent 2012, 11,1 procent 2013 och 11,2 procent år 2014.

Förändringen får successivt genomslag även i andra OECD-länder. I exempelvis Storbritannien ökar kostnaden från 8,7 procent av BNP till 9,9 procent, inte lika stor ökning som för Sverige alltså. Inte för något annat land är förändringen så stor som för Sverige. Det beror på att den svenska funktionshinder- och äldreomsorgen är mer utbyggd än i andra länder, varför den nya definitionen av sjukvårdskostnader får störst genomslag i Sverige.

Den som läser den senaste statistiken från OECD ska dock veta Sveriges fjärdeplacering inte betyder att det skapats nya resurser ur tomma intet. Siffrorna ser bara bättre ut för den som vill att det ska satsas mer. Men det har inte heller blivit sämre, så att sjukvården plötsligt blivit mer ineffektiv och slukar mer resurser.

## Flyktinginvandringens inverkan på landstingens ekonomi – en fördjupning

Flyktinginvandringen påverkar hälso- och sjukvården. Under asylperioden har staten ansvaret för finansieringen. När en asylsökande fått uppehållstillstånd och är mottagen i en kommun<sup>11</sup> övergår finansieringsansvaret till kommuner och landsting. I detta avsnitt görs ett försök att uppskatta hur landstingens kostnader för hälso- och sjukvården påverkas. Asylsjukvårdens kostnader, liksom kostnader för papperslösa, ingår inte i analysen. Vi gör också ett försök att bedöma om utjämningsystemet på ett rättvisande sätt förmår utjämna för flyktinginvandringens kostnader. Studien avgränsas till de verksamheter som finns representerade i utjämningsystemet för hälso- och sjukvård, alltså saknas tandvård och kostnader för läkemedelsförmånerna.

Utgångspunkten är att de flyktingar<sup>12</sup> som nu kommer till Sverige kommer att ha liknande vårdbehov och därmed kostnader, som de flyktingar som tidigare kommit till Sverige och som har uppehållstillstånd. I takt med att nya konsumtions- och kostnadsdata blir tillgängliga kan antagandet behöva ändras.

Vi har använt faktiska kostnadsuppgifter för 2014 från VGR, för flyktinginvandrare och flyktinganhöriga, och låtit SCB placera in dessa i utjämningsystemets kostnadsmatris för hälso- och sjukvård. Det har gjorts så att det är möjligt att redovisa resultaten efter födelseland (7 grupper) samt utifrån om personen kommit till Sverige som flykting eller som anhörig till sådan, och efter folkbokföringstid.

I den förra *Ekonomirapporten* använde vi utjämningsystemets kostnadsvikter för att få en grov uppskattning av vilka kostnader som flyktingar förväntades ge upphov till. Genom att vi nu har tillgång till faktiska kostnadsuppgifter från Västra Götalandsregionen (VGR) kan vi värdera hur utjämningsystemet hanterar flyktinggruppens kostnader.

### Flyktingar har både lägre och högre kostnader

Kostnaderna för hälso- och sjukvård skiljer sig åt beroende på ålder och kön. Därför gör vi en sådan indelning också när vi jämför gruppen flyktingar med den övriga befolkningen.

Åldersstandardiserat visar siffrorna att de totala kostnaderna för flyktingar är högre för män och lika för kvinnor, jämfört med genomsnittet i befolkningen. Se tabell 31.

### Tid i landet spelar roll

Tid i landet påverkar vårdkonsumtionen och kostnaderna. I tabell 32 ser vi att kostnaderna varierar beroende på hur länge man haft uppehållstillstånd. Även kön spelar stor roll.

Männens kostnader (åldersviktat) är 6 procent lägre under den första perioden (0–3 år). Detta behöver dock inte betyda att de konsumerar mindre vård. Så länge personen är asylsökande ersätts landstinget via en statlig schablonersättning så kostnaden registreras inte. Landstingen har alltså inte haft kostnader under hela det första kalenderåret för dessa flyktingar. Vi uppskattar denna effekt till cirka 15 procent. Läger vi till denna effekt erhålls en helårskostnad som hamnar cirka 10 procent över genomsnittet. Alltså i linje med den grupp som varit i Sverige 3–5 år. Efter 5 år och längre ligger kostnaderna 7–8 procent över genomsnittet för samtliga män.

11. Kommunmottagna flyktingar är flyktingar (asylsökande som fått uppehållstillstånd inklusive kvotflyktingar) samt anhöriga till flyktingar som bosatt sig i en kommun.

12. Flykting eller nyanländ är en person som har ansökt om asyl och fått uppehållstillstånd i Sverige av flyktingsskäl.



Tabell 31 ▪ Kostnad för hälso- och sjukvård 2014 uppdelat på kön och ålder för flyktingar, avvikel-  
se mot genomsnitt för respektive åldersgrupp och kön

Procent

Ålder	Män	Kvinnor	Totalt
0	-92	-98	-94
01-04	-33	-22	-28
05-09	30	21	26
10-14	-5	-20	-13
15-19	-6	-43	-27
20-24	6	-5	-1
25-29	9	3	6
30-39	13	-3	4
40-49	11	7	9
50-59	1	13	7
60-69	6	4	6
70-74	12	-5	3
75-w	-9	-2	-6
<b>Totalt</b>	<b>-11</b>	<b>-8</b>	<b>-9</b>
<b>Åldersviktad total</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

Anm.: Åldersviktad total är gjord i gruppen 5-69 år. Motivet att exkludera de yngsta och äldsta i den åldersviktade totalen är att dessa är relativt få varför slumpen kan få stor påverkan på resultatet.

Källa: Västra Götalandsregionen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kvinnorna har ett annat mönster. Kvinnornas kostnader är högre de första 3 åren. Därefter ligger de relativt nära genomsnittet för samtliga kvinnor.

Tabell 32 ▪ Kostnad för hälso- och sjukvård 2014 för flyktingar efter år med uppehållstillstånd, avvikel-  
se mot genomsnitt (åldersviktad)

Procent

	0-3 år	3-5 år	5-10 år	10-
Män	-6	12	7	8
Kvinnor	16	2	-7	-2
<b>Totalt</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

Anm.: Åldersviktningen är gjord i gruppen 10-69 år. Motivet att exkludera de yngsta och äldsta i åldersviktningen är att dessa är relativt få varför slumpen kan få stor påverkan på resultatet.

Källa: Västra Götalandsregionen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

Kostnaderna för de flyktingar som haft uppehållstillstånd i upp till tre år kommer att ha en stor betydelse för våra beräkningar fram till år 2020. De totala kostnaderna är 4 procent högre, jämfört med ett åldersviktat genomsnitt (tabell 32). Åldersviktningen är gjord utifrån den totala befolkningens åldersstruktur. Vid beräkning av faktiska kostnader framöver utgår vi från åldersfördelningen för de som får ett uppehållstillstånd. Denna grupp har en annan åldersstruktur än befolkningen i stort, vilket påverkar resultaten. Skillnaderna i kostnader jämfört med befolkningen i genomsnitt kommer att minska.

