

# Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI  
- OKTOBER 2013

Sveriges Kommuner och Landsting

Ekonomirapporten Oktober 2013

2013



# Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI  
- OKTOBER 2013

### **Redaktörer**

Jessica Bylund tfn 08-452 77 18

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

### **Upplysningar om innehållet**

Stefan Ackerby tfn 08-452 77 28 (vården i internationell jämförelse)

Derk de Beer tfn 08-452 77 42 (utjämning, appendix, sektorn i siffror)

Jessica Bylund tfn 08-452 77 18 (läkemedel)

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

Jonas Eriksson tfn 08-452 78 79 (landstingens ekonomi)

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

Madeleine Holm tfn 08-452 77 87 (kommunernas ekonomi)

Kajsa Jansson tfn 08-452 78 62 (landstingens finansiering och upplåning)

Mats Kinnwall tfn 08-452 73 55 (chefekonomens sammanfattning)

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

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

Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (äldreomsorg)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46 (chefekonomens sammanfattning)

### **Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

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

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

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, oktober 2013

*Grafisk form och produktion* Elisabet Jonsson

*Omslagsillustration* Jan Olsson Form & illustration AB

*Diagram* Håkan Hellstrand

*Tryck* Linköpings Tryckeri AB

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

*Typsnitt* Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7164-988-1

ISSN 1653-0853

## Förord

---

*Ekonomirapporten* belyser landstingens och kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 27 september. De sträcker sig fram till år 2017.

Liksom för 2012 väntas engångsintäkter från AFA Försäkring bidra till ett positivt resultat för vår sektor 2013. Vi räknar med att sektorns resultat kommer att bli ett överskott på cirka 10 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,3 procent som andel av skatter och bidrag. Därefter ser det käre ut; de demografiska förändringarna och stora investeringsbehov medför ökade kostnader. För att nå ett resultat på 9 miljarder år 2017, vilket motsvarar 1 procent av skatter och bidrag, krävs att skatten måste höjas med 31 öre och att statsbidragen ökar med närmare 18 miljarder.

Sedan några år samlar vi de diagram och tabeller som har brukat presenteras i *Ekonomirapportens* Appendix på vår webbplats [www.skl.se](http://www.skl.se). Besök gärna sidan **Sektorn i siffror** där aktuella uppgifter finns om kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter fördelade efter verksamhet respektive kostnadsslag, samt resultaträkningar, avgiftsfinansieringsgrad, en sammanställning av statsbidragen och volymutvecklingen. Nytt är några diagram över befolkningens utveckling i olika åldersgrupper.

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

De personer som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av förteckningen på sidan 2. Även andra medarbetare inom Sveriges Kommuner och Landsting har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Jag vill rikta ett varmt tack till alla som deltagit i framtagandet av denna rapport samt till de kommuner och landsting som bidragit med underlag till rapporten!

Stockholm i oktober 2013

*Annika Wallenskog*

Sektionen för ekonomisk analys

## Innehåll

---

5	<b>Chefekonomens sammanfattning</b>
9	<b>Samhällsekonomin</b>
9	Den internationella konjunkturen vänder upp
12	Svensk ekonomi tar bättre fart
16	Arbetsmarknaden - uppgången låter vänta på sig
17	Tilltagande pris- och löneökningar
22	Den offentliga sektorn långsamt mot balans
25	<b>Kommunernas ekonomi</b>
25	Resultatet räddas av tillfälliga poster
27	Genomsnittlig ökning av kostnaderna 2012
31	Kommunernas ekonomi de närmaste åren
39	<b>Landstingens ekonomi</b>
39	Resultatet påverkas av tillfälliga poster
47	Landstingens ekonomi de närmaste åren
53	<b>Appendix</b>

# Chefekonomens sammanfattning

Kommuner och landsting har redovisat goda resultat under en rad år. Anledningen är att skatteintäkterna utvecklats relativt gynnsamt, trots konjunkturen, och att man fått extra tillskott i form av återbetalning av AFA försäkringspremier och konjunkturstöd. Detta har varit positivt samtidigt som det kan ha skapat en falsk trygghet när resultaten fått stark draghjälp. Trots den höga sammanlagda resultatnivån har många kommuner och landsting en ytterligt besvärlig situation. Om den offentliga sektorns saldomål ska hållas de kommande åren blir utrymmet för ökade statsbidrag till sektorn begränsat. Utan ökade statsbidrag kommer kommuner och landsting behöva höja skatten med nästan 1 krona fram till 2017 för att klara av att utveckla skola, omsorg och vård i samma takt som hittills.

## Den internationella konjunkturen vänder uppåt

Drygt fem år efter att finanskrisen gick in i ett akut läge verkar det som att världsekonomin äntligen långsamt börjar hamna på rätt köl igen. USAs ekonomi växer stadigt om än i en takt som är medioker med historiska mått mätt. Vi utgår från att senaten och representanthuset klarar att komma överens om lånetaket innan konsekvenserna blir för omfattande.

På sista tiden har man också kunnat notera tecken på liv i det av skuld- och bankkris lamslagna euroområdet. Även om det framförallt är Tyskland som visar viss styrka, verkar det värsta vara över också för Spanien och Portugal. Stora frågetecken återstår emellertid att räta ut för Grekland och Italien som plågas av sociala spänningar respektive politiskt kaos.

Riskerna för en ny släng av akut finansiell och ekonomisk kris kopplad till problemen i Europa har minskat betydligt sedan ECB under sommaren 2012 lovade att vidta alla nödvändiga åtgärder för att undvika en systemkris. Risken för ett akut sammanbrott för EMU får nu betraktas som minimal. Vi kan alltså tacka penningpolitiken för att situationen har stabiliserats i EMU. Det-

samma gäller även i USA och Storbritannien, där centralbankerna har fulltankat ekonomierna med högoktanigt monetärt bränsle. Vi får se om omläggningen av den japanska ekonomiska politiken i liknande riktning kan få den japanska ekonomin att återhämta sig efter en tjugoförårig dvala.

Trots att världsekonomin långsamt håller på att resa sig har den finansiella krisen satt bestående spår. Dessutom befinner sig många länder fortfarande i en situation där såväl de offentliga som hushållens balansräkningar måste bantas: skulderna måste minska. Det finns därför anledning att räkna med att den globala ekonomin under ett antal år framöver kommer att växa betydligt svagare än vi varit vana vid.

En annan följd av finanskrisen, som kan ställa till det de kommande åren, är förknippad med att centralbankerna förr eller senare måste börja plocka bort de enorma monetära stimulanserna. Risker är stora att man antingen går fram för snabbt och kväver en begynnande återhämtning i sin linda, eller att man väntar för länge och släpper fram nya finansiella bubblor eller inflation. Denna gång är uppgiften svårare än någonsin.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att många länder fortfarande brottas med svag tillväxt eller recession och att tillväxtländernas ekonomier utvecklas i långsammare takt. Mot slutet av året räknar vi dock med att konjunkturen vänder och att den förstärks under 2014. Vi räknar med att BNP i euroområdet minskar med 0,4 procent i år och ökar med 1,1 procent 2014.

### **Svensk ekonomi tar ordentlig fart först efter 2014**

Den långsamma tillväxttakten i världsekonomin och den relativt starka kronan påverkar svensk ekonomi i mycket hög grad. Vi räknar med att exporten minskar i år – något som är mycket ovanligt. Den fortsatt relativt svaga tillväxten internationellt gör att återhämtningen här på hemmaplan blir mer utdragen. Nästa år räknar vi ändå med att de förbättrade internationella utsikterna och en stabil kronkurs påverkar svensk export positivt. Nettot av export och import beräknas dock ge ett i huvudsak negativt bidrag till tillväxten under de närmsta åren. Vi räknar med en utveckling av BNP på måttliga 0,8 procent i år, och 2,7 procent nästa år.

Trots att svenska hushåll har stora lån, vilket i hög grad är kopplat till höga fastighetspriser, så har de samtidigt ett ovanligt stort sparande. Detta beror på att reallöner och sänkta skatter påverkat inkomsterna positivt samtidigt som hushållens konsumtionsutgifter utvecklats ganska långsamt. Det medför att det finns ett utrymme för hushållen att öka sin konsumtion; något som påverkar tillväxten i positiv riktning.

Trots att vi räknar med att den internationella tillväxten utvecklas relativt långsamt även åren 2015 och framåt så ljusnar det ändå för svenskt vidkommande då förutsättningarna för svensk tillväxt är relativt gynnsamma. Hushållen, företagen och de offentliga finanserna har så pass bra förutsättningar att det bådär gott inför de kommande åren och vi räknar med en tillväxt som ligger en bra bit över 3 procent per år efter 2014.

### **Gradvis ökad sysselsättning ger snabb ökning av skatteunderlaget**

Trots det senaste årets svaga ekonomiska utveckling har både antalet sysselsatta och arbetskraften fortsatt att öka, vilket har resulterat i en ytterst svag minskning av arbetslösheten. Vi räknar med i stort sett oförändrat antal arbetade timmar under resten av året, och att arbetslösheten därmed kommer att ligga kvar på nivån runt 8 procent till slutet av 2013 och falla något under nästa år. Den svaga arbetsmarknaden håller dock i sig hela 2014, därefter inleds en återhämtning mot balans. I samband med att arbetsmarknaden när-



mar sig balans kommer också lönerna att öka snabbare. Under 2017 räknar vi med att de nominella löneökningarna kommer att ligga runt 4 procent.

Den långsamma ökningen av arbetade timmar i år och de måttliga löneökningarna innebär att lönerna ger ett relativt begränsat bidrag till skatteunderlagets tillväxt. Tack vare att bromsen i pensionssystemet släpper något i år, stiger pensionsinkomsterna och därmed växer det underliggande skatteunderlaget med 3,7 procent. Nästa år slår bromsen till samtidigt som arbetsmarknaden inte tar fart ordentligt. Då växer det underliggande skatteunderlaget endast med 3,3 procent.

Tack vare låga pris- och löneökningar får skatteintäktsökningen ändå hyfsad effekt i kommuner och landsting. I reala termer växer skatteunderlaget med 1,7 procent i år och 1,0 procent nästa år.

När arbetsmarknaden åren efter 2014 börjar gå mot balans och pensionsinkomsterna stiger snabbare, ökar skatteunderlaget med cirka 5 procent i snitt per år. Tack vare att kommunsektorns pris- och löneökningar sammantaget ökar med i genomsnitt knappt 3 procent ger skatteunderlaget ett fortsatt rejält tillskott även dessa år.

### **Offentliga sektorn uppnår inte sparmålet; skuldens andel av BNP är stabil**

I våra kalkyler antar vi att den kommunala konsumtionen från och med 2015 ökar i takt med demografi och historisk trend och att kommuner och landsting anpassar sitt skatteuttag så att de uppnår ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. Det motsvarar halva nivån för tumregeln om god ekonomisk hushållning. För att nå ett sådant resultat skulle landstingen behöva höja skatten med 31 öre jämfört med dagens nivå fram till 2017. Då måste nivån på statsbidragen till kommuner och landsting dessutom öka med 18 miljarder, vilket är en real ökning med 2 procent per år från och med 2015 fram till 2017.

Samtidigt uppvisar den offentliga sektorn endast ett överskott på 0,1 procent av BNP. Det är en bra bit under sparmålet för den offentliga sektorn på 1 procent överskott av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vi gör därför en sidokalkyl där vi utgår från att regering och riksdag håller fast vid sparmålet och uppnår ett överskott på 1 procent av BNP år 2017, genom budgetförstärkande åtgärder motsvarande 38 miljarder. I denna kalkyl antar vi att staten låter statsbidragen till kommunsektorn vara nominellt oförändrade samt ökar sina inkomster, alternativt minskar andra utgifter med ytterligare 20 miljarder kronor. Avsaknaden av uppräknade statsbidrag motsvarar ett intäktsbortfall på 18 miljarder kronor. Ska detta kompenseras med höjda skatter motsvarar det en ökad utdebitering med 60 öre.

Trots att saldomålet inte uppnås i huvudkalkylen så bedömer vi att den offentliga sektorns finansiella ställning är stark, då den konsoliderade bruttoskuldens andel av BNP år 2017 har återgått till 2012 års nivå på dryga 38 procent. Utan uppräknade statsbidragen sker en real urholkning av dem, vilket gör att kommuner och landsting måste spara under en tid när demografiska förändringar ställer allt högre krav på sektorn. Alternativt måste skattehöjningar göras i kommuner och landsting, vilket delvis förtar effekten av jobbskatteavdrag och minskad skatt för pensionärer.

### **Efter några väldigt goda år: fallande resultat i kommuner och landsting**

Resultaten i kommuner och landsting har varit starka under några år, främst som en effekt av tillfälliga faktorer, såsom återbetalning av premier från AFA Försäkring och konjunkturstöd från staten. Detta kan ha resulterat i att många kommuner och landsting invaggats i en falsk trygghet då resultaten varje år förbättrats i slutet av året. Vi räknar med en resultatnivå i år på 10 miljard-

der. Sektorns resultat är dopat av en återbetalning för försäkringspremier från AFA Försäkring på 10 miljarder. Landstingen får dock ett underskott på 2 miljarder, delvis som en följd av omvärderad pensionsskuld.

År 2014 faller resultaten rejält, till endast 5 miljarder. Många av kommunerna och landstingen har svårt att få ihop sina budgetar för nästa år, men ändå väljer många kommuner att inte höja skatten. Vi räknar dock med att landstingen inte kan hålla emot en skattehöjning och medelskattesatsen ökar därför med 6 öre jämfört med i år. Vi räknar med att vi kommer att få se en hel del besparingsåtgärder i sektorn inför 2014, och bedömer därför att kostnadsökningarna blir måttliga. Att det ändå blir ett lågt resultat 2014 beror på att skatteintäkterna ökar relativt långsamt, statsbidragen ligger kvar på oförändrad nivå, det vill säga de utholkas reellt sett, investeringsbehoven pockar på och vi lägger inte in några extra tillskott i form av återbetalning av försäkringspremier.

Åren efter 2014 börjar befolkningsförändringar i form av en ökad andel äldre och barn ställa allt högre krav på sektorns finanser. Som en följd av alltmer omoderna och slitna anläggningar samt en kraftig urbaniseringstakt behöver också investeringsnivån öka ytterligare och därmed kommunernas och landstingens lån. Om sektorn sammantaget ska klara ett resultat på halva nivån av det som är att betrakta som god ekonomisk hushållning, 9 miljarder, måste landstingen höja skatten med ytterligare 25 öre fram till 2017. Vi bedömer att kommunerna kommer att klara detta resultat och ändå ligga kvar på en oförändrad medelskattesats. Vi räknar med att vissa kommuner höjer medan andra sänker skatten. Vi beräknar att statsbidragen ökar med 18 miljarder mellan 2015 till 2017.

I den sidokalkyl vi gjort, där den offentliga sektorn når ett överskott på 1 procent av BNP, ligger statsbidragen kvar på oförändrad nivå och därmed utholkas de reellt sett. Enligt denna sidokalkyl skulle kommunerna behöva höja skatten med 43 öre och landstingen med 48 öre jämfört med dagens nivå, för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag. I annat fall skulle resultatnivån falla till minus 9 miljarder år 2017, om kommuner och landsting ska ha råd att anpassa verksamheten till kommande allt större demografiska behov och trendmässiga kostnadsökningar.

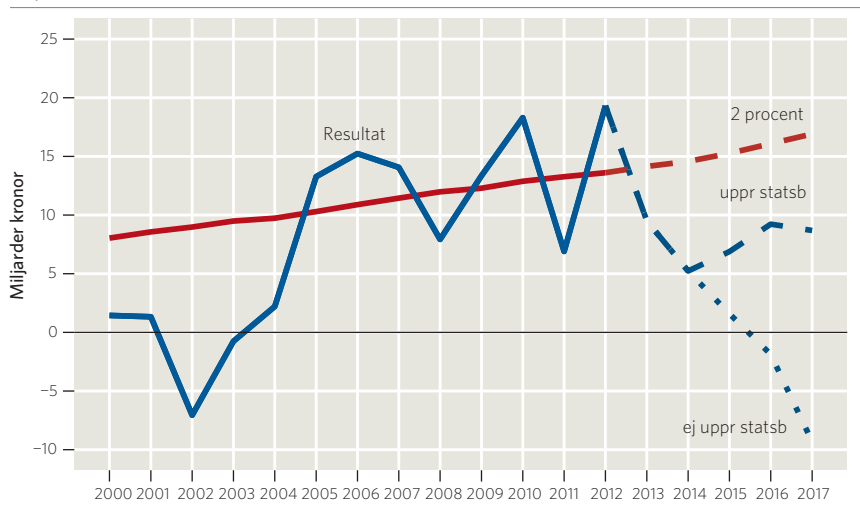
#### Resultatpåverkande faktorer

I våra prognoser har vi inte räknat med några ytterligare resultatpåverkande faktorer. Under flera av de senaste åren har AFA Försäkring återbetalat tidigare inbetalda premier. Om AFA Försäkring skulle återbeta även 2004 års inbetalda premier skulle resultatet förbättras med 5 miljarder 2014.

År 2013 räknar vi med ett sammantaget resultat på 10 miljarder för kommuner och landsting, vilket är samma nivå som premieåterbetalningen från AFA Försäkring. År 2014 räknar vi inte med några tillfälliga tillskott, vilket gör att resultatet faller till 5 miljarder, trots att vi räknar med att landstingen höjer medelskattesatsen med 6 öre. Om statsbidragen inte räknas upp efter 2014 kommer resultatnivån att falla till minus 9 miljarder, alternativt behöver kommuner och landsting höja skatten med 91 öre. Med uppräknade statsbidrag, reellt 2 procent per år 2015-2017, och en resultatnivå som motsvarar halva målet för god ekonomisk hushållning, 9 miljarder, krävs en skattehöjning i landstingen på 31 öre jämfört med dagens nivå. Med detta scenario klaras dock inte den offentliga sektors saldomål.

Diagram 1 • Resultat i kommuner och landsting

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

## Samhällsekonomin

Under våren och sommaren har svensk ekonomi utvecklats fortsatt svagt. I omvärlden har utvecklingen varit splittrad. Till det positiva hör att euroländerna som helhet återigen visar tillväxt. Glädjande är också att förhoppningarna om framtiden överlag har stärkts. Vi bedömer att konjunkturläget i Sverige gradvis förbättras under hösten och vintern. Den återhämtning som sker är emellertid inte särskilt stark. Sveriges BNP växer i år med 0,8 procent och nästa år med 2,7 procent. Läget på den svenska arbetsmarknaden börjar förbättras först en bit in på nästa år. Det svaga arbetsmarknadsläget i kombination med en fortsatt stark krona håller tillbaka pris- och löneutvecklingen. Det låga inflationstrycket begränsar skatteunderlagets tillväxt. I reala termer, det vill säga efter avdrag för pris- och löneökningar, är däremot skatteunderlagets tillväxt fortsatt stark i år. Nästa år begränsas tillväxten av sänkta pensioner. Regeringens skattesänkningar bidrar till att de offentliga finanserna visar underskott. I takt med att den svenska ekonomin återhämtar sig förbättras sparandet. År 2017, när konjunkturell balans råder, uppgår den offentliga sektorns finansiella sparande till 0,1 procent av BNP. Det är en bra bit under regeringens och riksdagens sparmål. I en sidokalkyl räknar vi på vilka konsekvenser ett vidmakthållande av sparmålet kan få för kommunsektorns del.

### Den internationella konjunkturen vänder upp

De flesta indikatorer tyder på att den internationella konjunkturen har nått sin botten. Det märks bland annat på de finansiella marknaderna där aktiekurserna stigit och där oron på valuta- och obligationsmarknaderna dämpats avsevärt. Euroområdet visade under det andra kvartalet tillväxt och inköpschefsindexar för tillverkningsindustrin i euroområdet och USA indikerar

fortsatt expansion. Fortfarande brottas dock många länder, inte minst i euroområdet, med svag tillväxt eller recession. Världsekonomin förblir därför svag i år. Mot slutet av året vänder konjunkturen upp och förstärks sedan under 2014. Tillväxten nästa år blir i många länder betydligt bättre än i år. Det gäller också för Sverige (tabell 1).

Tabell 1 • Internationell BNP-tillväxt  
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2011	2012	2013	2014
USA	1,8	2,8	1,7	2,8
Tyskland	3,1	0,9	0,7	2,1
Storbritannien	0,9	0,2	1,3	2,2
Norden*	2,2	1,1	0,9	2,2
Euroområdet	1,5	-0,6	-0,4	1,1
Världen**	4,0	3,2	3,1	3,9
Exportvägd BNP***	2,3	1,0	1,0	2,2
Sverige	2,9	1,3	0,8	2,7

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

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillväxten fördubblas på många håll i världen till nästa år.

Efter sex kvartal med vikande BNP vände tillväxten upp under det andra kvartalet i euroområdet. Inte alla länder visade ökningstal, men sammantaget steg BNP 0,3 procent i förhållande till kvartalet innan. Fortfarande råder oro för den statsfinansiella situationen i flera länder. I Grekland och framförallt Portugal har statsobligationsräntorna under sommaren än en gång vänt upp. Men rörelserna på de finansiella marknaderna har varit mer dämpade än åren innan. Positivt är också att en rad olika förtroendeindikatorer som till exempel näringslivsbarometern för EMU har stigit.

