

Ekonomirapporten.

Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2009



Upplysningar om rapportens innehåll:

Signild Östgren tfn 08-452 7745

Jessica Bylund tfn 08-452 7718

Bo Legerius tfn 08-452 7734

Derk de Beer tfn 08-452 7742 (appendix)

Per-Lennart Börjesson tfn 08-452 7755 (samhällsekonomi)

Herman Crespin tfn 08-452 7740 (kommunernas ekonomi)

Jonas Eriksson tfn 08-452 7879 (landstingens ekonomi)

Håkan Hellstrand tfn 08-452 7819 (arbetsmarknad)

Mats Kinnwall tfn 08-452 7355 (samhällsekonomi)

Anna Kleen tfn 08-452 7762 (samhällsekonomi)

Bo Legerius tfn 08-452 7734 (skatteunderlag)

Siv Stjernborg tfn 08-452 7751 (internationell och finansiell ekonomi)

Lennart Tingvall tfn 08-452 7746 (läkemedel)

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

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

info@skl.se, www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, oktober 2009

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Tryck Ljungbergs Tryckeri AB, Klippan

Papper MultiDesign Original ivory 250 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

Typsnitt BerlingNova och Charlotte Sans SKL.

ISBN 978-91-7164-474-9

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.

Denna utgåva sträcker sig till år 2013. Det tillfälliga konjunkturstödet ger en andhämtningspaus för kommuner och landsting 2010, men från och med 2011 är situationen bekymmersam. För åren 2011–2012 behöver sektorn få besked om ytterligare tillskott, och det är brådskande.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekonomisk analys. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiska ställningstaganden. Beräkningarna avslutades den 6 oktober. De personer som deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av insidan på rapportens omslag. Även andra medarbetare på förbundet har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Ett varmt tack till de kommuner och landsting som bidragit med underlag till rapporten!

Stockholm i oktober 2009

Signild Östgren

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

Sammanfattning och kommentarer	3
<i>Chefsekonomens kommentarer: Riskbilden är viktig!</i>	5
Samhällsekonomin	7
Återhämtningen blir seg	7
Stora obalanser i världsekonomin	9
Måttlig tillväxt i svensk ekonomi 2010 och 2011	13
Arbetsmarknadens återhämtning dröjer	16
Inflationen fortsatt låg	19
Snabb försämring av de offentliga finanserna	20
Skatteunderlagstillväxten bromsar upp	22
Kommunernas ekonomi	25
Stora anpassningar väntar de kommande åren	25
Kommunernas ekonomi de närmaste åren	27
Sänkta statsbidrag försämrar förutsättningarna 2011–2013	31
Landstingens ekonomi	33
Statliga engångsbelopp förhindrar skattehöjningar 2010	33
Landstingens ekonomi de närmaste åren	35
Risk för stora skattehöjningar 2011–2013	39
Faktarutor	
Så här har vi räknat [samhällsekonomi]	8
Analys av arbetsmarknaden i jämvikt	18
Så här har vi räknat [kommuner]	25
Demografin ställer krav på omprioriteringar	27
Likviditeten kan komma att försämrars	31
Så här har vi räknat [landsting]	34
Pris- och löneökningar	36
Lägre kostnadsökningar för läkemedel	38
Appendix	41

Sammanfattning och kommentarer

Den ekonomiska situationen för kommuner och landsting har förbättrats något. De statliga förstärkningar, 17 miljarder kronor, som regeringen aviserat till år 2010 innebär ett visst andrum. Men eftersom konjunkturstödet är av engångskaraktär är problemen fortsatt stora åren därefter. I höstens rapport har vi gjort en prognos för åren 2009–2010 samt tre olika alternativa scenarier för perioden 2011–2013.

Världsekonomin är på väg ur den djupaste konjunktur nedgången sedan andra världskriget. Under det senaste halvåret har det kommit allt fler tecken på att det kraftiga **BNP-fallet** i världen har avstannat. Idag är det främst världens traditionella draglok, USA, som har stora problem med obalanser såväl i statens finanser, som i bytesbalansunderskott och i hushållssektorn. Liksom USA präglas flera europeiska länder – Storbritannien, Spanien, Irland och Danmark – av skuldsatta hushåll och bostadsbubblor. Att utvecklingen blir så pass gynnsam för svenska hushåll 2010 beror på de sänkningar av inkomstskatten som regeringen föreslagit. Erfarenheten visar dock att lågkonjunkturer där finansmarknaderna har bidragit till nedgången tenderar att pågå längre och **återhämtningen tar tid**.

I prognosen räknar vi med att BNP växer med omkring 2½ procent såväl 2010 som 2011. Trots det bedöms **sysselsättningen** 2011 bli lägre än vad den är idag samtidigt som arbetslösheten förutses öka upp över 10 procent. Vi räknar med att antalet sysselsatta i näringslivet kommer att vara 225 000 färre 2010 jämfört med 2008. Under samma period räknar vi i vår prognos med att antalet sysselsatta som finansieras av kommuner och landsting i stort sett blir oförändrat. Regeringen har beslutat om en stor ökning av antalet platser i konjunkturberoende arbetsmarknadsåtgärder. Som mest kommer nästan 5 procent av arbetskraften aktiveras genom dessa. Mot slutet av perioden leder konjunkturåterhämtningen till rejäla öknings av sysselsättningen och större lönehöjningar.

Skatteunderlagstillväxten avtar dramatiskt i år och vi ser mycket små ökningstal 2009–2010. Skatteunderlagets ökning 2011 ger bara marginellt större ökning av skatteintäkterna än vad som krävs för att parera minskade statsbidrag. Den mycket svaga skatteunderlagstillväxten innebär stora utmaningar för kommuner och landsting de närmaste åren. För 2009 bedömer vi att **kommunsektorn som helhet** kommer att redovisa ett underskott på 1 miljard kronor. Orsaken till det förbättrade resultatet i år jämfört med tidigare bedömningar beror på en viss uppgång i skatteunderlagstillväxten jämfört med förra prognosen, att Sveriges Kommuner och Landsting beslutade om en engångsutdelning på en miljard samt att AFA sänkte premien på sjukförsäkringen för i år.

Regeringens tillskott på 17 miljarder nästa år bidrar till att sektorn som helhet redovisar ett överskott på drygt 3 miljarder 2010. Utgångs-

läget mellan olika kommuner och mellan olika landsting skiljer sig dock kraftigt åt.

De kommande åren står **kommunerna** inför stora utmaningar. Det handlar dels om anpassningar till följd av de demografiska förändringarna, dels om det tryck som den rådande lågkonjunkturen ställer. Regeringen har föreslagit kraftigt höjda statsbidrag nästa år. Tack vare detta får kommunerna ett visst andrum 2010. Vår bedömning är att neddragningar i verksamheterna nu delvis kan förhindras, skattehöjningar i de flesta fall kommer att ställas in och de ökade kostnaderna för ekonomiskt bistånd kan täckas utan att tränga undan annan verksamhet.

Statsbidraget minskar dock redan 2011 och de ekonomiska förutsättningarna försämras påtagligt. Våra kalkyler visar att även om kommunerna håller kostnadsutvecklingen på en låg nivå 2009–2010 så krävs ytterligare stora anpassningsåtgärder 2011. Ska kommunerna bibehålla oförändrad kostnadsvolym på 2010 års nivå och samtidigt ha ett nollresultat krävs det åtgärder motsvarande 43 öre i skatteuttag. Rationaliserings- och effektiviseringsarbetet måste således fortsätta i kommunerna. Kommunernas möjligheter att öka kostnadsvolymer begränsas också av ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Vi gör bedömningen att det ekonomiska biståndet ökar med 6 miljarder under perioden 2009–2013 till följd av ökad arbetslöshet och ändrade regler.

Enligt vår enkät prognostiserar 110 kommuner, av 240 svarande, negativa resultat för 2009. Vår prognos för 2009 är ett underskott på 1 miljard kronor. Det underskottet vänds år 2010 till ett överskott på knappt 3 miljarder. Regeringen har hittills valt att begränsa merparten av resurstillskottet till 2010. Perioden 2011–2013 innebär därför kärvare tider. Ökar kostnadsvolymer i takt med demografi och historisk trend uppgår resultatet till minus 15 miljarder år 2013.

Liksom kommunerna får nu **landstingen** ytterligare ett år på sig att ställa om verksamheten och genomföra nödvändiga effektiviseringar. Andrummet är välkommet och ger landstingen möjligheter att satsa både på kvalitetshöjande åtgärder och besparingar som ger full effekt 2011. De statliga tillskotten nästa år innebär att skattehöjningar undviks i majoriteten av landstingen. Vår bedömning är att redan beslutade besparingar och rationaliseringar till stor del kommer att genomföras ute i landstingen även om de kan ta lite längre tid att genomföra. Minskade statliga tillskott 2011 innebär för landstingen att verksamhet och kostnadsramar måste anpassas redan 2010 till intäktsnivåerna som kommer att gälla därefter.

Vår prognos för landstingen är ett resultat i balans 2009 samt ett mindre överskott på 0,8 miljarder kronor för 2010. Tolv landsting räknar med underskott i år att jämföras med sju förra året. Liksom kommunerna får landstingen det svårt 2011–2013. Ökar kostnadsvolymer i takt med demografi och historisk trend uppgår resultatet till minus 13 miljarder år 2013.

Chefsekonomens kommentarer:

Riskbilden är viktig!

I likhet med de flesta bedömare har Sveriges Kommuner och Landsting reviderat upp tillväxtprognosen för 2010. Det handlar dock om en återhämtning från en låg nivå. Vår bedömning är att den stundande globala återhämtningen blir svagare än normalt: Den negativa effekten av stora skuldberg hos viktiga aktörer som USA:s hushåll, det finansiella systemet och många andra regeringar kan inte till fullo uppvägas av att tillväxtländer som Kina med flera har goda förutsättningar att växa.

Detta är dåliga nyheter för Sverige med sitt stora exportberoende. Vi kan heller inte utesluta att skadorna i det finansiella systemet är värre än vad det verkar och endast har skylts över av massivt stöd från statsmakterna. I så fall kommer kreditgivningen att förbli svag samtidigt som staterna måste fortsätta att understödja det finansiella systemet med ytterligare skenande budgetunderskott som följd.

Å andra sidan talar relativt goda förhållanden på hemmaplan för att Sverige kommer att tillhöra vinnarna. De svenska statsfinanserna är i grunden starka, även om betydande underskott skapas i samband med krisen. Svenska hushåll har en stor buffert i form av högt sparande samtidigt som den svaga kronan förbättrar vinstutsikterna för svenska företag. Det svenska finansiella systemet tillhör de stabilare emedan låg inflation och tilltro till svenska institutioner tillåter Riksbanken att hålla en fortsatt låg reporänta.

Det finns även positiva »risker« på det internationella planet: Det kan visa sig att läkningsprocessen i det finansiella systemet går mer smärtfritt än befarat samtidigt som tillväxtländernas stabiliserande effekt kan vara större än vi räknar med. I så fall står vi inför en kraftigare global återhämtning. Med en sådan utveckling är det dock rimligt att räkna med att den ekonomisk-politiska stimulansen dras tillbaka snabbare, med högre räntor och finanspolitisk åtstramning.

Vår bedömning är att risken för en svagare utveckling än vår prognos är större än att utvecklingen ska bli starkare. Men det är naturligt att meningarna nu går isär vad det gäller karaktären på den återhämtning som sannolikt inletts. Somliga hävdar att vi står inför en kraftig expansion när optimismen återvänder samtidigt som det finns stora mängder lediga resurser att tillgå. Man hänvisar till historiska erfarenheter där snabba konjunkturfäll tenderar att följas av snabba återhämtningar; den så kallade gummibandseffekten. Andra bedömare pekar på att nedgångar som utlösts av finansiella kriser ofta följs av utdragna och relativt svaga återhämtningar.

Riskbilden för kommun- och landstingssektorn

Med förra höstens händelser förändrades i ett slag kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar. De skatteintäktsprognoser

som budgetarbetet inför 2009 hade baserats på gällde inte längre, utan reviderades successivt ned med stora belopp. Samtidigt sätter åtagandena mot medborgarna en snäv gräns för hur snabbt kostnaderna kan anpassas. Kommuner och landsting upplever ingen lågkonjunktur i sin verksamhet.

Även om konjunkturen nu vänder uppåt står kommuner och landsting inför strama villkor framöver. Att arbetsmarknadsläget kommer att vara fortsatt svagt under flera år betyder en svag underliggande utveckling för skatteunderlaget: Kommun- och landstingssektorn släpar efter andra delar av ekonomin i konjunkturförloppet. Vi räknar med att situationen normaliserats först 2015.

Den globala riskbilden har naturligtvis stora implikationer även för kommun- och landstingssektorn. Skulle konjunkturförloppet bli väsentligt bättre kommer även situationen på arbetsmarknaden att förbättras snabbare än i vårt huvudalternativ. Det skulle betyda en snabbare återställning av skatteunderlaget. Skulle å andra sidan utvecklingen bli väsentligt svagare, kanske med en BNP-tillväxt under 2 procent under flera år, står vi inför en situation där sysselsättningen växer så svagt att arbetslösheten fortsätter öka under hela prognosperioden. I det scenariot är risken stor för bestående utslagning av människor från arbetsmarknaden, lägre potentiell sysselsättning och högre arbetslöshet även på sikt.

De senaste årens händelser är en smärtsam påminnelse om hur utsatta svenska kommuner och landsting är för de internationella skeendena. De är även en belysning av hur viktigt det är att man skapar institutioner som garanterar så stabila planeringsförutsättningar som möjligt för sektorn. I en föränderlig värld kan man inte räkna med att ha helt stabila förutsättningar. Det är dock viktigt att statsmakterna gör vad som är möjligt för att minimera osäkerheten för sektorn. En tidig och tydlig viljeinriktning från regeringen vad det gäller statsbidragen för 2011–2012 vore därför önskvärt. Bristen på besked riskerar att förta den avsedda effekten på den kommunala sysselsättningen.

Kommuner och landsting måste även ges utrymme att själva ta ansvar för att stabilisera sin verksamhet. Åren före finanskrisen var ovanligt gynnsamma ur ett kommunalekonomiskt perspektiv. Många har uppfattat nuvarande regelverk som alltför stelbent för att möjliggöra en rationell hantering av ekonomin sett över en längre period. Vi välkomnar därför även den av regeringen aviserade utredningen om förutsättningarna för någon typ av stabiliseringsfonder för sektorn. Rätt utformade skulle en sådan konstruktion kunna minska behovet av diskretionära regeringsbeslut om stöd till sektorn, i takt med att de allmänna ekonomiska förutsättningarna förändras.

Mats Kinnwall

Samhällsekonomin

Återhämtningen blir seg

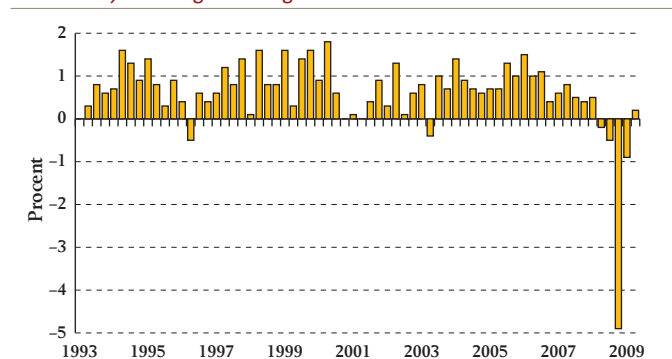
Förra höstens kollaps på de finansiella marknaderna innebar ett tvärstopp i det internationella handelsutbytet. Den svenska exporten föll som en sten och parallellt även industrins investeringar. Den finansiella turbulensen i kombination med en kraftigt försvagad framtidstro bidrog också till att andra investeringar samt hushållens konsumtionsutgifter backade. Sammantaget föll BNP med hela 5 procent mellan tredje och fjärde kvartalet 2008. Det är en mycket omfattande nedgång också i ett historiskt perspektiv.

Eftersom det i modern tid aldrig tidigare på så kort tid inträffat ett så stort fall i produktionen är det naturligtvis svårt att med säkerhet och precision förutsäga den fortsatta utvecklingen. Vad vi vet är att den finansiella oron har dämpats och att bristen på krediter inte längre är lika uppenbar. Kurserna på Stockholmsbörsen har sedan årsskiftet stigit med omkring 40 procent samtidigt som företagens och hushållens framtidsförväntningar blivit betydligt mera positiva. En viss återhämtning i ekonomin har också kunnat skönjas. Beroende på det tidigare produktionsfallets omfattning kommer det dock att ta tid innan nedgången på arbetsmarknaden kan vändas i en uppgång. Pris- och löneökningarna blir i denna process lägre än normalt.

Vi räknar med att BNP – efter ett fall på drygt 4 procent i år – växer med omkring 2½ procent såväl 2010 som 2011. Trots det bedöms sysselsättningen 2011 bli lägre än vad den är idag, samtidigt som arbetslösheten förutses öka till över 10 procent. Att tillväxten i produktion och efterfrågan inte förmår stoppa en fortsatt försvagning av arbetsmarknaden beror på att det tidigare produktionsbortfallet var så stort. Det låga resursutnyttjandet i många företag kommer inte hux flux att återställas enbart genom bättre efterfrågan, utan måste också mer aktivt avhjälpas genom en minskad produktionskapacitet. Det senare innebär fortsatta neddragningar och friställd arbetskraft.

För att företagens resursutnyttjande och vinstläge ska normaliseras krävs således både att produktionen växer och att produktionskapacitet och kostnader dras ner. Det senare får negativa följdverkningar för samhällsekonomin. Fortsatt låga investeringar och ytterligare personalinskränkningar innebär att läget på arbetsmarknaden fortsätter att förvärras med stigande arbetslöshet som följd. De närmaste två årens efterfråge- och produktionstillväxt kommer därmed nära nog till fullo att mötas med en ökad produktivitet i företagen. Det innebär att trots en BNP-tillväxt på runt 2½ procent kommer sysselsättning-

Diagram 1 • BNP
Procentuell förändring av säsongrensade kvartalsvärden



Mellan det tredje och det fjärde kvartalet 2008 föll BNP med 5 procent. En omfattande nedgång också i ett historiskt perspektiv.

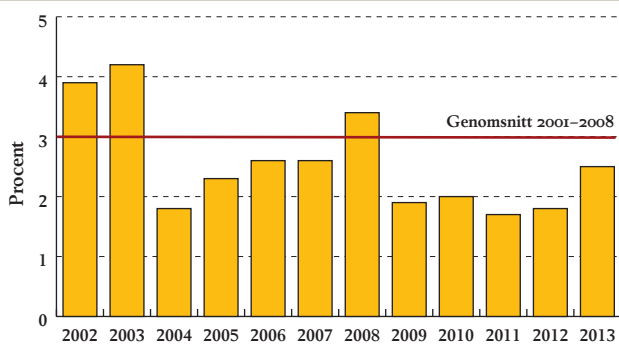
Källa: SCB.

Så här har vi räknat

I detta kapitel beskriver vi vad som händer i samhällsekonomin perioden 2009–2013. Särskild fokus riktas mot det kommunala skatteunderlaget. För 2009–2010 gör vi en konjunkturprognos medan åren därefter är en kalkyl som bygger på att arbetsmarknaden successivt rör sig mot ett antaget jämviktstillstånd. Vad som sker 2011–2013 bestäms således främst av arbetsutbudet och jämviktsarbetslösheten och beräkningen är inte en prognos. Då lågkonjunktoren antas bli så djup kommer tidpunkten med »normalkonjunktur« inte att kunna nås inom beräkningsperioden, varför läget 2013 heller inte präglas av någon jämvikt på arbetsmarknaden. Metodiken beskrivs närmare i avsnittet »Arbetsmarknadens återhämtning dröjer«.

I våra beräkningar antas oförändrade regelverk, till exempel skatte- och bidragssystem, om inte annat sagts. Medelskattesatsen i kommuner och landsting förutsätts, med undantag för 2010, vara oförändrad och nivåerna för statsbidragen är baserad på tillgänglig information. Löneutvecklingen i kommuner och landsting antas vara densamma som för resten av arbetsmarknaden. Om inte annat anges avser förändringstal för prognosår genomgående kalenderkorrigerade värden medan förändringstal per kvartal genomgående avser säsongrensade data.