### Födelseland tycks spela roll för vårdkostnaderna

Vårdkonsumtionen och därmed kostnaderna varierar beroende på födelseland (tabell 33). Personer från länder utanför Europa med låg HDI<sup>13</sup> har högre kostnader än genomsnittet både för män och kvinnor. För personer från länder utanför Europa med HDI medel, ligger männen på samma nivå som genomsnittet medan kvinnorna har betydligt lägre kostnader än genomsnittet. För personer från länder utanför Europa med HDI hög, har männen högre

För männen är kostnaderna genomgående högre än genomsnittet i åldrarna 20-74 år. För kvinnorna är kostnaderna högre i åldrarna 40 till 69 år. I båda fallen är kostnaderna lägre än genomsnittet för de äldsta och i många grupper med unga. När det gäller kostnaderna för de allra yngsta har en relativt hög andel av dessa sannolikt blivit folkbokförda, och därmed blivit landstingens kostnadsansvar, under loppet av 2014 och har därför inte orsakat kostnader under hela året.

13. Human Development Index (HDI) är ett index som används för att jämföra välståndet i olika länder. Så kallade »underutvecklade länder« har benämningen »låg«.

Män med födelseland utanför Europa har 7 procent högre kostnader än genomsnittet, medan kvinnorna har samma kostnader som genomsnittet

kostnader än genomsnittet medan kvinnorna har betydligt lägre kostnader jämfört med genomsnittet.

Tabell 33 • Kostnad för hälso- och sjukvård 2014 för flyktingar med födelseland utanför Europa efter HDI samt flyktingar totalt, avvikelse mot genomsnitt (åldersviktad)

Procent				
	HDI hög	HDI medel	HDI låg	Flykting tot
Män	11	- 1	10	7
Kvinnor	- 6	- 7	7	0

Anm.: Åldersviktningen är gjord i gruppen 5–69 år. Motivet att exkludera de yngsta och äldsta i den åldersviktade totalen är att dessa är relativt få varför slumpen kan få stor påverkan på resultatet.

Källa: Västra Götalandsregionen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Statistiska centralbyrån.

### Flyktingar och arbete

Det tar tid innan personer som flytt till Sverige kommer i arbete. Och gruppen når aldrig samma nivåer som de som är födda här oavsett tid i landet. Som förväntat går det både bäst och snabbast att komma i arbete för personer från länder med hög HDI och personer från länder utanför Europa med låg HDI har svårast att bli etablerade på arbetsmarknaden.

De som kommit till Sverige som flyktingar och är i åldrarna 20–59 år och är sysselsatta har 4–5 procent högre kostnader för hälso- och sjukvård jämfört med samtliga sysselsatta. Det gäller både män och kvinnor.

Kostnaderna för icke sysselsatta flyktingar är dock betydligt lägre än motsvarande genomsnitt för den övriga befolkningen, läs mer om detta i avsnittet »Flyktinginvandring och utjämningen«.

### Effekt på kostnad för hälso- och sjukvården

Frågan är hur flyktinginvandringen kan tänkas påverka hälso- och sjukvårdens kostnader under de kommande åren? Med hjälp av resultaten från analyserna ovan kombinerat med prognoser över hur många flyktingar som förväntas få uppehållstillstånd har vi uppskattat vilka extra kostnader som uppstår i sjukvården. Det visar sig att år 2016 är den förväntade skillnaden i kostnader obetydlig. År 2020 uppgår den ackumulerade effekten för perioden 2016–2020 till 18 kronor per invånare, vilket motsvarar 190 miljoner kronor i 2015 års priser.

Vid en vanlig demografisk framskrivning utifrån ålder och kön ökar kostnaden per invånare från 21 587 kronor år 2016 till 21 815 kronor år 2020. Detta är nettoeffekten av en åldrande befolkning och en invandring av framförallt yngre personer. Då tas ingen hänsyn till att flyktinginvandrare förväntas ha högre kostnader per invånare jämfört med genomsnittet per ålder och kön. När hänsyn tas till detta ökar kostnaderna med 18 kronor per invånare år 2020.

Tabell 34 • Kostnad för hälso- och sjukvård

Kronor per invånare, 2015 års priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Enkel demografisk framskrivning	21 587	21 623	21 695	21 758	21 815
Givet specifika kostnader för flyktingar	21 587	21 626	21 703	21 769	21 833
Skillnad	0	3	7	11	18

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Landstingens kostnader för hälso- och sjukvård kommer att öka i takt med att de asylsökande får uppehållstillstånd och kommunplacering. Våra beräkningar för perioden fram till år 2020 visar inte på att kostnaderna kommer att öka annat än marginellt när hänsyn tas till att flyktingar har något högre vårdbehov och därmed kostnader jämfört med befolkningen i övrigt.

## Flyktinginvandring och utjämningen

Kostnadsutjämningsystemet syftar till att fördela kostnader som beror på skillnader i vårdbehov, mellan de olika landstingen. I systemet används socioekonomiska bestämningsfaktorer, såsom inkomst, ålder och kön för att förklara skillnader i vårdbehov mellan olika delar av Sverige. För olika kombinationer av bestämningsfaktorer används sedan olika kostnadsvikter. Om en person är flykting ger inte detta något specifikt utslag i utjämningen, annat än via personens »fördelning« bland de olika bestämningsfaktorerna. Detta innebär att om flyktingar i högre grad än sina jämnåriga i den övriga befolkningen till exempel saknar inkomst, kommer utjämningsystemet att tillskriva dessa högre förväntad vårdkostnad – inte för att de är flyktingar utan för att de i högre grad saknar inkomst. Detta för att en person utan inkomst betraktas ha en högre risk för att behöva uppsöka vården.

Om vårdbehovet bland flyktingar, enligt den »logik« som utjämningsystemet bygger på, skiljer sig från den övriga befolkningen, och om flyktinggruppen fördelar sig ojämnt över landet, riskerar utjämningsystemet att slå snett. Frågan är därför om vårdbehovet bland flyktingar följer samma logik som utjämningsystemet bygger på. De kostnadsvikter som används i systemet idag avser år 2008.

Kostnadsuppgifterna från VGR har delats in enligt utjämningsystemets uppdelning i olika socioekonomiska bestämningsfaktorer. Detta möjliggör en jämförelse mellan utjämningsystemets befintliga kostnadsvikter och kostnaderna enligt VGR, som i sin tur delas upp i huruvida personerna är flyktingar eller ej (övriga). Kostnadsuppgifterna har sedan används på hela landets befolkning.

Som beskrivits ovan skiljer sig såväl den demografiska och socioekonomiska sammansättningen, som kostnaderna, mellan flyktingar och övriga befolkningen. I den befintliga utjämningen är det sammansättningen som får genomslag, då prislapparna är samma för flyktingar respektive övriga. Kostnadsuppgifterna från VGR tillåter att vi studerar rimligheten i det antagandet. Det är dock svårt att göra detta på ett pedagogiskt sätt, då varje given kostnadsvikt, alltid är en funktion av en specifik kombination av sex ingående förklaringsvariabler. För att inte trassla till resonemangen mer än nödvändigt visas här ett exempel som endast tar hänsyn till tre av dessa (ålder, kön och sysselsättning).