Utvecklingen i euroområdet som helhet bedöms trots det bli fortsatt svag under återstoden av året. Det är först fram mot årsskiftet som mer tydliga tecken på en återhämtning märks. En sådan positiv utveckling förutsätter dock att man lyckas genomföra nödvändiga reformer som stärker de offentliga finanserna. Stegen som tagits och behöver tas mot upprättandet av en europeisk bankunion är också viktiga. Givet detta bedömer vi att förtroendet hos företag och hushåll kan fortsätta stiga så att investeringar och konsumtionsutgifter tar bättre fart. I år räknar vi med att BNP minskar med 0,4 procent och 2014 förutser vi en uppgång på 1,1 procent. Det innebär att BNP i euroområdet nästa år åter når upp i samma nivå som 2011.

I våra nordiska grannländer har den ekonomiska utvecklingen varit ytterligt svag under det första halvåret i år. Även i den hittills så starka norska ekonomin har tillväxten börjat hacka. Vi förutser en tillväxt på 2,0 procent för den norska fastlandsekonomin i år. I Danmark och Finland blir BNP i stort sett oförändrad. Nästa år blir det bättre fart i takt med att tillväxten i övriga Europa tilltar.

Om tillväxten i våra nordiska grannländer har varit en besvikelse så har i stället den brittiska ekonomin överraskat positivt. Det andra kvartalet ökade BNP med inte mindre än 0,7 procent jämfört med kvartalet innan. Där har också olika indikatorer och förtroendemått utvecklats mest positivt under senare tid.

Även i USA sker en tydlig återhämtning i ekonomin. Andra kvartalet växte ekonomin i en årstakt på 2,5 procent; mer än dubbelt så snabbt som under första kvartalet. Tillväxten sedan 2010 har bidragit till att arbetslösheten sjunkit från 10 till 7,3 procent av arbetskraften. Sysselsättningen har ökat, men fallet i arbetslösheten kan till stor del också tillskrivas att arbetskraften har minskat i förhållande till befolkningen.

Näringslivets syn på den närmaste framtiden har förbättrats markant under de senaste månaderna. Däremot har hushållens förväntningar, som steg snabbt under första halvåret, försämrats igen. Detta trots stabiliseringen på bostadsmarknaden som borde bidra till ökad framtidstro. En stor osäkerhet i den amerikanska ekonomin är (som vanligt) maktkampen mellan president Obama och republikanerna i Representanthuset om villkoren för att staten ska kunna höja lånetaket. En lösning på detta är en förutsättning för att de federala myndigheterna ska kunna finansiera sina åtaganden. Resultatet kan bli en oönskad finanspolitisk åtstramning, på samma sätt som tidigare i år. Det är särskilt oroande när effekterna av penningpolitiken verkar vara svaga. Den måttliga tillväxt i år och nästa år som vi räknar med riskerar därmed att försvagas markant.

I Japan stimuleras ekonomin av en expansiv politik som vilar på tre ben. Ekonomin stimuleras de närmaste åren med en tilläggsbudget på motsvarande 2 procent av BNP. För att mer uthålligt påverka tillväxten genomförs också ett antal strukturreformer. Samtidigt har den japanska centralbanken höjt sitt inflationsmål från 1 till 2 procent. Politiken har lett till att både företagens och hushållens förväntningar om ekonomin stärkts. Dessutom har yenen, efter en lång period av förstärkning, försvagats påtagligt sedan andra halvåret i fjol, vilket påtagligt stimulerar japansk export och importkonkurrerande företag. Vår bedömning är att Japans BNP, med japanska mått, kommer att växa starkt 2013 och 2014 (1,9 respektive 2,4 procent).

De senaste fem kvartalen har tillväxten i Kina legat runt 7,5 procent. Inköpschefsindex har samtidigt legat på en i stort sett oförändrad nivå. Den svaga utvecklingen i omvärlden gör att vi räknar med att Kina växer i denna, för landet, relativt svaga takt resten av 2013 och 2014.

### **Tillfällig paus i ränteuppgången**

Förväntningar om en relativt nära förestående nedtrappning av Federal Reserves omfattande köp av amerikanska stats- och bostadsobligationer har fått obligationsräntorna världen över att stiga. I Sverige steg räntan på tioåriga statsobligationer från 1,6 procent i mitten av april till 2,7 procent i mitten av september. När så Feds överraskande besked kom i september att man avvaktar med att dra ner på stödköpen ledde detta till att obligationsräntorna föll tillbaka något. Ränteuppgången har därmed sannolikt tagit en paus. Vi tror att räntorna, mera tydligt, vänder upp igen först i början av nästa år. Mot slutet av 2014 beräknas räntan på tioåriga svenska statsobligationer nå 3,2 procent. Att räntorna stiger framöver är en naturlig del i att konjunkturutsikterna förbättras och tillväxten i världsekonomin efterhand får bättre fart.

Det bör understrykas att för den period vi här talar om, det vill säga åren 2013 och 2014, är obligationsräntorna fortsatt mycket låga. Som en jämförelse kan nämnas att räntan på svenska tioåriga statsobligationer under tioårsperioden 1998–2007 uppgick till i genomsnitt 4,6 procent. Att obligationsräntorna förblir låga sammanhänger med en fortsatt mycket expansiv penningpolitik i stora delar av världen. Även om centralbankernas stödköp efterhand reduceras kommer ändå korträntorna under överskådlig tid att hållas låga. För svenskt vidkommande bedömer vi att Riksbanken ligger kvar med en styr-

ränta på 1 procent under återstoden av 2013. Först i juni nästa år beräknas styrräntan höjas till 1,25 procent och sedan höjas med ytterligare en kvarts procentenhet i slutet av året (tabell 2). Höjningarna sker parallellt med att läget på arbetsmarknaden förbättras.

Tabell 2 • Svenska räntor och kronkurser, årsgenomsnitt  
Procent

	2011	2012	2013	2014
Reporänta*	1,75	1,00	1,00	1,50
3-månaders statsskuldväxlar	1,70	1,30	0,90	1,20
10-åriga statsobligationer	2,60	1,60	2,20	2,90
Växelkurs, kr/euro	9,03	8,71	8,58	8,51
Växelkurs, kr/dollar	6,50	6,78	6,49	6,72

\*Vid årets slut.

Källa: Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Räntorna fortsätter nästa år att röra sig uppåt.

Feds beslut att hålla fast vid sina stödköp bidrog också till viss turbulens på valutamarknaden. Som en direkt konsekvens försvagades den amerikanska dollarn. Även osäkerheten kring det statliga lånetaket har verkat i samma riktning. Vi bedömer dock att denna försvagning är tillfällig. Under nästa år beräknas dollarn förstärkas mot euron. Den svenska kronan försvagas mot dollarn, men förstärks något mot euron. Sammantaget innebär detta att den svenska kronan kommer att vara i stort sett oförändrad mellan helåren 2013 och 2014 i effektiva termer, det vill säga sammantaget i förhållande till de valutor som är av betydelse för svensk import och export. I år beräknas däremot den svenska kronan förstärkas med drygt 3 procent.

## Svensk ekonomi tar bättre fart

Sverige är en liten, starkt utlandsberoende ekonomi. I år beräknas den svenska exporten uppgå till omkring 1 650 miljarder kronor. Det är nästan halva BNP. Allt som exporteras tillverkas dock inte i Sverige. En inte obetydlig del utgörs av importerade insatsvaror och tjänster. Även de maskiner och verktyg som används i produktionsprocessen är i flera fall importerade. Därför går det inte att säga att halva vår produktion går på export.<sup>1</sup> Så stor andel är det inte. Trots denna reservation går det inte att bortse från att exporten direkt och indirekt spelar en högst avgörande roll för hur den svenska ekonomin utvecklas. År med vikande export innebär som regel år med ingen eller endast svag BNP-tillväxt.

Två tredjedelar av Sveriges export går till EU och Norge. Förutsättningarna för svensk exportindustri är därför i hög grad beroende av hur efterfrågan utvecklas i Europa. I år, liksom i fjol, beräknas BNP i EU-länderna sammantaget backa något. Även tillväxten i Norge har bromsat in. Under sådana förhållanden är det svårt för svensk export att växa. Vår bedömning är att exporten minskar 0,8 procent i år. Att exporten backar är i sig ganska ovanligt. Inklusivt detta år har det bara hänt sex gånger sedan 1950.

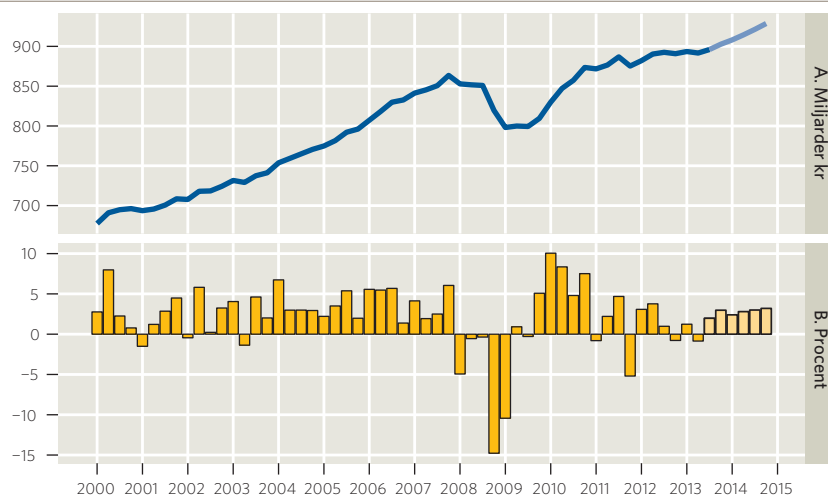
Den svaga tillväxten i omvärlden är det främsta skälet till att exporten backar, men även den starka kronan spelar in. Sedan 2011 har kronan stärkts med bortemot 5 procent relativt våra främsta konkurrenters valutor.

En förbättrad internationell konjunktur gör att exporten nästa år växer med 5,1 procent. Även industriproduktionen lyfter. Efter att ha minskat 5

1. Jämförelsen mellan värdet på exporten och BNP haltar. Exporten värderas till bruttovärdet av det som exporteras medan BNP är beräknad netto, det vill säga efter avdrag för import.

Diagram 2 • BNP i Sverige

Förändring från föregående kvartal i årstakt respektive nivå i miljarder kronor i 2012 årspriser; säsongrensade data



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Efter fyra svaga kvartal växer svensk ekonomi i bättre takt under andra halvan av i år och under nästa år.

procent mellan 2011 och 2013 ökar industriproduktionen 2014 ungefär lika mycket.

Exportens svaga utveckling och fallet i industriproduktionen bidrar till att också näringslivets investeringar backar i år. Exklusive bostadsinvesteringarna beräknas näringslivets investeringar minska med bortemot 5 procent. Andra investeringar går bättre. Kommunsektorns investeringar och investeringarna i bostäder växer (tabell 3).

Tabell 3 • Fasta bruttoinvesteringar

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Näringslivet	10,1	3,1	-3,2	3,9
Bostäder	10,4	-11,1	3,4	5,0
Övriga byggnader o anläggningar	14,1	12,7	-9,4	2,2
Övrigt	8,9	5,8	-3,4	4,1
Kommunala investeringar	4,2	4,8	3,9	14,0
Statliga investeringar	-5,8	1,7	0,1	-4,0
<b>Totalt</b>	<b>8,1</b>	<b>3,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>4,3</b>

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Näringslivets investeringar utvecklas mycket svagt 2013. Nästa år ökar investeringarna i kommunsektorn påtagligt.

De förbättrade tillväxtutsikterna för svensk ekonomi och för svensk export i synnerhet drar med sig investeringarna uppåt nästa år. En relativt stark tillväxt i hushållens konsumtionsutgifter verkar i samma riktning. På plussidan finns också att kommunsektorns investeringar beräknas öka i snabb takt och att bostadsinvesteringarna fortsätter uppåt. Det gör att investeringarna sammanlagt växer 4,3 procent 2014. Det kan jämföras med en nedgång på 2,3 procent i år.

### Bättre framtidsutsikter får hushållen att lätta på plånboken

Hushållens inkomster har utvecklats ytterligt gynnsamt sedan mitten av 2000-talet. Från 2005 till 2012 växte hushållens reala disponibla inkomster med i genomsnitt 3,1 procent per år. Under samma period ökade hushållens konsumtionsutgifter med endast 1,9 procent per år. Sparandet steg med andra ord

mycket kraftigt. År 2012 nådde nettosparkvoten den högsta nivån i modern tid (diagram 3).

Hushållens inkomster bedöms fortsätta öka i relativt snabb takt i år och nästa år. I år beror tillväxten till viss del på relativt kraftiga höjningar av pensionerna i det allmänna pensionssystemet. Nästa år beror den snabba tillväxten i hög grad på de skattesänkningar som föreslås i den nyligen framlagda statsbudgeten. Räntorna stiger något under prognosperioden men trots det ligger hushållens räntekostnader kvar på en låg nivå i förhållande till inkomsterna (tabell 4).

Tabell 4 • Hushållens inkomster och konsumtionsutgifter  
Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Real disponibel inkomst	3,3	3,3	2,3	2,7
Konsumtionsutgifter	1,7	1,6	2,0	3,8
Sparande*	10,4	12,1	11,8	10,9
Ränteutgifter*	4,7	3,9	2,8	3,0

\*Procent av hushållens disponibla inkomster.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hushållens inkomster fortsätter växa i snabb takt trots en relativt svag arbetsmarknad. Hushållens konsumtionsutgifter tar ordentlig fart först nästa år.

Sedan slutet av förra året har hushållen förväntningar om den svenska ekonomins framtid gradvis förskjutits i positiv riktning. De mätvärden som presenterades i Konjunkturinstitutets *Konjunkturbarometer* för juli och september är de mest positiva på drygt två år. Även svaren på frågan om huruvida det idag är ett bra tillfälle att köpa kapitalvaror har förstärkts påtagligt sedan i fjol och antar i de senaste mätningarna värden över det historiska genomsnittet. Samtidigt noteras att nyregistreringarna av personbilar ökar igen. En relativt god inkomstutveckling, ett i utgångsläget ytterligt högt sparande och en rad positiva signaler gör att vi tror på en betydligt bättre fart i hushållens konsumtion framöver.

### Tillväxtutsikterna 2015–2017

För åren 2015–2017 utgår vi från att läget i omvärlden ljusnar ytterligare något. Den internationella utvecklingen förblir dock splittrad. Sammantaget sker en viss återhämtning, men i flera skuldyngda länder förblir resursutnyttjandet lågt med bestående hög arbetslöshet som följd. För andra ekonomier, som till exempel den svenska, är återhämtningen mer tydlig med relativt höga tillväxttal och en arbetslöshet som viker nedåt.

I vår framskrivning för åren 2015–2017 utgår vi från att BNP växer med 2,4 procent per år för genomsnittet av de länder med störst betydelse som mottagare av svensk export. Det är en tillväxt som ligger nära genomsnitt för perioden 1990–2008. Perioden 1990–2008 rymmer emellertid såväl upp- som nedgångar i konjunkturen. En period med konjunkturrell återhämtning visar normalt högre tillväxttal än så. Vi har trots det valt att sätta ett tillväxttal för åren 2015–2017 som är relativt försiktigt. Förutsättningarna för en snabbare återhämtning försvåras av en rad faktorer och inte minst då för länderna i sydeuropa.

Den fortsatt relativt svaga tillväxten internationellt gör att återhämtningen här på hemmaplan blir mer utdragen. Vanligtvis brukar efterfrågan i omvärlden via exporten lyfta den svenska ekonomin ur lågkonjunkturer, men denna gång är förutsättningarna för en sådan utveckling inte lika uppenbara. För att resursutnyttjandet i svensk ekonomi ska normaliseras får vi denna



Tabell 5 • Tillväxt och export

Procentuell förändring

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Internationell BNP*	1,0	1,0	2,2	2,4	2,4	2,4
Svensk BNP	1,3	0,8	2,7	3,6	3,8	2,8
Svensk export	0,7	-0,8	5,1	5,7	5,9	5,8
Exportnetto**	0,6	-0,3	-0,5	-0,6	0,2	0,7

\*BNP-utvecklingen i ett tjugotal länder viktade med dessa länders respektive betydelse som mottagare av svensk export.

\*\*Bidrag till BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

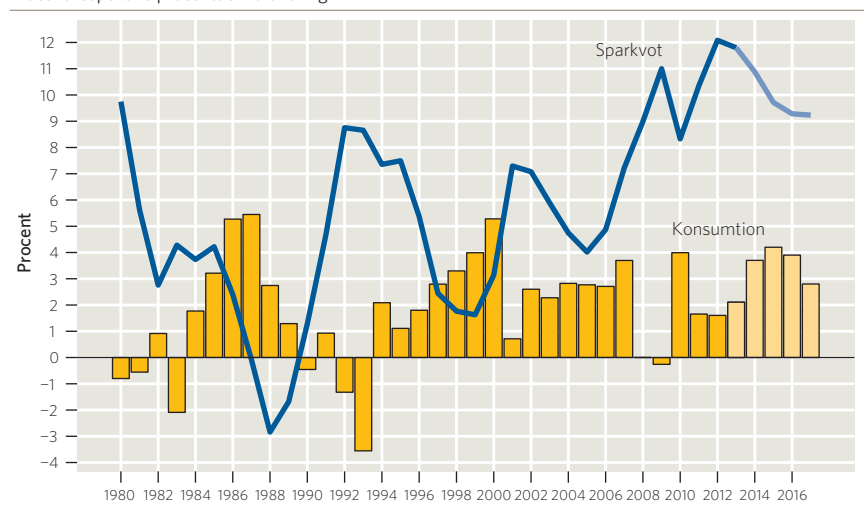
Den internationella tillväxten fortsätter att vara relativt måttlig även efter 2014. Den inhemska efterfrågetillväxten är samtidigt stark och utvecklingen av exportnettot ger under åren 2013–2015 ett negativt bidrag till BNP.

gång i högre grad förlita oss på inhemska efterfrågan. Nettot av export och import beräknas därför ge ett i huvudsak negativt bidrag till tillväxten under de närmsta åren (tabell 5).

Förutsättningarna för en snabb inhemska efterfrågetillväxt är överlag goda. Hushållens, företagens och den offentliga sektorns finansiella ställning är i utgångsläget stark. Överskottet i bytesbalansen motsvarade ifjol 6,3 procent av BNP, vilket få andra jämförbara länder når upp i närheten av. Fortsatt låga räntor och en gradvis förbättrad framtidstro bidrar tillsammans med ett i utgångsläget högt finansiellt sparande till att hushållens konsumtionsutgifter och företagens investeringar kan öka i fortsatt snabb takt efter 2014. Hushållens sparande och förhållandet mellan näringslivets investeringar och produktion återgår därmed efterhand till relationer som är mer i samklang med ett konjunkturellt normaltillstånd. Denna process är såväl en förutsättning som en följd av den konjunkturella återhämtning som beräknas ske.

Diagram 3 • Hushållens konsumtion och sparande

Procent respektive procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hushållens konsumtionsutgifter ökar efter 2013 snabbare än inkomsterna, vilket innebär att sparandet sjunker. Sparandet 2017 ligger trots det på en fortsatt relativt hög nivå.

Inhemska efterfrågan stärks också av att den kommunala konsumtionen växer snabbt. Kostnaderna i kommunsektorn förutsätts åren 2015–2017 utvecklas i enlighet med demografin plus ett påslag på 0,7 procentenheter. Det senare i linje med hur utvecklingen har sett ut under det senaste decenniet. Det är liktydigt med en konsumtionstillväxt på runt 2 procent per år under åren 2015–2017.

Tabell 6 • Försörjningsbalans

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden från och med 2014

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNP	0,8	0,8	2,7	3,6	3,8	2,8
Import	-0,5	-0,3	7,0	7,8	5,9	4,9
Hushållens konsumtion	1,6	2,0	3,8	4,2	3,9	2,8
Offentlig konsumtion	0,7	1,3	1,5	1,2	1,4	1,5
Stat	1,1	2,1	1,9	-0,7	-0,5	-0,4
Kommuner	0,6	1,0	1,3	1,9	2,0	2,2
Fasta bruttoinvesteringar	3,1	-2,3	4,3	9,0	8,0	2,5
Lagerinvesteringar*	-1,3	0,2	0,2	0,1	-0,3	-0,2
Export	0,7	-0,8	5,1	5,7	5,9	5,8
Summa användning	0,4	0,5	4,0	4,9	4,5	3,5
BNP kalenderkorrigerad	1,3	0,8	2,7	3,6	3,8	2,8

\*Lageromslag i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

BNP-tillväxten stärks gradvis. Den svaga utvecklingen i år förklaras av minskade investeringar och export. Framöver utvecklas exporten och investeringarna betydligt bättre.

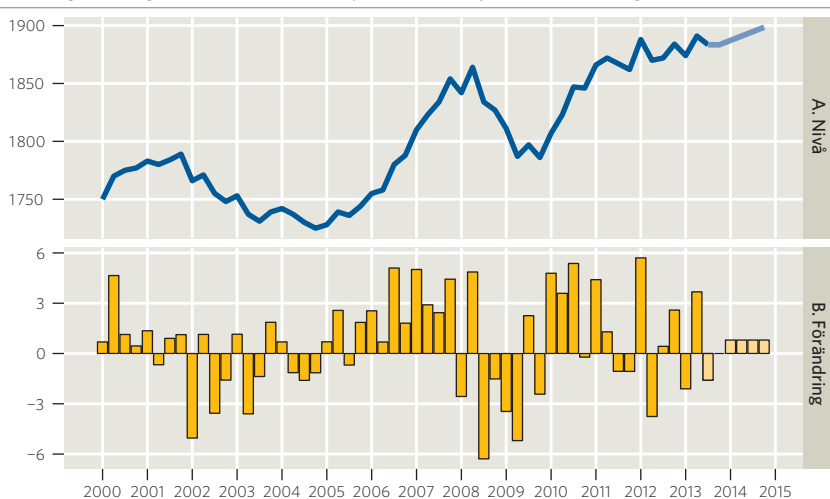
## Arbetsmarknaden – uppgången låter vänta på sig

Trots det senaste årets svaga BNP-utveckling har både antalet sysselsatta och antalet personer i arbetskraften fortsatt att öka, vilket resulterat i en svag minskning i arbetslösheten. Även antalet arbetade timmar uppvisar ökning, om än inte lika starka (diagram 4). Arbetsmarknaden har stått emot den utdragna lågkonjunkturen bättre än produktionen.