Diagram 2 • Prisindex för kommunsektorns verksamhet
Årlig procentuell förändring



Låg inflation begränsar kommunsektorns kostnader. Priserna och lönerna som kommuner och landsting betalar för sin verksamhet kommer framöver att öka långsammare än normalt.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 1 • Valda nyckeltal för svensk ekonomi åren 2008–2013
Procentuell förändring om inte annat anges

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BNP*	-0,4	-4,3	2,7	2,5	2,7	3,5
Sysselsättning, timmar*	0,9	-3,6	-2,2	0,7	1,2	1,8
Öppen arbetslöshet, nivå	6,1	8,5	10,7	10,6	9,6	8,2
Timlön	4,8	3,4	2,3	2,3	2,3	3,0
Konsumentpriser	3,4	-0,2	1,0	1,3	1,8	1,9
Skatteunderlag**	5,3	1,1	1,1	2,5	3,4	4,1

Minskad sysselsättning och långsammare löneutveckling innebär att skatteunderlaget utvecklas mycket svagt under 2009 och 2010.

*Kalenderkorrigerade uppgifter. **Exklusive regeländringar.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

en år 2011 att vara lägre än den är idag, samtidigt som arbetslösheten stiger.

Låg inflation håller tillbaka skatteunderlagstillväxten

Den otillräckliga efterfrågan och det svaga arbetsmarknadsläget innebär att skatteunderlaget utvecklas svagare än normalt. Skatteunderlagets svaga tillväxt beror både på en lägre real tillväxt och en lägre inflation. Lägre pris- och löneökningar i samhället bidrar som regel till lägre pris- och löneökningar också för kommunsektorn. Till denna del utgör den svagare skatteunderlagstillväxten inget egentligt problem. Utrymmet för kommunsektorns verksamhet blir inte mindre av lägre inflation.

Av diagram 2 framgår att de priser och löner som kommunsektorn betalar för sin verksamhet framöver utvecklas i procentenhet långsammare än vad som var normalt för perioden 2001–2008. Mellan 2001 och 2008 krävdes att intäkterna i nominella tal växte med i genomsnitt 3 procent för att finansiera en oförändrad kostnadsvolym. För perioden 2008–2013 räcker det med en intäktstillväxt på i genomsnitt 2 procent för att klara motsvarande. Den svaga konjunktoren och den lägre inflationen gör att kostnadsutvecklingen för kommuner och landsting i detta avseende dämpas. I takt med att resursutnyttjandet stiger ökar inflationen. Men även 2013 bedöms pris- och löneökningstakten ligga en bra bit under vad som är normalt. Detta år behöver intäkterna växa med 2,5 procent för att räkna till en oförändrad kostnadsvolym.

Återhämtningen leder efterhand till högre tillväxt

Under de senaste 40 åren har BNP i genomsnitt ökat 2 procent per år. I konjunkturedgångar har utvecklingen förstås varit svagare. År 2009 beräknas BNP minska med drygt 4 procent jämfört med i fjol. Även 2008 var BNP-utvecklingen svag (-0,2 procent). Jämfört med en trendmässig årlig tillväxt på 2 procent innebär detta ett produktionsbortfall på nästan 9 procent.

En nedgång i resursutnyttjandet brukar följas av en återhämtning. Arbetslösheten når en topp och går sedan efterhand tillbaka. Men för att arbetslösheten ska kunna nedbringas krävs normalt att ekonomin växer snabbare än 2 procent. En normalisering av resursutnyttjandet förutsätter en tillväxt som är starkare än normalt.

Vår bedömning är att denna återhämtning blir seg. Det är först om ett par år som läget på arbetsmarknaden kommer att börja ljusna. När väl sysselsättningen börjar återhämta sig kommer skatteunderlagstillväxten att ta fart. Fortsatt låga pris- och löneökningar innebär dock att de nominella tillväxttalen blir fortsatt måttliga. Efter justering för ändrade priser och löner blir bilden delvis annorlunda. Skatteunderlagets koppling till sysselsättningen framgår av diagram 3. Återhämtningen på arbetsmarknaden innebär att skatteunderlaget efter 2011 utvecklas starkare än normalt när det redovisas i reala termer.

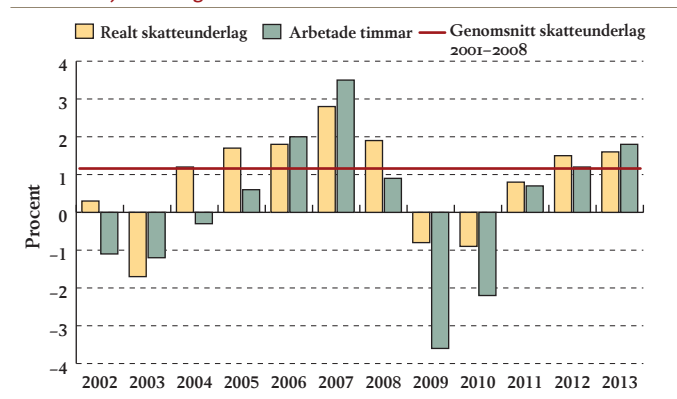
Stora obalanser i världsekonomin

Det senaste årets utveckling har tydliggjort hur tätt världen hänger samman ekonomiskt. Globaliseringen innebär att utvecklingen av den internationella ekonomin ofta avgör hur det går med jobben i Sverige.

Världsekonomin är nu på väg ut ur den djupaste konjunkturedgången sedan andra världskriget. Under det senaste halvåret har det kommit allt fler tecken på att det kraftiga BNP-fallet i världen har avstannat. Samtidigt har finansmarknaderna börjat fungera bättre. Även världshandeln, som minskade med 11 procent första kvartalet 2009, ökar igen. I både juni och juli ökade världshandeln med 2–3 procent

Diagram 3 • Realt skatteunderlag

Procentuell förändring

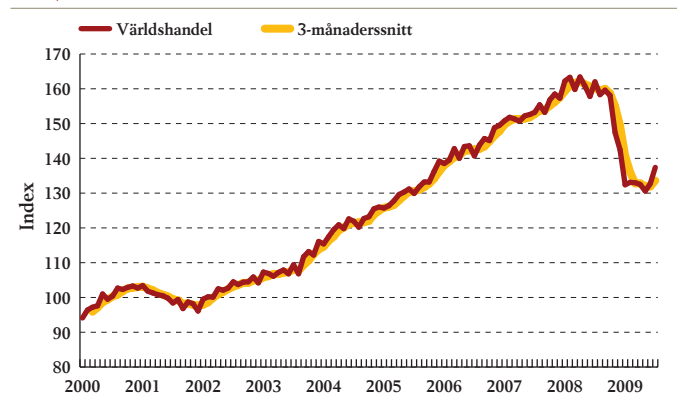


Skatteunderlagets reala utveckling följer utvecklingen av antalet arbetade timmar i ekonomin. När sysselsättningen viker 2009 och 2010 minskar också skatteunderlaget och när sysselsättningen sedan vänder upp ökar även skatteunderlaget.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 4 • Världshandeln volym, säsongrensat 2000–2009

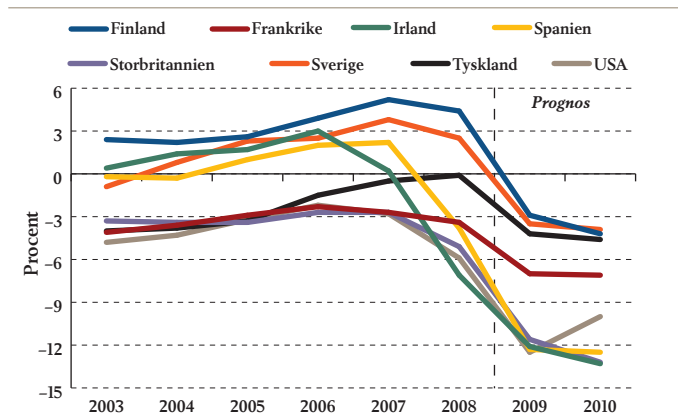
Index, år 2000=100



Tvärstopp i handeln fjärde kvartalet 2008 och fortsatt fall första kvartalet i år. Men en vändning uppåt de två sista månaderna (juni–juli) som det finns statistik över. Världshandeln är nere på 2006 års nivå.

Källa: CBP (Netherland's Bureau for Economic Policy Analysis).

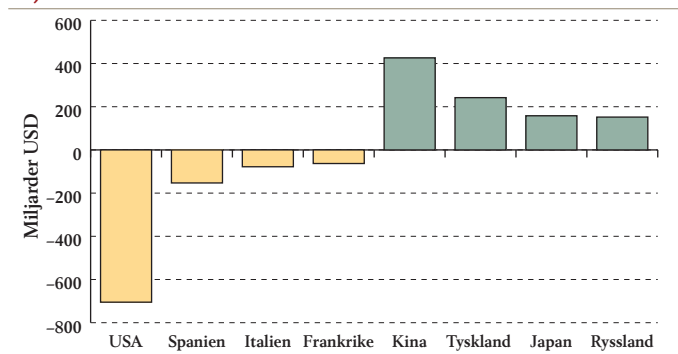
Diagram 5 • Offentligt finansiellt sparande i ett antal länder
2003–2008, prognos 2009–2010
Procent av BNP



Statsbudgetarna försvagas i och med lågkonjunkturen och finans-krisen, men utgångsläget är bättre i Sverige, Finland och Tyskland.

Källa: IMF.

Diagram 6 • Bytesbalans 2008 i ett antal överskotts- respektive un-
derskottsländer
Miljarder USD



USA uppvisar stort underskott i bytesbalansen medan Kina och Tyskland har stora överskott. För att rätta till obalansen behöver amerikanerna öka sparandet medan kineserna kan konsumera mer. Det ser ut som denna process börjar nu och det amerikanska underskottet bedöms minska i år.

Källa: OECD.

cent jämfört med närmast föregående månad. Men stora obalanser kvarstår i världsekonomin varför återhämtningen förmodligen tar tid. Enligt vår bedömning minskar BNP i OECD med 3 ½ procent i år för att öka i modest takt med cirka 1 ½ respektive 2 procent 2010 och 2011.

Efter en så kraftig nedgång som vi sett i BNP, industriproduktion och utrikeshandel är det inte orimligt att vänta sig en rekyll, det vill säga en snabb uppgång. Men det finns annat som talar för en svagare tillväxt i världsekonomin de närmaste åren. Erfarenheten visar att lågkonjunkturer där finansmarknaderna har bidragit till nedgången tenderar att pågå längre och att återhämtningen tar tid. Det handlar bland annat om att sparbansoner behöver återställas. Idag är det främst världens traditionella draglok, USA, som har stora problem med obalanser i såväl statens som i hushållens finanser samt i bytesbalansunderskott.

USA genomlider nu sin mest utdragna recession sedan 1940-talet. USA:s ekonomi beräknas krympa med 2,5 procent 2009. Tillväxten väntas bli positiv igen från och med andra halvåret i år. En viktig förutsättning för en vändning och stabilisering av den amerikanska ekonomin är att utvecklingen på bostadsmarknaden stärks. Statistik över priser och försäljningar tyder på att bostadspriserna har bottnat under våren. De amerikanska hushållen har kraftigt ökat sin skuldsättning under de »goda» åren före krisen och sedan förlorat en hel del i förmögenhetsvärden genom priset på bostadsmarknaden. Hushållen svarar för en mycket stor del av efterfrågan i den amerikanska ekonomin, över 70 procent, och de brukar inte tveka att konsumera på kredit. Men läget är nu annorlunda; situationen på kreditmarknaden är kärvarer samtidigt som hushållens tillgångar har fallit i värde. Såväl hushåll som stat har dåliga finanser och arbetslösheten har nästan fördubblats det senaste året. Vi tror därför att det blir en dämpad tillväxt kring 2 procent såväl 2010 som 2011.

EU-länderna har drabbats hårt av konjunkturedgången och BNP beräknas i genomsnitt minska med 4 procent i år. Den finansiella krisen och dess effekt på världshandeln har resulterat i en mycket omfattande minskning av BNP hos exportberoende län-

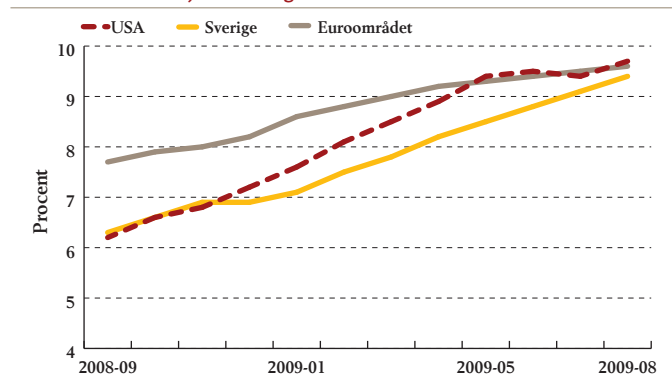
der som Tyskland, Sverige och Finland, trots att grundläggande ekonomiska förhållanden i dessa länder kan beskrivas som förhållandevis goda. Det finns också andra länder – Storbritannien, Spanien, Irland och Danmark – som i likhet med USA präglas av skuldsatta hushåll och bostadsbubblor. Lågkonjunkturen med fastighetsprisfall och försvagad arbetsmarknad har medfört en särskilt bekymmersam situation för hushållen i dessa länder. Till bilden hör också rekordhöga budgetunderskott som på sikt måste nedbringas. Efterfrågan i denna grupp länder beräknas av dessa skäl bli fortsatt svag.

Högre tillväxttakt blir det i **BRIC-länderna** (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina). Kina har ett omfattande handelsöverskott; man brukar förenklat säga att det är kineserna som finansierat den amerikanska konsumtionen eller åtminstone det amerikanska bytesbalansunderskottet. Den kinesiska ekonomin stimuleras för närvarande av ökade statliga investeringar. Men frågan är om den kinesiska ekonomin har kraft att dra igång världsekonomin. Även om BRIC-länderna har vuxit starkt det senaste decenniet svarar de fortfarande för en mycket liten del av efterfrågan i världen. Att ersätta det amerikanska dragloket med den kinesiska draken blir inte lätt.

Finanskrisen fortfarande ett orosmoment

En förutsättning för återhämtningen i världsekonomin är att ordningen och funktionen på de finansiella marknaderna återställs. Bankernas rädsla för att låna ut pengar sinsemellan har minskat. Skillnaden mellan vad bankerna lånar upp till för ränta i centralbanken, och den ränta de tar ut för lån till varandra, har minskat och kommit ner till en halv procent knappt. Ett tecken på en återgång till mer normala förhållanden är också att bankernas långfristiga finansiering åter verkar ha kommit igång. Även aktiemarknaderna världen över har återhämtat sig en hel del. Det finns dock fortfarande en oro kvar över det finansiella systemet och dess förmåga att tillhandahålla tillräckligt med kapital. IMF menar att bankernas förmåga att erbjuda kapital kommer att fortsätta vara ansträngd de närmaste åren och att det begränsar tillväxten globalt.

Diagram 7 • Arbetslöshet i ett antal länder under perioden september 2008–augusti 2009
Procent av arbetskraften, säsongrensad



Arbetslösheten ökade kraftigt det senaste året, särskilt i USA.

Källa: Eurostat.

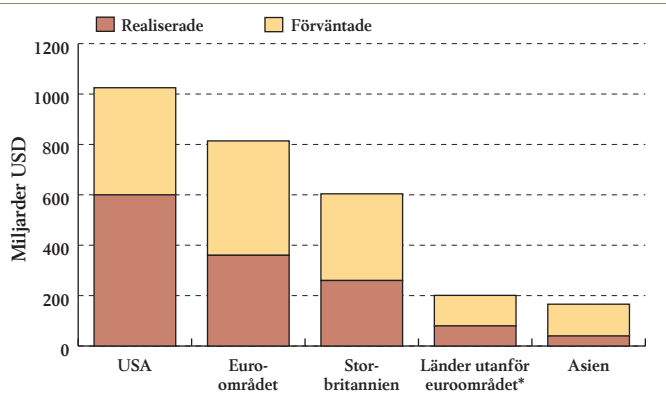
Tabell 2 • BNP-tillväxt i omvärlden åren 2008–2011
Procentuell volymförändring

	2008	2009	2010	2011
USA	0,4	-2,5	2,0	2,0
Tyskland	1,0	-5,0	1,6	2,0
Frankrike	0,3	-2,5	0,5	2,0
Storbritannien	0,7	-5,0	1,0	2,0
Danmark	-1,2	-3,5	0,8	1,5
Norge	2,1	-1,0	1,6	2,5
Finland	0,7	-5,0	1,6	2,4
EU	1,0	-4,1	0,7	2,1
OECD totalt	0,6	-3,6	1,3	2,3
Indien	7,3	6,0	7,0	7,0
Kina	9,1	8,0	8,5	9,0
Världen	3,0	-1,1	2,8	3,9

BNP i världen krymper med 1 procent i år. Stort BNP-fall i Europa. Modest återhämtning de närmaste åren i såväl USA som Europa. Kina och Indien har hög tillväxt hela perioden.

Källor: IMF, OECD, Konjunkturinstitutet och SKL.

Diagram 8 • Nedskrivningar i banksektorn enligt IMF, 2007–2010
Miljarder USD



Kreditförlusterna i förhållande till tillgångar beräknas sammantaget till cirka 5 procent. En större andel av kreditförlusterna är realiserade i USA än i övriga världen, och förlustandelen beräknas där till 8 procent. I »Länder utanför euroområdet» ingår de isländska bankerna.

*Här ingår Danmark, Island, Norge, Schweiz och Sverige.

Källa: IMF Global Stability Report, oktober 2009.

Enligt IMF:s oktoberprognos uppskattas de sammantagna förlusterna i det finansiella systemet till ofattbara 3 400 miljarder dollar. Merparten (2 800 miljarder dollar) av de prognostiserade nedskrivningarna finns hos bankerna. Ungefär hälften utgörs av realiserade nedskrivningar (diagram 8). Enligt IMF:s bedömning utgör de sammantagna förlusterna i genomsnitt 5 procent av bankernas tillgångar. I USA är nedskrivningarna knutna till fastighetsmarknaden medan problemen i Europa i betydande grad är kopplade till utlandslån. Störst beräknas kreditförlustandelen vara i USA, 8 procent. De svenska bankerna har stora exponeringar i Baltikum, med över 400 miljarder kronor i utestående lån. Hittills har tre svenska storbanker gjort reserveringar för kreditförluster på 15 miljarder kronor (enligt DN den 9 oktober), vilket motsvarar cirka 3,5 procent av dessa lån. I övrigt går de svenska bankerna mycket bra.

Den ekonomiska politiken har, totalt sett, varit kraftfull under krisen. Stora penning- och finanspolitiska stimulanser har gjorts världen över för att hejda finanskrisen och få fart på ekonomin. De internationella organisationerna OECD och IMF anser att det låga ränteläget och de utestående stimulanserna behövs en betydande tid framöver.

Världens stora länder har lyckats samla sig till ett gemensamt agerande för att förhindra en kollaps på de finansiella marknaderna. Framöver ligger utmaningen i att skapa och enas om ett fungerande regelverk för den finansiella sektorn och ett tillbakadragande av de stora uteliggande stimulanserna och den extremt låga räntenivån (exit strategy). Svårigheten ligger i att värna ekonomins stabilitet och att samtidigt vidmakthålla förtroendet för att obalanserna i statsfinanserna är hanterbara. Ekonomin är i dagsläget kraftigt stimulerad, varför möjligheterna att få fart på ekonomin via ytterligare stimulanser i många länder är starkt begränsade. Framöver handlar det istället om en dämpning av ekonomin när penning- och finanspolitiken ska normaliseras.