Som beskrivits ovan är den genomsnittliga vårdkostnaderna högre om en person inte är sysselsatt. I utjämningen syns detta genom att kostnadsvikten för en medelålders (30–50 år) man är 2,9 gånger högre om denne saknar sysselsättning än om den arbetar. Enligt kostnadsuppgifterna från VGR stämmer denna »premie« bra vad gäller övriga befolkningen. Men för flyktingar är den faktiska premien mycket lägre. Det faktum att flyktingar är kraftigt överrepresenterade bland de som saknar sysselsättning gör att dagens utjämningsystem kommer att överdriva den förväntade vårdkostnaden för gruppen med 50 procent. Bara denna lilla detalj, för denna avgränsade grupp, överskattar kostnaderna för flyktinggruppen i utjämningsystemet med 450 miljoner kronor. Främst illustrerar det kanske problemet med att bara addera en växande flyktinggrupp till det befintliga utjämningsystemet, utan att ta hänsyn till hur väl kostnadsvikterna representerar Sveriges nya socioekonomi.

Att använda kostnadsuppgifterna från VGR i det befintliga utjämningsystemet, samt även ta hänsyn till huruvida invånarna kommit som flyktingar eller inte, verkar dock ge relativt begränsade effekter utifrån en nulägesberäkning. Landsting med höga förväntade vårdkostnader i dagens utjämningsystem får det även med dessa kostnadsuppgifter. Det som ändå gör frågan värd

att studera är att inslaget av flyktingar i befolkningen kommer att öka kraftigt närmsta åren, och att vi inte vet hur dessa kommer att fördela sig över landet. Och detta blir viktigt då vissa kostnadsspecifika karaktäristiska skiljer sig så kraftigt åt mellan flyktingar och övriga, vilket illustreras med exemplet ovan.

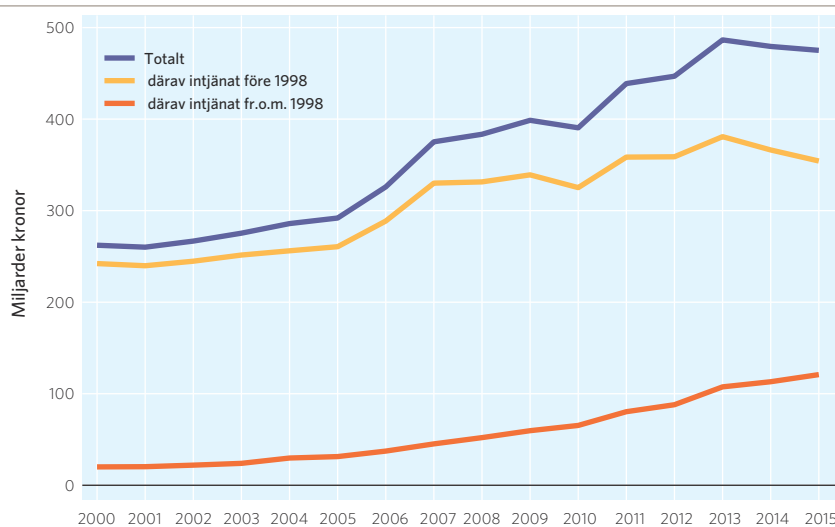
## Fullfonderingsmodell – större krav på ekonomistyrningen

I våras presenterades utredningen om den kommunala redovisningen (SOU 2016: 24 *En ändamålsenlig kommunal redovisning*). Utredningen föreslår bland annat att den blandade redovisningsmodellen för pensionskostnader ska ersättas av fullfonderedovisning.<sup>14</sup> I detta kapitel ges en bild av de effekter en sådan förändring av pensionsredovisningen kan medföra i den kommunala ekonomistyrningen.

### Blandmodell i kommunernas pensionsredovisning idag

Pensionsskulden i kommuner och landsting byggdes upp under den tid då avtalspensionen var bruttosamordnad med den allmänna pensionen. Skulden/medlen fonderades inte utan de dåvarande anställdas pensioner belastar

Diagram 41 • Pensionsskuld i hela kommunektorn  
Miljarder kronor inklusive löneskatt (löpande priser)



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Pensionsskulden har minskat något från och med år 2014. Det beror på en låg värdeuppräknings av skulden på grund av låg inflation samtidigt som pensionsutbetalningarna har ökat. Pensionsåtagandet före 1998 har ökat kraftigt från år 2000 till idag, trots att det inte sker något nytt intjänande. Det kan tyckas märkligt, särskilt som pensionsutbetalningarna (amorteringarna) blivit allt mer betydande. Skuldökningen förklaras dels av värdesäkring av pensionerna och dels av att åtagandet under det senaste decenniet omvärderats utifrån det lägre ränteläget, ju lägre avkastning ju mer medel krävs för att klara de framtida utbetalningarna.

14. Enligt utredningsförslaget ska förändringen genomföras 2018.

kostnaderna vid pensionsutbetalning, »Pay as you go«. Eftersom sektorn liksom staten har beskattningsrätt var denna lösning möjlig.

Kommunsektorns totala pensionsåtagande/skuld består av åtagandet intjänat före 1998, ansvarsförbindelsen, samt åtagandet intjänat från och med 1998, avsättning till pensionsskuld.

Sammantaget uppgick pensionsskulden år 2015 till cirka 480 miljarder kronor. Pensionsskulden skiljer sig en hel del i storlek mellan enskilda kommuner och landsting. Läs mer i rapporten *Kommuners och landstings pensions-skuld 2015*, som går att ladda ned från [skl.se](http://skl.se).

Enligt den idag tillämpade blandade redovisningsmodellen i kommunsektorn är pensionsintjänandet före 1998 hanterat enligt en fördelningsmodell, det är med andra ord dagens skattebetalare som betalar för dagens kommunala tjänstepensionärer. Pensionsskulden avseende tiden före 1998 finns dock inte på balansräkningen. Den är enbart upplysningsvis noterad som en ansvarsförbindelse.

Pensionerna från och med 1998 kostnadsförs vid intjänandet. Det betyder att skulden/avsättningen noteras i balansräkningen och att förändringar i avsättningen är resultatpåverkande. Värt att notera i sammanhanget är att avsättningsförändringarna endast utgör en liten del av pensionsintjänandet idag, eftersom merparten av tjänstepensionerna i kommunerna från 1998 är avgiftsbestämda och utbetalda, det vill säga externt fonderade. Tidigare var alla pensioner förmånsbestämda.

Det är således två olika redovisningsmodeller som tillämpas. Sedan 1998 betalas för två generationers anställdas pensioner, på så sätt har skattebetalarna dubbel belastning idag.

## Redovisningsutredningen föreslår fullfondering

Pensionsredovisningsfrågan har varit omstridd och debatterad sedan den blandade modellen infördes 1998. Då hade flertalet av kommunerna och alla landsting redan börjat ta upp hela skulden i balansräkningen. Sedan fick den gamla skulden lyftas ut igen. Motivet var då bland annat svårigheten att klara det lagstadgade balanskrav som skulle införas i sektorn. Det fanns även problem med skuldberäkningarna.

En förändrad redovisning medför i sak ingen förändring av åtagandets storlek. Varken åtagandet eller utbetalningarna förändras. Däremot innebär en förändrad redovisning effekter på ekonomistyrningen.

Redovisningsutredningens nyligen presenterade förslag är att hela pensionsåtagandet ska redovisas som en skuld i balansräkningen, vilket innebär att det är förändringar i hela skulden som ska påverka resultatet. Utredningen resonerar kring att det finns fördelar och nackdelar med bägge sätten att redovisa. Fördelen med fullfondering är att det är mest riktigt och mest transparent utifrån redovisningsperspektiv. En skuld är en skuld och bör vara med i balansräkningen. Det ger bättre jämförbarhet och blir enklare med koncernredovisningen. Men det finns även nackdelar med att ändra redovisningsregim enligt utredningen. Främst handlar dessa om den ekonomiska styrningen.