Olika indikatorer talar inte för några stora förändringar i den närmaste framtiden. Konjunkturbarometern närmar sig en situation där lika många företag tror på ökad som på minskad sysselsättning den närmaste tiden, vilket indikerar en svag sysselsättningsökning. Inte heller Arbetsförmedlingens varselstatistik eller uppgifter om antalet nyanmälda lediga platser tyder på någon förestående dramatik.

Diagram 4 • Arbetade timmar

Förändring från föregående kvartal i årstakt respektive nivå i miljoner timmar, säsongrensade data

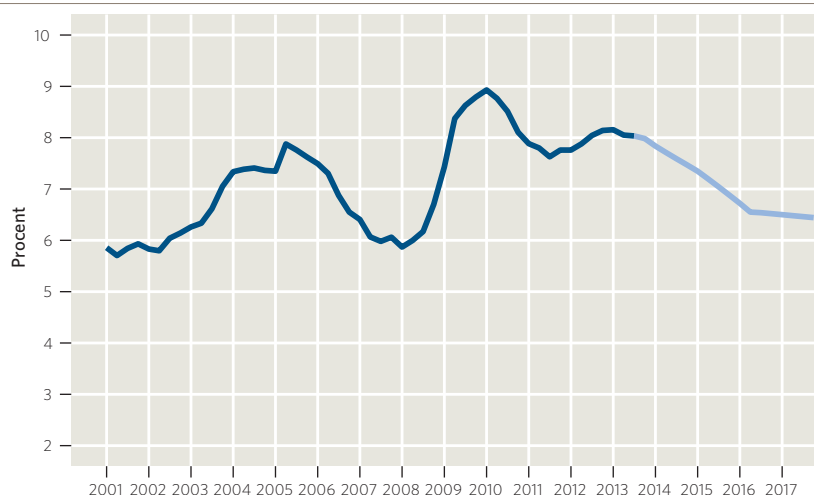


Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Sett bortom de tvära kasten i år och i fjol ökar antalet arbetade timmar relativt blygsamt. Den utvecklingen fortsätter under 2014.

Vår prognos innebär en endast svag förbättring på arbetsmarknaden. Lediga resurser gör att företagen inte behöver anställa mer personal förrän uppgången pågått en tid. På kort sikt tror vi inte arbetskraften växer nämnvärt,

Diagram 5 • Relativ arbetslöshet 15-74 år  
Procent av arbetskraften, säsongrensade data



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

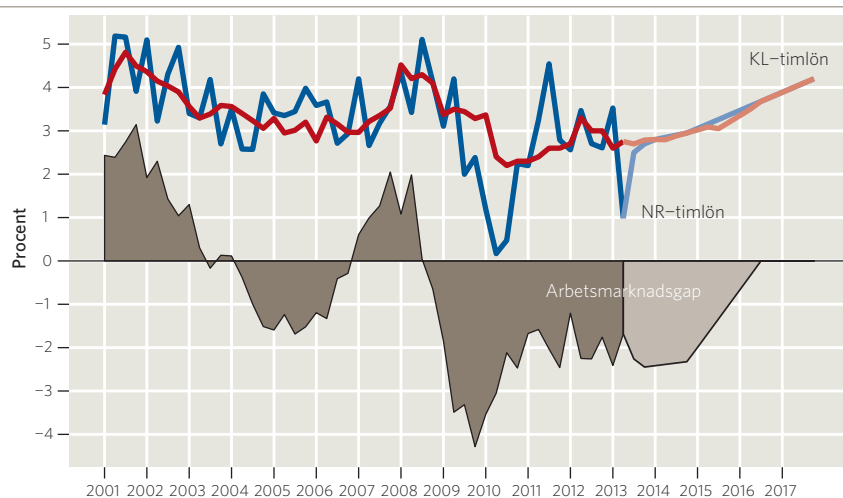
Arbetslösheten sjunker svagt under 2013. Från och med 2014 sker en något snabbare minskning

vilket innebär att arbetslösheten förväntas minska något under loppet av 2013 och därefter fortsätter nedåt (diagram 5).

## Tilltagande pris- och löneökningar

För närvarande innebär den höga arbetslösheten ett tryck nedåt på timlöneökningarna (diagram 6). Löneökningstakten ligger runt 2,5 procent, vilket innebär att både de avtalsmässiga löneökningarna och löneökningar utöver centrala avtal är betydligt lägre än i en normalkonjunktur. I viss mån avvek 2012 från den bilden på grund av att det när avtalsrörelsen för 2012 års löner slutfördes fanns förhoppningar om en bättre konjunkturutveckling som sedan inte infriades. Den svaga arbetsmarknaden håller i sig hela 2014, därefter inleds en återhämtning mot balans under 2016. För timlönernas del innebär det att ökningstakten successivt tilltar till drygt 4 procent 2017.

Diagram 6 • Arbetsmarknadsgap\* och timlöner  
Procentuell förändring respektive procent av potentiella timmar



\*Arbetsmarknadsgapet är skillnaden mellan den faktiska sysselsättning mätt i antalet arbetade timmar och den nivå som är förenlig med Riksbankens inflationsmål.

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

Det låga resursutnyttjandet håller tillbaka löneutvecklingen 2013 och 2014. I takt med att resursutnyttjandet sedan ökar blir löneökningarna större.

Relativt omfattande löneökningar i kombination med långsam produktivitetstillväxt och begränsade prishöjningar innebar att företagens kostnader steg väsentligt snabbare än företagens priser 2012. Näringslivets enhetsarbetskostnader, det vill säga arbetskostnaderna per producerad enhet steg med inte mindre än 2,6 procent. Samtidigt höjdes näringslivets förädlingsvärdespriser med endast 0,4 procent (tabell 7).

Tabell 7 • Näringslivets priser och löner samt reporäntan  
Procentuell förändring respektive procent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lön (inkl sociala avgifter)	3,7	2,6	2,8	3,2	3,6	4,0
Produktivitet*	1,1	0,7	2,9	2,9	2,8	2,9
Enhetsarbetskostnad*	2,6	1,8	-0,1	0,3	0,7	1,0
Förädlingsvärdespris*	0,4	-0,2	0,8	1,0	2,3	1,9
KPIX	1,1	0,6	1,0	1,4	1,7	1,7
KPIF	1,0	1,0	1,3	1,7	2,0	2,0
KPI	0,9	0,1	1,3	2,4	2,8	2,8
Reporänta, december	1,00	1,00	1,50	2,50	3,25	4,25

Svag produktivitetstillväxt i kombination med relativt höga löneflytt bidrog till att försvaga företagens lönsamhet 2012. Även i år ökar företagens kostnader snabbare än priserna. Från och med 2014 förbättras företagets lönsamhet till följd av en snabb produktivitetstillväxt.

\*Näringslivet exklusive finans- och fastighetsverksamhet.

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

Inflationen blir fortsatt låg i år och nästa år. Den underliggande inflationen (KPIX) beräknas röra sig kring 1 procent. I år liksom 2012 utvecklas produktivitetstenden i näringslivet svagt. Det innebär att också 2013 blir ett år då enhetsarbetskostnaderna stiger betydligt i förhållande till företagens priser. Företagens lönsamhet försämras därmed ytterligare.

I takt med att tillväxten tar fart förbättras produktivitetstillväxten, men också företagets möjligheter att höja sina priser. Även löneökningstakten stegras något, men denna förändring är inte lika stor. Företagens förädlingsvärdespriser beräknas därför från och med nästa år öka snabbare än enhetsarbetskostnaderna. Detta bidrar till att förbättra lönsamheten.

Prisökningarna för konsumenterna blir extra påtagliga – särskilt när dessa beskrivs enligt KPI. Det beror på att inte bara priser utan också räntor beaktas i KPI. Inflationen beräknad enligt KPI stiger från 0,1 procent i år till 2,8 procent 2016 och 2017. En betydande del av uppgången sammanhänger med den omsvängning som sker från sjunkande till stigande räntor. Mätt med fast bostadsränta, KPIF, är förändringen i inflation inte lika stor. Här handlar det om en ökning från 1 procent i år till 2 procent 2016 och 2017.

### Konjunkturåterhämtningen ger kraft åt skatteunderlaget

Enligt preliminära uppgifter växte skatteunderlaget<sup>2</sup> nominellt med cirka 4 procent 2012, helt i nivå med genomsnittet för den senaste konjunkturcykeln (2001–2007). De låga prisökningarna 2012 innebar att den reala ökningen blev hela 2 procent, dubbelt så mycket som under förra konjunkturcykeln (diagram 7).

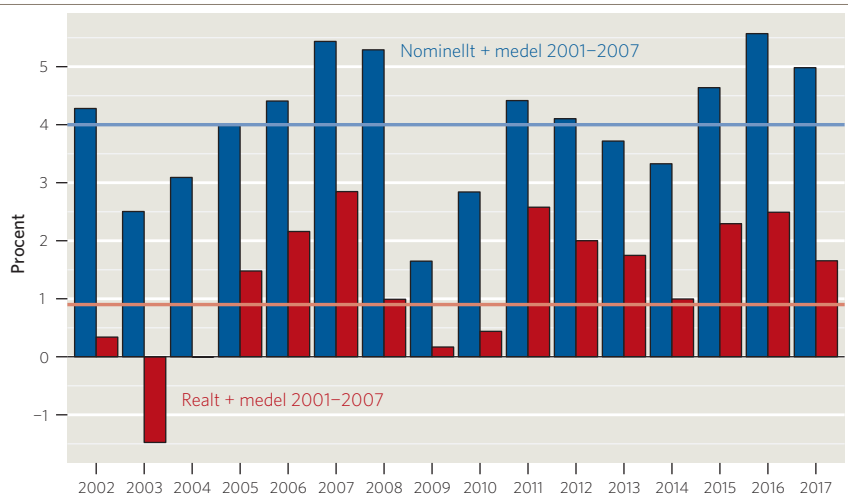
I år väntas ökningstakten avta till följd av att den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden innebär mindre tillskott från lönesumman. Nästa år förutser vi en ytterligare dämpning av ökningstakten, trots att antalet arbetade timmar förväntas stiga lite snabbare än i år och lönehöjningarna bli något större. Det förklaras av att den automatiska balanseringen av allmänna pensioner håller tillbaka pensionsinkomsterna.

2. Exklusive regelförändringar.

Från 2015 ger konjunkturåterhämtningen bättre fart åt sysselsättning och lönehöjningar samtidigt som pensionsinkomsterna stiger snabbare. Det leder till att skatteunderlaget nominellt sett växer i en takt som vi inte sett sedan åren närmast före finanskrisen och realt ökar skatteunderlaget i nivå med utvecklingen 2011 och 2012.

Diagram 7 • Skatteunderlagstillväxt enligt olika definitioner

Årlig procentuell förändring



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

År 2014 är skatteunderlagstillväxten inte särskilt starkt för en konjunkturåterhämtning, men i slutet av perioden är den i paritet med de goda åren 2006 och 2007.

Den konjunkturrella återhämtningen som för sysselsättningens del inleds under 2014 är naturligtvis en viktig förklaring till den starka reala ökningen av skatteunderlaget. En annan förklaring är en fördelaktig prisseffekt för kommunsektorn. Timlönerna på hela arbetsmarknaden, som påverkar större delen av skatteunderlaget, ökar i regel snabbare än priserna på det som kommuner och landsting köper. De senare består ju utöver lönekostnader också av annan förbrukning som, tack vare produktivitetsutvecklingen, i regel ökar långsammare i pris. Till skillnad från det positiva bidraget från arbetade timmar är prisseffekten dessutom bestående över tiden och kan i genomsnitt beräknas uppgå till drygt 0,5 procent per år.<sup>3</sup>

Tabell 8 • Utvecklingen av skatteunderlaget enligt olika definitioner och av priset på kommunernas och landstingens kostnader

Procentuell förändring

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Faktiskt skatteunderlag	4,1	3,5	2,9	4,6	5,6	5,0
Regelförändringar	0,0	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,1	3,7	3,3	4,6	5,6	5,0
Prisutveckling	2,1	2,0	2,3	2,3	3,0	3,3
Realt skatteunderlag	2,0	1,7	1,0	2,3	2,5	1,7

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Förhållandevis låga prisökningar på kommunernas och landstingens kostnader bidrar till den reala skatteunderlagstillväxten 2012 och 2013.

3. Regeringens förslag om att sänka a-kassornas avgifter till staten bör på sikt leda till att en större andel av de arbetslösa får rätt till a-kassa. Vi har räknat med att det successivt ger ett marginellt tillskott till skatteunderlaget.

Tabell 9 • Valda nyckeltal för svensk ekonomi

Procentuell förändring samt procentuella andelar

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arbetskraftsdeltagande, 15-74 år*	71,1	71,2	70,8	71,0	71,5	71,6
Arbetskraften, 15-74 år	0,8	0,7	0,1	1,1	1,4	0,7
Antal sysselsatta, NR	0,7	0,6	0,6	1,7	2,0	0,9
Arbetslöshet, ILO**	8,0	8,1	7,7	7,1	6,6	6,5
Arbetade timmar, NR°	0,6	0,2	0,5	1,6	1,9	0,8
Timlöner, totalt NR	2,8	2,4	2,9	3,2	3,6	4,0
Timlöner, totalt KL	3,0	2,7	2,9	3,1	3,6	4,0
Lönesumma NR	3,7	2,8	3,4	4,8	5,6	4,9
Hushållens reala disp inkomster	3,3	2,3	2,7	3,0	3,5	2,9
Hushållens sparande, %	12,1	11,8	10,9	9,7	9,3	9,2
Offentligt finansiellt sparande°°	-0,4	-1,3	-1,8	-1,0	-0,2	0,1
Offentlig konsoliderad bruttoskuld°°	38,2	40,9	41,3	40,8	39,4	38,0
Bytesbalans°°	6,2	5,5	4,7	3,7	3,4	4,0

\*Procent av befolkningen. \*\*Procent av arbetskraften 15-74 år.

°Kalenderkorrigerade värden. °°Procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Bromsen får svajiga pensioner att svaja ännu mer

Under de senaste åren har de allmänna pensionerna åkt upp och ner. Ena året har de sänkts med några procent för att nästa år höjas lika mycket. Inkomst- och tilläggs pensionerna utgör mer än en tiondel av kommunernas och landstingens skatteunderlag. De påtagliga kasten i pensionerna inverkar därför en hel del på skatteunderlagets utveckling.

En viktig princip i det allmänna pensionssystemet är annars att de inkomstgrundande pensionerna ska vara just stabila. En annan princip är att de ska följa inkomstutvecklingen i samhället. Inkomstutvecklingen mäts i detta sammanhang med ett **inkomstindex** som speglar hur de pensionsgrundande inkomsterna i genomsnitt utvecklas för personer i åldrarna 16–64 år. Indexet består av två delar. Den första delen är genomsnittlig årlig förändring i medelinkomst under en treårsperiod, inflationen frånräknad, och den andra är inflationen under en tolv månaders period fram till juni månad året innan.

Syftet med att använda ett treårsnitt för real inkomstutveckling är att få en jämnare utveckling av inkomstindex och motivet för att endast beakta prisförändringarna under det gångna året är att aktuella prisförändringar ska få ett snabbt genomslag i index. Dessvärre uppnås inte alltid dessa syften. Som framgår i tabell 10 har förändringarna i inkomstindex varierat påtagligt under senare år. Utvecklingen av inkomstindex har varit betydligt mer ojämn än utvecklingen av de pensionsgrundande inkomsterna (PGI). Inkomstindex har heller inte utvecklats i fas med konsumentpriserna. Åren 2010, 2011 och 2014 ökar konsumentpriserna till och med snabbare än inkomstindex, samtidigt som inkomstindex åren 2012 och 2013 höjs i betydande grad i förhållande till KPI. Målen om följsamhet, aktualitet och trygghet är därmed långtifrån uppnådda under denna period.

Tabell 10 • Utveckling av genomsnittlig lön, inkomstindex samt KPI  
Procentuell förändring

	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomstindex	0,3	1,9	4,9	3,7	0,5
Genomsnittlig PGI	2,5	3,0	3,0	2,8	2,9
Konsumentprisindex	1,2	3,0	0,9	0,1	1,3

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

En annan viktig princip och grundbult är att pensionssystemet ska vara finansiellt stabilt. För att detta ska uppnås krävs att av-

giftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i AP-fonderna långsiktigt kan finansiera pensionsutbetalningarna. Om pensionssystemets skulder överstiger dess tillgångar ska den automatiska balanseringen, den så kallade **bromsen**, utlösas. Denna mekanism har under senare år bidragit till att ytterligare förstärka svängningarna i pensionerna.

För den enskilde pensionären har utvecklingen i många fall inneburit betydande kast i den egna pensionens storlek. Utvecklingen av utgående inkomst- och tilläggs pensioner redovisas under rubriken Följsamhetsindexering i tabell 11. Under 2010 och 2011 sänktes pensionerna påtagligt för att sedan höjas ungefär lika mycket 2012 och 2013. Nästa år väntas däremot en ny omfattande sänkning ske. Bromsen har därmed bidragit till att pensionerna i ännu mindre grad har utvecklats i samklang med pensionsgrundande inkomster och konsumentpriser. År 2011 till exempel sänktes inkomst- och tilläggs pensionerna med inte mindre än 7½ procent i reala termer.

Tabell 11 • Utveckling av inkomstindex och summa pensioner  
Procentuell förändring

	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomstindex	0,3	1,9	4,9	3,7	0,5
Följsamhetsindexering utan broms*	-1,2	0,3	3,3	2,1	-1,1
Bromseffekt	-1,7	-4,5	0,2	2,0	-1,6
Följsamhetsindexering	-3,0	-4,3	3,5	4,1	-2,7
<b>Sammanlagda utbetalningar av inkomst- o tilläggs pensioner</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>7,4</b>	<b>7,6</b>	<b>0,3</b>

\*Förändringen av inkomstindex reducerad med 1,6 procent.

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

Variationerna i pensionernas storlek har betydelse för kommunsektorns skatteunderlag. I tabell 11 framgår att de sammanlagda utbetalningarna av inkomst- och tilläggs pensioner ökar påtagligt 2012 och 2013, medan utvecklingen är relativt dämpad 2010, 2011 och 2014. Det innebär att inkomst- och tilläggs pensionerna ger ett positivt tillskott till skatteunderlagets tillväxt på 0,8 procentenheter åren 2012 och 2013, men att tillskottet är relativt marginellt övriga år i tabellen.

## Den offentliga sektorn långsamt mot balans

Den lågkonjunktur som följt på finanskrisen har tårt på de offentliga finanserna. Skatteintäkterna har blivit lägre och utgifter kopplade till den höga arbetslösheten har ökat. Samtidigt har regeringen fört en expansiv finanspolitik med främst sänkta skatter men även ökade utgifter, i syfte att stimulera ekonomin. Det har ytterligare försvagat finanserna. Resultatet är att överskottet på drygt 2 procent av BNP år 2008 förbytts i ett underskott på 0,4 procent i fjol. Den fortsatt blygsamma tillväxten i ekonomin i kombination med finanspolitiska stimulanser innebär att underskottet växer till 1,3 procent i år. Regeringens förslag i höstens budgetproposition belastar de offentliga finanserna med 24 miljarder kronor nästa år. Vi räknar därmed med att underskottet växer till 1,8 procent 2014.

I takt med att tillväxten i ekonomin börjar ta fart förbättras också förutsättningarna för de offentliga finanserna – underskottet minskar därmed gradvis (se tabell 12). Huvudförklaringen ligger i att skatter och avgifter följer BNP-utvecklingen relativt väl, medan utgifternas andel av BNP minskar. Detta trots att vi räknar med att vi värdesäkrar de hushållstransfereringar vars regelverk inte per automatik följer löneutvecklingen i ekonomin<sup>4</sup>. Vi antar också att den kommunala konsumtionen från och med 2015 ökar i takt med demografi och en historisk trend på 0,7 procent per år, vilket innebär en real ökning på knappt 2 procent per år mellan 2012 och 2017.

Tabell 12 • Den offentliga sektorns finanser  
Procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomster	49,9	50,4	49,3	49,9	50,0	50,1
varav Skatter o avgifter	44,2	44,7	44,2	44,3	44,2	44,2
Utgifter	50,4	51,7	51,1	50,8	50,2	50,0
Konsumtion	26,9	27,5	27,5	27,1	26,6	26,4
Investeringar	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3
Transfereringar	19,0	19,6	18,9	18,7	18,4	18,2
Ränteutgifter	1,0	1,2	1,2	1,7	1,9	2,1
Finansiellt sparande	-0,4	-1,3	-1,8	-1,0	-0,2	0,1
Staten	-0,6	-1,1	-1,4	-0,7	0,0	0,4
Ålderspensionssystemet	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Kommunsektorn	0,0	-0,1	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4
Bruttoskuld	38,2	40,9	41,3	40,8	39,4	38,0
Nettotillgångar	23,2	23,9	23,8	24,1	24,8	26,0

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras gradvis i takt med att konjunkturen återhämtar sig.