Långsam återgång mot normala räntenivåer

Den svenska kronan försvagades kraftigt, liksom andra små valutor, under krisen. På senare tid har emellertid kronan börjat stärkas. Det är rimligt med

en starkare valuta mot bakgrund av en förhållandevis konkurrenskraftig ekonomi. I vår bedömning har vi utgått ifrån att kronan kommer att ligga kring 7 kronor mot dollarn medan euron kommer att gå från dagens dryga 10 kronor ner mot 9,30 vid slutet av 2011 – således en återgång till den valutabild som rådde före finanskrisen.

Den långa räntan är nu på en låg nivå. En viss uppgång har dock skett sedan läget på finansmarknaderna har stabiliserats. Vartefter tillväxten stärks kommer den långa räntan att återgå till en långsiktigt mer normal nivå. Den rör sig från dagens 3,5 mot 5 procent på ett par års sikt. Knappheten på kapital talar för en starkare ränteuppgång, medan det svaga resursutnyttjandet pekar i motsatt riktning.

Styrräntorna är extremt låga över hela världen och denna krisnivå kan inte bestå alltför länge. Samtidigt finns en rädsla för att rycka undan mattan för den uppgång i ekonomin som är på gång. Riksbanken har signalerat att man håller kvar styrräntan på 0,25 procent fram till nästa höst. På grund av den något tidigare konjunkturvändningen tror vi att styrräntan i Sverige börjar höjas redan våren 2010. Men styrräntan kommer att vara låg också kommande år. Det är först i slutet av 2013 som den når upp till en långsiktigt mer normal nivå, kring 4 procent.

Tabell 4 • Styrräntor och långa räntor åren 2008–2013
Procent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Styrräntor (vid årets slut)						
Sverige	2,00	0,25	1,00	1,75	3,00	4,00
USA	0,25	0,25	0,75	2,25	3,50	4,50
Euroområdet	2,50	1,00	1,25	2,25	3,00	3,75
Långa räntor (genomsnitt)						
Sverige	3,90	3,30	3,80	4,30	4,90	5,00
USA	3,64	3,30	3,90	4,30	4,90	5,00
Euroområdet	4,00	3,30	3,80	4,30	4,90	5,00

Extremt låga styrräntor återgår efterhand till normal räntenivå.

Källor: Riksbanken samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 3 • Valutor åren 2008–2011
Värde i december respektive år

	2008	2009	2010	2011
SEK/EUR	10,72	10,16	9,72	9,29
SEK/USD	8,00	7,16	6,94	6,73
USD/EUR	1,34	1,42	1,40	1,38

Beräkningsantagandena i vår kalkyl utgår från en stärkt krona.

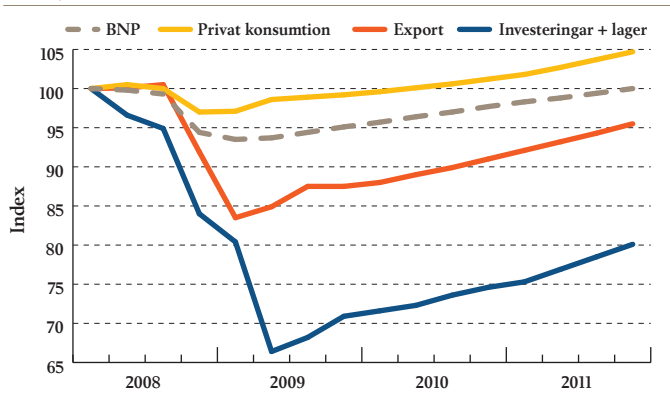
Källa: Konjunkturinstitutet.

Måttlig tillväxt i svensk ekonomi 2010 och 2011

Den i särklass viktigaste avsättningsmarknaden för svensk export är Europa. Tre fjärdedelar av varuexporten går dit och nästan en tredjedel av detta till våra tre nordiska grannländer. En annan viktig exportmarknad är Nordamerika. Närmare 7 procent av den svenska varuexporten når USA. Kina är mottagare till lite drygt 2 procent och Indien till 1 procent av exporterade svenska varor.

Mellan 1990 och 2008 ökade BNP i genomsnitt med 2,5 procent på våra viktigaste exportmarknader. I år förutses BNP minska med 3,2 procent i dessa länder och 2010 och 2011 begränsas tillväxten till 1,3 respektive 2,3 procent. Den fortsatt svaga utvecklingen internationellt ger inte

Diagram 9 • BNP och efterfrågan
Index, första kvartalet 2008=100



BNP når först i slutet av 2011 tillbaka till den nivå som rådde före raset. Återhämtningen för export och investeringar blir mer utdragen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 5 • BNP och efterfrågan
Genomsnittlig årlig procentuell volymförändring

	1993–1995	2009–2011
Konsumtion	0,8	1,8
Investeringar	13,5	4,2
Export	12,2	4,5
BNP	4,0	2,6

Uppgången i investeringar och export beräknas bli betydligt svagare än efter konjunktur nedgången i början av 1990-talet.

Källor: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 6 • Försörjningsbalans åren 2008–2011
Procentuell volymförändring

	2008*	2009	2010	2011
Hushållens konsumtion	-0,2	-0,9	2,0	2,8
Offentlig konsumtion	1,5	1,7	0,9	0,9
Fasta bruttoinvesteringar	2,7	-17,4	-2,6	4,2
Lagerinvesteringar**	-0,6	-1,2	0,8	0,3
Export	1,9	-12,6	4,3	4,8
Import	3,0	-15,2	2,3	6,0
BNP	-0,2	-4,3	2,7	2,5

Återhämtningen i ekonomin blir svag. Endast den privata konsumtionen uppvisar relativt starka ökningstal 2010 och 2011.

*2008 avser faktiska värden.

**Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

utrymme för någon snabb återhämtning för svensk industri. Den svenska exporten vänder visserligen upp i år men växer endast med 4,3 procent mellan 2009 och 2010. Först i slutet av 2012 beräknas exporten vara på samma nivå som i början av 2008.¹

Den svaga exportutvecklingen medför fortsatta neddragningar i svensk industri. Industrins investeringar förblir låga. Även övriga investeringar, med undantag för statens, utvecklas svagt. De totala bruttoinvesteringarna (inklusive lager) reducerades mellan första kvartalet 2008 och andra kvartalet 2009 med en tredjedel och beräknas i slutet av 2011 fortfarande ligga hela 20 procent under nivån i utgångsläget (diagram 9).

Fortsatt svaga investeringar och relativt måttliga exportökningar innebär att den ekonomiska utvecklingen under kommande två år, trots en mycket expansiv finans- och penningpolitik, inte når upp i samma höga tillväxttal som brukar känneteckna en konjunkturrell återhämtning. Efter produktionsfallet 1990–1993 ökade som exempel BNP årligen med hela 4,0 procent 1994 och 1995. För 2010 och 2011 förutses en tillväxt som är enbart två tredjedelar av detta (2,7 procent 2010 respektive 2,5 procent 2011).²

Ett betydande plus i sammanhanget är att såväl den svenska staten som de svenska hushållen har en relativt god ekonomi i utgångsläget. Situationen är idag en helt annan än till exempel under 1990-talskrisen då hushållens och statens finanser var körda i botten. Fallande tillgångspriser och omfattande sparandeunderskott innebar då att hushåll och stat var tvungna att strama åt, men idag är förhållandena i mångt och mycket de omvända. Såväl staten som hushållen har i utgångsläget utrymme att öka sina utgifter och förefaller också göra det. Konsumtionen kommer därmed inte enbart medverka till att hålla aktiviteten uppe i ekonomin utan också bidra till att den fortlöpande ökar.

Det som kan förvärra situationen och fördröja återhämtningen är om oron på de finansiella marknaderna återigen blossar upp. I så fall kan bedöm-

1. Svensk export växte 1990–2008 med i genomsnitt 6,5 procent per år.

2. Sveriges BNP minskade med drygt 4 procent 1990–1993, det vill säga nästan lika mycket som mellan 2007 och 2009.

ningen av den internationella utvecklingen snarast komma att framstå som alltför optimistisk och då kan exporten och investeringarna komma att utvecklas ännu svagare än vad vi här har räknat med.

Hushållens inkomster ökar trots krisen

Hushållens sparande är i utgångsläget mycket högt. Den senaste tidens finansiella oro och en allmän osäkerhet om hur djup lågkonjunkturen ska bli har bidragit till att dämpa hushållens konsumtion, samtidigt som inkomsterna har fortsatt att öka. Under de senaste månaderna förefaller emellertid en betydande förändring ha skett i hushållens beteende och deras bild av framtiden.

Det märks bland annat i inkommande statistik, men också i de förväntningar och planer som hushållen ger uttryck för i olika enkäter. I oktober i fjol uppgav till exempel endast 13 procent av hushållen att det då var en fördelaktig tidpunkt för inköp av kapitalvaror (enligt Konjunkturinstitutets barometer). Sedan maj har motsvarande siffra legat på drygt 30 procent, vilket är ungefär i linje med vad som är normalt. Mot den bakgrunden räknar vi med att hushållens konsumtionsutgifter kommer att fortsätta växa i reala termer. Under det närmaste halvåret kommer dock tillväxten i hushållens konsumtion att vara förhållandevis måttlig för att sedan ta bättre fart.

Frågan är om hushållen är alltför optimistiska mot bakgrund av den försvagning av arbetsmarknaden som väntar. Det är dock långtifrån alla hushåll som drabbas ekonomiskt av stigande arbetslöshet. För hushållen som grupp är det också så att inkomsterna beräknas fortsätta utvecklas positivt framöver (tabell 7). Att utvecklingen blir positiv även 2010 beror till stor del på de sänkningar av inkomstskatten som regeringen beslutat om.

Föreställningen om en koppling mellan nivån på arbetslösheten och hushållens sparande förefaller rimlig, även om ett sådant samband kan vara svårt att direkt utläsa ur statistiken (diagram 11). I tider av ökad arbetslöshet och därmed större osäkerhet är det troligt att hushållen blir mer försiktiga och sparar mer. Vi har i vår bedömning utgått från att den högre arbetslösheten i detta avseende bidrar till att höja hushållens sparande med ett par procentenhe-

Diagram 10 • Andel hushåll som tror att Sveriges ekonomi förbättras de närmaste tolv månaderna
Procent



En ovanligt stor andel av de svenska hushållen tror att Sveriges ekonomi förbättras de närmaste tolv månaderna.

Källa: Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer.

Tabell 7 • Hushållens ekonomi åren 2007–2011
Procentuell förändring om inte annat anges

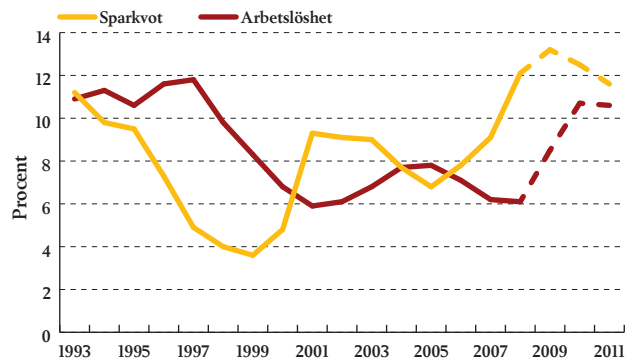
	2007	2008	2009	2010	2011
Real lönesumma	5,8	2,9	-2,6	-0,9	2,4
Real disp inkomst	3,6	3,6	0,4	0,9	1,7
Sparkvot*	9,1	12,1	13,2	12,5	11,6
Hushållens konsumtion	3,0	-0,2	-0,9	2,0	2,8

En expansiv finans- och penningpolitik bidrar till att hushållens disponibla inkomster ökar 2009 och 2010, trots den nedgång som samtidigt sker i sysselsättningen och real lönesumma.

*Procent av disponibel inkomst.

Källor: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

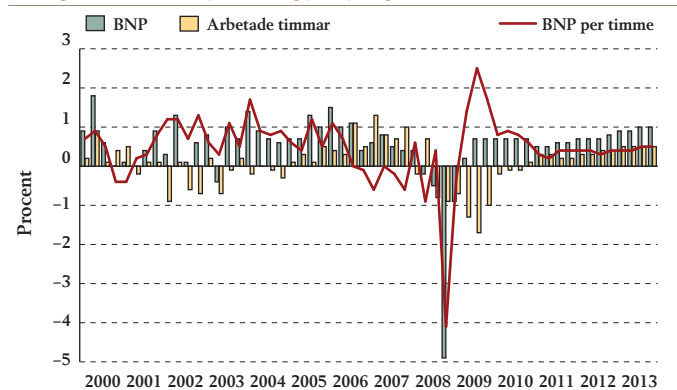
Diagram 11 • Arbetslöshet och hushållens sparande
Procent



Försvagningen på arbetsmarknaden och den höga arbetslösheten bidrar till att dämpa hushållens konsumtion och höja deras sparande.

Källor: SCB samt Sveriges Kommuner och Landsting.

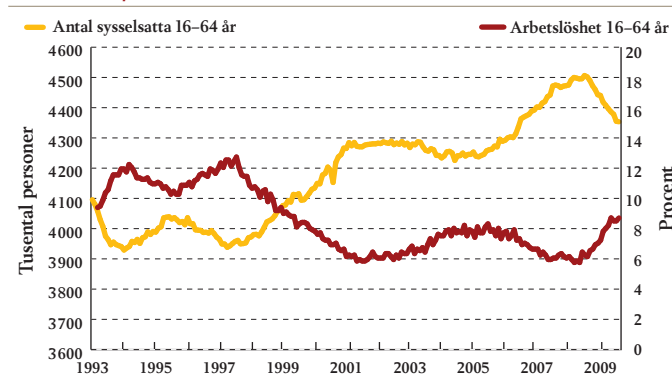
Diagram 12 • BNP, arbetade timmar och produktivitet
Säsongrensade värden, förändring från föregående kvartal



Efter raset i BNP fjärde kvartalet 2008 inleds en återhämtning 2009. Lågt resursutnyttjande och stor potential för ökad produktivitet fördröjer vändningen på arbetsmarknaden till 2011.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 13 • Antal sysselsatta och arbetslöshet under perioden
januari 1993–augusti 2009
Tusental och procent



Antalet sysselsatta sjönk obetydligt under förra lågkonjunkturen. Nu har sysselsättningen minskat stadigt sedan halvårsskiftet 2008 och minskningen kommer, enligt vår prognos, att fortsätta under hela 2010. Arbetslöshetens förändring är en spegelbild av sysselsättningsförändringen.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

ter 2009 och 2010. Det högre sparandet bidrar till att sänka hushållens konsumtionsutgifter i motsvarande grad.

Arbetsmarknadens återhämtning dröjer

Utvecklingen på kort sikt (2010–2011)

Utvecklingen på arbetsmarknaden har stor betydelse inte bara för hushållens ekonomi utan också för kommunsektorn. Skatteunderlagets reala tillväxt är i hög grad kopplad till hur antalet arbetade timmar utvecklas.

Det fall som skett i BNP har ännu inte fått fullt genomslag på arbetsmarknaden. Antalet sysselsatta började minska först under andra halvåret 2008. Outnyttjad produktionskapacitet får till följd att antalet arbetade timmar fortsätter minska under 2009 trots att ekonomin nu vänder uppåt. Det dröjer ända till 2011 innan sysselsättningen ånyo ökar.

Årets temporära arbetstidsförkortningar (särskilt inom industrin) och ökade semesteruttag gör att antalet sysselsatta inte minskar lika kraftigt som antalet arbetade timmar. Minskningen av den genomsnittliga arbetstiden tas till stor del tillbaka 2010 och 2011. Samtidigt leder den låga arbetskraftsefterfrågan till att fler avstår från att över huvud taget söka arbete och att arbetskraften minskar. Den uppmätta arbetslösheten började öka från och med andra halvåret 2008. Vi räknar med att den stiger till mellan 10,5 och 11 procent 2010 och att det tar ytterligare minst ett år innan den sjunker mer markant.

Regeringen har beslutat om en stor ökning av antalet platser i konjunkturberoende arbetsmarknadsåtgärder. Som mest kommer nästan 5 procent av arbetskraften att aktiveras genom dessa. I princip ska personer i åtgärder också redovisas som arbetslösa, i och med att de räknas som heltidsstuderande som söker arbete. Det är dock oklart i vilken omfattning detta sker i praktiken. Därför råder en betydande osäkerhet om vilken nivå arbetslöshetstalen kommer att nå upp till.

Vi ser ännu inga tecken i statistiken på att fallet i sysselsättningen är på väg att avta. Däremot har tidigare indikatorer som antalet varsel och företagens

anställningsplaner under senare tid förbättrats. Varslen är nu på ungefär samma nivå som för ett år sedan, vilket kan betyda att sysselsättningen upphör att minska på ett halvårs sikt.

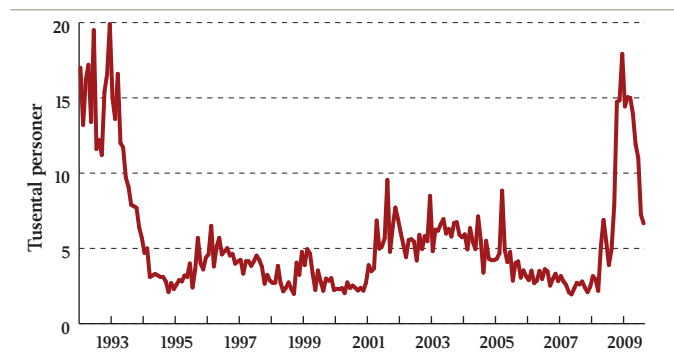
Antalet sysselsatta i näringslivet faller

Sysselsättningen i näringslivet är betydligt mer konjunkturkänslig än i kommunsektorn. Vi räknar med att antalet sysselsatta i näringslivet kommer att vara 225 000 färre 2010 jämfört med 2008 (tabell 9 på sidan 18). Under samma period räknar vi i vår prognos med att antalet sysselsatta som finansieras av kommuner och landsting blir i stort sett oförändrat. Vi har då utgått från de prognoser för kommunernas respektive landstingens volymförändring som redovisas i respektive sektorskapitel.

För landstingens del utvecklas sysselsättningen normalt svagare än verksamhetsvolymen. För kommunerna finns inte motsvarande trend, däremot kan det enskilda år uppstå skillnader mellan verksamhetsvolym och sysselsättningsförändring. Så är det till exempel 2008 och 2009, på grund av att avvecklingen av plusjobben slår mer på antalet sysselsatta än på verksamhetsvolymen.

Avskaffandet av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden plusjobb bidrar till att minska antalet anställda med upp mot 7 000 mellan 2008 och 2009 (nästan enbart i kommunerna). Den minskning som förutses för i år är således helt och hållet hänförlig till plusjobben. Minskningar i statistiken kan också uppstå till följd av ytterligare överföringar av verksamhet från egen regi till annan huvudman. Omfattningen av så-

Diagram 14 • Antal personer varslade om uppsägning under perioden januari 1992–augusti 2009
Tusental



Fallet i industrins ordergång och produktion fick antalet varsel att skjuta i höjden hösten 2008. Återgången till mer normala nivåer är en tidig indikation på en stabilisering på arbetsmarknaden.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Tabell 8 • Nyckeltal för arbetsmarknaden åren 2008–2013
Tusental personer och procentuell förändring om inte annat anges

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arbetskraften	0,9	0,3	-0,4	0,0	0,1	0,4
Sysselsatta	0,9	-2,1	-2,8	0,1	1,2	2,0
Arbetslösa*	6,1	8,5	10,7	10,6	9,6	8,2
Medelarbetstid	0,0	-1,5	0,6	0,6	0,0	-0,2
Arbetade timmar	0,9	-3,6	-2,2	0,7	1,2	1,8
Arbetskraftsdeltagande**	80,7	80,5	79,9	79,8	79,9	80,3
Sysselsättningsgrad	75,7	73,7	71,4	71,4	72,2	73,7
Arbetsmarknadsåtgärder***	85	136	234	235	232	165

Medelarbetstiden minskar kraftigt i år men återhämtar sig sedan successivt kommande år. Den svaga efterfrågan på arbetsmarknaden får arbetskraften att minska 2010 och arbetskraftsdeltagandet sjunker till under 80 procent.