## Förändrad modell konsekvenser – ekonomiska styrningen

Bara att förändra, kan i sig vara problematiskt, då såväl tjänstemän som förtroendevalda måste lära om. Å andra sidan har blandmodellen, vilken enbart tillämpats i kommunsektorn, även den inneburit pedagogiska svårigheter.

I huvudsak är det tre effekter som behöver belysas och hanteras i samband med en eventuell övergång till fullfondsredovisning:

- Volatilitet i pensionskostnader/resultat
- Resultatet förbättras medan likviditeten är oförändrad
- Soliditetsmättet försvagas

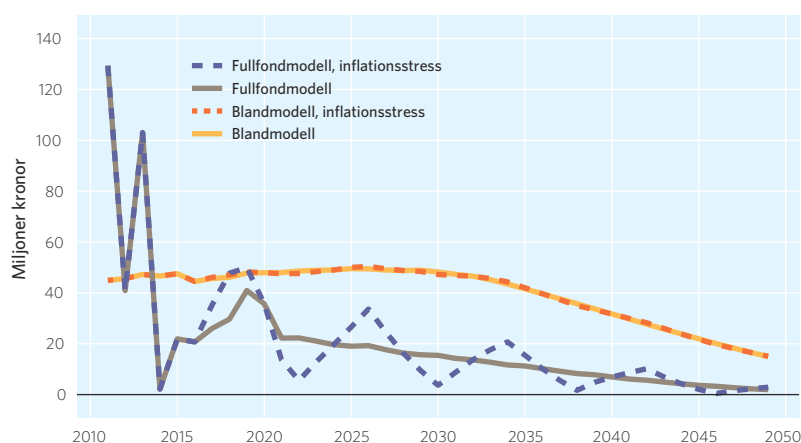
### Skakigare resultat

Pensionsskulden före 1998 är stor i förhållande till balansomslutning i ekonomin. En förändring av skuldens värdering kan innebära kraftig påverkan på kostnaderna och därmed resultatet. Gemensamt för flertalet kommuner och landsting är att det inte finns en tillgångsportfölj motsvarande ansvarsförbindelsen. Vid exempelvis omvärderingar finns det ingen matchande tillgångssida som kan balansera dessa skuldförändringar. Det får till konsekvens att det blir volatila resultat. En fördel med att den gamla skulden historiskt har hanterats som ett fördelningssystem är att pensionsutbetalningarna är förhållandevis stabila. Enligt fullfonderingsförslaget är det istället värdeförändringen på skulden som ska belasta resultatet.

Under det senaste decenniet har pensionsskulden ökat mycket kraftigt i samband med ändring av de försäkringstekniska faktorerna. Utredningen menar att undantag kan göras i balanskravutredningen för sådana stora omvärderingar. Men det är inte enbart förändrad livslängd och diskonteringsränta som kan medföra stora slag i slag i skulden. Även andra faktorer som att broms och inflationstakt varierar påverkar skulden i olika utsträckning. KPA har simulerat effekter av en varierad inflationstakt, mellan 0–4 procent. Detta kan ge betydande effekter på resultatet (diagram 42).

Diagram 42 • Effekt på pensionskostnaderna av varierande inflation, avseende ansvarsförbindelsen

Miljoner kronor



Källa: KPA.

För att belysa effekter med byte av redovisningsmodell har KPA gjort en simulering på en exempelkommun. I diagrammet kan vi konstatera två saker:

1. Fullfondering ger lägre kostnad än blandmodell, det vill säga den blå linjen ligger konstant under den gula.
2. Kostnaden varierar med inflationen enligt fullfonderingsmodellen. Med varierande inflationstakt mellan 0 och 4 procent blir det stora skillnader i kostnad för ansvarsförbindelsen.

I förhållande till den vanliga ekonomistyrningen med minimikrav på budget i balans, ofta i kombination med sparbetning, kan det bli mycket besvärligt att hantera svängningar när det gäller pensionskostnaderna. Ett besparingsarbete kan plötsligt uttraderas av en ökning av pensionskostnaden. Det kan leda till förtroendeproblem och svårigheter att styra kommunen effektivt. SKL föreslår i sitt remissvar att vissa engångsförändringar av skulden ska redovisas direkt mot eget kapital. Detta skulle bidra till att dämpa svängningarna för pensionskostnaderna och därmed underlätta styrningen.

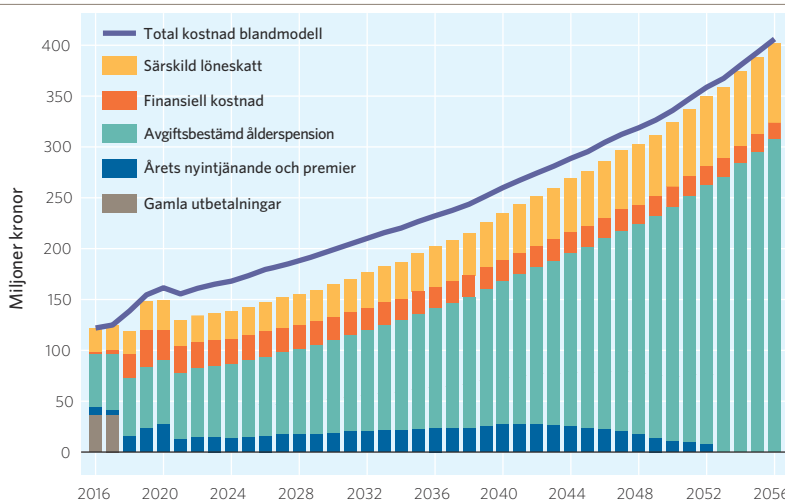
### Resultatet förbättras skenbart

Det är viktigt att komma ihåg att åtagandet och utbetalningarna inte förändras. Däremot förändras periodiseringen och genom att metoden ändras under åtagandets livstid påverkas även hur mycket av skulden som kommer att resultatföras. Egentligen fungerar det så att en så kallad fullfonderingsmodell är dyrast i början medan en fördelningsmodell är dyrast i slutet. En övergång från fördelning till fullfond innebär att framtida utbetalningar inte kommer att kostnadsföras, då den delen av skulden som lyfts in inte får någon kostnadspåverkande effekt. Det innebär i praktiken att nivån på det lagstadgade balanskravet sänks då utbetalningarna blir större än den bokförda kostnaden. Det betyder att ett nollresultat inte räcker till en ekonomi i likvidmässig balans.

Det är också värt att notera att bytet av modell ser ut att ske så att kostnaden över tid blir som lägst. Hittills under blandmodellens tid fram till 2014 har skuldökningen varit större än pensionsutbetalningarna. Blandmodellen har därför gett en något lägre kostnad än fullfond skulle ha gjort under perioden. Men från och med nu ser det ut som att kostnaderna blir högre med blandmodellen, det vill säga att pensionsutbetalningarna kommer vara större än skuldens ökning.