I våra beräkningar antar vi att statsbidragen till kommuner och landsting ökar reallt med 2 procent per år från och med 2015. Det påverkar inte med automatik det sammantagna sparandet i offentlig sektor utan är en transferering som försvagar statens sparande och stärker kommunsektorns sparande, men lämnar offentligt sparande oförändrat. För kommunsektorn antar vi att kommuner och landsting anpassar sitt skatteuttag så att de uppnår ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. Sammantaget bedöms sektorn behöva höja skatterna med 31 öre jämfört med dagens nivå. Detta förstärker hela

4. För en stor del av transfereringarna, som till exempel pensionerna, finns ett regelverk som automatiskt höjer förmånerna i takt med löneutvecklingen. Transfereringar som saknar denna typ av automatisk standardssäkring, till exempel barnbidrag och studiestöd, ökar i beräkningen i takt med löneutvecklingen från och med 2015. Vi gör samma sak med taken i de försäkringssystem som har sådana, till exempel sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

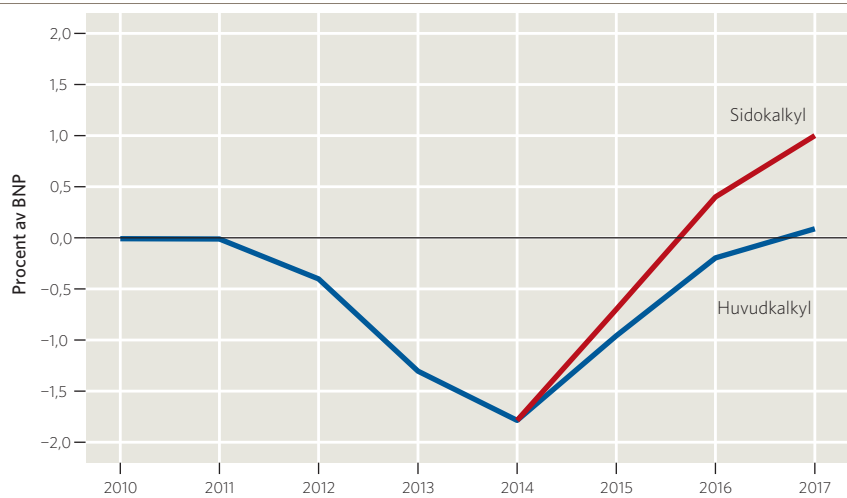


den offentliga sektorns sparande motsvarande knappt 7 miljarder kronor år 2017.

Vi utgår från att ekonomin når konjunkturell balans 2017. Den offentliga sektorn uppvisar då ett överskott på 0,1 procent av BNP. Med de beräkningsantaganden vi gör så uppnås därmed inte regeringens sparmål om 1 procent överskott av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Däremot är den offentliga sektorns finansiella ställning stark. Nettotillgångarna, som föregående år uppgick till drygt 23 procent av BNP, ökar med närmare 3 procentenheter under beräkningsperioden. Den konsoliderade bruttoskuldens andel av BNP ökar emellertid de kommande åren. Det beror till viss del på underskotten men huvudorsaken är Riksgäldens vidareutlåning till Riksbanken, på 109 miljarder kronor i år, för att öka valutareserven. År 2017 har bruttoskulden återgått till 2012 års nivå på dryga 38 procent av BNP. Nivån understiger med god marginal referensvärdet inom EU på 60 procent. Det är dessutom en betydligt lägre skuldkvot än den genomsnittliga skuldkvoten på 85 procent för EU-länderna.

Vi har även gjort en sidokalkyl där det offentligfinansiella sparandet uppnår ett överskott på 1 procent av BNP år 2017 (se faktarutan »Sidokalkyl där sparmålet uppnås« på sidan 24). Detta uppnås genom att staten ökar sitt sparande, bland annat genom att låta statsbidragen till kommunsektorn vara nominellt oförändrade. Vi kan då belysa vissa konsekvenser för sektorn.

Diagram 8 • Offentligt finansiellt sparande, huvud- respektive sidokalkyl  
Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Underskottet i offentliga sektorns sparande försämras till och med 2014. Därefter leder återhämtningen i ekonomin till att balans uppnås 2017. I sidokalkylen uppfylls dessutom saldomålet.

### Sidokalkyl där sparmålet uppnås

År 2017 är ett år som i våra beräkningar präglas av konjunkturell balans. Det innebär att resursutnyttjandet i ekonomin är i samklang med en inflation på 2 procent. Den offentliga sektorns finansiella sparande uppgår däremot endast till 0,1 procent av BNP. Det är en bra bit under regeringens och riksdagens mål om ett sparande på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Sparmålet för den offentliga sektorn uppnås därmed inte.

I en sidokalkyl i denna rapport utgår vi från att regering och riksdag håller fast vid sparmålet. Sparandet i offentlig sektor uppgår där till 1,0 procent av BNP år 2017, vilket är 38 miljarder kronor mer än i huvudkalkylen. Det högre sparandet är fullt ut hänförligt till staten. Sparandet i kommunsektorn och det allmänna pensionsystemet är däremot lika i de två fallen.

En av statens åtgärder för att uppnå det högre sparandet i sidokalkylen är att låta statsbidragen till kommuner och landsting förbli nominellt oförändrade. I huvudkalkylen höjs däremot statsbidragen reellt med 2 procent per år från och med 2015. Skillnaden i statsbidrag uppgår till närmare 18 miljarder kronor 2017. Staten måste därtill öka sina inkomster, alternativt minska utgifterna, med ytterligare 20 miljarder.

I vår huvudkalkyl är det inte enbart statsbidragen till kommunsektorn som förutsätts räknas upp reellt från och med år 2015. Så är fallet också med till exempel ta-

ken i sjuk- och föräldrapenningen och a-kassan. En real uppräknings görs också av grundavdragen. I sidokalkylen är det mer rimligt att räkna med oförändrade regler, det vill säga att skiktgränserna i skattesystemet och taken i sjuk- och föräldrapenningen endast räknas upp med prisbasbeloppet och där taket i a-kassan hålls nominellt oförändrat. För kommunsektorns del innebär detta sammantaget ett skatteunderlag som är något större än i huvudalternativet – till följd av lägre grundavdrag. Det större skatteunderlaget motsvarar ett extra tillskott i skatteintäkter på cirka 4½ miljarder kronor.

Det bör understrykas att sidokalkylen med det högre offentliga sparandet inte är någon fullständig makroekonomisk beräkning. BNP, sysselsättning, löner, priser och kommunsektorns kostnader är lika i sid- och huvudkalkylen. Sidokalkylen syftar till att belysa vilka effekter ett vidmakthållande av sparmålet kan få på kommunsektorns ekonomi. Ett avbräck på närmare 18 miljarder i statsbidrag, men ett tillskott på 4½ miljarder kronor i extra skatteintäkter ger ett intäktsbortfall netto på 13½ miljarder. Översatt i skatteuttag motsvarar detta en ökad utdebitering för kommuner och landsting med ytterligare 60 öre fram till och med 2017. I huvudkalkylen höjs kommunalskatten med 31 öre mellan 2013 och 2017. Sidokalkylen innebär med andra ord en skattehöjning med 91 öre jämfört med dagens nivå.

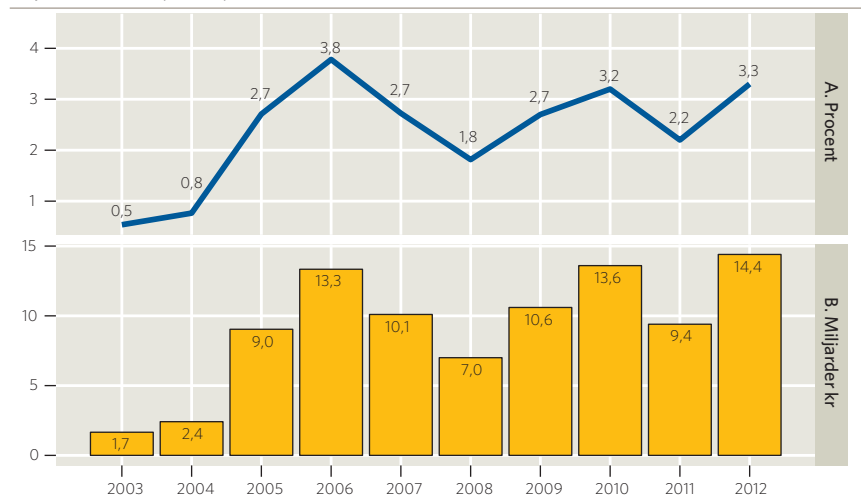
## Kommunernas ekonomi

Tillfälliga tillskott har under de senaste åren inneburit starka resultat i kommunerna. När behoven från demografiska förändringar nu ökar kraftigt medför det ökade kostnader inom nästan alla verksamheter. Ökningarna är störst inom grundskola, förskola och äldreomsorg, vilket leder till att kommunernas resultat faller. Kommunerna kommer att behöva göra stora anpassningar av verksamheterna de närmaste åren för att möta de demografiska utmaningarna.

### Resultatet räddas av tillfälliga poster

Resultatet i kommunerna blev sammantaget 14,4 miljarder 2012, det högsta någonsin. Till största delen berodde detta på återbetalade premier från AFA Försäkring i slutet av året på sammanlagt nära 8 miljarder kronor. Resultatet motsvarar 3,3 procent av skatter och statsbidrag inklusive AFA-återbetalningen. Utan återbetalningen motsvarar resultatet mer måttliga 1,5 procent. Under de senaste tio åren uppgår kommunernas resultat till motsvarande 2,4

Diagram 9 • Kommunernas resultat före extraordinära poster  
Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Vi har sett starka resultat i kommunerna under de senaste åren. Resultatnivåerna beror till stor del på tillfälliga tillskott. Återbetalningar från AFA Försäkring är en bidragande orsak till de höga resultaten.

Tillfälliga tillskott och oväntade resultatpåverkande kostnader försvårar analysen av kommunernas resultat. Förutom tillskott i form av återbetalningar från AFA Försäkring har kostnader för diskontering av pensionsskulden belastat kommunernas resultat både 2011 och 2013. Dessa tillfälliga tillskott och kostnader bör beaktas i analysen av kommunernas resultat under de senaste åren.

Tabell 13 • Tillfälliga effekter av AFA och RIPS

Miljarder kronor, procent

	2011	2012	2013
AFA-återbetalningar	1,0	7,9	7,6
Kostnad för Rips-förändring	-2,2	0,0	-2,4
Total effekt, mdkr	-1,2	7,9	5,2
Procent av skatter o bidrag	-0,3	1,8	1,1

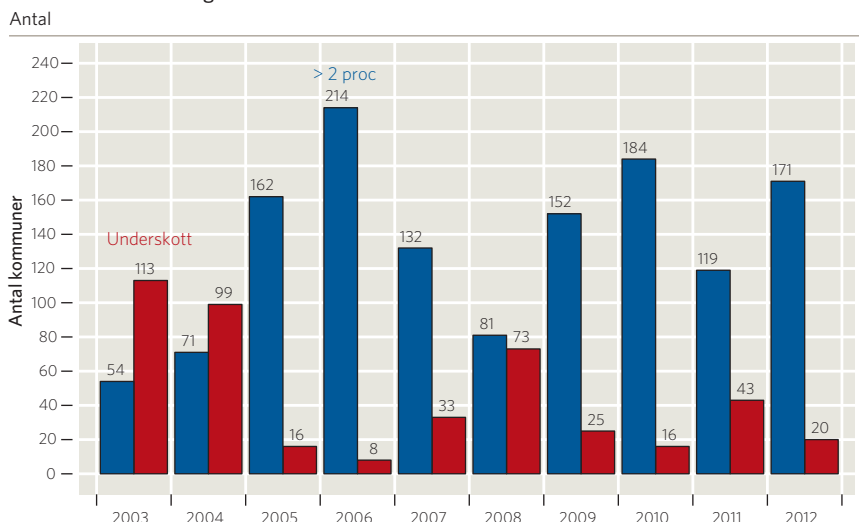
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

procent av skatter och statsbidrag, vilket överstiger tumregeln för god ekonomisk hushållning för kommunerna sammantaget.

Kommunernas resultat var kraftigt positivt som en följd av återbetalningar från AFA försäkring 2012 och kommer att vara så även 2013. **Att kommuner får tillskott sent under året och att de är av engångskaraktär begränsar möjligheterna att använda dem i löpande verksamhet.** De används istället till särskilda satsningar eller till att förstärka resultatet för att kunna amortera på lån eller förbättra likviditeten. Det är välkomna tillskott för att göra just sådana satsningar eller minska behovet av ökad upplåning. Men de kan också innebära pedagogiska svårigheter för förtroendevalda eller verksamhetsföreträdare när det finns ett underliggande resursproblem i kommunen som kräver besparingar. Att genomföra nödvändiga besparingar i verksamheten eller förankra behovet av skattehöjningar för att kunna finansiera en politiskt beslutad ambitionsnivå eller förändrade behov från demografiska förändringar, allt detta försvåras om resultatet inte på ett rättvisande sätt speglar den ekonomiska verkligheten.

Trots det tillfälliga tillskottet redovisade 20 kommuner underskott för 2012.

Diagram 10 • Antal kommuner med underskott samt med resultat som motsvarar 2 procent av skatter och statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

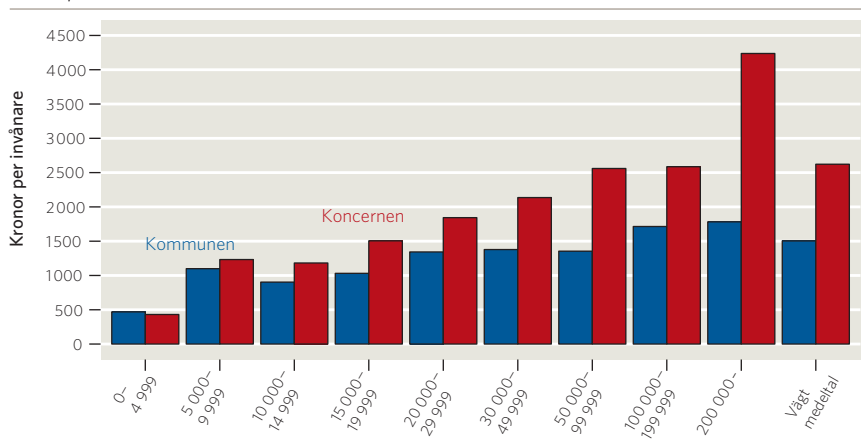
Det var få kommuner som redovisade underskott 2012 tack vare tillskotten från AFA Försäkring. Mer än hälften av kommunerna redovisade ett resultat som motsvarade 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Nästan alla kommuner har delar av sin verksamhet i bolagsform, till exempel bostadsförsörjning, lokalförsörjning, energibolag eller företag med verksamhet inom renhållning, vatten och avlopp. Det fanns nära 1 700 kommunägda företag 2011.

Kommunkoncernernas storlek och omfattning skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. Stora kommuner har i regel flera bolag i större koncerner. Re-

sultatens skiljer sig också väsentligt åt mellan kommunerna. Inkluderar man resultaten från de kommunala bolagen förbättras resultaten generellt sett. I genomsnitt var koncernresultatet bättre än kommunens resultat i alla kommuner utom de allra minsta, där bolagen istället bidrog negativt. Koncerner i kommuner med många invånare redovisade högre resultat 2012 i kronor per invånare.

Diagram 11 • Resultat i kommun och koncern år 2012 per befolkningsintervall  
Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunerna har i olika omfattning valt att bedriva viss verksamhet i bolagsform. Det kan handla om bostäder, lokaler, energibolag med mera. Generellt sett bidrar bolagen positivt till resultaten med undantag från de allra minsta kommunerna.

## Genomsnittlig ökning av kostnaderna 2012

Under 2012 ökade kommunernas kostnader i fasta priser med 1 procent för egentlig verksamhet, exklusive bistånd. Det är i samma takt som den genomsnittliga kostnadsökningen under de senaste tio åren. Kostnaderna för gymnasieskolan minskade tack vare färre antal elever, medan kostnaderna för barnomsorg, grundskola och omsorg om funktionshindrade ökade mer än prisutvecklingen.

Tabell 14 • Andel av totala kostnader för egentlig verksamhet samt utveckling av verksamhetens kostnader i fasta priser

Procent

	Andel av totala kostnader 2012, %	Volymförändring 2011-2012	Volym i snitt 2003-2012
Infrastruktur o skydd	7,7	1,9	1,4
Kultur- o fritidsverksamhet	5,2	2,0	0,7
Förskola, pedagogisk omsorg	12,6	3,0	3,4
Skolbarnsomsorg	2,8	0,1	0,3
Grundskola, inkl. förskoleklass, grundsärskola	19,0	1,1	-0,6
Gymnasieskola, inkl. gymnasiesärskola	8,5	-2,9	1,6
Vuxen- o övrig utbildning	1,6	-2,0	-3,2
Äldreomsorg	20,6	0,6	0,2
Funktionshindrade	12,2	1,5	2,8
Individ- o familjeomsorg	4,8	1,4	1,4
Övrigt*	5,0	2,0	2,4
<b>S:a eg. verksamhet, exkl. bistånd</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

\*Politisk verksamhet, flyktingmottagning, arbetsmarknadsåtgärder med mera.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnadsutvecklingen i fasta priser 2012 var enligt genomsnittet för den senaste tioårsperioden. De största ökningarna finns inom förskola och pedagogisk omsorg, infrastruktur och skydd samt kultur och fritidsverksamhet. Kostnadsökningarna uppgår de senaste tio åren till i genomsnitt 1 procent per år, varav ungefär hälften är en följd av demografiska behov och hälften övriga kostnadsökningar.

## Befolkningsförändringar och kostnadsökningar

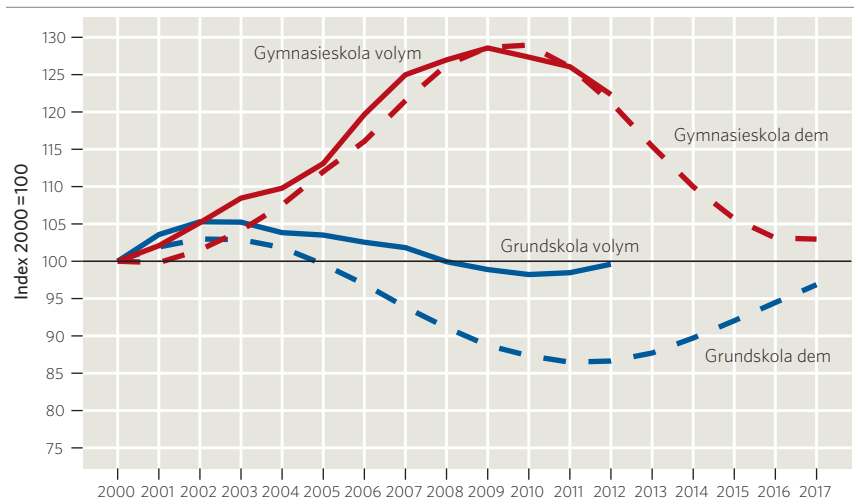
Kommunernas verksamheter påverkas i olika stor grad av befolkningsförändringar. Till exempel ökar eller minskar skolverksamheternas kostnader med förändrade elevkullar i aktuella åldersgrupper. Det finns också verksamheter där kostnaderna inte har följt utvecklingen av målgruppens storlek; det gäller bland annat äldreomsorgen. Att studera hur utvecklingen har sett ut historiskt kan ge en fingervisning om framtiden. Till en sådan analys bör också läggas annan information, som till exempel arbetssätt, andra typer av behovsförändringar eller ambitionsnivå. Tillsammans kan det ge bilden av hur kostnaderna kan komma att se ut framöver.

### *Kraftigt ökade elevkullar i grundskolan men minskade behov i gymnasieskolan*

Kostnaderna för grundskolan har under 2000-talet minskat varje år till följd av minskade elevkullar. Nu ökar elevkullarna kraftigt, vilket kommer att kräva mer resurser, inte minst med tanke på att grundskolan utgör nära en femtedel av kommunernas totala kostnader. Från att grundskolans kostnader minskade i fasta priser med i genomsnitt 1 procent per år under åren 2002 till 2010 började volymen öka 2011 och 2012 ökade den med drygt 1 procent.

Till skillnad från utvecklingen i grundskolan har antalet invånare i gymnasieåldrarna ökat kraftigt. I genomsnitt ökade kostnaderna inom gymnasieskolan med 3 procent per år utöver pris- och löneökningar. Det har ställt stora krav på kommunerna att anpassa resurserna efter elevkullarna.

Diagram 12 • Kostnadsutveckling och demografiska förändringar inom skolan  
Index 2000=100



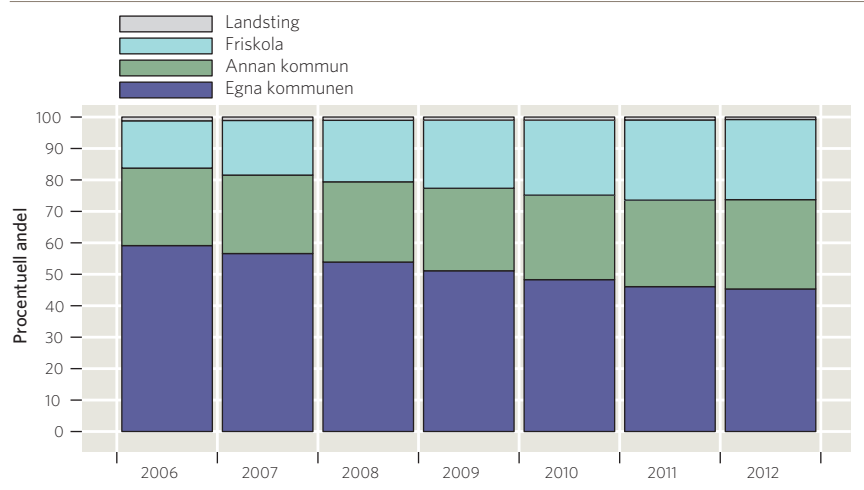
Kostnadsutvecklingen för gymnasieskolan har följt behovsökningen under 2000-talet. Sambandet är inte lika tydligt inom grundskolan där behoven har minskat mer än kostnaderna. Under åren framöver krävs anpassning av gymnasieskolans kostnader för att klara ökade behov inom grundskolan.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Valfrihet och ökad etablering av fristående skolor har sannolikt underlättat för kommunerna att klara de kraftigt ökade demografiska behoven inom gymnasieskolan. Utvecklingen av andelen elever i annan regi än i kommunens egen gymnasieskola visar att toppen av elevpuckeln klarades till viss del med hjälp av andra utförare. Andelen elever i fristående skolor ökade från 15 procent år 2006 till 25 procent år 2011. Denna ökning stannade dock av 2012 och låg kvar på 25 procent.