*Som andel av arbetskraften. **Som andel av befolkningen. ***Tusental personer.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 9 • Sysselsättningsförändring per sektor
Tusental personer, helårsgenomsnitt

	Nivå 2008	Förändring		
		2008	2009	2010
Kommunsektorn	1 095	-18	-5	1
Kommuner	826	-16*	-6*	1
Landsting	269	-2**	1	0
Staten	232	-4	4	3
Näringslivet	3 233	64	-97	-128
Totalt	4 560	41	-98	-124

Det stora fallet i sysselsättning kan i sin helhet återföras på näringslivet.

*Minskningen 2008 förklaras helt av färre anställda i plusjobb och verksamhetsöverföringar, och 2009 mer än väl av färre anställda i plusjobb.

**Verksamhetsöverföringar är i storleksordningen 2 000–3 000 anställda.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

dana överföringar uppskattas tidigare ha varit i storleksordningen 8 000 respektive 3 000 anställda per år i kommuner och landsting. Möjligheten av sådana fortsatta överföringar har inte beaktats i vår prognos.

Krisen hämmar utvecklingen även på längre sikt (2012–2013)

Bortom de närmaste åren antar vi att arbetsmarknaden successivt närmar sig jämvikt, det vill säga att det totala antalet arbetade timmar närmar sig det antal som är möjligt utan att Riksbankens inflationsmål äventyras (potentiella timmar). Den pågående krisen har emellertid påverkat potentialen för arbetade timmar på ett negativt sätt. En så kraftig ökning av arbetslösheten som nu sker innebär både att människor slås ut permanent från arbetskraften eller frivilligt övergår till exempelvis studier och att andra hamnar i långvarig arbetslöshet, till exempel äldre arbetskraft som inte lämnar arbetslösheten förrän man går i pension. Båda dessa effekter sänker den potentiella sysselsättningen – den förra genom att arbetskraften blir mindre och den senare genom

Analysen av arbetsmarknaden i jämvikt

Analysen bygger på begreppen jämviktsarbetslöshet och potentiell sysselsättning. Med **jämviktsarbetslöshet** menas den nivå av arbetslöshet som är förenlig med Riksbankens mål om en inflation kring 2 procent. Begreppet **potentiell sysselsättning** avser den sysselsättning som råder när arbetslösheten når den uppskattade jämviktsnivån. Den **faktiska sysselsättningen** kan vara såväl högre som lägre än den potentiella nivån. Den potentiella sysselsättningen är i likhet med jämviktsarbetslösheten den sysselsättning som är förenlig med inflationsmålet. Dessa analytiska utgångspunkter avgör bedömningen var nivån för sysselsättningen på längre sikt hamnar, men ger även ett mått på **arbetsmarknadsgapet**, det vill säga skillnaden mellan den faktiska och potentiella sysselsättningen. Gapet är en viktig utgångspunkt för vår konjunkturbedömning; för såväl mängden lediga resurser på arbetsmarknaden som löne- och prisbildningen. ■

att jämviktsarbetslösheten blir högre. Högre jämviktsarbetslöshet innebär att arbetslösheten inte kan återgå till tidigare nivå utan att inflationen tar fart. Det behöver inte betyda att potentialen för evigt blir lägre. Men år 2015, när vi antar att arbetsmarknaden är i jämvikt, finns dessa negativa effekter kvar.

BNP-förändringen efter 2011 bestäms i vår kalkyl i huvudsak av hur antalet arbetade timmar förutsätts utvecklas tillsammans med det antagande som görs om BNP per arbetad timme (BNP-produktiviteten). Låga investeringar och därmed vikande kapitalstock innebär att produktiviteten framöver utvecklas långsammare än under den senaste femtonårsperioden. Av tabell 10 framgår hur sysselsättning, produktivitet och BNP utvecklas åren 2012 och 2013.

Inflationen fortsatt låg

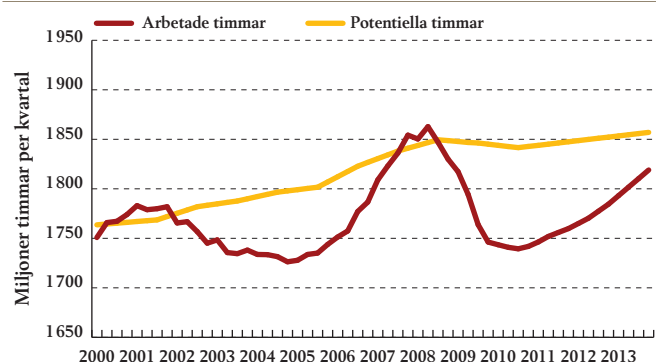
Hög arbetslöshet ger låga löneökningar

Löneavtalen för perioden 2007–2009 slöts i ett läge där arbetsmarknaden var på väg mot balans och till och med överhettning inom vissa områden. Avtalsnivåerna blev därmed relativt höga och de löneökningar som uppmätts i konjunkturlönestatistiken steg till mellan 4 och 5 procent 2008. Som en direkt konsekvens av det snabba fallet i ekonomin har lönerna, framförallt i näringslivet, utvecklats betydligt långsammare i år. I januari 2008 hade Kommunals medlemmar i kommuner och landsting löneöversyn omfattande två år, vilket förklarar den högre löneökningstakten under 2008 i sektorn i förhållande till näringslivet. Andra kvartalet 2009 var förtjänstutvecklingen enligt konjunkturlönestatistiken i genomsnitt 2,6 procent i näringslivet och 4,0 i kommunal sektor.

Avtalsförhandlingarna 2010 (som berör nästan hela arbetsmarknaden) kommer att präglas av den höga arbetslösheten och det stora negativa arbetsmarknadsgapet. Enligt vår prognos kommer de genomsnittliga totala lönekostnadsökningarna för hela arbetsmarknaden att uppgå till 2,3 procent per år de närmaste tre åren. Från och med 2013 leder den successiva förbättringen på arbetsmarknaden till att ökningstakten stiger något.

Diagram 15 • Arbetsmarknadsgap åren 2000–2013

Miljoner timmar per kvartal



I likhet med 2001 blev högkonjunkturen på arbetsmarknaden hösten 2007 och våren 2008 svag och kortvarig. Fallet i sysselsättning upphör 2010 och övergår i en ökning 2011. Potentiella timmar utvecklas svagt pga. krisens effekter på arbetsutbud och jämviktsarbetslöshet.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 10 • Arbetade timmar, produktivitet och BNP

Procentuell förändring

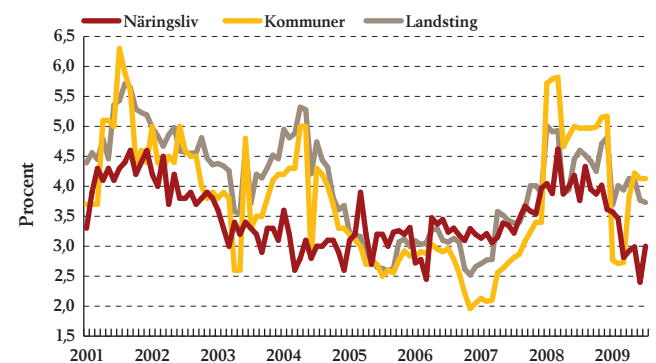
	2012	2013
Arbetade timmar	1,2	1,8
BNP-produktivitet	1,5	1,7
BNP	2,7	3,5

Åren 2012 och 2013 präglas av återhämtning på arbetsmarknaden och hygglig ökning av antalet arbetade timmar. En relativt svag produktivitetstillväxt håller tillbaka ökningstalen för BNP.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 16 • Löneökningstakt (konjunkturlöner) åren 2001–2009

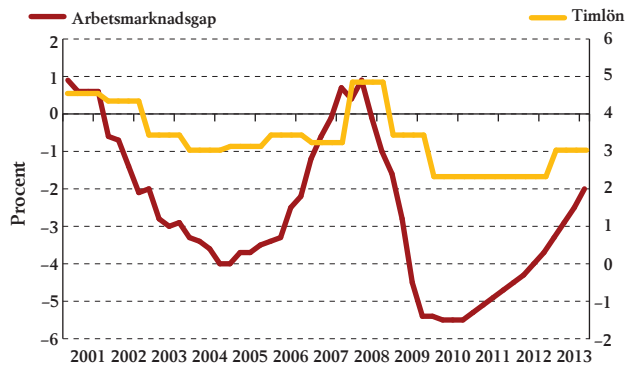
Procentuell förändring motsvarande månad



Löneökningstakten bromsade in i samband med att läget på arbetsmarknaden började försvagas. Både landstingens och kommunernas löner har ökat snabbare än näringslivets i år.

Källa: Medlingsinstitutet.

Diagram 17 • Arbetsmarknadsgap och löneökningar åren 2001–2013
Procent



Löneutvecklingen följer arbetsmarknadsläget. Löneökningstakten avtar successivt från högkonjunkturåret 2008 års 4,5–5 procent till drygt 2 procent nästa år och åren därpå.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Låga priser och räntor

Det låga resursutnyttjandet och den måttliga löneutvecklingen innebär att prisutvecklingen i konsumentledet kommer att underskrida Riksbankens mål om en inflation på 2 procent. I takt med att resursutnyttjandet stiger och läget på arbetsmarknaden förbättras kommer Riksbanken att höja ränteläget. Vi tror att den första höjningen av styrräntan kommer redan i vår och att styrräntan i slutet av nästa år är uppe i 1 procent. Åtstramningen av penningpolitiken fortsätter och i slutet av 2013 förutses Riksbankens styrränta uppgå till 4,0 procent.

Riksbankens räntehöjningar syftar till att dämpa aktiviteten i ekonomin och därmed inflationen. Räntorna bidrar emellertid samtidigt till högre konsumentpriser, så som de mäts i KPI. Hushållens räntekostnader väger ungefär 5 procent i KPI och högre räntor innebär med automatik i motsvarande grad högre KPI. En fördubblad räntesats leder således till att konsumentprisernas nivå, allt annat lika, stiger med 5 procent. Så stora kommer dock inte konsekvenserna av Riksbankens stramare penningpolitik att bli. Vår bedömning är att räntehöjningarna, allt annat lika, bidrar till att höja nivån på KPI med knappt 2 procent fram till slutet av 2013. Ökningstakten för inflationen beräknad med konstanta räntor, KPIF, beräknas under hela prognosperioden ligga en bra bit under 2 procent (tabell 11).

re räntor innebär med automatik i motsvarande grad högre KPI. En fördubblad räntesats leder således till att konsumentprisernas nivå, allt annat lika, stiger med 5 procent. Så stora kommer dock inte konsekvenserna av Riksbankens stramare penningpolitik att bli. Vår bedömning är att räntehöjningarna, allt annat lika, bidrar till att höja nivån på KPI med knappt 2 procent fram till slutet av 2013. Ökningstakten för inflationen beräknad med konstanta räntor, KPIF, beräknas under hela prognosperioden ligga en bra bit under 2 procent (tabell 11).

Snabb försämring av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorns finanser försämras i snabb takt till följd av konjunkturedgången. Förra årets offentligfinansiella sparöverskott på 2,5 procent av BNP vänds i år till omfattande underskott. Av försämringen

Tabell 11 • Inflation och räntor, årsgenomsnitt åren 2008–2013
Procentuell förändring om inte annat anges

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KPI	3,4	-0,2	1,0	1,3	1,8	1,9
KPIX*	2,5	1,5	0,8	0,6	0,9	1,3
KPIF**	2,7	1,9	1,0	0,9	1,2	1,6
Styrränta, %	4,0	0,7	0,5	1,3	2,6	3,6
10-årsränta, %	3,9	3,3	3,8	4,3	4,9	5,0

KPI ökar, delvis beroende på höjda räntor, i allt snabbare takt de kommande åren. Den underliggande inflationen ökar inte lika mycket.

*KPIX avser KPI exklusive hushållens räntekostnader.

**KPIF avser KPI under förutsättning av konstanta räntor.

Källor: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 12 • Offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskuld, åren 2008–2013
Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stat	1,4	-1,8	-3,4	-2,5	-1,7	-1,2
Ålderspensionssystem	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Kommunsektor	0,1	-0,4	0,0	-0,4	-0,6	-0,7
Offentlig sektor totalt	2,5	-2,1	-3,4	-2,8	-2,3	-1,9
Maastrichtskuld	34,8	44,5	46,2	47,0	47,7	47,7

Det offentliga saldot försämras kraftigt mellan 2008 och 2009 och visar stora underskott från och med i år.

Källor: SCB, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

på 4,6 procentenheter av BNP beror 1,8 procentenheter på direkta finanspolitiska stimulanser medan återstoden kan återföras på en svagare konjunktur. Underskotten består sedan under hela beräkningsperioden. Därmed ökar den offentliga skulden enligt Maastrichtdefinitionen³ med närmare 13 procentenheter under perioden 2008–2013. Skulden överskrider emellertid inte EU:s referensvärde på 60 procent av BNP. Den är inte heller anmärkningsvärt hög i ett internationellt perspektiv.

Vid en konjunkturedgång bidrar socialförsäkringssystemet till att stabilisera efterfrågan i ekonomin. Skatteinkomsterna sjunker per automatik, då skattebaser som lönesumma, privat konsumtion och företagsvinster viker. Samtidigt ökar överföringarna till hushållen när arbetsmarknaden försvagas. Utöver denna automatik i regelsystemen har staten genomfört omfattande stimulanser bland annat i form av skattesänkningar och ökade bidrag, som till exempel det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn. Regeringens motiv till det senare är »att bromsa en neddragning av offentligt finansierade jobb«.

Mellan 2008 och 2009 försvagas statens finansiella sparande med så mycket som 100 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,2 procent av BNP. Statens finanser försvagas ytterligare 2010 till följd av det svaga arbetsmarknadsläget samt de stimulanser som regeringen föreslagit i årets budgetproposition. De statliga underskotten består under beräkningsperioden, men mildras efterhand i takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras.

Ålderspensionssystemets finansiella sparöverskott på 1 procent av BNP 2008 sjunker ner till noll 2009 och beräknas förbli så under resterande del av beräkningsperioden. Med anledning av finanskrisen beräknas pensionssystemets ränteinkomster och inkomster från aktieutdelningar bli betydligt lägre i år än förra året. Samtidigt ökar pensions-

3. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minus AP-fondernas innehav av statspapper.

utbetalningarna till följd av ett ökat antal pensionärer och en stigande genomsnittlig pensionsinkomst. Ökningen av pensionsutbetalningarna begränsas från och med nästa år till följd av att den automatiska balanseringen aktiveras i och med fallet i AP-fondernas tillgångsvärden. Vi har utgått från att förslaget om att beakta ett genomsnitt av buffertfondens värde vid tre årsskiften gäller vid beräkningen av hur mycket den automatiska balanseringen ska reducera pensionsutbetalningarna.

Kommunsektorns finansiella sparande beräknas gå mot underskott i år från att de senaste fem åren ha uppvisat överskott. Den mycket svaga skatteunderlagstillväxten är otillräcklig för att finansiera den verksamhetsökning som förutses. Nästa år beräknas balans uppnås i det finansiella sparandet till följd av det tillfälliga konjunkturstödet. Samtidigt beräknas sysselsättningen i kommunsektorn vara oförändrad.

Skatteunderlagstillväxten bromsar upp

Under några år har skatteunderlagstillväxten varit god (tabell 13). I år avtar ökningstakten dramatiskt. Det är en effekt av konjunkturfallet, med snabbt vikande sysselsättning och lägre löneökningar. Lönesummans svaga utveckling motverkas endast delvis av växande pensionsinkomster och arbetslöshetsunderstöd.

Även nästa år blir skatteunderlagstillväxten ytterligt svag. Det beror både på en fortsatt minskad sysselsättning och på en lägre löneökningstakt. Skatteunderlagstillväxten begränsas också av den automatiska ba-

Tabell 13 • Utvecklingen av skatteunderlaget och några faktorer av betydelse för skatteunderlagstillväxten

Årlig procentuell förändring om inte annat anges

	Genomsnitt							Genomsnitt
	2001–2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008–2013
Skatteunderlag	4,5	5,5	0,8	0,4	2,5	3,4	4,1	2,2
Underliggande skatteunderlag*	4,1	5,3	1,1	1,1	2,5	3,4	4,1	2,4
Realt skatteunderlag	1,1	1,9	-0,8	-0,9	0,8	1,5	1,7	0,4
Prisindex kommunal verksamhet	3,0	3,4	1,9	2,0	1,7	1,8	2,5	2,0
Arbetade timmar**		0,9	-3,6	-2,2	0,7	1,2	1,8	
Timlön		4,8	3,4	2,3	2,3	2,3	3,0	
KPI juni–juni		4,3	-0,8	0,4	1,6	1,8	1,9	
Arbetslöshet***		6,1	8,5	10,7	10,6	9,6	8,2	

Konjunktur nedgången leder till en dramatisk minskning av arbetade timmar och skatteunderlagstillväxt i år. När sysselsättningen vänder upp 2011 växer skatteunderlaget bara marginellt mer än vad som krävs för att parera minskade statsbidrag.

*Rensat för effekter av ändringar i skattelagstiftningen. **Kalenderkorrigerat.

***Procent av arbetskraften.

Källor: Medlingsinstitutet, SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

lanseringen av det allmänna pensionssystemet.

När antalet arbetade timmar börjar öka igen 2011 växer skatteunderlaget lite snabbare. Det genererar dock bara marginellt större ökning av skatteintäkterna än vad som krävs för att balansera effekten av att det tillfälliga konjunkturstödet upphör. En fortsatt återhämtning i ekonomin, med stigande sysselsättning och större löneökningar, ger på sikt skatteunderlagstillväxten bättre fart. Men det är först år 2013 som skatteunderlaget beräknas växa lika snabbt som genomsnittet för åren 2001–2008.

Nästa år är skatteunderlaget ännu mindre värt

Vad skatteunderlaget i verkligheten räcker till påverkas också av nivån på inflationen. Konjunkturförsvagningen och den ökade arbetslösheten bidrar till att priser och löner utvecklas långsammare än normalt. Det gäller också för de kostnader som kommunerna och landstingen har att betala för. I denna del utgör den försvagade skatteunderlagstillväxten inte något reellt problem.

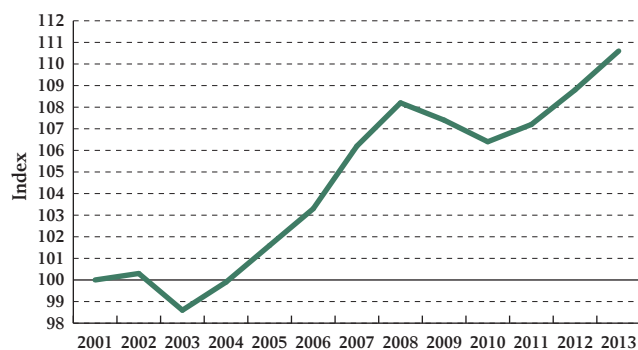
Realt sett krymper skatteunderlaget 2009 och 2010. Det innebär att skatteunderlaget inte räcker till att finansiera lika mycket verksamhet som tidigare. När väl läget på arbetsmarknaden börjar normaliseras kommer skatteunderlaget att förstärkas. En återhämtning på arbetsmarknaden innebär att skatteunderlaget, i reala termer, utvecklas bättre än normalt. I vår bedömning kommer det reala skatteunderlaget att öka med cirka 1½ procent 2012 och 2013 vilket är ungefär ½ procentenhet bättre än genomsnittet perioden 2001–2008. Först 2012 är skatteunderlaget, i reala termer, uppe i samma nivå som 2008 (diagram 18).

Kommunsektorns totala intäkter

Kommunal- och landstingsskatt svarar för ungefär 2/3 av sektorns intäkter. Skatteunderlagstillväxten har därmed stor betydelse för hur de totala intäkterna utvecklas, men även statliga tillskott spelar roll.

I diagram 19 kan vi se att de totala intäkterna i reala termer ökar år 2010, trots att skatteunderlaget krymper. Det är en effekt av att det tillfälliga konjunkturstödet bidrar till en kraftig höjning av de generella statsbidragen. När det tillfälliga konjunkturstödet upphör 2011 minskar totala intäkter trots att skatteunderlaget växer.