Detta måste hanteras i den kommunala vardagen och i budgetprocessen. Det räcker inte med att uppfylla balanskravet utan det krävs i regel ett högre finansiellt resultat för att täcka utbetalningarna. Det kan bli en tuff uppgift att pedagogiskt förklara att kommunen måste gå med stora överskott. Särskilt som det handlar om utrymmet för verksamhet, där resursbrist är ständigt återkommande.

Diagram 43 • Pensionskostnad enligt fullfond respektive blandad modell, exempelkommun  
Miljoner kronor, löpande priser



Källa: KPA.

Med en övergång till fullfondering 2018 tillkommer en finansiell kostnad (det vill säga värdeökningen av pensionsskulden), medan de gamla utbetalningarna försvinner. Eftersom utbetalningarna är större än de finansiella kostnaderna blir den sammanlagda pensionskostnaden lägre. Diagrammet visar dock att det framförallt är den avgiftsbestämda delen som dominerar pensionskostnaden framöver i kommunerna.



Förutsättningarna är olika i sektorn. Några kommuner och landsting har betydligt bättre ekonomi och även mer tillgångar. En del kommuner har tidigare agerat för att bättre hantera problemet, exempelvis satt mål för att underlätta för just utbetalningarna av den gamla skulden. Andra har löst av delar av skulden via försäkring eller byggt upp kapitalportföljer för att kapa toppen på puckeln på pensionsutbetalningarna. För dem kan det vara lättare att hantera en övergång till fullfondsredovisning. För kommuner med en mycket svag ekonomi, och kanske även en stor pensionsskuld, kan det bli mycket svårt att få gehör för exempelvis nedskärningar inom verksamheten, samtidigt som det ska vara betydande plusresultat i ekonomin.

### **Soliditeten negativ – kan det blir dyrare att låna?**

Eftersom en stor skuld lyfts in i balansräkningen försvagas soliditetsmättet. Det blir till och med negativt i nästan alla landsting och en tredjedel av kommunerna.

Soliditeten är ett knepigt mått. Ett företag med negativ soliditet kan inte överleva särskilt länge. Däremot kan en kommun/stat mycket väl ha negativ soliditet. Mättet får en annan innebörd i kommunal verksamhet som i hushållsfinansiering via skattemedel och vars mål inte är vinst utan att producera den verksamhet som efterfrågas så kostnadseffektivt som möjligt.

Ratinginstitut och de flesta kommuner brukar redan idag redovisa soliditet inklusive ansvarsförbindelsen. För den initierade bedömaren har val av redovisning mindre betydelse. Det vill säga kunskapen om den gamla pensionsskulden är väl känd och räknas redan idag i allmänhet in då man bedömer kreditvärdigheten.

### **Resultaten måste höjas**

Med en fullfondsmodell, allt annat lika, måste resultatmålet normalt höjas. Resultatet i balans räcker inte till de likvidmässiga utbetalningarna av pensionerna. Hur stor blir skillnaden? Inflationstakten har stor betydelse. Med låg inflationstakt blir framförallt värdeökningen på skulden lägre än pensionsutbetalningarna. Då behövs större överskott för att klara utbetalningarna. De senaste åren har den mycket låga inflationstakten bidragit till att skulden intjänad före 1998 minskat. I vår kalkyl för åren 2018–2020 antas en betydligt högre inflationstakt, 3 procent, detta innebär att värdesäkring/ökningen av skulden blir kraftigare och nästan i nivå med pensionsutbetalningarna, dessa år. Men därefter med antagande om en inflation av 2 procent kommer pensionsutbetalningarna överstiga värdesäkring varför kostnaden för pensioner blir betydligt lägre än de likvidmässiga utbetalningarna. Detta hänger också samman med att skulden amorteras ner.

Hur mycket resultatmålet behöver höjas på grund av förändrad redovisningsmodell skiljer mellan olika kommuner; dels utifrån vilken belastning den gamla skulden har i förhållande till skatteintäkter och dels utifrån om kommunen har sparade medel för att finansiera ökande pensionsutbetalningar. Det ser helt enkelt olika ut i enskilda kommuner och landsting.

Att se över de finansiella målen kommer alltså bli nödvändigt. Ett vanligt finansiellt mål har tidigare varit att resultatet ska motsvara 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Pensionsutbetalningarna från åtagandet intjänat före 1998 är ett motiv till att kommuner ofta haft finansiella mål som varit starkare än balanskravet. Det finns även andra skäl till starkare resultatmål, till exempel finansiering av investeringar och medfinansiering av statlig infrastruktur som också har en påtaglig inverkan på likviteten och behovet av

resultatmässiga överskottsmål. Det är den enskilda kommunens situation som avgör vilka finansiella mål som är rimliga.

### **Behov av översyn av reglerna kring god ekonomisk hushållning och balanskrav**

Redovisningsutredningen har inte haft direktiv att lämna förslag till förändringar av kommunallagens regler om god ekonomisk hushållning och balanskrav. Indirekt får dock utredningens förslag en påverkan på nivån på det lagstadgade balanskravsresultatet samt på nivåsättningen för de finansiella målen.

Det är allvarligt om kommunsektorns finansiella sparande försvagas på grund av förändrade redovisningsprinciper, dock innebär som tidigare sagts inte en förändrad redovisningsprincip i sig en förändring i åtagandet. Men det faktum att hela pensionsskulden aldrig kostnadsförs ger en styrning i riktning mot att eget kapital i sektorn försvagas. Införandet av den blandade modellen 1998 var nära sammankopplad med tillkomsten av balanskravet och utvecklingen av lokalt anpassade finansiella mål. Om redovisningen av pensioner förändras bör därför också regelverket för balanskravet ses över. I remissvaret till utredningen ställer sig SKL bakom förslaget om fullfondsredovisning då denna metod rimmar bättre med vad som allmänt betraktas som god redovisningssed. Detta leder till en mer transparent redovisning som bör leda till att trovärdigheten för sektorns redovisning förbättras.

Enligt kommunallagens regler om god ekonomisk hushållning ska kommuner och landsting själva besluta om egna och lokalt anpassade finansiella mål och riktlinjer. I några kommuner och landsting har SKL noterat att det finns en osäkerhet om hur man tror sig klara av att anpassa styrningen till de nya förutsättningar som framförallt pensionsredovisningen ger. Den föreslagna redovisningslagen skulle innebära att många kommuner och landsting får anledning att ompröva och utveckla sin finansiella styrning. Nuvarande regelverk om god ekonomisk hushållning och balanskrav har funnits sedan 1998. Det har i huvudsak fungerat på ett rimligt sätt, men nya redovisningsregler och andra omvärldsfaktorer gör att SKL bedömer att regelverket kring god ekonomisk hushållning samt balanskrav snarast måste ses över.

## Bostadspolitik

Det råder bostadsbrist i de flesta av Sveriges kommuner. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät i år uppger 240 kommuner att det råder underskott på bostäder. Det är 57 kommuner fler än i förra årets bostadsmarknadsenkät. Bostadsbristen har länge varit en dominerande fråga i den politiska debatten, inte minst uppmärksammas bristen för de som inte är inne på bostadsmarknaden främst ungdomar och nyanlända invandrare. Speciellt gäller detta för kommuner i de delar av landet som har en växande befolkning.

### Kommunernas roll i bostadspolitik

Kommunerna ansvarar för att **planlägga användningen av mark och vatten** i enlighet med plan- och bygglagen och godkänner till exempel var ny bebyggelse får uppföras.