Diagram 13 • Andel elever per huvudman i gymnasieskolan

Andel procent



Källa: Skolverket.

Andel gymnasieelever i kommunens egen regi har minskat från nära 60 procent till 45 procent under de senaste sex åren. Eleverna har i större utsträckning valt andra kommuners gymnasieskolor, men i första hand har fristående skolor ökat sin andel, från 15 procent 2006 till 25 procent 2012.

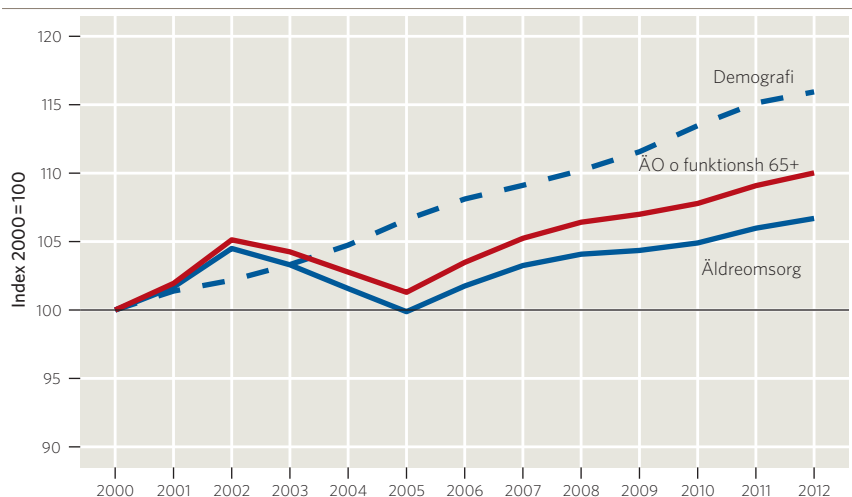
Det blir nu en utmaning för såväl de fristående skolorna som kommunernas egna gymnasieskolor att anpassa verksamheten till färre elever. Kostnaderna för gymnasieskolan minskade i fasta priser både 2011 och 2012. Däremot ökade kostnaderna per elev, vilket hänger ihop med svårigheten att minska kostnaderna i samma takt som antalet elever minskar. Ett resultat av elevminskningen är ökad nedläggning av gymnasieskolor. **Kommunerna har skyldighet att ha beredskap för att ta emot elever från skolor som läggs ner under pågående läsår.** Detta är en utmaning då utförare kan ha lagt upp undervisningen på ett annat sätt eller har en speciell profilinriktning.

#### ***Kostnaderna för äldreomsorg redovisas numera delvis inom andra områden***

En stor del av kommunernas resurser går till vård och omsorg om äldre. Av de totala bruttokostnaderna går 102 miljarder kronor, eller drygt 20 procent, till äldreomsorg. Våra beräkningar visar att kostnaderna för äldreomsorgen sedan år 2000 har ökat i lägre takt än vad som följer av demografiska behov och ökade priser och löner. Kostnaderna för äldreomsorg mätt i fasta priser har ökat med 7 procent sedan år 2000 medan de demografiska behoven har ökat med 16 procent. En förklaring till att kostnaderna inte ökat mer är att andelen äldre med hemtjänst har ökat medan andelen i särskilt boende har minskat.

En annan förklaring till att kostnadsökningen inte är större för äldreomsorgen är att allt fler personer över 65 år har insatser enligt LSS och personlig assistans enligt SFB (socialförsäkringsbalken), som *delfinansieras* av kommunerna och redovisas under omsorg om funktionshindrade. Rätten att behålla assistansersättning efter fyllda 65 år infördes 2001. Totalt sett uppgick kostnaderna för LSS och SFB för personer över 65 år till cirka 6,5 miljarder 2012 jämfört med cirka 1,5 miljarder 2001, inklusive de statliga kostnaderna. Om man tar hänsyn till kostnaderna för detta blir ökningen för äldreomsorgen 10 procent i fasta priser, istället för 7 procent, vilket också understiger de demografiska behoven.

Diagram 14 • Utveckling av kostnader och demografiska behov för äldreomsorg  
Index 2000=100



Kommunernas kostnader för äldreomsorg har inte ökat i takt med demografiska förändringar under 2000-talet. En orsak är att kostnaderna delvis redovisas inom området omsorg om funktionshindrade sedan rätten att behålla insatser för LSS och SFB när man fyller 65 år infördes år 2001.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Skattereducering för hushållsnära tjänster, så kallade RUT-avdrag, har också medfört en viss dämpning av kostnaderna för äldreomsorgen. Andelen av befolkningen med RUT-avdrag är hög för äldre personer. I gruppen 75+ uppgår andelen som utnyttjar RUT-tjänster till drygt 10 procent, vilket är dubbelt så mycket som i övriga åldersgrupper. Det belopp som äldre köper RUT-tjänster för är däremot lägre. Totalt uppgick RUT-avdragen för gruppen 65+ till 450 miljoner kronor år 2011, vilket är en ökning med 140 miljoner på ett år.

Mot bakgrund av den demografiska utvecklingen framöver är det intressant att beräkna hur mycket resurser som idag används i kommuner och landsting för personer över 65 år. För kommunernas del behöver kostnaderna som går till funktionshindrade läggas till gruppen 65+ för att skapa en mer rättvisande bild av resursåtgången för äldre. Inom hälso- och sjukvården går cirka 41 procent av kostnaderna till personer över 65 år. Landstingens och kommunernas bruttokostnader uppgick år 2012 till totalt 799 miljarder kronor. Av dessa uppgår hälso- och sjukvård och vård och omsorg för 65+ med våra antaganden och beräkningar till 205 miljarder, eller 26 procent.

Tabell 15 • Befolkningen 2012 och 2032 samt andelar och förändringen mellan åren  
Tusental personer respektive procent

	Utfall 2012	Prognos 2032	Ökning i %	Andel 2012, %	Andel 2032, %
0-19	2 176	2 511	15	23	23
20-64	5 551	5 811	5	58	54
65+	1 829	2 466	35	19	23
85+	254	433	70	3	4
<b>Total</b>	<b>9 557</b>	<b>10 788</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Utfall respektive befolkningsprognos 2013, SCB.

Redan idag står alltså de äldres sjukvård och omsorg för en fjärdedel av kostnaderna, trots att personer över 65 år som andel av befolkningen motsvarar en knapp femtedel. Den framtida anspänningen på verksamheter för de äldre kommer att bli stor. Både grupperna 65+ och 85+ förväntas öka kraftigt samtidigt som gruppen 20-64 år endast ökar måttligt och till och med minskar



som andel av befolkningen. Den kraftiga ökningen av de riktigt gamla dröjer dock till efter år 2020.

Sammanfattningsvis finns det goda skäl att planera och arbeta för hur äldre ska tas om hand i gränslandet mellan hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Mycket finns att vinna, både vad gäller de äldres välbefinnande och kommunernas respektive landstingens kostnader.

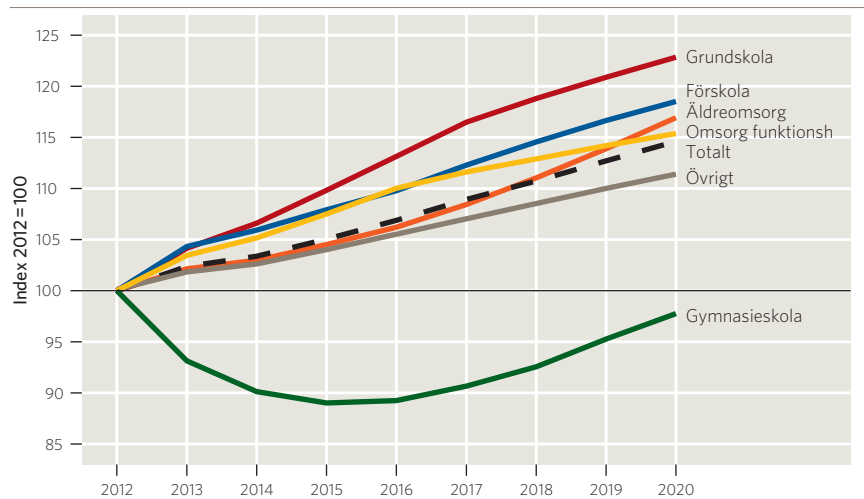
## Kommunernas ekonomi de närmaste åren

### Behoven ökar som följd av demografiska förändringar

För kommunerna sammantaget har demografiska förändringar i form av befolkningsökningar och förändrad befolkningssammansättning inneburit ökade resursbehov med ungefär ½ procent per år under de senaste tio åren. Under de närmaste åren ökar dessa behov dubbelt så snabbt.

Diagram 15 • Volymförändringar inom olika kommunala verksamheter

Index 2012 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Störst är behovsökningarna inom förskola och grundskola. De demografiska förändringarna kommer att ställa höga krav på anpassning av kommunernas verksamheter och god framförhållning i planeringen av de volymer som ska gälla för olika verksamheter. Att ha resursfördelningsmodeller i sin planering blir allt viktigare för att kunna styra resurserna efter behov men också för att bättre kunna följa upp kostnaderna i efterhand.

I detta avsnitt visar vi de konsekvenser som den samhällsekonomiska utvecklingen kan tänkas få på kommunernas ekonomi på några års sikt. För att göra en rimlig prognos för kostnadsvolymen behöver antaganden om storleken på statsbidrag och förändrade skattesatser göras. I tabell 30 i Appendix redovisas en beräkning av skatteunderlagskalkylens konsekvenser för att visa vad som händer om inga politiska beslut tas.

## Hur skuldsatta är kommunerna?

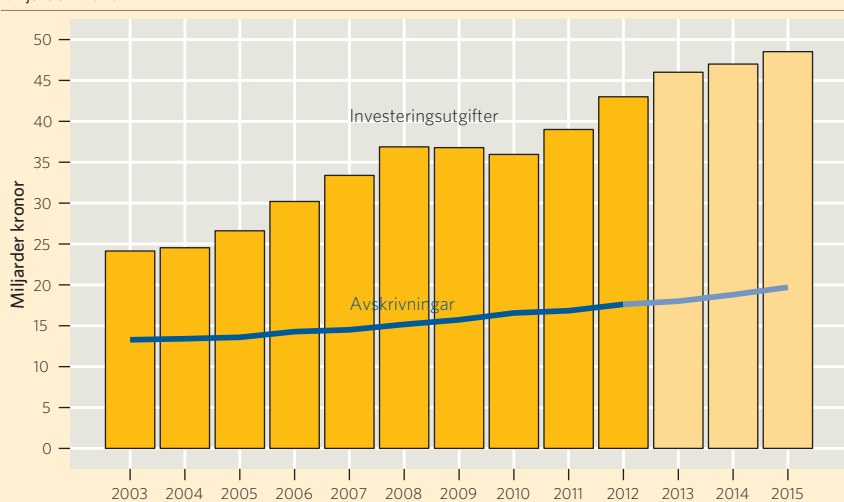
Kommunernas skulder har ökat under de senaste åren. En orsak till den ökande skuldsättningen är en högre investeringstakt i många av kommunerna, och även i de kommunala bolagen. I genomsnitt uppgick kommunernas långfristiga skulder till 18 700 kronor per invånare år 2012. Inklusiva de kommunägda bolagen uppgår de långfristiga skulderna till drygt 40 400 kronor per invånare. Ökningstakten i koncernernas skulder är inte lika hög som i kommunerna, men båda har ökat väsentligt sedan 2010.

Förutom skulder och eget kapital har kommunerna även tillgångar i sina balansräkningar, till exempel i form av mark, aktier i egna bolag, kommunala fastigheter som skolor och äldreboenden samt infrastruktur. Dessa tillgångar är ofta lågt värderade, medan försäljningsvärdena kan vara högre. År 2012 uppgick värdet på anläggningstillgångar exklusive finansiella tillgångar till 36 100 kronor per invånare i genomsnitt i kommunerna och till 92 900 inklusive de kommunala bolagen.

## Varför ökar kommunernas upplåning?

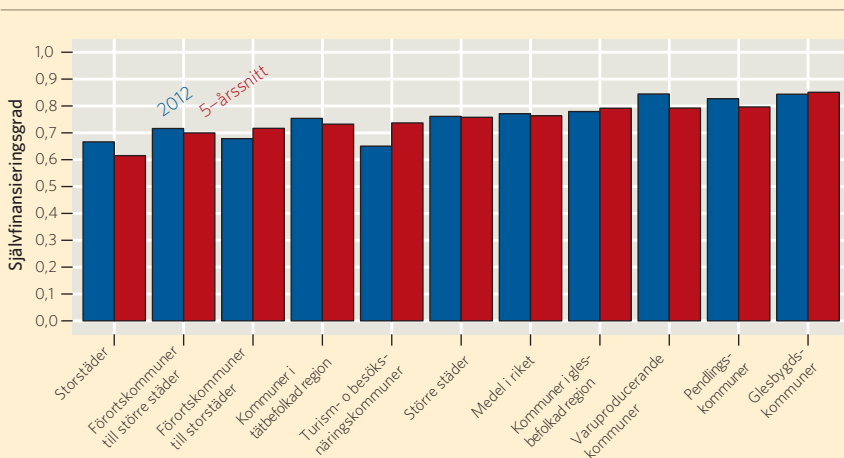
Kommunerna investerar i nuläget mer än vad som motsvaras av deras avskrivningar och resultat. Det beror till stor del på att en betydande del av lokaler och infrastruktur byggdes på 1960- och 1970-talen och det börjar bli dags att bygga nytt. Den kraftiga urbaniseringen ställer också krav på investeringar. De kommuner som växer behöver bygga nya skolor och infrastruktur till växande och nybyggda bostadsområden. Men även de kommuner som krymper kan behöva genomföra omstrukturering av verksamheter med investeringar som följd. Även demografiska förändringar ställer krav på utbyggnad av lokaler som till exempel äldreboenden. Det innebär att kommunerna, under en period av hög investeringstakt, nu antingen måste redovisa ett högt resultat, sälja tillgångar eller låna medel.

Diagram 16 • Investeringsutgifter och avskrivningar  
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 17 • Självfinansiering av investeringar, år 2012 och genomsnitt 2008-2012  
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Investeringsbehoven i kommunerna är fortsatt höga. De allt högre investeringsutgifterna kommer att innebära att mer resurser behövs till avskrivningar och finansieringskostnader framöver.

Självfinansieringen beräknas som resultat efter extraordinära poster plus avskrivningar i förhållande till nettoinvesteringar. Det som även kan påverka kommunernas behov av upplåning är försäljning av tillgångar.

### Hur skuldsatta är kommunerna?, forts

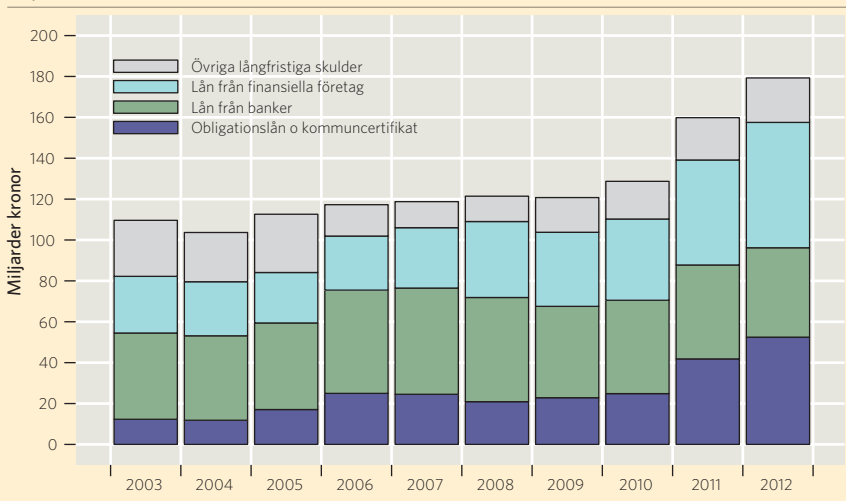
Att investera kräver likviditet när investeringen ska genomföras, utrymme i framtida budget för drift, underhåll, avskrivningar och eventuell finansieringskostnad som räntekostnader eller minskad avkastning på kapital. Kommunerna har haft en genomsnittlig självfinansiering av investeringar under de senaste fem åren på 76 procent. Per kommungrupp har storstäderna den lägsta självfinansieringen i genomsnitt på 62 procent för åren 2008–2012, den högsta självfinansieringsgraden har glesbygdskommunerna med 85 procent. Anledningen är främst storstädernas snabba investeringstakt.

Egna marknadsprogram istället för traditionell bankupplåning är en ny trend

För några år sedan var traditionella banklån det vanligaste sättet för kommunerna att öka sin upplåning. Under åren av finansiell oro i samband med finanskrisen minskade bankernas vilja att låna ut till kommunerna och det blev allt vanligare med lån i Kommuninvest, med solidarisk borgen. På senare tid har kommunerna allt mer finansierat sig via egna marknadsprogram och obligationslån.

Diagram 18 • Långfristiga skulder per finansieringslösning

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas långfristiga skulder har ökat kraftigt under de senaste åren. Traditionella lån i banker minskar medan lån från finansiella företag, främst Kommuninvest, och obligationslån samt kommuncertifikat ökar.

Den ökade andelen upplåning via egna marknadsprogram kan vara ett uttryck för ett mer fördelaktigt ränteläge relativt såväl banker som Kommuninvest, då nya regler i form av ökade kapitaltäckningskrav införs. För att klara en ökad kapitaltäckning måste banker och andra finansinstitut höja marginalerna på sin utlåning och det blir då mer intressant för kommunerna att finna alternativa finansieringslösningar, som att genomföra till exempel obligationslån eller använda kommuncertifikat.

Kommunernas skuldökning kan vara en indikator på hur hög självfinansiering av investeringar man har i nuläget. Medan ökningstakten i utlåningen till kommunägda företag har stannat av har kommunernas långfristiga skulder ökat kraftigt, med nära 40 procent under de senaste tre åren.

**Så här har vi räknat**

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet »Samhällsekonomin«. Utfallet för 2012 är enligt det slutliga bokslutet som SCB publicerade i juni. Åren 2013 och 2014 är en prognos medan beräkningarna för åren 2015–2017 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen och statsbidragen ökar i takt med den historiska trenden. När det gäller statsbidragens utveckling visar historien att ökade bidrag är sannolika. Denna gång medför dock en sådan uppräkningsatt statens sparmål inte uppfylls. Av den anledningen gör vi även en sidokalkyl för att redogöra för ett alternativ utan uppräknade statsbidrag – se faktarutan »Sidokalkyl för kommunerna där sparmålet uppnås«. Samma löneutveckling antas för anställda i kommunerna som för resten av arbetsmarknaden från och med 2013.

Vi har inte räknat med några engångsintäkter för år 2014. Om ytterligare återbetalningar görs av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring kommer resultatet att förbättras. Resultatet skulle bli knappt 4 miljarder bättre år 2014 om 2004 års inbetalda premier skulle återbetalas.

**Tabell 16 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi**

Procentuell förändring respektive procent

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)</i>	20,51	20,55	20,55	20,55	20,55	20,55
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	1,9*	3,9	3,0	4,6	5,3	4,9
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	-0,3*	1,7	0,6	1,9	2,1	1,4
Verksamhetens kostnader**, LP	3,3	3,7	3,4	4,4	5,0	5,6
Verksamhetens kostnader**, FP	1,0	1,4	1,0	1,7	1,9	2,0
Implicit prisindex (PKV)	2,3	2,2	2,4	2,7	3,1	3,5

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

\*Inklusive skatteväxling 2012 för kollektivtrafik och hemsjukvård; motsvarar 0,7 procentenhet i utvecklingen av intäkter.

\*\*Kostnader för egentlig verksamhet exklusive bistånd.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

**Vår prognos för åren 2013 och 2014**

För innevarande år och nästa år gör vi en prognos över kostnadernas utveckling med utgångspunkt från vår skatteunderlagsprognos. Kostnadsutvecklingen bedöms med hjälp av insamlat material från kommunerna i form av budgetdokument, delårsbokslut och enkätsvar. Därtill har vi tagit hänsyn till övriga förutsättningar som angivits i regeringens budgetproposition för 2014 (prop. 2013/14:1).

**Återbetalning från AFA gör att många undviker underskott**

I kommunernas delårsbokslut per april prognosticerade många kommuner underskott för år 2013. Av 243 kommuner angav 43 procent (105 stycken) ett beräknat underskott i år. I delårsprognosen ingick ökade kostnader på cirka 2 miljarder kronor till följd av förändrad diskonteringsränta för beräkning av pensioner. Men även i år räddas nu många kommuner från underskott eftersom det återigen sker en återbetalning av AFA-premier till kommunerna på nära 8 miljarder. Beslutet om återbetalning togs i september i år och innebär att betydligt färre kommuner än väntat kommer att redovisa underskott. I enkätsvaren anger endast ett fåtal kommuner att de kommer att höja skattesatsen 2014 och några gör bedömningen att det blir en sänkning. Sammantaget räknar vi med oförändrad skattesats 2014.