Diagram 18 • Realt skatteunderlag åren 2001–2013
Index, år 2001=100

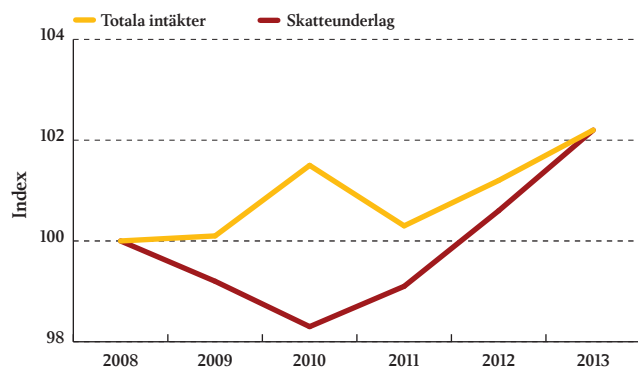


Mängden verksamhet som kan finansieras med skatteintäkter minskar både i år och nästa år. Det är först när konjunkturåterhämtningen leder till att sysselsättningen tar fart 2012 som skatteunderlaget åter blir större än 2008.

Anm.: I Ekonomirapporten, Maj 2009 sidan 58 framgår hur det reala skatteunderlaget beräknas.

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 19 • Skatteunderlag och totala intäkter i fasta priser
Index, år 2008=100



År 2010 ökar totala intäkter tack vare höjda statsbidrag trots att skatteunderlaget krymper. När det tillfälliga konjunkturstödet upphör 2011 minskar totala intäkter trots att skatteunderlaget växer.

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

turstödet upphör 2011 minskar de totala intäkterna trots att skatteunderlaget växer. Den totala intäktsnivån är tillbaka på i stort sett samma nivå som år 2008.

Kommunernas ekonomi

Regeringen har föreslagit tillfälligt höjda statsbidrag nästa år. Tack vare detta får kommunerna ett visst andrum 2010. Vår bedömning är att fallet i sysselsättningen nu mildras, skatthöjningar i de flesta fall kommer att ställas in och de ökade kostnaderna för ekonomiskt bistånd kan täckas utan att tränga undan annan verksamhet. Statsbidraget minskar dock redan 2011 och därmed försämras de ekonomiska förutsättningarna påtagligt. Våra kalkyler visar att även om kostnadsutvecklingen hålls på en låg nivå 2009–2010 krävs ytterligare stora anpassningsåtgärder 2011. Om kommunerna ska bibehålla oförändrad kostnadsvolym och samtidigt ha ett nollresultat krävs det åtgärder motsvarande mer än 40 öre i skatthöjning. Rationaliseringar och effektiviseringsarbetet måste således fortsätta i kommunerna.

Stora anpassningar väntar de kommande åren

Under de kommande åren finns inget eller mycket begränsat utrymme i kommunerna för att höja ambitionsnivån. Även om det finns tecken på en stabilisering av den ekonomiska utvecklingen, står kommunerna inför en lång period av tuffa anpassningar. Lite förenklat kan man säga att det finns två huvudtyper av skäl till anpassningar av verksamheten. Dels handlar det om att behovet av tjänster förändras på grund av demografiska förändringar, dels om det tryck som den rådande lågkonjunkturen skapar.

En del av de åtgärder kommunerna genomför idag är delvis en följd av demografiska förändringar. För flertalet kommuner finns det största anpassningsbehovet inom skolområdet, där elevkullarna minskar kraftigt. De allra flesta kommuner står således inför krav på omprioriteringar. Detta oaktat konjunkturedgången.

Utöver de demografiska förändringarna måste kommunerna hantera effekterna av lågkonjunkturen. Balanskravet innebär att kommunerna måste möta de krav på anpassningar som krävs. I nuläget har de flesta kommuner vidtagit åtgärder och reviderat sina budgetar för att på så sätt försöka få ekonomin att gå ihop. Häri ligger en utmaning – att agera snabbt men tänka långsiktigt.

Regeringen har föreslagit ett tillfälligt konjunkturstöd till kommunerna nästa år. Syftet är att kommunerna ska kunna upprätthålla en rimlig konsumtionsnivå och undvika planerade besparingar eller skatthöjningar. Tillskottet innebär att intäkterna 2010 mer än väl täcker re-sursbehovet som följd av demografin samt löne- och prisutvecklingen (tabell 14 på sidan 26). Men säg den glädje som varar beständigt! När merparten av tillskottet upphör 2011 finns det likväl ett finansieringsproblem, trots att skatteunderlaget växer.

Tabell 14 visar att det finns ett negativt gap mellan intäkterna och re-sursbehovet år 2011. Då kan inte kommunerna ens finansiera pris- och löneökningarna vid oförändrad verksamhetsvolym. Gapet förklaras till

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den analys som presenteras i det samhällsekonomiska kapitlet. Utvecklingen för 2009–2010 är en prognos där kostnaderna antas öka med demografi men också påverkas av konjunkturläget. För 2011–2013 redovisas konsekvensberäkningar där kostnadernas antas öka utifrån olika alternativ.

Skattesatsen år 2010 och därefter antas vara oförändrad.

Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för resten av arbetsmarknaden.

Det generella statsbidraget har höjts med 11,9 miljarder kronor i ett engångstillskott 2010. Därefter höjs nivån med 3,5 miljarder.

Avgiftsintäkterna har från 2010 minskats i och med införandet av avgiftsfri allmän förskola för treåringar. I motsvarande utsträckning har statsbidraget höjts. Övriga avgifter antas öka i takt med kostnaderna.

Tabell 14 • Intäkter och resursbehov, förändring jämfört med året innan samt år 2011 jämfört med 2009
Miljarder kronor

	2010	2011	2011/2009
Intäkter			
Skatteunderlag	0,7	8,4	9,1
Ändrad skattesats	0,0	0,0	0,0
Generella statsbidrag	14,9	-7,9	7,0
Summa (A)	15,6	0,5	16,1
Resursbehov			
Priskompensation (B)	11,5	10,0	21,5
Priskompensation + demografi (C)	12,7	10,9	23,6
Priskompensation + demografi + trend (D)	16,3	14,7	31,0
Gap (intäkter minus resursbehov)			
Priskompensation (A-B)	4,1	-9,5	-5,4
Priskompensation + demografi (A-C)	2,9	-10,4	-7,5
Priskompensation + demografi + trend (A-D)	-0,7	-14,2	-14,9

Ökningen av intäkter med cirka 16 miljarder kronor 2010 förklaras av tillfälliga statliga tillskott. Ökningen täcker resursbehovet som uppstår till följd av pris- och löneökningar, stigande socialbidragskostnader samt demografin. År 2011 försvinner nästan 8 miljarder, vilket är ungefär lika mycket som skatteunderlagstillväxten ger. Nettoökningen räcker emellertid inte till att finansiera vare sig pris- och löneökningar eller de krav som ställs av demografin.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

en del av ökande kostnader för ekonomiskt bistånd, men även om dessa exkluderas kvarstår ett finansieringsproblem. År 2011 kommer det att krävas antingen besparingar, skattehöjningar eller ytterligare tillskott. Konjunkturstödet 2010 innebär att kommunerna har bättre möjlighet att planera för denna anpassning än för den svagare intäktsutvecklingen 2009. Det gäller att ta tillvara denna möjlighet. Förändringar som varit önskvärda, men som varit svåra att göra något åt, kan plötsligt vara möjliga att ta tag i. Det blir legitimt att ifrågasätta och granska verksamheterna. Många åtgärder är redan igång och krismedvetenheten är stor i sektorn.

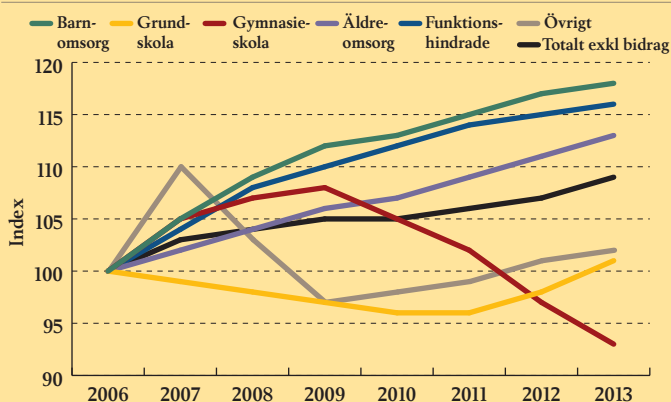
Kommunernas ekonomi de närmaste åren

Under perioden 2009–2010 sjunker tillväxttakten i skatteunderlaget påtagligt. Vår prognos för 2009 är ett underskott på 1 miljard kronor. Det underskottet vänds år 2010 till ett överskott på cirka 3 miljarder. Resultatförbättringen 2010 beror på kraftigt höjda statsbidrag, samtidigt som kommunerna bedöms hålla tillbaka kostnadsutvecklingen på en relativt sett låg nivå.

För 2011–2013 görs ingen prognos. Vi har istället valt att visa konsekvenserna av tre alternativ där kostnaderna utvecklas på olika sätt.

Diagram 20 • Olika verksamheters demografiska volymutveckling, åren 2006–2013

Index, år 2006=100



Det genomgående största bidraget till det samlade demografiska behovet kommer från äldreomsorgen. Även verksamheten för funktionshindrade och förskoleverksamhet innebär ökande behov. Gymnasieskolan drar ned volymförändringen 2010–2013. Minskningen av övrig verksamhet mellan 2008 och 2009 förklaras av avvecklingen av plusjobben.

Demografien ställer stora krav på omprioriteringar

Den demografiska volymutvecklingen de närmaste åren innebär relativt stora förskjutningar mellan olika verksamheter.

I diagram 20 redovisas det demografiska behovet i olika verksamheter mellan 2007 och 2013. Till exempel ökar behovet av förskoleverksamhet samt äldreomsorg, däremot minskar behovet inom gymnasieskolan. Grundskolans behov minskar först och ökar sedan.

Många kommuner står således inför stora krav på omprioriteringar och verksamhetsanpassning. Detta kommer att innebära vissa omställningskostnader.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Beräkningarna visar att sänkta statliga tillskott 2011 resulterar i en kraftig försämring av kommunernas resultat i alla tre alternativen.

Stora statliga tillskott 2010

Skatteunderlaget ökade år 2007 mer än det gjort något år sedan 2001 och fortsatte växa i god takt även 2008. Från och med i år avtar ökningstakten påtagligt och skatteintäkterna växer mycket marginellt. Detta tillsammans med oförändrade statsbidrag i år leder till att de *real*a intäk-

Tabell 15 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi åren 2008–2013

Procentuell förändring, löpande priser

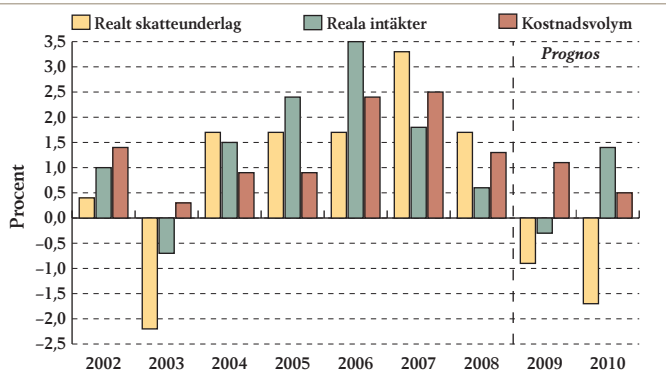
	Utfall 2008	Prognos		Kalkyl		
		2009	2010	2011	2012	2013
Medelskattesats, nivå i skattekronor	20,65	20,66	20,66	20,66	20,66	20,66
Skatteunderlag	5,5	0,8	0,4	2,5	3,4	4,1
Skatteintäkter	5,0	1,4	0,2	2,5	3,4	4,1
Generella statsbidrag inkl. fastighetsavgiften	4,7	5,6	24,2	-10,3	-0,9	0,9
Intäkter, fasta priser*	0,6	-0,3	1,4	-	-	-
Timplön på arbetsmarknaden	4,8	3,4**	2,3	2,3	2,3	3,0
Prisindex, eg verksamhet	3,7	1,7	2,1	1,8	1,9	2,5

*De reala intäkterna under perioden 2011–2013 utvecklas olika med olika alternativa kostnadsutvecklingar.

**Kommunernas timplöner bedöms 2009 öka med 3,6 procent.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 21 • Kommunernas skatteunderlag, intäkter och kostnader, inklusive ekonomiskt bistånd, åren 2002–2010
Årlig procentuell förändring, fasta priser



År 2009 minskar både det reala skatteunderlaget och de reala intäkterna. År 2010 ökar de reala intäkterna på grund av kraftigt höjda statsbidrag. Kostnadsökningen beror på stigande kostnader för ekonomiskt bistånd. Exkluderas dessa beräknas kostnaderna förbli oförändrade 2010 (tabell 16).

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

terna 2009 utvecklas negativt (diagram 21). I praktiken innebär detta att skatteintäkterna och statsbidraget inte räcker till för att täcka löneökningar och inflation i den befintliga verksamheten.

År 2010 höjs statsbidraget. För kommunernas del innebär höjningen 11,9 miljarder kronor i form av ett tillfälligt konjunkturstöd. Det gör att de reala intäkterna utvecklas positivt nästa år, trots en relativt sett svag skatteunderlagsutveckling.

I *Ekonomirapporten*. Maj 2009 antog vi att många kommuner skulle höja skatten 2010 som ett sätt att hantera ekonomin. Vi räknade med en genomsnittlig skatthöjning på 10 öre. I och med kraftigt höjda statsbidrag nästa år gör vi bedömningen att dessa skatthöjningar i de flesta fall kommer att utebli. Vi räknar därför med oförändrad skattesats nästa år. Ett planeringsproblem i sammanhanget är dock att det tillfälliga konjunkturstödet upphör 2011 samtidigt som skatteunderlaget fortfarande utvecklas svagt. Det finns således kvar ett finansieringsproblem på medellång sikt. Mot denna bakgrund kommer skatthöjningar redan 2010 ändå att övervägas i några kommuner.

Trots det utvecklas kostnadsvolymen svagt 2009–2010

Kommunernas budgeterade resultat för 2009 uppgår till 6,3 miljarder kronor. Budgeterade nettokostnader i år innebar en ökning i fasta priser på drygt 2 procent.

I förhållande till budgetarna har nu kommunerna väsentligt lägre skatteintäkter 2009. Sänkta arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar innebär en kostnadsminskning och motverkar till en del intäktsbort-

Tabell 16 • Kostnadsökning exklusive ekonomiskt bistånd åren 2002–2010
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall		Prognos	
	2002–2004	2005–2008	2009	2010
Demografiska behov	0,4	0,4	0,5	0,3
Övrig volymökning	0,7	1,4	0,2	-0,3
Volymökning (exkl. ek bistånd)	1,1	1,8	0,7	0,0

År 2009 kommer volymen att öka i en långsammare takt än tidigare år. År 2010 bedömer vi att volymen kommer att bli oförändrad. Kostnaderna hade sannolikt minskat 2010 utan den kraftiga ökningen av statsbidraget. Ökade kostnader för ekonomiskt bistånd och uteblivna skatthöjningar begränsar dock utrymmet för nya satsningar.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

fallet. Trots det har förutsättningarna att bedriva verksamheterna 2009 försämrats påtagligt.

Vi har under hösten genomfört en ekonomienkät. Enkäten visar att en del av skatteintäktsbortfallet kommer att hanteras via lägre resultatmål. Vidare framgår av enkäten att även om resultatmålen har sänkts så tvingas kommunerna revidera ner sina budgetar. Enligt kommunernas prognoser kommer kostnadsvolymer i år att bli 1 procent lägre än budgeterat. Enkäten bekräftar således att kommunerna under året har vidtagit kostnadsdämpande åtgärder för att hantera ekonomin. Även om kostnadsvolymer blir lägre än i de ursprungliga budgeterna så beräknar vi att denna i reala termer 2009 visserligen kommer att öka, men mindre än tidigare år (tabell 16).

År 2010 får kommunerna kraftigt höjda statsbidrag. Trots det är vår bedömning att kommunerna inte kommer att öka kostnadsvolymer nästa år. Detta är dock inte detsamma som att de ökade statsbidragen inte har någon effekt på kommunernas kostnadsutveckling. Även om volymer inte ökar så dämpas fallet och därmed minskningen av sysselsättningen som en följd av de statliga bidragen. I *Ekonomirapporten. Maj 2009* gjorde vi bedömningen att kostnadsvolymer (exklusive ekonomiskt bistånd) skulle minska med 0,7 procent. Vi gör nu bedömningen att kommunerna 2010 kommer att hålla en oförändrad volym (exklusive ekonomiskt bistånd) jämfört med 2009.

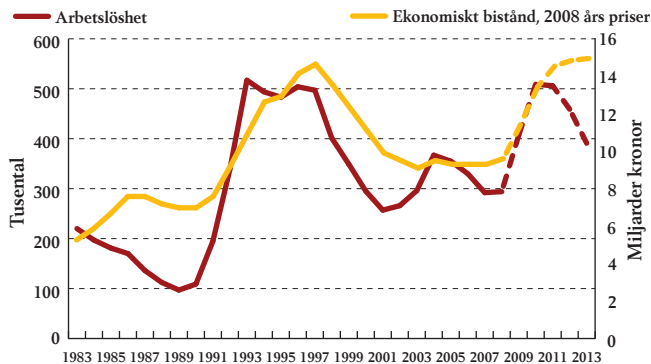
Kommunernas möjligheter att öka verksamhetsvolymen begränsas också av stigande kostnader för ekonomiskt bistånd. Jämfört med tidigare prognoser beräknas dessa öka med ytterligare 2 miljarder kronor år 2010. Höjda statsbidrag innebär dock att denna kostnadsökning just det året kan hanteras utan att tränga undan annan verksamhet.

Vår prognos för volymutvecklingen innebär att sysselsättningen i kommunerna (exklusive verksamhetsöverföringar) under perioden 2009–2010 sammantaget kommer att förbli oförändrad jämfört med 2008. Se tabell 9 i arbetsmarknadsavsnittet på sidan 18. Detta kan jämföras med vår tidigare prognos i *Ekonomirapporten. Maj 2009*, då vi bedömde en minskning med 2 000 anställda under perioden. Ökade intäkter i form av ökade statsbidrag bromsar sysselsättningsminskningen.

Men kostnaderna för försörjningsstödet fortsätter öka kraftigt

Kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd har de senaste 25 åren varierat mellan 5 och 14 miljarder kronor per år (i 2007 års priser). Variationerna förklaras till stor del av arbetslöshetens omfattning (diagram 22 på sidan 30) men också av stora variationer i flyktningmottagandet. En ytterligare faktor av stor vikt för vår prognos är de förändringar i olika regelverk som skett sedan 2006. Det gäller ändringar i arbetslöshetsförsäkringen (studerandevillkoret, sänkta ersättningsnivåer, ändrade kvalificeringsregler, ändrad finansiering och därmed ändrade avgifter) samt förändringar i sjukförsäkringen.

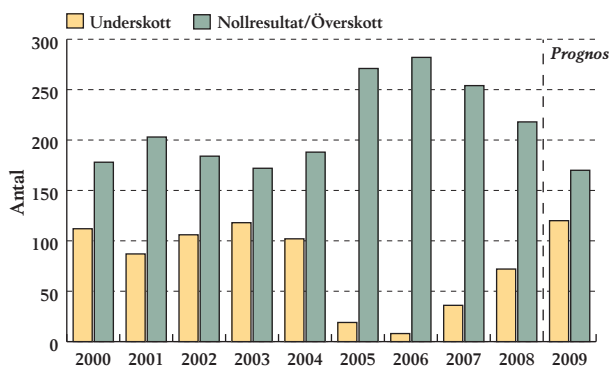
Diagram 22 • Antalet arbetslösa och ekonomiskt bistånd 1983–2013
Tusental personer respektive miljarder kronor



Kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd ökar kraftigt de närmaste åren. Vår prognos är att kostnaderna ökar med 2 miljarder 2009 och ytterligare 2,2 miljarder 2010. Perioden 2011–2013 ökar kostnaderna med sammanlagt 2 miljarder.