Kommunerna äger i många fall mark som kan användas för bostadsbyggande och kan också **träffa exploateringsavtal** med privata markägare som innefattar bostadsbyggande.

Kommunerna är skyldiga att **planera bostadsförsörjningen** i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

De allra flesta kommuner äger en **allmännyttig bostadsverksamhet** som verkar på marknadsmässiga villkor och som används för att förbättra bostadsförsörjningen.

Kommunerna har ansvar för **boende för äldre och personer med funktionsnedsättning** som inte kan bo kvar hemma. Kommunernas ansvarar också för så kallat **socialt boende** för personer som har mycket svårt att få bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Dessutom finns ett ansvar för anpassning av befintliga bostäder via bostadsanpassningsbidraget.

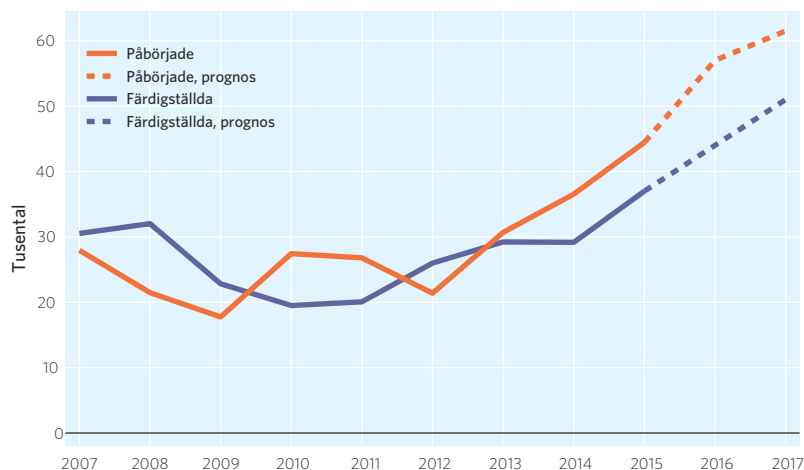
### Byggandet ökar men från låga nivåer

De senaste åren har bostadsbyggandet ökat markant, men det är fortfarande långt kvar till det behov av nya bostäder som Boverket beräknar. Under förra året färdigställdes drygt 37 000 bostäder inklusive nettotillskott genom ombyggnad. Boverkets skattning av behovet av nybyggnad ligger dock i intervallet 70 000–80 000 nya bostäder per år under perioden 2015–2020. Bostadsbrist

är dock ett svårdefinierat begrepp, inte minst därför att efterfrågan påverkas av många olika faktorer och att bostadsmarknaden ser väldigt olika ut i olika delar av landet.

Diagram 44 • Antal nybyggda bostäder 2007–2015, prognos 2016–2017

Tusental



De senaste årens uppgång i bostadsbyggandet beräknas fortsätta men nivån kommer ändå inte att uppgå till den nivå som Boverket uppskattar kommer att behövas.

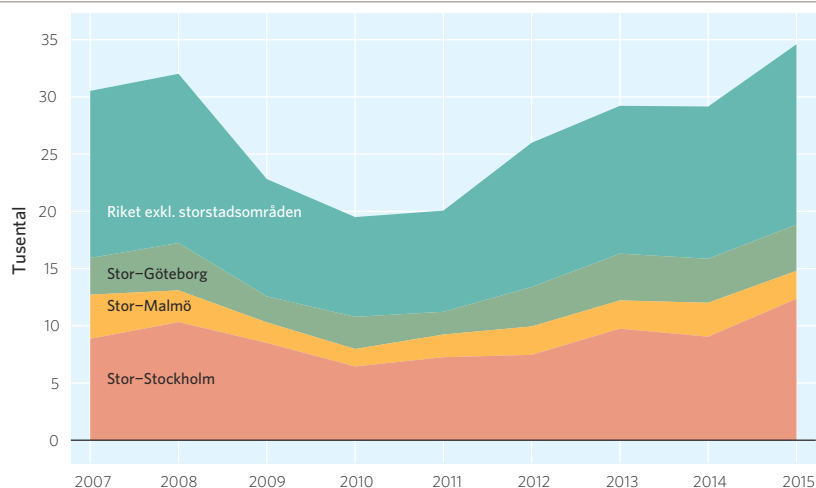
Källa: Boverket och Statistiska centralbyrån.

De senaste årens uppgång i bostadsbyggandet beror främst på att det byggs fler flerbostadshus, varav ungefär hälften hyresrätter och resten bostadsrätter.

Störst svårigheter att skaffa en bostad har de som inte redan har en bostad till exempel nyanlända, studenter och personer som behöver flytta av arbetsmarknadsskäl. Därför har diskussionen om ökat behov av bostadsbyggande till stor del handlat om behov av ökat byggande av hyresrätter. Andelen hyresrätter av totalt nybyggande har också ökat från cirka 30 procent 2007–2008 till cirka 38 procent de senaste åren.

Diagram 45 • Antal nybyggda bostäder per upplåtelseform (exklusive tillskott genom ombyggnader)

Tusental



Uppgången i antal nya bostäder de senaste åren har berott på att det byggs mer flerbostadshus, både i form av bostadsrätter och hyresrätter.

Källa: Statistiska centralbyrån.

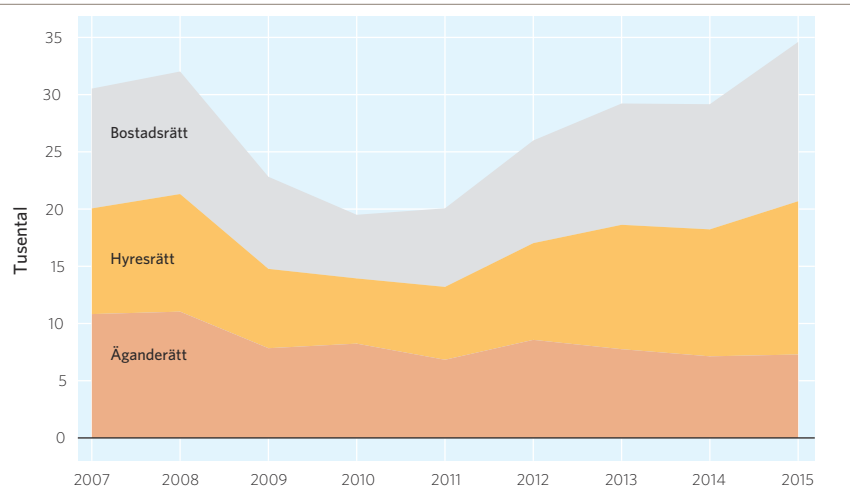
Däremot har andelen hyresrätter av det totala bostadsbeståndet minskat totalt under 2000-talet. Detta beror till största delen på att hyresrätter i storstadsområdena, främst Storstockholm, omvandlats till bostadsrätter.

Det finns ett samband mellan befolkningsutveckling och antal nybyggda bostäder över en längre period. Sambandet är något starkare på länsnivå, vilket troligen beror på att bostads- och arbetsmarknaderna är starkt integrerade framförallt i storstadsregionerna.

I vissa kommuner byggs det flerbostadshus för första gången på decennier. Behovet att riva lägenheter för att minska beståndet på vissa orter har nästan helt försvunnit de senaste åren.