**Kommunerna tvingas spara nästa år för att klara ekonomin**

Kommunernas kostnader väntas öka i genomsnittlig takt i år. Enligt ekonominicheferna i kommunerna har flera verksamheter svårt att hålla sina budgetar; bland annat grund- och gymnasieskolan samt äldreomsorgen. Inför 2014 anger nära 60 procent av kommunerna att generella besparingar kommer att vara aktuella och ytterligare drygt 20 procent anger att budgeten kommer att innehålla riktade besparingar. Drygt hälften av dessa kommuner anger att avgifterna kommer att höjas främst inom affärsverksamheterna; vatten och avlopp samt renhållning men också inom äldreomsorg och fritidsverksamhet.

Vi räknar med att kostnaderna ökar med 1 procent nästa år, vilket är vad som krävs för att tillgodose demografiska förändringar. Den måttliga tillväxten i skatteunderlaget är en orsak till att kostnaderna inte kan öka mer än vad som följer av demografiska behov, trots att det är valår nästa år. Enligt kom-

munernas ekonomichefer är kostnaderna för socialtjänstens individ- och familjeomsorg, främst för institutionsplacerade barn och vuxna och kostnaderna för försörjningsstöd, de verksamheter som är svårast att prognostisera för 2014. Även funktionshinderomsorgen och volymerna inom hemtjänsten uppges vara svåra att prognostisera.

Tabell 17 • Utveckling av kommunernas kostnadsvolym  
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl		
	02-04	05-08	09-12	2013	2014	2015	2016	2017
Demografiska behov	0,4	0,5	0,5	0,8	1,0	1,1	1,3	1,4
Övrigt	0,3	1,1	0,6	0,6	0,0	0,6	0,6	0,6
<b>Total volymförändring</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>
Demografi + trend	1,0	1,1	1,1	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0

\*Prognos för kostnadsvolym utöver demografiska behov 2013 och 2014, för 2015–2017 antas kostnadsvolymen utöver demografi öka med historisk trend

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### Resultaten blir starka i år – men knappa marginaler inför 2014

Med återbetalningar från AFA Försäkring på nära 8 miljarder även i år väntas resultaten återigen bli starka för de allra flesta kommuner. Sammantaget räknar vi med ett resultat på 11,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,5 procent av skatter och bidrag. Utan återbetalningen från AFA Försäkring blir resultatet väsentligt lägre och många kommuner skulle då sannolikt redovisa underskott. Med kostnadsökningar som motsvarar ökade behov från demografiska förändringar räknar vi med ett resultat nästa år på sammanlagt 3,6 miljarder, vilket motsvarar 0,8 procent av skatter och bidrag. Senaste gången då resultatet motsvarade så låg andel av skatter och bidrag var år 2004. Då redovisade 99 kommuner underskott. Endast ett fåtal kommuner aviserar skattehöjningar inför nästa år. Och eftersom behoven som följer av demografiska förändringar ökar räknar vi med att kommunerna kommer att ha små marginaler i budgeten för 2014. Några kommuner uppger i vår enkät att de planerar att disponera medel från resultatutjämningsreserver, RUR.

Nästa år träder det nya utjämningsystemet i kraft och kommer att innebära stora förändringar för många kommuner. Osäkerheten bland kommunerna om hur förändringarna kommer att påverka intäkterna 2014 har varit stor. Oavsett om kommunerna får ett bättre eller sämre intäktutfall av införandet hade det varit att föredra att få besked tidigare för att ha rimliga planeringsförutsättningar inför 2014. Se faktarutan »Effekterna för kommunerna av ett nytt utjämningsystem« på sidan 36.

### Resultatutjämningsreserv (RUR)

Från och med den 1 januari 2013 finns det enligt kommunallagen en möjlighet att under vissa förutsättningar reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR) som sedan i en lågkonjunktur kan disponeras. I rapporten *RUR i praktiken*\* finns mer information om lagändringarna.

Enligt vår enkät kommer upp mot hundra kommuner att reservera medel avseende åren 2010–2012. Betydligt färre, runt 30, har bestämt sig för att reservera under 2013 och ännu färre under 2014. Många funderar fortfarande.

Knappt 20 kommuner har bestämt sig för att disponera medel från RUR under 2013, men osäkerheten är stor. I nuläget räknar endast ett fåtal med att disponera medel under 2014.

\*SKL 2013, [www.skl.se](http://www.skl.se). Klicka på Ämnen, Ekonomi, God ekonomisk hushållning.

### Effekterna för kommunerna av ett nytt utjämningsystem

Efter en nästan sex år lång och mödosam resa träder ett nytt utjämningsystem i kraft den 1 januari 2014. Förslaget som lämnades i budgetpropositionen överensstämmer i stort med utjämningskommitténs förslag (SOU 2011:39) förutom när det gäller inkomstutjämnningen. Här föreslår regeringen att avgiften sänks för de kommuner och det landsting som har en skattekraft som överstiger 115 procent av rikets skattekraft.

Avgifter och bidrag beräknas utifrån den normerade länsvisa skattesatsen som baseras på 2003 års genomsnittliga skattesats som justerats länsvis för uppdragsfördelningen mellan kommu-

ner och landsting i respektive län. Den länsvisa skattesatsen för bidragskommuner har reducerats med 5 procent (10 procent för landsting) till en kompensationsgrad på 95, medan den sedan tidigare reducerats med 15 procent för avgiftskommuner (samma för landsting).

Med regeringens förslag sänks kompensationsgraden från 85 procent till 60 procent i spannet mellan 115 och 125 procent av rikets medelskattekraft.

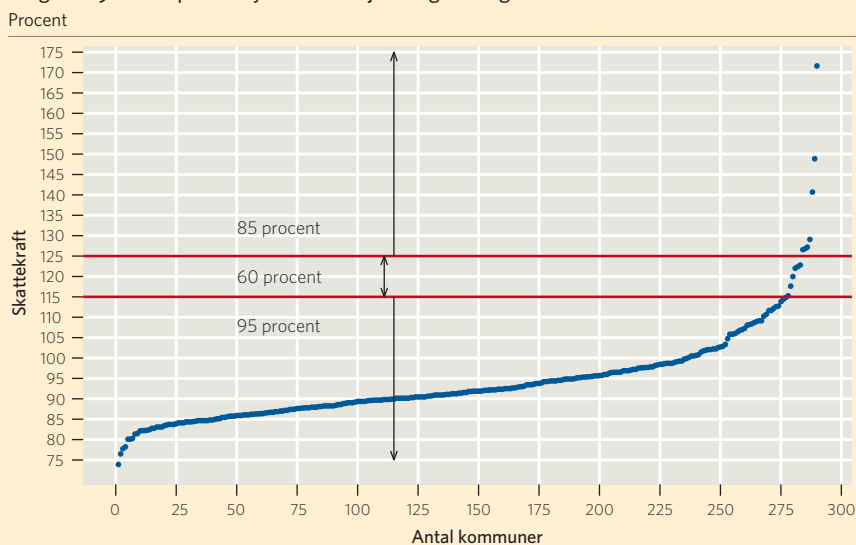
Denna förändring ger tretton kommuner en lägre avgift från 32 kronor per invånare upp till 1 019 per invånare för alla de kommu-

ner som har en egen skattekraft som överstiger 125 procent. De sänkta avgifterna medför en ökad nettokostnad för inkomstutjämnningen som leder till en negativ effekt på regleringsposten för alla kommuner med 104 kronor per invånare. För att ingen kommun ska förlora på förändringen införs en särskild kompensation inom strukturbidraget på upp till 104 kronor per invånare, som fullt ut kompenserar de kommuner som förlorar på förändringen. Statens kostnad för denna särskilda kompensation uppgår till 850 miljoner kronor.

Förslaget ger i sin helhet stora omfördelningseffekter. Kommuner som Ydre och Lekeberg förbättrar sitt utfall med en bra bit över 2 000 kronor per invånare, samtidigt som Uppvidinges utfall försämras med drygt 630 kronor per invånare 2014. Lommas utfall försämras på sikt då införandereglerna trappats av; drygt 1 300 kronor per invånare. På kommungruppsnivå ger dock sammantaget omfördelningen minskad skillnad i utdebitering med knappt 60 öre mellan glesbygdskommunerna med den högsta genomsnittliga skattesatsen och storstäderna med den lägsta.

De stora omfördelningseffekterna orsakas i första hand av förändringar i delmodellen för förskola och skolbarnsomsorg och i modellen för individ- och familjeomsorg. Den sänkta inkomstutjämningsavgiften minskar omfördelningen på kommungruppsnivå och det negativa utfallet nästan halveras för förortskommunerna till storstäder samt för storstäderna.

Diagram 19 • Principer för nya inkomstutjämningsförslaget



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 18 • Omfördelningseffekter av förändringar i utjämningsystemet

Kronor per invånare och skatteören

Kommungrupp	Effekt ny utjämnning 2014	Full effekt (exkl inf regler)	Effekt på utdebitering* utdebitering*	Utdebitering 2013	Justerad för utjämnningen
Förortskommuner t storstäderna	-3	-345	0,00	19,49	19,49
Turism- o besöksnäringkommuner	503	814	-0,28	21,61	21,33
Förortskommuner t större städer	434	656	-0,23	20,81	20,58
Pendlingskommuner	294	494	-0,16	21,34	21,18
Storstäder	-29	-526	0,06	19,20	19,26
Större städer	-6	-13	0,01	21,14	21,15
Kommuner i tätbefolkad region	307	626	-0,17	21,38	21,21
Varuproducerande kommuner	305	596	-0,17	21,59	21,42
Glesbygdskommuner	550	866	-0,33	22,71	22,38
Kommuner i glesbefolkad region	211	545	-0,11	22,08	21,96
<b>Min</b>	<b>-632</b>	<b>-2 297</b>		<b>19,20</b>	<b>19,26</b>
<b>Medel</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>-0,05</b>	<b>20,66</b>	<b>20,61</b>
<b>Max</b>	<b>2 509</b>	<b>2 869</b>		<b>22,71</b>	<b>22,38</b>
<b>Skillnad i utdebitering Glesbygdskommuner o Storstäder</b>				<b>3,52</b>	<b>3,13</b>

\*Omfördelningseffekt exklusive införanderegler omräknat till utdebitering.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

## Vår kalkyl för åren 2015–2017

För att göra en prognos för kostnadsvolym och resultat behöver vi göra antaganden om statsbidrag och skattesatser. I vår kalkyl för åren 2015–2017 antar vi, baserat på den historiska utvecklingen, att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en försiktigt skattad trend på 2 procent plus effekten av ökade löner och priser. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2017 tillfört ytterligare 12,5 miljarder kronor jämfört med 2014 års budgetproposition (generella och specialdestinerade statsbidrag på 10,4 respektive 2,1 miljarder). Den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna beräknas vara oförändrad.

### Intäkterna ökar med uppräknade statsbidrag

Tabell 19 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott  
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2013	2014	2015	2016	2017
Skatter o bidrag	456,3	469,9	491,5	517,5	543,0
varav uppräknade statsbidrag		3,2	6,7	10,4	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Under kalkylperioden beräknas intäkterna från statsbidrag öka realt med 2 procent. Det förutsätter nya beslut från riksdagen – historiska erfarenheter visar att ökade bidrag är sannolika. Utöver de generella statsbidragen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna, vilket år 2017 innebär att vi kalkylerar med ytterligare cirka 2,1 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

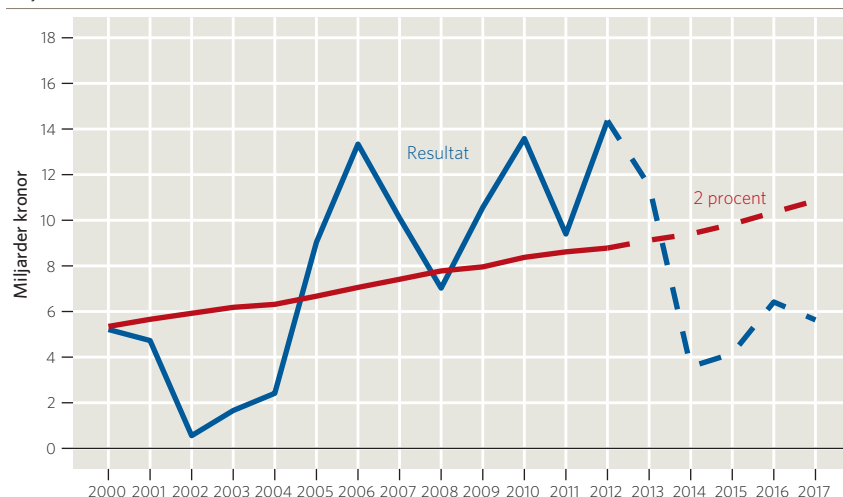
### Resultaten faller och når bara halvvägs till målet

De resursbehov som följer av demografiska förändringar ökar kraftigt framöver. Från att ha ökat med i genomsnitt 0,5 procent under 2000-talet beräknas ökningen uppgå till drygt 1 procent år 2016. Under den senaste tioårsperioden ökade kommunernas kostnader med 1 procent per år utöver pris- och löneökningar. Från 2015–2017 räknar vi med en genomsnittlig kostnadsökning på drygt 1,5 procent per år och uppräknade statsbidrag med 2 procent per år i fasta priser. Enligt kommunallagen ska kommunerna upprätthålla god ekonomisk hushållning, vilket i korthet innebär att det krävs positiva resultat. En tumregel har utvecklats att resultatet sammanlagt ska motsvara 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag över en konjunkturcykel.

Med tanke på det rådande ekonomiska läget räknar vi inte med att kommunerna når upp till tumregeln på 2 procent under den aktuella beräkningsperioden. I kalkylperioden 2015–2017 räknar vi med att kommunernas resultat i stället motsvarar 1 procent av skatter och bidrag (diagram 20 på sidan 38).

Ett slutresultat av vårt huvudscenario är att sparmålet för den offentliga sektorn inte nås år 2017. Vi gör därför även en alternativ kalkyl som presenteras i faktarutan »Sidokalkyl för kommunerna där sparmålet uppnås« på sidan 38.

Diagram 20 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar  
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

#### Sidokalkyl för kommunerna där sparmålet uppnås

Vår samhällsekonomiska kalkyl i huvudscenariot visar att regeringen inte uppnår sitt sparmål för den offentliga sektorn, motsvarande 1 procent av BNP, år 2017. Därför gör vi en **sidokalkyl** där vi utgår från att regering och riksdag håller fast vid sparmålet. Sparandet i offentlig sektor uppgår därmed till 1 procent av BNP år 2017, vilket är 38 miljarder mer än i huvudkalkylen. En av statens åtgärder för att uppnå det högre sparandet i sidokalkylen är att låta statsbidragen till kommuner och landsting förbli

nominellt oförändrade. Läs mer i faktarutan »Sidokalkyl med bibehållet sparmål« i kapitlet »Samhällsekonomi«.

Nominellt oförändrade statsbidrag innebär att **statsbidragen till kommunerna** blir drygt 12 miljarder lägre 2017 än i vår huvudkalkyl. Med en trendmässig kostnadsutveckling och ett mål om att resultatet ska motsvara 1 procent av skatter och statsbidrag, som i vårt huvudscenario, innebär det att skattesatsen behöver höjas med **43 öre** i kommunerna 2017 jämfört med 2013.



## Landstingens ekonomi

Det finns flera skäl som talar för att det kommer att bli svårt för landstingen att finansiera sina verksamheter framöver utan att höja skatten eller att resurser tillförs på annat sätt. Antalet invånare i vårdtunga åldrar ökar kraftigt. Nästan hela finansieringsansvaret för en expansiv kollektivtrafik ligger numera på landsting och regioner. Därtill är investeringsbehoven stora på många håll, både inom sjukvården och inom kollektivtrafiken.

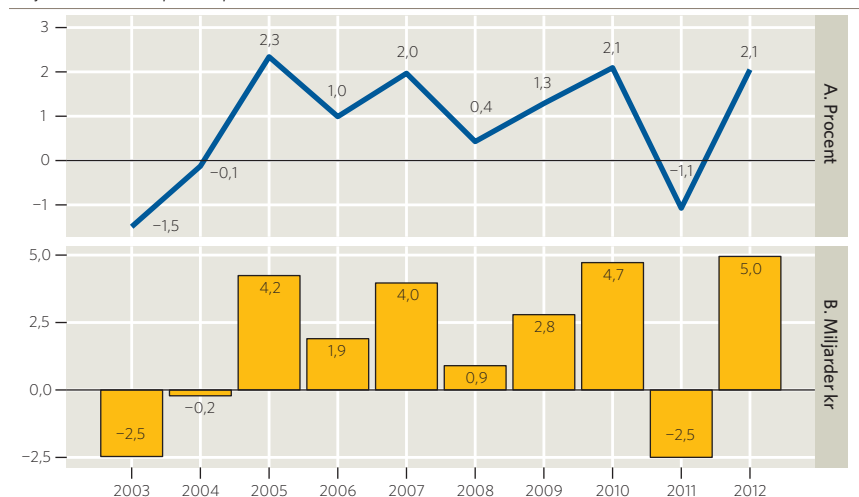
### Resultatet påverkas av tillfälliga poster

Landstingen har hittills kommit förhållandevis lindrigt undan finanskrisen och dess efterverkningar. Det reala skatteunderlaget har ökat i skaplig takt och statliga tillskott, i huvudsak av tillfällig karaktär, hjälpte till när det såg som mörkast ut. Dessutom har många landsting höjt skatten. På så sätt har det varit möjligt att både öka resurserna till verksamheterna och redovisa överskott. Men de senaste ovillkorade statliga tillskotten, som permanent höjde nivån på statsbidragen, kom 2010. Efter 2010 är det tillfälliga tillskott från AFA Försäkring som har bidragit till hyggliga resultat i sektorn (diagram 21 och tabell 20). Undantaget var år 2011, när alla landsting redovisade underskott till följd av att kalkylräntan för värdering av pensionsskulden sänktes, vilket påverkade resultatet negativt med knappt 6 miljarder kronor.

Det tog lång tid för landstingen att återhämta sig från 1990-talskrisen. Återbetalda AFA-premier på nära 3 miljarder kronor är den främsta orsaken till resultatet på 2 procent av skatter och bidrag 2012. Rensat för tillfälliga poster har landstingen sammanlagt redovisat plusresultat sedan 2005.

Diagram 21 • Landstingens resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 20 • Tillfälliga effekter av AFA och RIPS

Miljarder kronor, procent

	2011	2012	2013
AFA-återbetalningar	0	2,9	2,8
Kostnad för Rips-förändring	-5,7	0,0	-8,3
Total effekt, mdkr	-5,7	2,9	-5,5
Procent av skatter o bidrag	-2,5	1,2	-2,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Under senare år har resultatnivåerna till stor del påverkats av tillfälliga intäkter eller kostnader. Ofta har information om dessa kommit sent på året.

Under de senaste tio åren har landstingens resultat motsvarat 0,9 procent av skatter och bidrag. Det är därmed en bra bit kvar till tumregeln för god ekonomisk hushållning på 2 procent av skatter och bidrag. Och ännu längre till kommunernas resultat som under samma period legat på 2,4 procent av skatter och bidrag. Inget år har samtliga landsting klarat plusresultat (diagram 22). Inte heller har något landsting klarat överskott samtliga år, givet den så kallade blandmodellen.

Diagram 22 • Antal landsting med underskott samt med resultat som motsvarar minst 2 procent av skatter och statsbidrag

Antal



Källa: Statistiska centralbyrån.

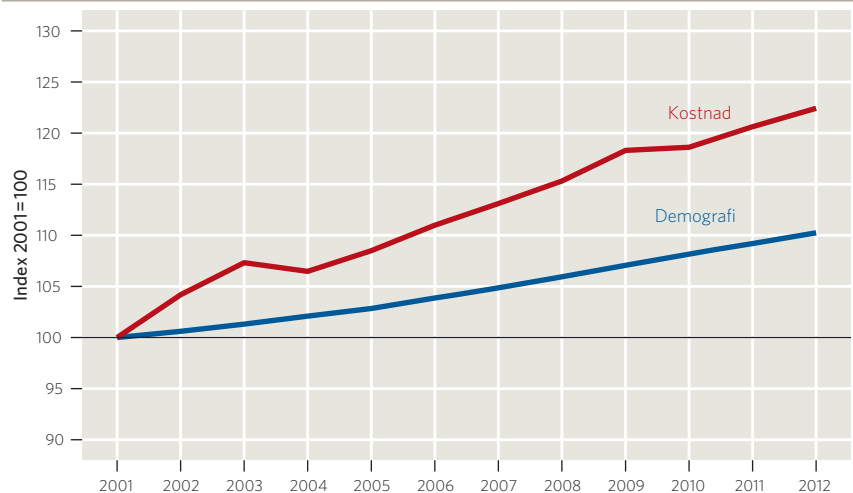
Varje år är det några landsting som inte klarar överskott, även när tillväxten i skatteunderlaget är stark. Det kan handla om behov som ökar snabbare än väntat, om svag kostnadskontroll eller om besparingar som inte fått genomslag.

## Svagare kostnadsutveckling inom hälso- och sjukvården efter finanskrisen – men hög i ett internationellt perspektiv

Som en följd av finanskrisen bromsade kostnadsutvecklingen kraftigt i hälso- och sjukvården år 2010. Därefter har vi sett fortsatta kostnadsökningar, om än på en lägre nivå än före krisen. År 2012 ökade kostnaderna med 1,5 procent (diagram 23).