Källor: SCB, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 23 • Kommuner med ekonomiskt under- respektive överskott
Antal



110 kommuner av de 240 som svarat på enkäten anger att de kommer redovisa underskott 2009. Det är många fler än de senaste åren.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Syftet med förändringarna är att långsiktigt öka arbetsutbudet och därmed sysselsättningen. Effekterna blir dock väldigt olika på kort sikt beroende på konjunkturläge. I den kraftiga uppgången 2006–2007 innebar sannolikt regelförändringarna att arbetsutbudet blev större och därmed sysselsättningen högre än vad som annars hade varit fallet. Skatteunderlaget och kommunsektorns intäkter påverkades positivt. Nu står vi inför den omvända situationen. Efterfrågan på arbetskraft minskar och fler blir beroende av samhällets stöd för sin försörjning. Att det statliga stödet då har försämrats innebär att fler blir hänvisade till kommunernas bistånd. Regelförändringarna har också haft den indirekta effekten att andelen medlemmar i a-kassorna har minskat, vilket innebär betydligt lägre ersättning vid arbetslöshet.

Det är mycket svårt att beräkna de enskilda förändringarnas betydelse för kommunernas kostnader. Vi gör bedömningen att det ekonomiska biståndet ökar från 9,6 miljarder 2008 till 15,8 miljarder år 2013 till följd av ökad arbetslöshet och ändrade regler.

Ett mindre underskott 2009 men överskott 2010

Kommunernas budgeterade resultat för 2009 var 6,3 miljarder kronor. Vår prognos är emellertid ett mindre underskott, trots återhållsamhet i kommunerna. Anpassningen fördröjs av att prognoserna för 2009 försämrats kraftigt under pågående år, vilket innebär att kommunerna inte kunnat förutse vilka anpassningar som krävs för att få ekonomin att gå ihop.

Många kommuner kommer att hamna i en svår ekonomisk situation med underskott i år (diagram 23). Enligt vår enkät kommer cirka 110 stycken eller 40 procent av kommunerna att redovisa negativa resultat 2009. Detta är en kraftig ökning jämfört med utfallen för 2005–2007, men även en stor försämring jämfört med 2008 då drygt 70 kommuner redovisade underskott.

År 2010 räknar vi med ett positivt resultat på cirka 3 miljarder kronor. Detta är ett något högre resultat än vad kommunerna prognostiserar i vår enkät. Orsaken är dels att skatteintäkterna beräknas förbättras något, dels att en del av de ökade statsbidra-

gen används för att stärka resultatet. Om det ökade bidraget används i sin helhet för att finansiera den långsiktiga driften 2010 måste ännu kraftfullare åtgärder vidtas 2011 för att få ekonomin att gå ihop.

Sänkta statsbidrag försämrar förutsättningarna 2011–2013

För 2011–2013 gör vi ingen prognos. Vi har istället valt att visa konsekvenserna av olika alternativa kostnadsutvecklingar (diagram 24).

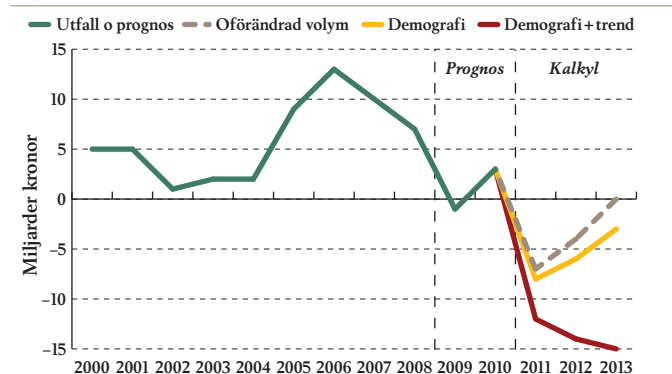
Det första alternativet innebär en trendmässig framskrivning. Då ökar kostnaderna med 1 procent per år utöver demografin och pris- och löneutveckling. Underskottet försämras kraftigt och ökar till 15 miljarder 2013.

I det andra alternativet har vi låtit verksamhetsvolymen öka i takt med demografin. Kostnaderna per person i varje verksamhet blir således oförändrade jämfört med 2010. Underskottet blir något mindre med detta alternativ.

Det tredje alternativet innebär en oförändrad verksamhetsvolym. I relation till 2010 ökar kostnaderna endast i takt med pris- och löneutvecklingen. Underskottet blir då 7 miljarder 2011 och först 2013 uppnås ett nollresultat.

Tabell 17 (på sidan 32) visar vilket anpassningsbehov det finns för att uppnå ett nollresultat uttryckt som genomsnittlig skattehöjning. Vid oförändrad verksamhetsvolym 2011 krävs det åtgärder motsvarande 43 öre i skattehöjning. Det handlar då om besparingar, höjda skatter eller

Diagram 24 • Kommunernas resultat före extraordinära poster
Miljarder kronor



Trots kostnadsdämpande åtgärder försämrar resultaten under de kommande åren. Kravet om god ekonomisk hushållning kommer därmed inte kunna uppfyllas i ett flertal kommuner.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas samlade resultaträkning 2009–2010 framgår av tabell 24 i Appendix på sidan 42.

Likviditeten kan komma att försämrars 2011

Utbetalning av skatteintäkterna för verksamhetsåret 2009 sker utifrån de definitiva beskattningsbara inkomsterna 2007 uppräknad till 2009 års nivå. Uppräkningen sker med de av regeringen, i oktober 2008, fastställda uppräkningsfaktorerna för 2008 och 2009.

Prognoserna visar nu att skatteunderlaget kommer att utvecklas i en lägre takt jämfört med de fastställda uppräkningsfaktorerna. Det innebär att det faktiska utfallet av skatteintäkterna nu beräknas bli mycket lägre än vad som preliminärt utbetalats. Enligt förbundets prognos kommer år 2009 att uppstå en negativ avräkning på **1 321 kronor per invånare**. Denna avräkning redovisas i bokslutet för 2009 som en skuld men regleras först i januari 2011. I praktiken innebär det att 2011 års skatteintäkter likvidmässigt reduceras med den negativa avräkningen.

Eftersom resultaten 2009–2010 beräknas bli marginella kommer det de två närmaste åren inte att kunna byggas upp likvida reserver för att matcha den negativa avräkningen och likviditeten riskerar därmed försämrars i många kommuner. ■

Tabell 17 • Anpassningsbehov för att uppnå ett nollresultat, uttryckt i genomsnittlig skattehöjning jämfört med nivån 2010, givet tre olika kostnadsutvecklingar

Nivå i skattekrönan (ören)

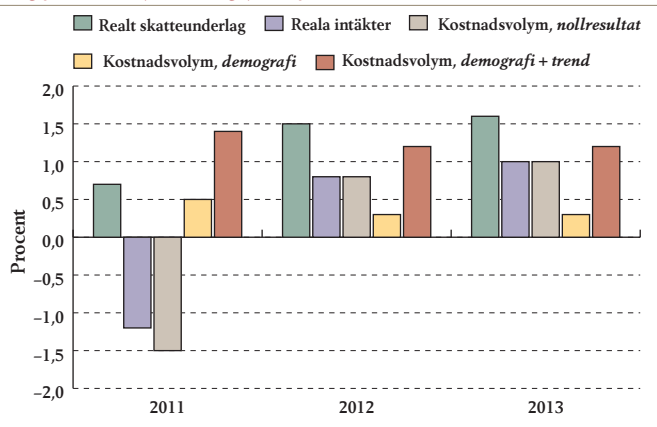
	Kalkyl		
	2011	2012	2013
Oförändrad volym	+43	+27	+2
Demografi	+49	+37	+20
Demografi plus trend	+71	+82	+88

Om kostnaderna hålls oförändrade på 2010 års nivå saknas det resurser motsvarande en skattehöjning med drygt 40 öre 2011. Hålls kostnaderna i reala termer oförändrade under hela perioden kan medelskattesatsen stegvis sänkas för att 2013 vara tillbaks på ungefär samma nivå som 2010. Ökar kostnaderna fram till 2013 istället i takt med demografin krävs det åtgärder motsvarande en skattehöjning med 20 öre 2013.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 25 • Kommunernas skatteunderlag, intäkter och kostnader åren 2011–2013

Årlig procentuell förändring, fasta priser



År 2011 minskar de reala intäkterna med drygt 1 procent, som en följd av att det tillfälliga statsbidraget försvinner. Verksamhetsvolymen behöver då minska med 1,5 procent för att uppnå ett nollresultat.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

statliga tillskott på cirka 7 miljarder. Ett nollresultat innebär dock att många enskilda kommuner kommer att redovisa underskott 2011.

Ett annat sätt att illustrera rationaliseringskravet framgår av diagram 25. För att uppnå ett nollresultat 2011 måste verksamhetsvolymen minska med 1,5 procent från 2010 års nivå.

Regeringen har hittills valt att begränsa merparten av resurstillskottet till 2010. Perioden 2011–2013 innebär därför kärva år. Kommunernas finansieringsproblem kan därmed inte lösas med tillskott av engångskaraktär. Även om tillskott ges i form av tillfälliga miljarder så bör tidshorisonten sträcka sig längre än ett år. Tillskotten bör istället upphöra när skatteintäkterna kan fylla igen hålet efter dem. I samband med presentationen av *Budgetpropositionen för 2010* (prop. 2009/10:1) annonserade regeringen att en utredning ska tillsättas för att finna ut hur stabila planeringsförutsättningar för kommunsektorn kan ordnas. Påpassligt – behovet har sällan ömmat som nu.

Landstingens ekonomi

De pengar regeringen har beslutat skjuta till 2010 innebär att landstingen får ytterligare ett år på sig att ställa om verksamheten och genomföra nödvändiga effektiviseringar. Pengarna innebär att skattehöjningar undviks i majoriteten av landstingen. Vår bedömning är att redan beslutade besparingar och rationaliseringar till stor del kommer att genomföras ute i landstingen, även om de kan ta lite längre tid.

Statliga engångsbelopp förhindrar skattehöjningar 2010

Regeringen har i vårpropositionen 2009 och budgetpropositionen för 2010 skjutit till 5,1 miljarder kronor till landstingen för år 2010. Regeringen nämner flera syften med pengarna. Uppsägningar ska undvikas, skattehöjningar förhindras och välfärdens kärna ska värnas. Men en betydande del av bidragen är av engångskaraktär och omfattar inte 2011 och åren därefter. Se vidare tabell 18. För landstingen innebär det att

Tabell 18 • Intäkter och resursbehov, förändring jämfört med året innan samt år 2011 jämfört med 2009
Miljarder kronor

	2010	2011	2011/2009
Intäkter			
Skatteunderlag	0,5	4,4	4,8
Ändrad skattesats	0,5	0,0	0,5
Generella statsbidrag	6,2	-3,6	2,6
Summa (A)	7,1	0,8	7,9
Resursbehov			
Priskompensation (B)	4,1	3,5	7,6
Priskompensation + demografi (C)	5,9	5,2	11,1
Priskompensation + demografi + trend (D)	7,8	7,2	14,9
Gap (intäkter minus resursbehov)			
Priskompensation (A-B)	3,0	-2,7	0,3
Priskompensation + demografi (A-C)	1,3	-4,4	-3,2
Priskompensation + demografi + trend (A-D)	-0,6	-6,4	-7,0

Ökningen av intäkterna med 7,1 miljarder kronor 2010 förklaras nästan helt av statliga tillskott. Ökningen kompenserar både för löne- och prisstegringen och demografiska förändringar. 3,6 miljarder av tillskotten omfattar inte 2011 och sammantaget ökar intäkterna endast med 0,8 miljarder detta år. För att kompensera för löne- och prisstegringen behövs 3,5 miljarder. Vid oförändrad verksamhetsvolym krävs det alltså ett resurstillskott på 2,7 miljarder år 2011. Totalt behövs 5,2 miljarder 2011 för att finansiera det resursbehov som följer av ökade löner och priser samt demografi. I detta fall uppgår skillnaden mellan ökade intäkter och resursbehov till 4,4 miljarder. Ökar verksamhetsvolymen i takt med demografi och den historiska trenden ökar skillnaden ytterligare. Sett till båda åren räcker intäktsökningarna enbart till att kompensera för löne- och prisstegringar.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den analys som presenteras i det samhällsekonomiska kapitlet. Utvecklingen för 2009–2010 är en prognos, medan 2011–2013 är konsekvensberäkningar där kostnaderna antas öka i takt med bland annat demografi och den historiska trenden.

Skattesatsen år 2010 antas höjas i några landsting men förblir oförändrad perioden 2011–2013. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för resten av arbetsmarknaden. Det generella statsbidraget 2011–2013 antas nominellt oförändrat.

Landstingens samlade resultaträkning 2009–2010 framgår av tabell 25 i Appendix på sidan 42.

verksamhet och kostnadsramar måste anpassas redan 2010 till de intäktsnivåer som kommer att gälla 2011. Andrummet för att genomföra nödvändiga omställningar är välkommet och ger landstingen möjligheter att satsa både på kvalitetshöjande åtgärder och besparingar som ger full effekt 2011.

I vårens *Ekonomirapport* räknade vi med skattehöjningar i landstingen motsvarande 1,8 miljarder kronor 2010. Nu räknar vi med att de nya tillskotten leder till att man slipper höja skatten i flera landsting. Trots det utgår vi från att den genomsnittliga skatten höjs redan 2010 med nästan 0,5 miljarder eftersom obalanserna är stora i några landsting. Vår bedömning är att regeringens tillfälliga tillskott bidrar till att förhindra skattehöjningar med mer än 1 miljard kronor 2010.

Landstingen har varit restriktiva i sin ekonomiska planering för 2010. I budgetarna finns kraftfulla åtgärdsprogram för att begränsa kostnadstillväxt och öka effektiviteten. Frågan är om de extra 3 miljarderna som annonserades i samband med budgetpropositionen för 2010 ändrar på verksamheternas utrymme inför 2010. Enligt ledande tjänstemän i landstingen kommer en mindre del av pengarna att förstärka verksamheternas budgetramar, i huvudsak som en del i omställningsarbetet inför 2011. Men erfarenheten visar att valår brukar försvåra arbetet med effektiviseringar och besparingar och att budgetar kan vara svåra att hålla. Därför tror vi att ytterligare en bit av tillskotten kommer verk-

Tabell 19 • Nyckeltal för landstingens ekonomi åren 2008–2013
Procentuell förändring, löpande priser om inget annat anges

	Utfall 2008	Prognos		Kalkyl		
		2009	2010	2011	2012	2013
Medelskattesats, nivå i skattekronor	10,79	10,86	10,89	10,89	10,89	10,89
Skatteunderlag	5,5	0,8	0,4	2,5	3,4	4,1
Skatteintäkter	4,7	2,2	0,3	2,5	3,4	4,1
Generella statsbidrag	2,6	6,6	15,0	-7,6	0,0	0,0
Totala intäkter, fasta priser*	1,5	0,9	1,4			
Timlön på arbetsmarknaden	4,8	3,4**	2,3	2,3	2,3	3,0
Landstingsprisindex	2,8	2,2	2,1	1,7	1,9	2,6
Avtalspension inkl. löneskatt, andel av lönesumman	9,2	9,7	9,5	9,2	9,2	9,6

Skatteunderlaget utvecklas för närvarande mycket svagt för att åter ta fart i slutet av perioden.

*Delar av intäkterna förklaras av hur kostnaderna utvecklas. För perioden 2011–2013 räknar vi på fyra alternativa kostnadsutvecklingar, vilket ger fyra serier över de totala intäkterna.

**Landstingens timlöner bedöms öka med 3,7 procent.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

samheterna till del och att den sammantagna sysselsättningen på det stora hela är oförändrad.

Landstingens ekonomi de närmaste åren

Intäkterna försämras

Förra hösten såg landstingen sina förväntade skatteintäkter smälta bort som smör i solsken. Sex landsting såg sig tvingade att höja skatten 2009. Skattehöjningarna har inneburit förstärkningar med 1,1 miljard kronor. Sedan vårens *Ekonomirapport* har skatteintäkterna 2009 stärkts, framförallt tack vare ny information som rör inkomståret 2008 men som bokförs som en intäkt på 2009. Sveriges Kommuner och Landsting beslutade dessutom om en engångsutdelning på 488 miljoner kronor till landstingen. I somras valde också AFA Försäkring, som hanterar avtalsförsäkringarna för de landstingsanställda, att sänka premien på sjukförsäkringen för 2009 eftersom kostnaderna för försäkringsersättningarna kommer att vara betydligt lägre än förutsett, till följd av minskat inflöde av sjukersättningsfall till AFA Sjukförsäkring. På minussidan finns nya influensan A(H1N1). Regeringen har visserligen beslutat skjuta till 1 miljard kronor 2009 för att mildra effekterna av influensan på den övriga hälso- och sjukvården. Men enbart kostnaden för vaccin beräknas till 1,3 miljarder kronor. Därutöver tillkommer kostnader för landstingens arbete och material.

År 2010 växer skatteunderlaget endast marginellt. Samtidigt har regeringen beslutat skjuta till 5,1 miljarder i tillfälliga stöd 2010. Trots det bedömer vi att ett par landsting kommer att höja skatten med 0,5 miljarder kronor, motsvarande 3 öre på den genomsnittliga skattesatsen, för att klara verksamhet och balanskrav. Dessutom ger det tvååriga läkemedelsavtalet med staten landstingen ökade intäkter med 800 miljoner kronor 2010. Åren därefter saknas avtal varför vi räknar med att läkemedelsbidraget är nominellt oförändrat fram till 2013.

Av de statliga tillskotten omfattar 3,6 miljarder kronor inte 2011. I budgetpropositionen för 2010 poängterar regeringen tydligt att dessa bidrag är av engångskaraktär, varför vi väljer att räkna med detta antagande.

Det finns även riktade statliga satsningar som är beslutade sedan tidigare. Ett exempel är den **prestationsbundna vårdgarantin** för åren 2009 till 2011. I vår bedömning antar vi att avtalet förlängs till att gälla hela perioden. Hela miljarden betalas ut men vilka landsting som får del av pengarna beror på hur många som klarar kriterierna för bidraget. Det finns alltså en inbyggd osäkerhet i bidraget som försvårar planeringen för landstingen. Regeringen planerar att införa fler bidrag med likartade konstruktioner i framtiden, varför det är något landstingen måste förhålla sig till även i fortsättningen.

Pris- och löneökningar

Vi räknar med att lönerna i landstingen ökar med 3,7 procent 2009 vilket är något mer än vi tidigare antagit. En annan förändring är att landstingen från och med andra halvåret 2009 inte längre har möjligheten att lyfta momsens på livsmedel och hjälpmedel inom läkemedelsförmånen. Detta innebär en fördyring med närmare 350 miljoner kronor på årsbasis, varav halva beloppet under innevarande år. Detta registreras som en prisökning för både 2009 och 2010.

Många avtal på arbetsmarknaden sträcker sig fram till den sista mars 2010. De nya avtalen kommer att förhandlas fram samtidigt som arbetslösheten är både hög och stigande. Därför antas timlönerna öka mindre än tidigare år. Åren 2010 och framåt antar vi samma löneutveckling för de anställda i landstingen som för resten av arbetsmarknaden.

Vi räknar med att prisökningar överlag kommer att vara relativt låga till följd av det låga resursutnyttjandet i ekonomin. Landstingsprisindex ökar med cirka 2 procent per år. ■

Ett annat exempel är **rehabiliteringsgarantin**. Sommaren 2008 slöts en överenskommelse om rehabiliteringsgarantin mellan regeringen och förbundet. År 2009 finns 560 miljoner kronor och 2010 finns 960 miljoner kronor. Trots att inget ännu är avtalat för åren därefter antar vi att bidraget ligger kvar på nästan 1 miljard kronor under hela perioden. Konstruktionen är sådan att landstingen har motsvarande kostnader, varför bidraget inte är resultatförstärkande.