Diagram 46 • Nybyggda bostäder per region (exklusive ombyggnader)

Tusental



Källa: Statistiska centralbyrån.

Uppgången i antal färdiga bostäder de senaste tre åren har varit kraftigast i kommuner med över 75 000 invånare utanför storstadsregionerna. Även i mindre och medelstora kommuner har byggandet ökat men från mycket låga nivåer.

### Varför har bostadsbyggandet varit så lågt under lång tid?

I debatten om orsakerna till det låga bostadsbyggandet har en mängd faktorer förts fram. Man kan dela upp dessa på om de påverkar utbudet eller efterfrågan på nybyggda bostäder:

#### Efterfrågesidan

- Urholkade bostadsbidrag för låginkomsttagare
- Skatt på reavinster, den så kallade flyttkatten, som minskar de ekonomiska incitamenten att byta bostad vid värdeökningar.
- Marknaden prioriterar att bygga dyra bostadsrätter vid en bristsituation eftersom de ger större marginaler för företagen.
- Stora kostnadsökningar för att bygga och därmed höga priser och hyror.

#### Utbudssidan

- Konkurrensen mellan byggföretagen är svag, vilket bland annat ger låg produktivitet utveckling, få anbudsgivare och begränsat utbud i vissa fall.
- Tillgången på byggbar mark är för liten i storstadsregionerna. Den mark som finns är ofta belagd med olika restriktioner exempelvis genom de så kallade riksintressen som finns i lagstiftningen.
- Möjligheterna att finansiera bostadsbyggande på svaga marknader begränsas onödigt mycket av att bankerna kräver en hög egenfinansiering och av nedskrivningsregler när marknadsvärdet understiger investeringsutgiften.
- Hyresrätter är missgynnade skattemässigt jämfört med äganderätt bland annat genom ränteavdragen.

SKL:s ställningstaganden vad gäller det låga byggandet har dels varit att sprida goda exempel på hur kommunerna kan arbeta med bostadsförsörjningen för att få ett varierat bostadsbyggande och en fungerande byggmarknad. Dels att ställa krav på staten och byggbranschen till exempel vad gäller regelverket för riksintressen som begränsar möjligheterna att bygga bostäder på många håll.

### Byggande i allmännyttan

Under de tre senaste åren har det byggts cirka 5 000 lägenheter per år i de kommunägda bostadsbolagen och i kommunal regi (ofta specialbostäder för äldre- och personer med funktionsnedsättning). Det motsvarar drygt 15 procent av det totala nybyggandet. Om byggandet ska öka till de nivåer som Boverkets behovsbedömningar indikerar skulle det behöva byggas minst det dubbla antalet under de närmaste åren. Eftersom efterfrågan på hyresrätter i många kommuner är stor så bör antagligen andelen som byggs av allmännyttan öka för att få en väl fungerande bostadsmarknad.

Många kommuner anger också en målsättning för nybyggnad i sina bostadsbolag. I vår enkät till kommunerna anger cirka en tredjedel av de svarande att de har sådana mål. Vilka hinder finns det då för att öka bostadsbyggandet i allmännyttig och kommunal regi?

### Finansiering

Det finns generellt sett inga stora problem att finansiera de volymer på nybyggandet i allmännyttan som varit de senaste åren. Däremot finns stora skillnader i finansieringsmöjligheter mellan kommunerna i olika delar av landet. Vid ett ökat bostadsbyggande kommer finansieringsbehoven i konflikt med andra behov av investeringar som kan finnas i bostadsföretaget eller i koncernen som helhet. I många kommuner finns bostadsverksamheten i samma företag som förvaltar, och i vissa fall äger, fastigheter för kommunens verksamhet. Dessutom finns fortfarande stora renoveringsbehov i de fastigheter som byggdes under det så kallade miljonprogrammet 1965–1975. Sammantaget leder ett ökat bostadsbyggande till större konkurrens om det tillgängliga investeringsutrymmet.

Ett ökat nybyggnadsbehov leder i många fall till ett övervägande om en försäljning av företagets befintliga fastigheter kan vara en del av den egna finansieringen som alltid behövs. Ett aktieägartillskott från kommunen är ett annat alternativ. Om detta görs för att täcka en förlust i bostadsbolaget ska det bokföras som en kostnad i kommunen och kan då leda till krav på kostnads-sänkningar i kärnverksamheterna.

I en enkät till kommunerna nyligen om hur de avser att finansiera ett ökat bostadsbyggande gavs följande svar, flera alternativ fick anges:

Tabell 35 • Hur finansierar kommunen/kommunala företag ett ökat bostadsbyggande  
Procent

	Ökad upplåning	Egen finansiering i verksamheten	Försäljning av tillgångar	Ägar- tillskott
Andel, %	90	34	24	11

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### Nya redovisningsregler, vad leder de till?

En viktig faktor för att avgöra investeringsutrymmet är företagets kapacitet att betala delar av investeringen med eget kapital. Även kassaflödet (hyresintäkter minus driftkostnader och ränta på eventuella lån) för en nybyggd fas-

tighet och ett eventuellt nedskrivningsbehov påverkar möjligheterna att bygga nytt. En nedskrivning av anskaffningsvärdet minskar soliditeten. Ofta finns en målsättning för soliditeten i kommunernas styrdokument för bolagen.

Det nya regelverket för redovisning, K3, tillämpas fullt ut från och med 2014. Det innebär bland annat att kommunernas bostadsföretag ska göra en marknadsvärdering av sitt innehav av bostadsfastigheter varje år i årsredovisningen. I en rapport från Boverket i år redovisas en genomgång av ett stort representativt urval av kommunala bostadsföretag och stiftelser (105 bolag och stiftelser) i denna fråga från årsredovisningar för 2014. I genomsnitt i urvalet är kvoten mellan marknadsvärden och bokförda värden 1,95, det vill säga marknadsvärdena är 95 procent högre än de värden som finns bokförda i den ordinarie redovisningen. På länsnivå har storstadslänen en högre kvot och län som innehåller glesbygd lägre kvoter. Detta innebär att man kan arbeta med två olika mått på soliditeten, vilket en del kommunala bostadsföretag också börjat göra. En annan del av det nya regelverket innebär att mer av renoveringsåtgärder kommer att kunna bokföras som investering än med tidigare regler.

Om de nya redovisningsreglerna kommer att ha någon betydelse för finansieringsmöjligheterna för bostadsföretagen är svårt att säga, det fanns även tidigare möjligheter att göra marknadsvärderingar. Förändringen lyfter dock fram de övervärden som finns i de kommunägda bostadsbolagen på ett tydligare sätt.

#### *Nedskrivningsbehov på svaga marknader*

I många kommuner har ett nybyggt hyreshus ett lägre verkligt värde än vad det kostar att bygga. Det verkliga värdet kan beräknas på två olika sätt. Antingen som försäljningsvärdet eller som nuvärdet av kassaflödet som genereras av den nybyggda fastigheten (avkastningsvärdet). I bägge dessa fall kan kommuner på svaga bostadsmarknader men med behov av nybyggande hamna i problem. Om det inte finns privata aktörer som bygger hyresfastigheter i en kommun är marknadsvärdet svårt att fastställa. I nuvärdesberäkningen av kassaflöden kan den diskonteringsränta som används vara osäker av samma anledning eftersom den ska bygga på en riskbedömning i det aktuella fallet.