Diagram 23 • Kostnadsutveckling och demografisk förändring inom landstingens hälso- och sjukvård

Index 2001=100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

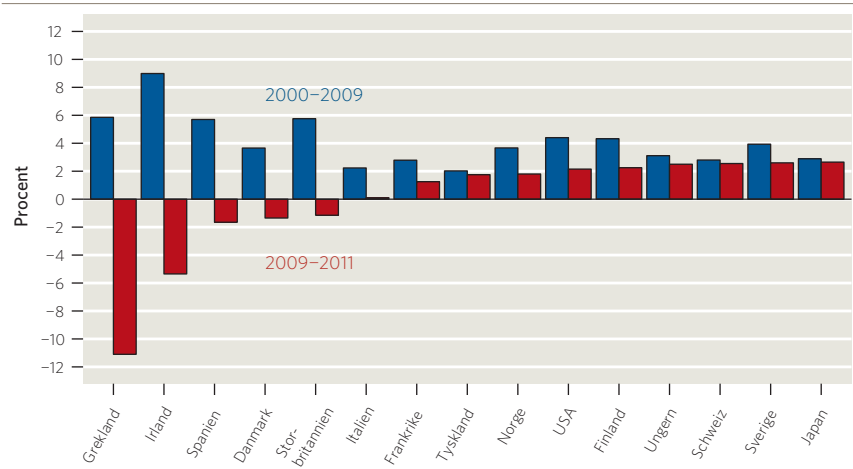
På lång sikt har hälso- och sjukvårdens kostnader i genomsnitt ökat med cirka 1 procent utöver demografiskt betingade resursbehov. Under de senaste åren har ökningstakten minskat med några tiondels procent, vilket sannolikt är en effekt av finanskrisen och det låga resursutnyttjandet i svensk ekonomi. Förra året ökade kostnaderna med 1,5 procent, vilket är 0,5 procent utöver demografiskt betingade resursbehov.

I flera andra europeiska länder är situationen radikalt annorlunda. Den statsfinansiella kris som följt i spåren av finanskrisen har tvingat fram stora besparingar. Sjukvården är i alla länder en så stor del av det offentliga åtagandet att det är omöjligt att undanhålla detta område från nedskärningar.

Nedskärningarna är mest påtagliga i de länder som drabbades hårdast av finanskrisen (diagram 24). Detta skall dock ses mot bakgrund av att dessa länder före finanskrisen hade en mycket snabb tillväxt av sjukvårdsutgifterna. I några länder, till exempel Grekland, handlade det om en tillväxt med lånade pengar.

Diagram 24 • Hälso- och sjukvårdsutgifter per capita

Genomsnittlig årlig förändring



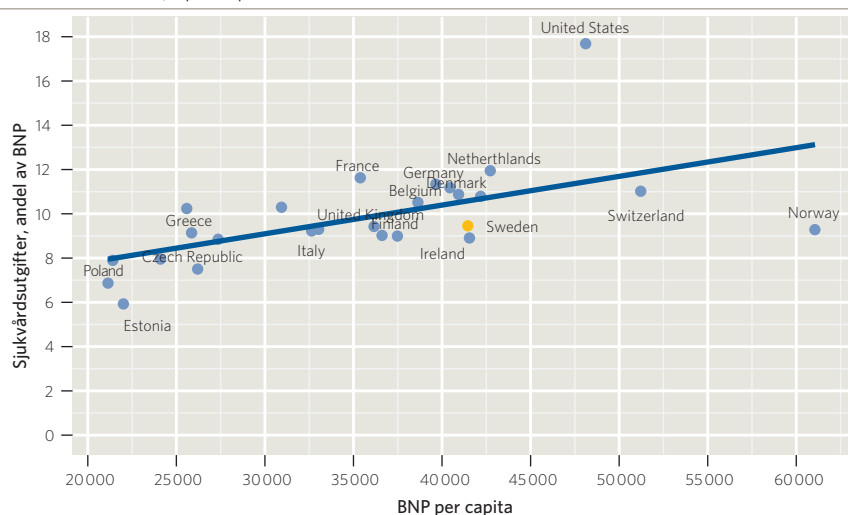
Källa: OECD.

Nedskärningarna har varit exceptionellt stora i Grekland under de senaste åren, det land som drabbades hårdast av finanskrisen. Detta skedde dock efter en snabb expansion åren före. I Sverige fortsätter sjukvårdsutgifterna att växa om än inte i samma takt som åren innan finanskrisen.

Sverige har de tolfte högsta **hälso- och sjukvårdsutgifterna** per capita i OECD, enligt den senaste jämförelsen. De svenska sjukvårdskostnaderna ligger således i mitten bland de rika länderna och har dessutom över tid ökat långsammare än genomsnittet. De senaste årens problem för många andra länder kommer dock att leda till att länderna närmar sig varandra.

Även mätt som andelen av den samlade ekonomin som används till sjukvård har Sverige haft en svagare utveckling än andra länder på senare år. Med en andel på 9½ procent av BNP ligger Sverige nu under genomsnittet för andra rika länder. Vid jämförelser mellan länder pekas ofta på det starka sambandet mellan BNP-nivå och utgifter för hälso- och sjukvård – ju rikare ett land är desto mer resurser sätts av till hälso- och sjukvård. Även **andelen av BNP** som går till hälso- och sjukvård samvarierar positivt med BNP, vilket framgår av diagram 25, även om sambandet inte är lika starkt som sambandet mellan utgifterna för hälso- och sjukvård och BNP-nivån. Som framgår av diagrammet har Sverige en BNP-andel för hälso- och sjukvården som ligger under vad som kan förväntas för en nation med vår BNP-nivå.

Diagram 25 • Ekonomisk tillväxt och satsningar på hälso- och sjukvård  
Procent och US dollar, löpande pris



Rika länder satsar mer pengar på hälso- och sjukvård jämfört med mindre rika länder. Därför lutar kurvan uppåt, det vill säga när BNP-nivån stiger i ett land så ökar utgifterna för hälso- och sjukvård mätt som andel av BNP.

Källa: OECD och Sveriges Kommuner och Landsting.

Eftersom de offentliga underskotten i Europa kvarstår kan vi förvänta fortsatt åtstramning av resurser i hälso- och sjukvården. Det är för tidigt att bedöma vilka effekter denna utveckling kommer att få. Det kan leda till att privat finansiering får större tyngd och tillgången till vård blir mer ojämnt fördelad. En annan konsekvens kan bli att forskning och utveckling får större fokus på innovationer som medför lägre kostnader, vilket på sikt kan komma även Sverige till del.

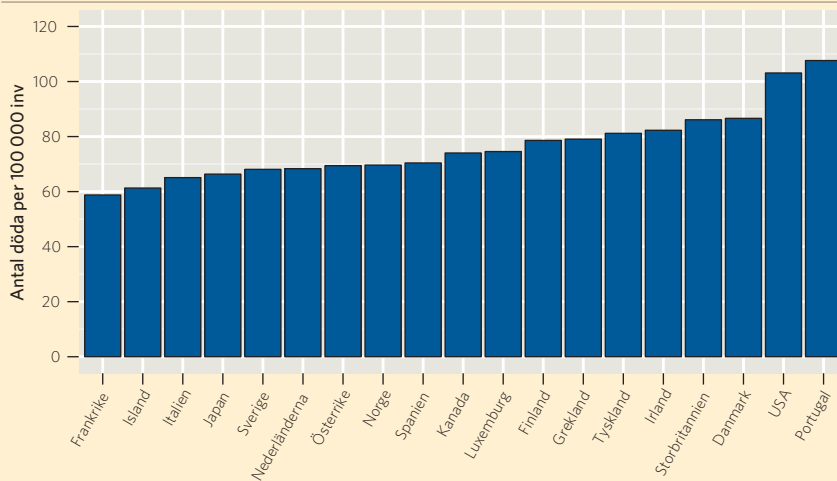
### Vårdens resultat i en internationell jämförelse

För att jämföra hur väl den svenska sjukvården står sig i förhållande till andra länder är naturligtvis kostnaderna ingen lämplig indikator. Internationella jämförelser av världens resultat är emellertid mycket svåra att göra. Det saknas jämförbara data, definitioner och avgränsningar kan skilja sig åt etc. De mått som används baseras ofta på dödlighet. Ett sådant mycket grovt mått är den så kallade **åtgärdbara dödligheten**, som anger dödsrisken i diagnoser och i åldersgrupper där hög dödlighet bedöms vara tecken på brister i sjukvården. Ett exempel är dödlighet i diabetes för per-

soner yngre än 50 år. Diagram 26 visar den åtgärdbara dödligheten enligt en av de olika mätningar som gjorts.

En **sammanfattande slutsats** är att vad gäller medicinska resultat hamnar svensk sjukvård bland de tio bästa länderna och för många indikatorer bland de fem bästa, medan kostnaderna ligger längre ned i rangordningen. Detta kan tolkas som en förhållandevis hög effektivitet, vi får mycket för pengarna. Det bör dock understrykas att det inte finns något enkelt samband mellan kostnadsnivå och resultat.

Diagram 26 • Åtgärdbar dödlighet, antal döda per 100 000 invånare ålderstandardiserat  
Antal



Källa: OECD och Nolte/McGee.

Sverige kommer här på femte plats. Även för andra indikatorer hamnar Sverige på ungefär samma position (tabell 21).

Tabell 21 • Medicinska nyckeltal, Sveriges position i världen och land med bästa resultat

Nyckeltal	Sveriges position	Nr. 1
Fem års överlevnad i bröstcancer	6	Frankrike
Fem års överlevnad i kolonrektalcancer	7	Island
Fem års överlevnad i cervixcancer	3	Norge
Dödlighet inom 30 dagar vid sjukhusvårdad hjärtinfarkt	3	Danmark
Dödlighet inom 30 dagar vid sjukhusvårdad stroke	7	Danmark

Källa: OECD.

### Kollektivtrafiken fortsätter att växa

I jämförelse med de förhållandevis låga kostnadsökningarna för hälso- och sjukvård växer kostnaderna för kollektivtrafiken kraftigt, så även år 2012. Exempelvis ökade man utbudet kraftigt i Västra Götaland som en förberedelse för införandet av trängselskatt i Göteborg i januari 2013. I Kalmar län har man gjort satsningar på tågtrafiken och utökat busstrafiken. Bara under de senaste nio åren har kostnaderna i löpande priser i princip fördubblats. Det finns en medvetenhet om att kostnaderna inte kan öka i samma takt som tidigare. Men det finns

samtidigt en uttalad politisk vilja att kollektivtrafikens marknadsandel ska öka kraftigt.<sup>5</sup>

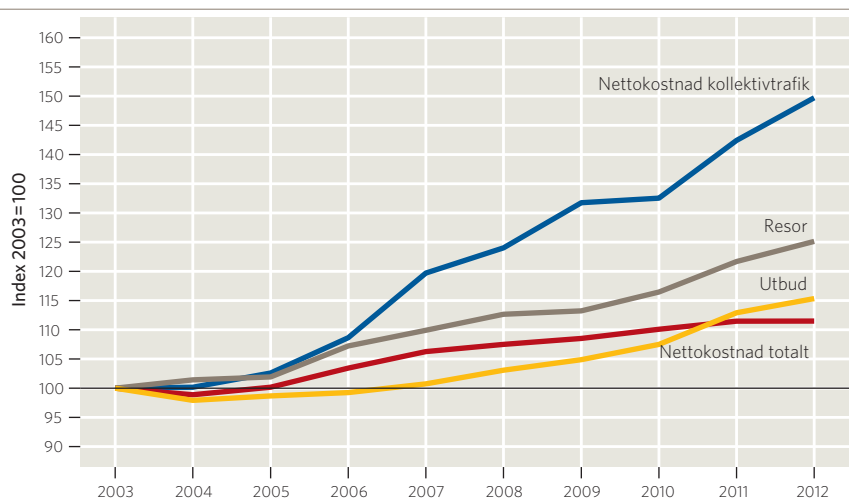
År 2012 trädde en ny kollektivtrafiklag i kraft med syfte att förbättra förutsättningarna för den politiska styrningen av kollektivtrafiken. Det ska enligt den nya lagen finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken och som upprättar ett trafikförsörjningsprogram med mål för den regionala kollektivtrafiken. Kollektivtrafikmyndighetens uppgifter ska utföras i förvaltningsform, inte i bolag. På så sätt ska det bli lättare att göra tydliga prioriteringar mellan olika verksamheter.

År 2012 skatteväxlade man för kollektivtrafiken i nio län och flyttade hela ansvaret till landstingen. I Stockholm och Skåne låg ansvaret redan hos landstingen. I övriga tio län delar landstinget och kommunerna fortfarande på ansvaret, utom på Gotland.

### ***Kollektivtrafikens kostnader ökade dubbelt så snabbt som antalet resor***

Under de senaste nio åren har kollektivtrafikens nettokostnader i löpande priser ökat dubbelt så snabbt som kostnaderna för samtliga verksamheter i kommunsektorn. Det betyder att dess kostnadsandel ökat. Här avses kommunernas och landstingens sammantagna nettokostnader för kollektivtrafik. Ökningen har varit så kraftig att kostnaderna idag motsvarar en utdebitering på 1,05 kronor, jämfört med en utdebitering på 71 öre år 2003.

Diagram 27 • Regionalt kollektivresande och kollektivtrafikutbud samt nettokostadsutveckling i fasta priser för kollektivtrafik och för kommunernas och landstingens totala verksamhet  
Index 2003 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och Trafikanalys.

Antalet resor med kollektivtrafik har ökat med cirka 25 procent sedan 2003. För att åstadkomma detta har utbudet av körd kollektivtrafik ökat med cirka 15 procent till en ökad nettokostnad med cirka 50 procent i fasta priser. Detta är betydligt mer än kostnaderna för samtliga verksamheter. År 2012 ökade nettokostnaderna för kollektivtrafik med cirka 10 procent i löpande priser.

Det går inte riktigt att fastställa vad det är som orsakat den snabba ökningen av kostnaderna. Utbudet, mätt som antal kilometer körd kollektivtrafik, har bara ökat med cirka 15 procent. Det innebär att det framförallt är kostnaden per körd kilometer som har ökat väldigt snabbt, med 6,5 procent i genomsnitt, samtidigt som löner och priserna, diesel etc endast ökat med cirka 3,5 procent. Se vidare diagram 27.

5. Kollektivtrafikbranschen har enats om en gemensam vision att kollektivtrafikens marknadsandel på sikt ska fördubblas. Ett »mål på vägen« är att antalet kollektivtrafikresor ska vara dubbelt så många år 2020 som de var år 2006.

Som vi nämnde i inledningen finns ett uttalat mål om att kollektivtrafikens marknadsandel ska öka. Förutom att öka utbudet av kollektivtrafik gör man det också mer attraktivt att åka kollektivt. Tåg kortar restiden och anses av många vara bekvämt. Det är det trafikslag som ökat mest procentuellt sett. Men tågtrafiken är också det trafikslag som är dyrast att bygga ut. Detta är en viktig förklaring till varför kostnaden per körd kilometer ökat. Det pris trafikanterna betalar påverkar även kollektivtrafikens attraktivitet. Denna vetenskap har sannolikt bidragit till att biljettpriserna inte ökat i samma takt som kostnaderna och att nettokostnaderna ökat än snabbare.

#### ***Kostnadstakten för kollektivtrafiken beräknas avta***

Det finns en uttalad politisk vilja att fortsätta bygga ut kollektivtrafiken i landet. Givetvis kan detta ske olika snabbt men den avgörande frågan är ändå om det kan göras till en lägre kostnad än tidigare.

Det finns flera faktorer som kan underlätta en lägre kostnadsökningstakt framöver. Den nyligen genomförda kollektivtrafikreformen förbättrar förutsättningarna för politiskt styrning och kostnadskontroll. Det pågår också en diskussion om upphandlingsvillkoren, vilket är viktigt eftersom nästan all kollektivtrafik är upphandlad. Det saknas i många fall tillräckliga incitament för entreprenören att öka antalet resenärer och bromsa kostnaderna. En förändring är på gång men det tar sannolikt flera år innan beslut om ändrade upphandlingsvillkor kan avspeglas i kostnaderna. Upphandlingsprocessen är lång och avtalen löper på lång tid.

Vår bedömning är att kostnadsökningstakten kan bringas ner på några års sikt.

#### **Risk för högre grad av lånefinansiering framöver**

Landstingen har förhållandevis små tillgångar och låneskulder. Tillgångarna är i huvudsak knutna till verksamheterna sjukvård och trafik och utgörs av sjukhus, vårdcentraler, medicinteknisk utrustning, fordon med mera. År 2012 uppgick värdet på dessa materiella tillgångar till cirka 95 miljarder kronor. Låneskulden uppgick samma år till cirka 30 miljarder.<sup>6</sup> På skuldsidan i balansräkningen återfinns dessutom avsättningar för personalens pensioner värderade till 63 miljarder. Landstingen har även en stor pensionsskuld utanför balansräkningen (intjänade före 1998). När denna inkluderas överstiger skulderna tillgångarna i samtliga landsting. Läs mer om detta i faktarutan »Landstingens strategier för finansiering och upplåning«.

De närmaste åren planeras stora investeringar i många landsting och regioner. Det gäller både investeringar i sjukhus och inom trafiksektorn. Förskottering och medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt kan också medföra ökat behov av likviditet. Utbetalningarna för de gamla pensionsskulderna ökar dessutom fram till år 2020. Sammantaget pekar detta på ett ökat utflöde av likviditet och större svårigheter att öka de förvaltade pensionsportföljerna under kommande år. Risken är därför stor att utvecklingen går mot högre grad av lånefinansiering i sektorn, eller mot höjda skatter. Nästa år är det dock ett fåtal landsting som planerar upplåning.

6. Dessutom har landstingen långfristig reversskuld till LÖF på sammanlagt 6 miljarder kronor. På koncernnivå tillkommer cirka 11 miljarder som främst utgörs av leasingförpliktelser i Stockholms läns landstings bolag.

## Landstingens strategier för finansiering och upplåning

### Upplåning

Landstingen beslutar själva om sin upplåning. Men att ta upp lån i spekulativt syfte är varken förenligt med kravet på betryggande säkerhet eller den kommunala kompetensen enligt kommunallagen. Flertalet landsting har historiskt finansierat sin verksamhet och sina investeringar utan att ta upp lån. Tretton landsting har inga externa lån.\* Inför 2013 har vart fjärde landsting antagit finansiella mål om att investeringar ska egenfinansieras.\*\*

### Finansiella placeringar

Vid beräkningen av årets resultat motsvaras inte alla kostnadsposter av ett utflöde av likviditet. Exempel på sådana kostnadsposter är avskrivningar och ökning av pensionsavsättningen. Ett nollresultat ger därför som regel ett likviditetsöverskott som kan användas till investeringar i materiella eller finansiella tillgångar. Alla landsting, utom två, har finansiella placeringar av pensionsmedel för framtida utbetalningar. Stockholms läns landsting och Region Skåne har inga pensionsplaceringar; på fackspråk säger man att de har återlånat hela pensionsavsättningen. Dessa två landsting står också för den absoluta merparten av upplåningen. Det finns några landsting som både har placeringar och lån: Uppsala, Värmland, Västmanland och Dalarna. Av dessa landsting planerar Dalarna att amortera av sin låneskuld på kort tid, medan de övriga vid behov planerar att öka sin upplåning under de kommande åren.

Under de senaste fem åren har den finansiella portföljen med pensionsmedelstillsättningar ökat betydligt i värde, från knappt 20 miljarder till drygt 30 miljarder år 2012. Ökningen förklaras både av nya placeringar och att pensionsportföljerna givit förhållandevis god avkastning.

### Strategiska beslut

Hur planerade investeringar ska finansieras och om en pensionsmedelsportfölj ska

byggas upp är strategiska beslut för varje landsting. Vad kan landstingen göra när det inte finns tillräckligt med likvida medel för att finansiera investeringarna: ta upp nya lån eller sälja av finansiella tillgångar avsedda för pensionsändamål? Här är två exempel:

**Landstinget i Östergötland** som har de största placeringstillgångarna väljer att minska de finansiella placeringarna för att finansiera materiella investeringar. I Östergötlands finanspolicy sägs att: pensionsmedlen är inte reserverade till att enbart användas till pensioner. Vid behov och efter ekonomisk bedömning kan medlen omsättas till andra tillgångar, till exempel anläggningstillgångar. Det är inte god ekonomisk hushållning att ta upp lån när det finns likvida medel att tillgå. Landstinget har ett eget strategiskt mål som innebär positivt eget kapital på sikt och årliga positiva resultat för att täcka in framtida pensionsutbetalningar och investeringar.

**Landstinget i Värmland** väljer istället att behålla sina pensionsplaceringar och fortsätter sätta av medel till förvaltning när utrymme ges, samtidigt som de tar upp lån för investeringar. Landstinget särskiljer pensionskulden från låneskulden för fastighetsinvesteringar, eftersom de har olika löptider. Att spara pensionsmedel är ett sätt att inte lämna ett ofinansierat åtagande till nästa generation enligt landstinget. Låneskulden för fastighetsinvesteringar betalas av minst i takt med avskrivningarna.

*\*Exklusive en skuld till Patientförsäkringen LÖF.*

*\*\*Ett sätt att mäta graden av egenfinansiering av investeringar är att relatera investeringar till summan av avskrivningar och resultat. Om dessa summor är lika stora är egenfinansieringen 100 procent.*



## Landstingens ekonomi de närmaste åren

Tabell 22 • Nyckeltal för landstingens ekonomi  
Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Medelskattesats, nivå i skattekrönor	11,07	11,17*	11,23	11,32	11,38	11,48
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	2,4**	4,4**	3,1	4,9	5,6	5,5
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	0,7**	2,7**	1,0	3,1	2,7	2,5
Verksamhetens kostnader, LP	3,9**	4,0**	4,1	4,2	5,3	5,4
Verksamhetens kostnader, FP	2,1**	2,4**	1,9	2,5	2,4	2,4
LPIK	1,5	1,6	2,1	1,6	2,7	2,9

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

\*Inklusive skatteväxling 2013 för hemsjukvård, -4 öre på skattesatsen.