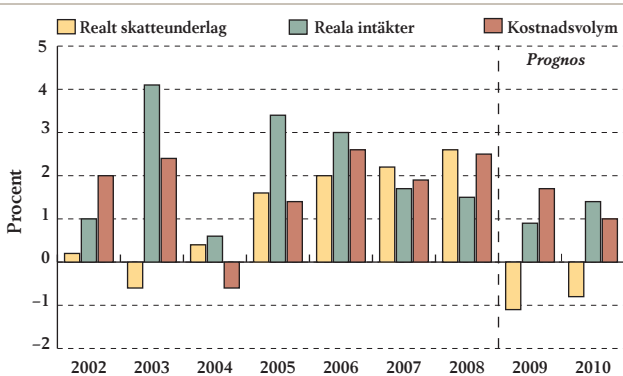
Av diagram 26 framgår att det reala skatteunderlaget minskar både 2009 och 2010. Men tack vare skatthöjningar och statliga tillskott ökar landstingens intäkter ändå i reala termer.

Inbromsning av kostnaderna

När landstingen under våren 2008 började arbetet med 2009 års budgetar förväntade de sig en normal konjunkturförsvagning de kommande åren. Det blev inte så. Istället inleddes den snabbaste ekonomiska försvagningen i modern tid. Flera landsting beslutade därför om relativt återhållsamma budgetar för 2009 som bland annat förutsätter effektiviseringar för att hantera demografiska behov och den medicintekniska utvecklingen. I takt med att skatteunderlagsprognoserna reviderades ned valde några landsting dessutom att balansera intäktsförsämringarna med nya besparingsåtgärder redan innevarande år. Det är dock ofta svårt att under året införa ytterli-

Diagram 26 • Landstingens skatteunderlag, intäkter och kostnader åren 2002–2010

Årlig procentuell förändring, fasta priser



De reala intäkterna ökar mer än det reala skatteunderlaget 2009 och 2010, bland annat beroende på höjda skatter och konjunkturstöd 2010. Dessutom höjs statens bidrag för läkemedelsförmånen båda åren. Ökningstakten i kostnadsvolymer bromsar in och år 2010 ökar kostnadsvolymer med cirka 1 procent, vilket är mindre än intäkterna.

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 20 • Kostnadsökning på olika komponenter åren 2002–2010
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall		Prognos	
	2002–2004	2005–2008	2009	2010
Demografiska behov	0,7	0,9	1,1	0,8
Övrigt	0,8	1,2	0,6	0,2
Total volymförändring	1,5	2,1	1,7	1,0
Trend utöver demografi	0,9	0,9	0,9	0,9

De demografiska behoven ökar kraftigt. Vår bedömning är att kostnadsvolymen ökar med 1,7 procent 2009. Det innebär att kostnaderna utöver demografi ökar med 0,6 procentenheter, vilket är lika mycket som förklaras av den nya influensan. Exklusive denna ökar kostnaderna alltså i takt med de demografiska behoven, vilket är en i ett historiskt perspektiv mycket återhållsam ökning. År 2010 ökar kostnaderna med endast 1 procent. I vår kalkyl räknar vi med att en mindre del av kostnaderna för influensan uppstår även 2010.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

gare besparingar, varför många landsting i stället väntar med det till 2010.

Oavsett strategi har landstingen lagt ner mycket energi på att arbeta fram olika åtgärdsprogram. I flertalet landsting finns nu kraftfulla program som sträcker sig flera år framåt för att begränsa kostnadsökningar och samtidigt öka kvalitet och effektivitet. Med anledning av den nya influensan togs under sommaren beslut om upphandling av vaccin för att möjliggöra massvaccinering av befolkningen. Vi bedömer att merkostnaderna för vaccineringen uppgår till cirka 2 miljarder kronor. Arbetet med vaccineringen kommer att sträcka sig över årsskiftet. Inklusivt landstingens kostnader för vaccineringen och med hänsyn tagen till priser och löner ökar volymen 2009 med 1,7 procent (tabell 20). Vi gör bedömningen att den samlade sysselsättningen 2009 ökar något. Skälen till att sysselsättningen bedöms öka mindre än kostnadsvolymer är dels att vaccinkostnaderna ökar tillfälligt, dels att hälso- och sjukvården blir alltmer teknikintensiv.

I budgetarbetet inför 2010 har ramarna till verksamheterna varit mycket snäva. Många landsting har räknat med minskad sysselsättning. Trots det tror flertalet landsting att utbud och kvalitet kan bibehållas tack vare effektiviseringar. I samband med budgetpropositionen för 2010 tillfördes sektorn ytterligare 3 miljarder kronor. Landstingen är väl medvetna om att pengarna är tillfälliga och att år 2011 ser mycket besvärligt ut. Vi bedömer därför att endast en del av pengarna går till verksamheterna. Vi räknar inte längre med att sysselsättningen ska minska, utan gör bedömningen att den sammantagna sysselsättningen är oförändrad 2010, givetvis med landstingsvisa variationer.

Lägre kostnadsökning för läkemedel

Kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen har varit betydligt lägre hittills i år jämfört med de två senaste åren. Från att ha ökat med närmare 4 procent per år 2007 och 2008 räknar vi nu med en årlig ökning på 2,5 procent 2009–2013. Kostnadsökningen hittills i år har avtagit och vi har därför reviderat ned vår tidigare prognos. Under den ekonomiska krisen har landstingen på olika sätt genomfört besparingar och på så sätt begränsat kostnadsökningarna. Besparingar genom Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets beslut har fått genomslag tidigare än beräknat och det har introducerats få nya läkemedel. Ökad omfattning av decentraliserat kostnadsansvar i landstingen för bland annat läkemedel har också bidragit till att dämpa kostnadsökningarna.

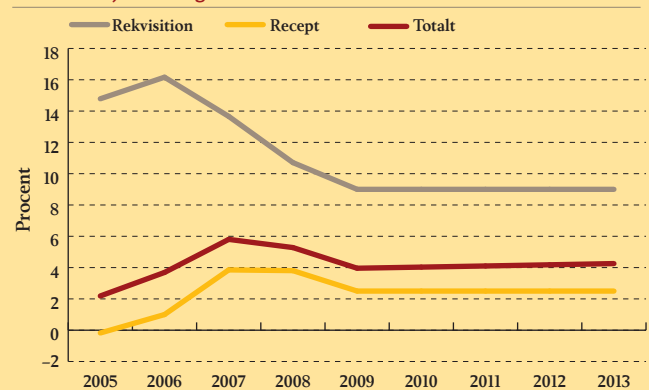
Omregleringen av apoteksmarknaden från och med halvårsskiftet har ännu inte fått någon effekt på kostnadsutvecklingen då inga nya aktörer ännu har tagit över. Vilka effekterna blir på landstingens kostnadsutveckling har vi inte kunnat ta hänsyn till. I samband med omregleringen konstaterades dock att landstingen inte, som tidigare gjorts, kan lyfta momsens på livsmedel och hjälpmedel inom förmånen. Om inte detta kompenseras på annat sätt ökar landstingens nettokostnad för läkemedelsförmånerna med närmare 350 miljoner på årsbasis, varav halva beloppet under innevarande år.

Vi räknar med att rekvisitionsläkemedlen, efter att den årliga ökningstakten successivt dämpats de senaste 3–4 åren, kommer att stabiliseras kring en årlig nioprocentig ökning.

Vår prognos innebär en lägre kostnadsökning än det tvååriga statsbidragsavtalet 2009–2010. Vår prognos för kostnadsutvecklingen för rekvisitions- och receptläkemedel sammantaget innebär dock att landstingen inte ska behöva återbetala någon del av statsbidraget enligt avtalets vinst- och förlustdelningsmodell.

Landstingens vaccinationskostnader mot influensan A(H1N1) har vi uppskattat till 2 miljarder kronor, fördelat med två tredjedelar i år och resten 2010. Dessa kostnader är utöver den redovisade prognosen för läkemedelskostnaderna. ■

Diagram 27 • Förändring av landstingens läkemedelskostnader
Procentuell förändring



Källor: Apoteket AB, Apotekens service AB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultaten klarnar

Flera positiva nyheter på senare tid underlättar arbetet för landstingen med att komma i bättre ekonomisk balans 2009. I samband med andra tertialbokslutet gör landstingen en resultatprognos för helåret. Enligt denna prognos kommer sektorn att redovisa ett minusresultat på drygt 1 miljard kronor 2009. Se fördelningen per landsting i diagram 28 på sidan 39. Vår bedömning är att det samlade resultatet blir något bättre, plus minus noll. Anledningen är att ny information tillkommit. Vi räknar bland annat med att influensavaccineringen kommer att sträcka sig över årsskiftet varför en del av kostnaderna kommer att uppkomma först 2010. Skatteintäkterna har också nyligen reviderats upp något. Dessutom finns en tendens att andra intäkter än skatteintäkter underskattas i andra tertialbokslutet. Sammantaget innebär detta att vi räknar med ett samlat resultat kring noll.

En betydande del av de resurser som tillförs kommuner och landsting 2010 är av engångskaraktär. Landstingen behöver, trots tillskotten, anpassa verksamheterna till intäkterna 2011. Därför kommer de att vara försiktiga med att öka sysselsättning och verksamhet som sedan måste bantas bort 2011. Det samlade resultatet 2010 uppgår till 0,8 miljarder kronor, och då räknar vi med en intäktsförstärkning på 0,5 miljarder

från skatthöjningar. Se resultaten fram till år 2010 i diagram 29. Där redovisas även resultaten 2011–2013 givet tre alternativa volymutvecklingar.

Risk för stora skatthöjningar 2011–2013

För åren 2011–2013 görs ingen prognos. Istället visar vi på konsekvenserna av olika alternativa kostnadsutvecklingar.

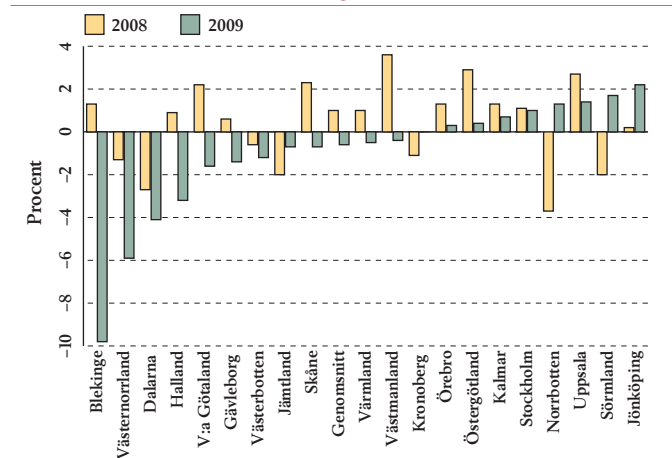
I det första alternativet låter vi kostnaderna öka i takt med demografi och trend. Detta innebär att landstingen kan fortsätta att förbättra kvaliteten och de medicinska resultaten samtidigt som arbetet med att effektivisera måste fortsätta. Vi kan förvänta oss att sysselsättningen stiger. Med detta alternativ försämras resultatet kraftigt och närmar sig minus 13 miljarder kronor 2013.

I det andra alternativet låter vi kostnaderna öka i takt med demografin. Detta innebär att varje patient får lika mycket resurser som tidigare. För att ha råd med nya och dyra mediciner och behandlingsmetoder krävs alltså effektiviseringar eller omprioriteringar. Under ett av de åtta senaste åren har kostnaderna ökat mindre än demografin, nämligen år 2004. Det är rimligt att anta att sysselsättningen är oförändrad. I detta alternativ försämras resultatet under hela perioden. År 2013 är underskottet uppe i drygt 5 miljarder kronor.

I det tredje alternativet låter vi istället kostnadsvolymen vara oförändrad. Landstingens verksamheter kompenseras för löne- och prisförändringar men inget mer. Sysselsättningen kommer att minska. I detta alternativ försämras resultatet till minus 2,6 miljarder kronor 2011. Tack vare tillväxt i skatteunderlaget återhämtar sig resultaten till noll år 2013.

Vid alternativ fyra där landstingen sammantaget klarar ett nollresultat skulle de behöva minska volymen med drygt 1 procent (diagram 30 på sidan 40) motsvarande drygt 2 miljarder kronor. Det skulle alltså krävas stora effektiviseringar för att inte patienter skulle bli lidande. Samtidigt ökar de demografiska härledda behoven kraftigt. Vid ett sådant alternativ skulle det sannolikt vara svårt att fortsätta introducera nya dyra metoder och läkemedel i den utsträckning som sjukvården är van vid. Vården kanske inte blir sämre än idag men patienterna

Diagram 28 • Landstingens resultat 2008 och prognos för 2009
Procentuell andel av skatter och bidrag

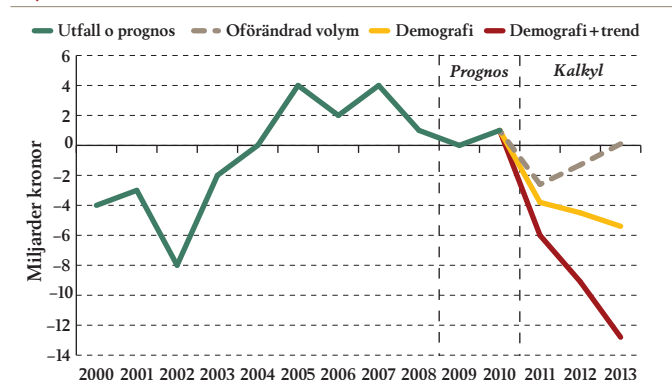


I samband med andra tertialbokslutet har landstingen gjort en prognos för helåret. Flertalet räknar med försämrade resultat till 2009. I år räknar tolv landsting med underskott jämfört med sju (rensat för nedskrivningar) året innan. Fyra av de fem landsting som förbättrar resultatet har höjt skatten.

Anm.: Stockholm avser koncernen. Östergötland och Jönköping enligt fullfonderingsmodellen. Blekinges prognos för 2009 gjordes i samband med första tertialbokslutet.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

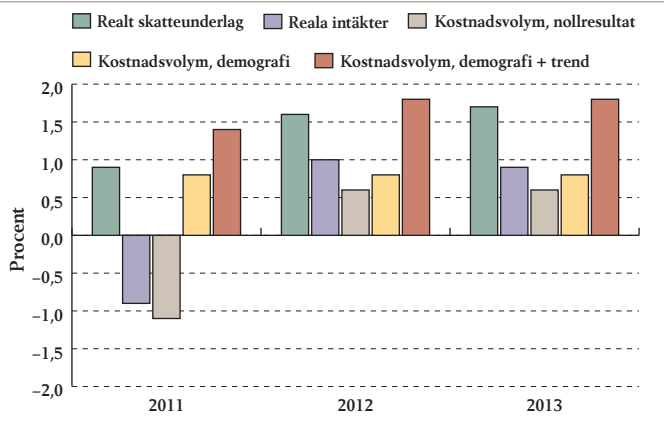
Diagram 29 • Landstingens resultat före extraordinära poster
Miljarder kronor



Under några år var resultatnivåerna i närheten av det som brukar betraktas som långsiktigt hållbara. Resultaten försämrades sedan både 2008 och 2009. Stora engångstillskott 2010 underlättar återhämtning. Resultaten 2011–2013 illustrerar olika volymantagandens effekt på resultatnivåerna, givet nominellt oförändrade statsbidrag och oförändrad utdebitering. Ökar kostnadsvolymen i takt med demografi och historisk trend uppgår resultatet till minus 13 miljarder kronor år 2013.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 30 • Landstingens skatteunderlag, intäkter och kostnader givet olika antaganden
 Årlig procentuell förändring, fasta priser



År 2011 minskar de reala intäkterna med nästan 1 procent. Verksamhetsvolymen behöver krympa med 1 dryg procentenhet för att resultatet ska bli noll. År 2011 och 2012 ökar de reala skatteintäkterna med cirka 1,5 procent. De totala intäkterna ökar inte lika mycket eftersom statsbidragen antas vara nominellt oförändrade. En ökning av kostnadsvolymen i takt med demografi och trend betyder 1,8 procent om året.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 21 • Anpassningsbehov för landstingen varje enskilt år 2011–2013 för att uppnå ett nollresultat, uttryckt i genomsnittlig skattehöjning givet tre olika kostnadsutvecklingar
 Nivå i skattekronor (ören)

	Kalkyl		
	2011	2012	2013
Oförändrad volym	+16	+8	0
Demografi	+23	+26	+31
Demografi plus trend	+36	+53	+72

För att behålla samma verksamhetsvolym som 2010 och uppnå ett nollresultat behövs åtgärder motsvarande en skattehöjning med 16 öre år 2011. Hålls verksamhetsvolymen oförändrad under hela perioden kan skattesatsen stegvis sänkas för att år 2013 vara tillbaka på 2010 års nivå. Ökar kostnaderna i takt med demografi och historisk trend fram till 2013 behövs åtgärder motsvarande en skattehöjning med 72 öre (jämfört med utdebiteringen 2010).

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

skulle inte heller få tillgång till de nyaste medicinerna och de bästa metoderna. Det skulle bli än mer besvärligt om landstingen istället skulle klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag. Det är den nivån på resultatet som långsiktigt brukar anses vara i linje med god ekonomisk hushållning. Då skulle kostnadsvolymen behöva minska med drygt 3 procent 2011. Men målet om 2 procent är kanske mer relevant över en hel konjunkturcykel.

Vad innebär detta för medborgare och patienter, landsting och stat? Jämförande studier visar att svensk hälso- och sjukvård är effektiv relativt andra länders sjukvårdssystem. Det finns givetvis strukturförändringar och nya sätt att arbeta som leder till högre kvalitet och samtidigt besparingar i vården. Ett förbättrat omhändertagande av multisjuka äldre kan till exempel minska inflödet till akuterna. Men förbättringar tar tid och sannolikt krävs även en del kortsiktiga resurser för att få långsiktigt hållbara resultat. Samtidigt är hälso- och sjukvården utsatt för ett mycket stort tryck i form av befolkningsförändringar och en snabb utveckling inom den medicintekniska vetenskapen. Utmaningarna är redan 2011 så stora att staten och landstingen behöver samarbeta.

I tabell 21 ser vi hur mycket medelskattesatsen behöver öka om hälso- och sjukvården ska få mer resurser enligt de diskuterade alternativen, samtidigt som landstingens samlade ekonomiska resultatet är i balans. Notera att beräkningarna utgår från vår prognos för 2010.

Beräkningarna visar på behovet av mycket stora skatteökningar om resurserna skulle komma från enbart skattehöjningar i landstingen. Ska nya pengar tillföras hälso- och sjukvården är det kanske mer rimligt att landsting och stat delar på bördan. Men det brådskar; ett klagörande för de ekonomiska förutsättningarna för 2011 behövs nu.