I dessa fall kan krav på nedskrivning av anskaffningsvärdet (det värde som aktiveras i balansräkningen) när huset tas i bruk uppstå. En nedskrivning gör att det egna kapitalet i företaget minskar och kan i vissa fall utlösa krav på tillskott av nytt aktiekapital. Om bostadsföretaget har andra fastigheter som har högre verkligt värde än bokfört värde kan en uppskrivning av värden på dessa vara aktuella för att möta nedskrivningen.

I vår enkät till kommunerna anser över hälften av de svarande att kraven på nedskrivning vid nybyggen kan vara ett hinder för att uppnå ett krav på högre bostadsbyggande. Det är naturligtvis viktigt att regelverket för redovisning kan hindra ett för stort risktagande. Samtidigt behöver de allmännyttiga bostadsföretagen ha möjlighet till ett långsiktigt agerande på bostadsmarknaden, även i kommuner med få eller inga privata aktörer.

Vi anser att ett klarläggande av principerna för uppskrivningar och nedskrivningar av värdet på bostadsfastigheter är mycket angeläget för att ge de allmännyttiga bostadsföretagen och deras ägare större säkerhet om hur de kan agera. Nuvarande tillämpning av reglerna ger incitament för försäljning av fastigheter som ett sätt att möta behovet av nybyggnad, vilket också visas i vår enkät.

### Regeringens byggbonus

Regeringen har beslutat att införa ett statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet. Bidraget kan sökas senast den 1 oktober varje år och cirka 3,6 miljarder fördelas de två första åren. Syftet är att få till stånd ett ökat bostadsbyggande och infördes mot bakgrund av den snabbt ökande asylinvandringen och det ökade behov av bostäder den leder till i landets kommuner.

Villkoren för bidraget är:

- Att kommunen under en tolv månaders period har gett startbesked som möjliggör byggande av minst en bostad.
- Att kommunen under innevarande eller föregående mandatperiod har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen.
- Att kommunen under innevarande eller föregående mandatperiod har antagit en ny översiktsplan eller gjort en översyn av planens aktualitet.
- Att det i kommunen den 31 juli innevarande år finns minst en folkbokförd nyanländ som fått uppehållstillstånd.

Av svaren på vår enkät framgår att en majoritet av kommunerna är osäkra på om de kommer att uppfylla kraven för att få del av bidraget i år och cirka 7 procent svarar att de inte kommer att uppfylla kraven.

Stödet ska fördelas utifrån antalet tillkommande bostäder i två olika delar:

Den första delen, 60 procent av totalbeloppet, fördelas mellan de bostäder som motsvarar ett behov av bostäder hos nyanlända i kommunen, som fått uppehållstillstånd mellan juni föregående år och juli innevarande och som fanns folkbokförda i kommunen den 31 juli.

Den andra delen utgör 40 procent av stödsumman. Denna pott fördelas mellan de bostäder som byggs utöver behovet hos de nyanlända det vill säga de bostäder som inte får stöd från den första delen.

Hela anslaget kommer att fördelas till alla kommuner som har ansökt om bidrag och uppfyller de kriterier som ställs. Beslut om fördelning fattas av Boverket under andra halvan av november. Det finns alltså ingen möjlighet för kommunerna att beräkna hur mycket man kommer att få i förväg. Utformningen av reglerna för byggbonusen ger alltså inte kommunerna något extra incitament för ökat bostadsbyggande.



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](http://www.skl.se), välj Ekonomi, juridik, statistik/Ekonomi/ Sektorn i siffror.

### En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 36 • Nyckeltal för kommuner och landsting  
Procent och tusentals personer

	Utfall		Prognos	Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Medelskattesats, %</b>	<b>31,97</b>	<b>32,09</b>	<b>32,14</b>	<b>32,71</b>	<b>33,53</b>	<b>34,18</b>
Kommuner, inkl Gotland	20,62	20,68	20,68	21,03	21,55	21,98
Landsting*, exkl Gotland	11,35	11,41	11,46	11,68	11,98	12,20
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Antal sysselsatta**, tusental</b>						
Kommuner						
Landsting						
<b>Volymutveckling, %</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>
Kommuner	2,9	4,5	2,1	1,2	1,2	2,1
Landsting	3,5	2,9	2,0	1,8	2,4	2,6

\*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 37 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verksamhetsintäkter*	194	210	216	220	226	236
Verksamhetskostnader	-915	-975	-1 019	-1 061	-1 113	-1 172
Avskrivningar	-30	-32	-34	-37	-40	-42
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-751</b>	<b>-797</b>	<b>-837</b>	<b>-878</b>	<b>-927</b>	<b>-978</b>
Skatteintäkter	634	668	700	740	787	834
Generella statsbidrag o utjämning	128	140	141	147	153	159
Finansnetto	4	3	1	-1	-4	-5
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>2,1</i>	<i>1,7</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 5 miljarder för 2015.

Tabell 38 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verksamhetsintäkter*	142	157	161	164	166	173
Verksamhetskostnader	-602	-646	-676	-705	-738	-777
Avskrivningar	-21	-22	-23	-25	-26	-28
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-480</b>	<b>-511</b>	<b>-538</b>	<b>-566</b>	<b>-599</b>	<b>-632</b>
Skatteintäkter	410	432	452	477	507	538
Generella statsbidrag o utjämning	81	88	89	93	97	102
Finansnetto	4	3	2	2	0	-1
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>3,0</i>	<i>2,5</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 3,5 miljarder kronor för 2015.

Tabell 39 • Landstingens resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verksamhetsintäkter*	54	55	57	59	62	66
Verksamhetskostnader	-315	-331	-344	-358	-377	-397
Avskrivningar	-9	-10	-11	-12	-13	-14
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-271</b>	<b>-286</b>	<b>-299</b>	<b>-312</b>	<b>-328</b>	<b>-346</b>
Skatteintäkter	224	236	248	263	280	296
Generella statsbidrag o utjämning	48	51	53	54	56	57
Finansnetto	-0	-1	-1	-2	-4	-4
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 1,4 miljarder kronor år 2015.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



# Ekonomirapporten, oktober 2016

---

## – Om kommunernas och landstingens ekonomi

Fram till år 2020 väntas antalet invånare i Sverige öka med 650 000. Det har främst med den stora flyktinginvandringen att göra, men också med ett ökat barnafödande. Detta påverkar i stort sett alla verksamheter i kommuner och landsting, inte minst skolan. Antalet födda har ökat stadigt sedan bottenåret 1999 och väntas om några år överstiga rekordåret 1990. Antal barn och elever i förskola, grundskola och gymnasieskola väntas öka med 230 000 under perioden, till 2,2 miljoner.

För kommuner och landsting innebär det en stor utmaning att anpassa sina verksamheter. Samtidigt väntas den ekonomiska situationen bli allt mer ansträngd då skatteunderlaget inte beräknas öka i motsvarande omfattning.

Den framtida kraftiga ökningen av de demografiska behoven har tidigare förväntats komma efter 2020, framförallt till följd av många fler äldre, vilket främst skulle påverka äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Men nu ser det alltså ut som att den demografiska dramatiken har tidigarelagts.

På webbsidan **Sektorn i siffror** på [www.skl.se](http://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](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 08-452 75 50.

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

ISBN 978-91-7585-086-3

ISSN 1653-0853