Appendix

Här redovisas övergripande och sammanfattande nyckeltal för kommuner och landsting, bland annat:

- Nyckeltal och resultaträkning
- Kostnader per verksamhet och efter typ
- Intäkter och avgifter
- Statsbidragen

En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 22 • Nyckeltal för kommuner och landsting 2008–2010
Procent och tusental personer

	2008	2009	2010
Medelskattesats, %	31,44	31,52	31,55
kommuner, inkl Gotland	20,71	20,72	20,72
landsting*, exkl Gotland	10,79	10,86	10,89
Antal sysselsatta**, tusental	1 095,4	1 095,6	1 096,7
kommuner	832,0	831,5	832,4
landsting	263,4	264,1	264,3

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

**Medelantal sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källa: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 23 • Sammantagen resultaträkning 2008–2010
Miljoner kronor i löpande priser om inte annat anges

	Utfall	Prognos	
	2008	2009	2010
Verksamhetens intäkter	138 587	139 082	142 780
Verksamhetens kostnader	-708 726	-732 521	-753 471
Avskrivningar	-21 627	-22 187	-22 590
Verksamhetens nettokostnader	-591 766	-615 626	-633 282
Skatteintäkter	502 063	510 510	511 682
Generella statsbidrag o utjämning	96 998	102 785	123 878
Finansnetto	629	1 364	1 065
Resultat före e.o. poster	7 924	-966	3 343
<i>Andel av skatter o bidrag, %</i>	<i>1,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,5</i>

Källor: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 31 • Kommunernas och landstingens resultat före extraordinära poster
Procentuell andel av skatter och bidrag

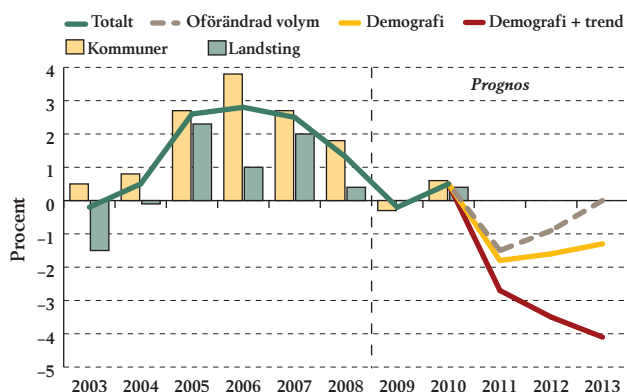
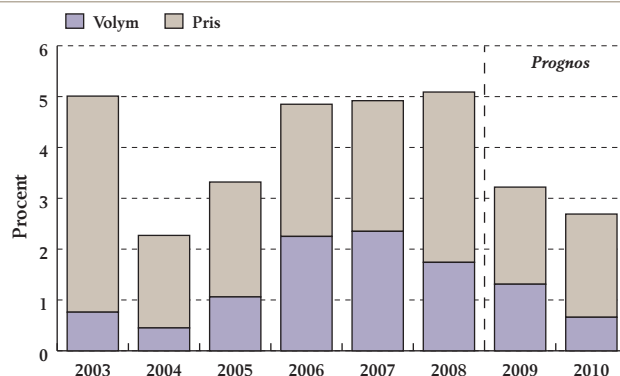


Diagram 32 • Sammantagen kostnadsförändring i kommuner och landsting fördelad på volym och pris
Procent



Tabell 24 • Kommunernas resultaträkning 2008–2010
Miljoner kronor

	Utfall 2008	Prognos	
		2009	2010
Verksamhetens intäkter	107 350	106 485	108 620
Verksamhetens kostnader	-476 618	-490 803	-504 151
Avskrivningar	-15 162	-15 545	-15 829
Nettokostnader	-384 430	-399 863	-411 361
Skatteintäkter	330 645	335 293	335 979
Gen statsbidrag o utjämning	58 260	61 498	76 389
Finansnetto	2 549	2 000	1 500
Resultat före e.o. poster	7 024	-1 072	2 507
<i>Andel av skatter o bidrag, %</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,6</i>

Tabell 25 • Landstingens resultaträkning 2008–2010
Miljoner kronor

	Utfall 2008	Prognos	
		2009	2010
Verksamhetens intäkter	33 541	34 976	36 607
Verksamhetens kostnader	-234 412	-244 097	-251 766
Avskrivningar	-6 465	-6 642	-6 762
Nettokostnader	-207 336	-215 763	-221 921
Skatteintäkter	171 418	175 218	175 703
Gen statsbidrag o utjämning	38 738	41 288	47 489
Finansnetto	-1 920	-636	-435
Resultat före e.o. poster	900	106	836
<i>Andel av skatter o bidrag, %</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>

Källa: För diagram 31–38 samt tabell 24–32 kommer uppgifterna från Sveriges Kommuner och Landsting.

Fördelningen av kostnader

Kommunernas och landstingens kärnuppgifter skola, vård och omsorg respektive hälso- och sjukvård utgör en betydande del av den totala kostnaden, tre fjärdedelar för kommunerna och go

Tabell 26 • Kommunernas kostnad per verksamhet 2006–2008
Miljoner kronor

	2006	2007	2008	Andel, %
Förskoleverksamhet o skolbarnsomsorg	54 594	58 432	62 472	13
Grundskola	74 942	76 033	78 238	16
Gymnasieskola	33 048	35 326	37 536	8
Övr utbildning	17 186	17 705	18 166	4
Äldreomsorg	83 560	86 827	91 807	20
Funktionshinderade	45 013	48 125	51 648	11
Ekonomiskt bistånd	9 795	9 573	10 037	2
Individ- o familjeomsorg (exkl. ek. bistånd)	18 345	19 374	20 778	4
Affärsverksamhet	25 916	26 624	27 652	6
Övrigt	68 963	73 858	76 434	16
Totalt	431 362	451 878	474 768	100

Tabell 27 • Landstingens kostnad per verksamhet 2006–2008
Miljoner kronor

	2006	2007	2008	Andel, %
Primärvård	32 295	33 700	36 073	16
Spec somatisk vård	97 148	101 804	106 970	45
Spec psykiatrisk vård	17 313	18 231	18 991	8
Tandvård	8 231	8 402	8 713	4
Övrig hälso- o sjukvård	16 760	18 251	18 744	8
Läkemedel (öppen)	19 326	19 972	20 734	9
Regional utveckling	5 854	5 957	6 190	3
Politisk verksamhet	1 244	1 251	1 322	1
Trafik o infrastruktur	10 178	11 525	12 696	6
Totalt	208 350	219 093	230 432	100

Tabell 28 • Fördelning av kommunernas och landstingens kostnader på kostnadsslag 2006–2008
Miljoner kronor

	Kommun	Landsting	Total	Andel, %
Personal	265 746	111 307	377 053	53
Externa varor	34 907	41 963	76 869	11
Köp av verksamhet	72 026	25 469	97 495	14
Övriga tjänster	30 511	25 219	55 730	8
Bidrag och transfereringar	26 398	14 711	41 109	6
Externa lokalhyror	19 339	5 094	24 434	3
Kalkylerade kapitalkostnader, nedskrivningar m m	25 840	6 670	32 510	5
Totalt	474 768	230 432	705 200	100

Diagram 33 • Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten 2008, 475 mdkr

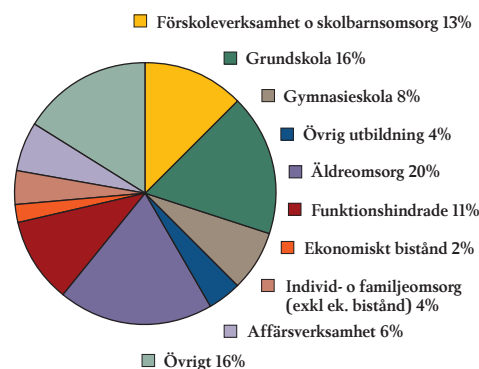


Diagram 34 • Fördelning av landstingens kostnader för verksamheten 2008, 230 mdkr

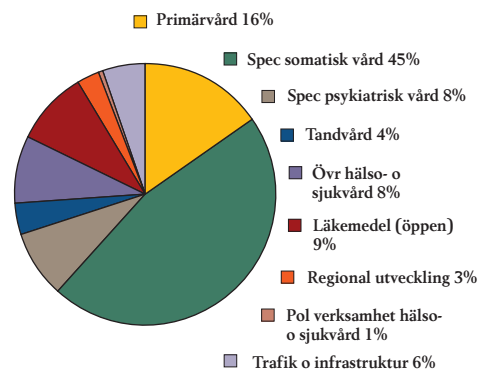


Diagram 35 • Fördelning av kommunernas kostnader på kostnadsslag 2008, 475 mdkr

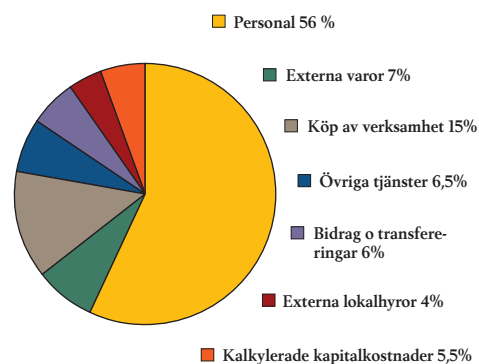


Diagram 36 • Fördelning av landstingens kostnader på kostnadsslag 2008, 230 mdkr

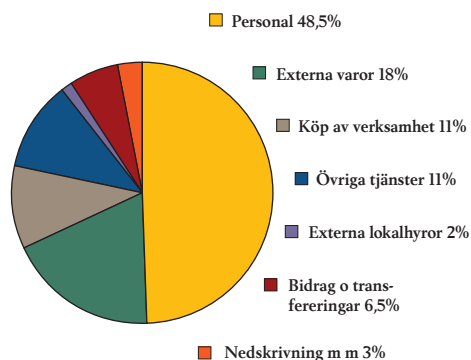


Diagram 37 • Fördelning av kommunernas intäkter för verksamheten 2008, 475 mdkr

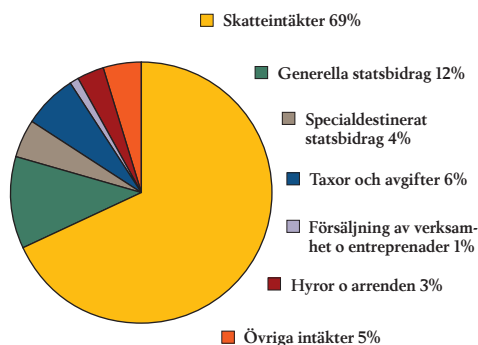
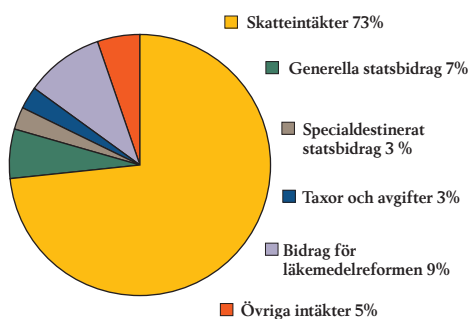


Diagram 38 • Fördelning av landstingens intäkter för verksamheten 2008, 230 mdkr



Tabell 29 • Avgiftsfinansieringsgrad i kommunernas skattefinansierade verksamhet 2008

Procent

	2005	2006	2007	2008
Infrastruktur o skydd	13,0	12,6	13,2	12,5
Kultur o fritid	5,6	5,7	5,6	5,6
Förskola m m	9,0	8,8	8,9	8,8
Utbildning	0,3	0,3	0,3	0,3
Äldreomsorg	3,8	3,8	3,7	3,7
Funktionshindrade	0,8	0,8	0,8	0,7
Övrigt	1,1	1,1	1,0	0,9
Totalt	3,5	3,5	3,5	3,5

Tabell 30 • Avgiftsfinansieringsgrad i landstingens skattefinansierade verksamhet 2008

Procent

	2005	2006	2007	2008
Primärvård	3,7	3,6	3,5	3,5
Spec somatisk vård	1,7	1,6	1,6	1,5
Spec psykiatrisk vård	1,4	1,3	1,3	1,3
Tandvård	32,6	31,7	31,0	31,4
Övrig hälso- o sjukvård	0,5	0,7	0,6	0,6
Regional utveckling	0,3	0,2	0,2	0,2
Politisk verksamhet	1,3	0,8	1,1	1,2
Trafik o infrastruktur	1,3	1,1	1,0	0,9
Totalt	2,9	2,8	2,7	2,5

procent för landstingen. Relationen mellan ålderstrukturen och kostnaderna är starkare för kommunerna än för landstingen. Sektorns möjligheter att minska kostnaderna när skatteunderlaget viker är små, eftersom mycket regleras genom lag. Det enskilt största kostnadsslaget är personalkostnader, som utgör 70 respektive 60 procent, då hänsyn tagits till personalkostnadens andel av köpt verksamhet.

Fördelningen av intäkter

Skatteintäkter och avgifter finansierar 80 procent av verksamheterna. Det kan dock vara svårt att höja skatten. Det är inte heller enkelt att höja avgifter, sedan staten infört maxtaxor. Resten av intäkterna utgörs av bidrag från staten i form av statsbidrag – för kommunerna i form av ett obundet tillskott och för landstingen utgör bidraget för läkemedelsförmånen en stor del. En mindre del är riktade och förknippad med motprestation.

Fördelningen av avgiftsintäkter

En ganska liten del av intäkterna består av avgifter. Deras roll är dubbel: inkomstkälla och styrinstrument vid konsumtion. Sedan

2001 har avgiftsintäkterna minskat med 2 miljarder på grund av maxtaxor. Den största avgiftsintäkten finns i förskola och skolbarnsomsorg. Även äldreomsorgen samt infrastruktur och skydd har stora avgiftsintäkter. Kommunernas avgiftsfinansieringsgrad (avgifter/kostnader) uppgår till 3,5 procent, en minskning sedan 2002. För landstingen är avgiftsfinansieringsgraden 2,6 procent. Här har tandvården högst avgiftsfinansieringsgrad.

Tabell 31 • Några nyckeltal för kommunerna 2005–2008

	2005	2006	2007	2008	07–08, %
Barnomsorg, kr/inv	5 230	5 530	5 860	6 230	6,3
Barnomsorg, kr/inskrivet barn	97 338	102 901	106 416	110 636	4,0
Grundskola, kr/inv	8 627	8 642	8 711	8 822	1,3
Grundskola, kr/elev	73 561	76 764	80 831	85 179	5,4
Gymnasieskola, kr/inv	3 810	4 012	4 245	4 456	5,0
Gymnasieskola, kr/elev	89 880	91 892	94 719	97 542	3,0
Äldreomsorg, kr/inv	10 211	10 652	11 061	11 679	5,6
Ordinärt boende, kr per vårdtagare	217 960	224 746	219 639	236 282	7,6
Andel inv 65–w år i ordinärt boende, %	8,1	8,3	9,0	8,7	-3,5
Särskilt boende, kr/vårdtagare	453 512	480 383	511 457	548 862	7,3
Andel inv 65–w år m särskilt boende, %	6,4	6,2	5,9	5,7	-3,6
Funktionshindrade, kr/inv 0–64 år	5 853	6 204	6 585	7 171	8,9
Boende LSS, kr/boende	565 419	594 461	612 180	652 760	6,6
Andel inv 0–64 år m insatser enl LSS, %	0,78	0,80	0,74	0,76	2,1
Individ- o familjeomsorg, kr/inv	2 374	2 424	2 521	2 695	6,9
Barn- o ungdomsvård, kr/inv	1 105	1 130	1 220	1 314	7,7
Missbrukarvård för vuxna, kr/inv	355	384	414	437	5,7
Övrig vuxenvård, kr/inv	114	126	102	104	1,7
Ekonomiskt bistånd, kr/inv	749	731	730	782	7,2

Tabell 32 • Några nyckeltal för landstingen 2005–2008

	2005	2006	2007	2008	07–08, %
Sluten somatisk vård kr/inv	5 868	6 012	6 193	6 373	2,9
Patienter sluten somatisk vård	849 553	858 876	861 673	867 162	0,6
Vårdtillfällen sluten somatisk vård	1 390 172	1 402 429	1 423 186	1 442 666	1,4
Sluten psykiatrisk vård kr/inv*	848	887	862	929	7,8
Patienter sluten psykiatrisk vård	46 021	46 406	48 667	49 744	2,2
Vårdtillfällen sluten psykiatrisk vård	87 358	88 468	89 890	92 309	2,7
Läkarbesök (1 000-tal) primärvård	12 718	13 010	13 212	13 648	3,3
Andra besök än läkarbesök (1 000-tal) primärvård	23 353	24 004	24 344	24 804	1,9
Specialiserad somatisk vård, produktivitet**	2,8	-0,5	-2,8		
Vårdplatser totalt	26 478	26 223	26 196	25 889	-1,2
Läkarbesök (1 000-tal) totalt	25 394	25 734	25 899	26 431	2,1
Andra besök än läkarbesök (1 000-tal) totalt	32 671	33 616	34 180	34 962	2,3

*Några landsting har gjort förändringar i redovisningen 2008, varför uppgifterna inte är helt jämförbara med 2007. **Kostnad per DRG-poäng; beräkningar för 2008 ännu ej färdigställda.

Tabell 33 • Kommunernas statsbidrag »påsen« 2000–2012
Miljoner kronor, löpande priser

	Utfall										Prognos		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tillskott/ indragningar/omföringar													
Generellt	1 120	1 545	565	848	658	6 699	3 021	9 500	3 646	0	2 766	702	
Med hänsyn till åldersstruktur	1 120	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Summa tillskott/ indragningar/omföringar varav omföringar	2 240	1 545	565	848	658	6 699	3 021	9 500	3 646	0	2 766	702	
	0	-350	567	248	428	6 082	1 011	9 742	24	0	0	0	
Regleringar													
Effekter av olika skatteförslag	-3 250	-2 002	-2 363	-3 627	-1 755	1 404	-370	127	-12 018	1 149	2 485	0	
Momskontosystemet	0	0	0	-22 005	-327	475	0	0	0	0	0	0	
Övrigt	194	-52	1 629	1 470	762	-229	-108	365	-850	372	210	215	-645
Summa regleringar	-3 056	-2 054	-734	-24 162	-1 320	1 650	-478	492	-12 868	1 521	2 695	215	-645
Summa tillskott/indragningar och regleringar	-816	-159	-449	-23 464	-1 034	8 567	2 543	9 992	-9 222	1 521	5 460	917	-645
Statsbidrag, netto*	40 726	38 753	36 549	35 089	34 055	42 622	45 165	55 157	45 935	47 455	52 916	53 833	53 188

*Inkluderar generellt statsbidrag inkl momsbidrag -2002, generellt statsbidrag 2003–2004 och kommunalekonomisk utjämnning 2005–.

Källor: 1993–1996: regeringens budget- och kompletteringspropositioner; 1997–2009: regeringens ekonomiska vår- och budgetpropositioner.

Tabell 34 • Landstingens statsbidrag »påsen« 2000–2012
Miljoner kronor, löpande priser

Utfall	Prognos												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tillskott/ indragningar/omföringar													
Generellt	1 660	1 355	1 043	1 342	867	3 914	578	2 683	1 229	0	1 200	300	
S:a tillskott/ indragningar/omföringar varav omföringar	1 660	1 355	1 043	1 342	867	3 914	578	2 683	1 229	0	1 200	300	
	0	0	1 048	-58	197	2 531	13	2 133	-20	0	0	0	
Regleringar													
Effekter av olika skatteförslag	-1 550	-964	-1 137	-1 744	-846	676	-190	0	-442	753	1 298	0	
Momskontosystemet	0	0	0	-9 355	-1 040	672	0	0	0	0	0	0	
Övrigt	50	0	-1 413	49	465	-174	0	12	119	0	19	0	
Summa regleringar	-1 500	-964	-2 550	-11 050	-1 421	1 174	-190	12	-323	753	1 317	0	
Summa tillskott/ indragningar och regleringar	160	391	-1 507	-9 708	-554	5 088	388	2 695	906	753	2 517	300	
Statsbidrag, netto*	11 325	10 924	8 495	8 107	7 486	12 574	12 962	15 657	16 563	17 316	19 833	20 133	20 133

*Inkluderar generellt statsbidrag inkl momsbidrag -2002, generellt statsbidrag 2003–2004 och kommunalekonomisk utjämning 2005–.

Ann.: Beloppen inkluderar landstingsdelen för Gotland.

Källor: 1993–1996: regeringens budget- och kompletteringspropositioner; 1997–2009: regeringens ekonomiska vår- och budgetpropositioner.

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som kommer ut två gånger per år. I den behandlar vi det ekonomiska nuläget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2013.

Den ekonomiska situationen för kommuner och landsting är fortsatt bekymmersam, trots kraftiga konjunkturstöd 2010. Den exceptionellt svaga konjunkturen och minskande sysselsättning medför kraftigt dämpad utveckling av kommunsektorns inkomster i år och nästa år. För många väntar ett besvärligt budgetarbete inför 2011.

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2009 kan beställas från förbundets förlag, via telefon 020-31 32 30 eller på fax 020-31 32 40. Priset är 100 kr exklusive moms och porto.

Rapporten kan även hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se. Där finns även en engelsk version av sammanfattningen.

ISBN 978-91-7164-474-9

ISSN 1653-0853



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00 Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se