\*\*Rensat för effekten av skatteväxling 2012 och 2013.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### Vår prognos för åren 2013 och 2014

Åtta landsting höjde skatten 2013 med motsvarande 14 öre på medelutdebiteringen, vilket är den största höjningen sedan 2004. Det finns flera skäl till höjningen. Många landsting har inte lyckats anpassa kostnaderna till den underliggande intäktsutvecklingen. Dessutom uteblev tillskott i form av ovillkorade statsbidrag medan skatteunderlaget bedömdes utvecklas relativt måttligt. Härutöver planeras och genomförs på många håll omfattande investeringar.

Landstingen budgeterade sammantaget med ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag 2013. Det finns ett utrymme att öka kostnader med cirka 4 procent (rensat för effekten av skatteväxlingen för hemsjukvården 2013). Det låga resursutnyttjandet i ekonomin leder till att löner och priser utvecklas relativt långsamt, vilket ger en volymökning ungefär i takt med demografi och långsiktig trend.

**Detta innebär dock inte att landstingen kan pausa arbetet med effektiviseringar eller avstå från påfrestande prioriteringar.** Även landsting med betryggande ekonomiska marginaler måste ständigt se över sina verksamheter och effektivisera. Uppförsbacken är förstås ännu större för de landsting som saknar ekonomiska marginaler.

I vissa landsting har man lagt ut breda sparbetning medan andra riktar sina sparbetning mot specifika verksamheter. Det kan handla om att se över inköps- och materialförsörjningsprocessen eller att genomföra tuffa effektiviseringskrav inom administration och serviceverksamhet. Ett annat område där landstingen har skärpt arbetet är läkemedelsområdet. Landstingen fortsätter nu sina insatser med att effektivisera läkemedelsanvändningen ytterligare bland annat genom att samordna upphandlingar. Läs mer om detta i faktarutan »Landstingens styrning mot effektivare läkemedelshandling« på sidan 51.

På samma sätt som tidigare år tillkommer stora tillfälliga poster som snabbt förändrar bilden av landstingens ekonomi. I april 2013 beslutades att den så kallade Rips-räntan som används vid beräkning av pensionsskulden skulle sänkas, vilket belastar landstingens resultat- och balansräkningar med

### Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet »Samhällsekonomin«. Det finns inte några förslag på nya tillskott i form av ovillkorade statsbidrag i *Budgetpropositionen för 2014* (prop. 2013/14:1). Åren 2015–2017 antas de generella statsbidragen öka i takt med den trendmässiga utvecklingen. Detta kräver nya beslut av riksdagen och historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika. Enligt vår kalkyl för de offentliga finanserna medför dock denna uppräknings av statsbidragen att statens sparmål inte kommer att kunna uppfyllas. Av den anledningen gör vi också en **sidokalkyl** för att redogöra för ett alternativ utan uppräknade statsbidrag – se faktarutan »Sidokalkyl för landstingen där sparmålet uppnås« på sidan 52.

Det finns ännu ingen överenskommelse för läkemedelsförmånen för åren fram till 2017 varför statsbidraget för läkemedel antas öka i takt med kostnaderna för läkemedel.

För åren 2013 och 2014 har vi gjort en prognos för hur vi tror kostnadsutvecklingen kommer att gestalta sig. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för resten av arbetsmarknaden. Beräkningarna för åren 2015–2017 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen ökar i takt med demografi och en historiskt skattad trend.

Vi har inte räknat med några engångsintäkter för år 2014. Om ytterligare återbetalningar görs av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring kommer resultatet att förbättras. Resultatet skulle bli drygt 1 miljard bättre år 2014 om 2004 års inbetalda premier skulle återbetalas.

I samband med sitt andra tertialbokslut gör landstingen prognoser över årets resultat. Dessa prognoser visar att nästan samtliga landsting räknar med underskott 2013.

### Läkemedel 2013 och framöver

Någon överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och staten om läkemedelsbidragets storlek och inriktning kommer inte att tecknas för år 2013. Ambitionen är att komma överens om ett avtal för 2014.

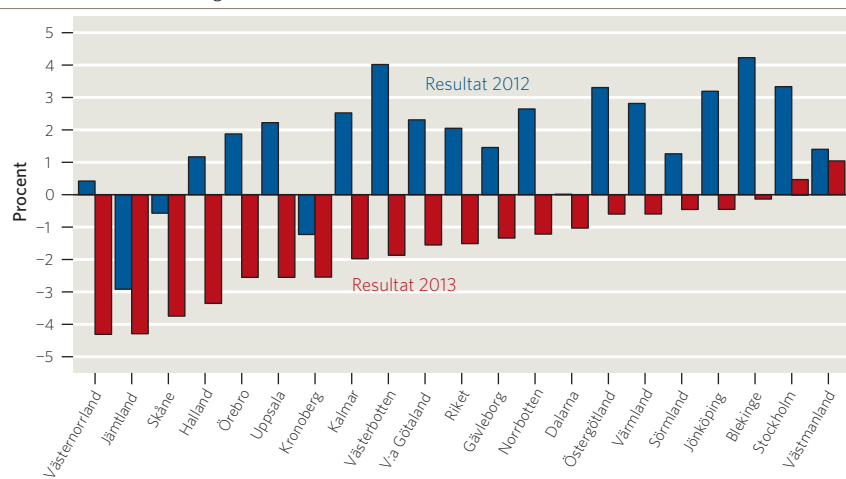
Kostnaderna för läkemedelsförmånerna fortsatte att sjunka första kvartalet i år. Från april månad ser vi emellertid att kostnadsminskningen har avtagit, dock inte lika starkt som vi beräknat. Vår analys visar att utvecklingen bland annat beror på större fortlöpande effekter av framförallt 2012 års patentutgångar. Detta innebär att vi i år räknar med en minskning av kostnaderna för läkemedelsförmånerna med 3,0 procent. För 2014 väntar vi att kostnaderna minskar med 0,2 procent.

Vi antar att den överenskommelse som staten har tecknat med Läkemedelsindustriföreningen, om en sänkning av priserna på förmånsläkemedel godkända 1998 eller tidigare, kommer att realiseras i enlighet med de prissänkningar som har presenterats. För åren 2015–2017 kalkylerar vi med att kostnaderna ökar med omkring 1 procent per år för läkemedelsförmånerna. I våra beräkningar antar vi under hela perioden 2013–2017 att läkemedelsbidraget utvecklas i takt med kostnaderna.

För rekvisitionsläkemedlen räknar vi med öknings på omkring 6,5 procent 2013 och 2014. Därefter räknar vi med att kostnadsökningen för rekvisitionsläkemedel kommer att stabiliseras på en årlig ökning på cirka 7 procent.

Diagram 28 • Landstingens resultat 2012 och 2013

Procent av skatter och bidrag



Anm.: Samtliga landsting redovisar enligt blandmodellen men Stockholm och Västra Götaland enligt koncernen. Östergötland, Jönköping och Region Skåne redovisar enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten enligt tertialbokslutet uppgick 2013 till 3,7, 4,0 respektive -7,9 procent av skatter och bidrag räknat på detta sätt.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

drygt 8 miljarder kronor, givet den så kallade blandmodellen. Sänkningen innebär ingen belastning på likvida medel. I september beslutades om ytterligare återbetalningar av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring. Denna gång gällde det inbetalda premier för åren 2005 och 2006 på totalt knappt 3 miljarder.

**Vår bedömning är att dessa tillfälliga poster får relativt begränsad effekt på de resurser som verksamheterna disponerar.** Däremot vänder landstingens resultat från förväntade plus 1 procent av skatter och bidrag till nästan 1 procent minus. Nästan alla landsting kan därmed komma att redovisa minusresultat 2013 (diagram 28). Den så kallade Rips-räntesänkningen belastar emellertid inte balanskravsresultatet. I vår enkät till landstingen anger bara några få att de kommer att reservera medel i en resultatutjämningsreserv.

År 2014 förväntas skatteunderlaget utvecklas svagare än 2013. Vanligtvis innebär valår statliga satsningar och tillskott, men inte 2014. Staten tillför knappt några nya pengar alls, och med hänsyn tagen till stigande löner och priser samt en snabb befolkningstillväxt urholkas värdet av statsbidragen. Trots det kan vi förutsätta att det finns förtroendevalda ute i några landsting som tog ett glädjeskutt när *Budgetpropositionen för 2014* presenterades; andra tog sig för pannan. Regeringens förslag på reviderat utjämningsystem införs nästa år. Preliminära beräkningar indikerar betydande förändringar för enskilda landsting. Läs mer i faktarutan »Stora förändringar för landstingen med ny utjämnings« på sidan 49. Ett problem i sammanhanget är att **informationen kommer mycket sent**. Många landsting har redan i juni beslutat om sin budget.

Sammantaget innebär detta att det ekonomiska läget är ansträngt för många landsting. Det gäller även de landsting som vinner på revideringarna i utjämningsystemet. Nästan samtliga landsting räknar med att det blir nödvändigt med någon form av besparing nästa år. Drygt hälften räknar med generella besparingar medan 3 av 4 landsting räknar med riktade besparingar. Det är gans-

### Stora förändringar för landstingen med ny utjämning

Den nya utjämningen ger betydande omfördelningseffekter. Effekterna orsakas i första hand av förändringar i delmodellen för hälso- och sjukvård till följd av att utjämningen för vårdtunga grupper slopas från 2014.

Nästa år får Gotland och Gävleborg de största positiva effekterna medan Kalmar och Norrbotten drabbas hårdast. Västerbotten

och Jönköping är de som får störst negativ effekt när införandebidraget trappats av och effekterna av förändringarna fasats in fullt ut. För Västerbotten kommer effekten från år 2020 att motsvara ett tapp på knappt 1 500 kronor per invånare, vilket motsvarar en höjd utdebitering på nästan 80 öre.

Tabell 23 • Omfördelningseffekter av förändringar i utjämningsystemet

Kronor per invånare och skatteören

Landsting	Effekt ny utjämning 2014	Full effekt (exkl inf regler)	Effekt på utdebitering*	Utdebitering 2013	Justerad för utjämningen
Stockholms	165	260	-0,11	12,10	11,99
Uppsala	-178	- 83	0,04	11,16	11,20
Södermanlands	60	155	-0,08	10,77	10,69
Östergötlands	431	526	-0,28	10,92	10,64
Jönköpings	-232	-730	0,39	10,66	11,05
Kronobergs	21	116	-0,06	10,65	10,59
Kalmar	-470	-375	0,21	10,87	11,08
Gotlands kommun	631	726	-0,42	11,03	10,61
Blekinge	253	348	-0,19	11,19	11,00
Skåne	16	111	-0,06	10,39	10,33
Hallands	-359	-557	0,28	10,42	10,70
Västra Götalands	-132	-101	0,05	11,13	11,18
Värmlands	- 62	33	-0,02	11,20	11,18
Örebro	- 22	73	-0,04	11,02	10,98
Västmanlands	131	226	-0,12	10,88	10,76
Dalarnas	-136	-41	0,02	11,16	11,18
Gävleborgs	482	577	-0,31	11,51	11,20
Västernorrlands	314	409	-0,21	10,99	10,78
Jämtlands	- 10	85	-0,05	10,85	10,80
Västerbottens	-208	-1 484	0,79	10,30	11,09
Norrbottens	-407	-956	0,48	10,18	10,66
<b>Min</b>	<b>-470</b>	<b>-1 484</b>	<b>-0,42</b>	<b>10,18</b>	<b>10,33</b>
<b>Medel</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>-0,01</b>	<b>11,17</b>	<b>11,17</b>
<b>Max</b>	<b>631</b>	<b>726</b>	<b>0,79</b>	<b>12,10</b>	<b>11,99</b>
<b>Max-Min</b>	<b>1 101</b>	<b>2 210</b>	<b>1,21</b>	<b>1,92</b>	<b>1,66</b>

\*Omfördelningseffekt exklusive införanderegler omräknat till utdebitering.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabellen visas effekten av förändringarna för 2014; dels inklusive införanderegler dels exklusive, vilket motsvarar den långsiktiga effekten. Även dagens utdebitering och den fulla effekten omräknad till utdebiteringen redovisas här. Gotland och Gävleborg får de största positiva effekterna med 631 respektive 482 kronor per invånare år 2014. Kalmar och Norrbotten drabbas hårdast av förändringarna 2014 medan Västerbotten och Jönköping är de som får störst negativ effekt när införandebidraget trappats av och effekterna av förändringarna fasats in fullt ut. För Västerbotten kommer effekten från 2020 att motsvara ett tapp på knappt 1 500 kronor per invånare, vilket motsvarar en höjd utdebitering på nästan 80 öre. Skulle den föreslagna utjämningsen, allt annat lika, ges fullt genomslag på utdebiteringen skulle skillnaden i skattesats mellan landsting med högst skatt, Stockholm, och det med lägst skatt, Skåne, minska motsvarande 24 öre.

ka många sjukhus som har underskott från tidigare år som behöver återställas. I möjligaste mån kommer detta att lösas genom effektiviseringar så att patienterna drabbas i så liten utsträckning som möjligt. Det finns ett ständigt tryck på att lyfta in nya behandlingar etc i hälso- och sjukvården som till viss del måste finansieras genom omprioriteringar och rationaliseringar. Stora demografiska behov talar ändå för att kostnaderna kommer att öka i flertalet landsting. Vi bedömer också att det kan vara svårt att genomföra betydande besparingar som drabbar medborgarna under ett valår.

Även 2014 får vi räkna med att skatten höjs. Det är ovanligt med höjda skatter ett valår men det är också ovanligt att nya statliga pengar uteblir. Det är svårt att i nuläget förutsäga vilka höjningar som kommer redan 2014 och vilka som väntar åren därefter, men en försiktig bedömning är att skatten höjs motsvarande 6 öre på medelutdebiteringen.

Med dessa förutsättningar kan vi därför vänta oss ett resultat på 0,7 procent av skatter och bidrag 2014. Detta är en resultatnivå som sannolikt innebär att flera landsting riskerar underskott. Det kan bli så att något eller några landsting disponerar pengar ur resultatutjämningsreserven för att undvika underskott enligt balanskravet.

### Vår kalkyl för åren 2015–2017

Landstingen ansvarar för betydande delar av det offentliga välfärdsuppdraget. Tillväxten i skatteunderlaget har inte ensamt räckt till för att finansiera en hälso- och sjukvård till allt fler och allt äldre invånare som dessutom ställer allt större krav på vården. Detta trots omfattande effektiviseringar och omprioriteringar. Det har heller inte räckt till för att finansiera en utbyggd kollektivtrafik. Därför har staten återkommande skjutit till mer statsbidrag och landstingen har själva utnyttjat möjligheten att höja skatten.

På lång sikt har hälso- och sjukvårdens kostnader ökat med cirka 1 procent utöver de demografiskt betingade resursbehoven. Ökningstakten har varit snabbare inom kollektivtrafiken. Fram till år 2017 ökar de demografiskt betingade resursbehoven kraftigt. I år ökar kostnaderna med drygt 2 procent. Nästa år räknar vi återigen med att kostnaderna ökar med knappt 2 procent. För kalkylperioden antas kostnaderna öka i takt med demografi och trend, 2,4 procent per år.

Tabell 24 • Utveckling av landstingens kostnadsvolym  
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	02-04	05-08	09-12	2013	2014	15-17
Demografiska behov	0,7	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3
Övrigt*	1,0	1,2	0,8*	1,2*	0,6	1,1
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8*</b>	<b>2,4*</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>
Demografi + trend	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,4

\*Rensat för effekten av skatteväxling 2012 och 2013.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För att göra en kalkyl för kostnadsvolymen behöver antaganden om statsbidragens utveckling och skattesats göras. I vår kalkyl för åren 2015–2017 antar vi, baserat på en historisk utveckling, att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en försiktigt skattad trend på 2 procent plus effekten av ökade löner och priser. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2017 har tillfört ytterligare drygt 5 miljarder kronor jämfört med *Budgetpropositionen för 2014*.

Åren 2015–2017 växer skatteunderlaget kraftigt och arbetsmarknaden når jämvikt i mitten av år 2016. Med dessa förutsättningar utgår vi från att landstingen fortsätter att utveckla och förbättra vården. Erfarenheten visar att detta ökar kostnaderna – trots ständiga effektiviseringar – åtminstone på några års sikt. Vi låter kostnaderna utvecklas i takt med befolkningsförändringarna och en historiskt skattad kostnadstrend, 1 procent utöver demografi sett över en konjunkturcykel. Eftersom det demografiska trycket är högt under perioden, 1,3 procent per år, leder detta antagande till en sammantagen kostnadsökning på drygt 2,3 procent för hälso- och sjukvården. De historiska kostnadsökningarna har varit ännu snabbare inom kollektivtrafiken som vi visat tidigare i detta kapitel. Det finns dock faktorer som talar för att kostnadstrenden kan vara på väg att brytas, vilket vi också antar i vår kalkyl. Sammantaget innebär det att vi räknar med att kostnaderna ökar med 2,4 procent om året (tabell 24).

### Landstingens styrning mot effektivare läkemedelsanvändning

Det är inte bara stora patentutgångar som har sänkt landstingens kostnader för läkemedel. Landstingen har själva gjort en rad insatser för effektivare läkemedelsanvändning. En tydlig trend de senaste åren är att arbetet sker i betydligt mer samordnade former och i strategisk anda. Många aktiviteter sker också inom ramen för den nationella läkemedelsstrategin, bland annat effektivisering av läkemedelsupphandlingar, ordnat införande och införande av den nationella ordinationsdatabasen NOD.

En viktig del i landstingens arbete för effektivare läkemedelsanvändning är att **förbättra följsamheten** till Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets subventionsbeslut. Dessa insatser tillsammans med andra **initiativ från landstingens läkemedelsfunktioner** är centrala för arbetet med att effektivisera läkemedelsförskrivningen.

En annan viktig förändring som skett är det **decentraliserade kostnadsansvaret** för läkemedel. Forskningen visar att läkemedelsbudgetar nära förskrivande läkare har effekt på läkemedelskostnaderna, främst genom minskade volymer. Läkare skriver ut mindre förpackningar och mediciner för kortare behandlingstider men förskriver även generiska preparat i större utsträckning. Flertalet landsting har sedan några år decentraliserat budgetansvaret i någon form. Till exempel decentraliserade Stockholms läns landsting kostnadsansvaret för läkemedel i öppenvården 2010, vilket sedan har vidgats till akutsjukhusen, psykiatrien och geriatriken.

En annan viktig metod för landstingen är att i större utsträckning använda sig av **upphandlingsinstrumentet**, antingen i kluster eller nationellt. Upphandlingarna omfattar läkemedel men även läkemedelsnära tjänster som distribution och transporter av läkemedel. Landstingen har till exempel nyligen upphandlat **dostjänsten**. Dostjänst för läkemedel används för patienter som inte själva kan klara sin läkemedelshantering och innebär att patienten får sina läkemedel ompaketerade i dospåsar. I Sverige har Apodoteket AB fram till i år varit den enda leverantören av dostjänsten. Efter omregleringen av apoteksmarknaden har andra aktörer tillkommit. Landstingen har nu, i kluster, **genomfört upphandlingar av dostjänsten** och vi ser att kostnaderna för dostjänst kommer att minska i takt med att de nya avtalen träder i kraft, framförallt från 2014. För de landsting där Apodoteket AB vunnit upphandlingen har tjänsten fungerat på samma sätt som tidigare, men nu till en betydligt lägre kostnad. De landsting som efter upphandlingen har bytt leverantör, till exempel Skåne och Västra Götalandsregionen, har emellertid haft inkörningsproblem med omställningskostnader som följd. Uppskattningsvis har landstingen sammanlagt minskat kostnaderna för dostjänsten med omkring 200–230 miljoner kronor i och med att flera leverantörer konkurrerat om att vinna upphandlingarna. Under hösten 2013 kommer det sista klustret av landsting att byta dosleverantör.

Sedan länge har landstingen använt sig av **upphandlingar av läkemedel på slutenvårdssidan**, det vill säga för rekvirerade läkemedel

som distribueras via landstingens läkemedelsförsörjning. Landstingens upphandlingar av rekvisitionsläkemedel innebär idag lägre priser som sänker totalkostnaden i storleksordningen 11–14 procent. I vilken utsträckning landstingen upphandlar slutenvårdsläkemedel varierar, vilket förklarar spannet mellan 11–14 procent. Landstingen har ett pågående samarbete i syfte att effektivisera läkemedelsupphandlingarna. Sedan 2012 pågår projektet ELIS – Effektivisering av Läkemedelsupphandling i Samverkan. Den landstingsgemensamma strategin som håller på att utarbetas kommer bland annat omfatta ett övergripande landstingsgemensamt förhållningssätt kring förhandlingar med läkemedelsföretagen samt öka och befästa tydligare priskonkurrens än idag. Allt för att använda läkemedelsresurserna på ett effektivare sätt. Hur stora effektiviseringsvinsterna kommer att bli på sikt är i dagsläget svårt att beräkna med exakthet. Vi har inte heller gjort några antaganden om detta i våra kalkyler. Läkemedels- och apoteksmarknadsutredningen (SOU 2012:75) konstaterade att om alla landsting skulle erhålla det pris som »bästa landsting« förhandlat fram, skulle besparingen öka med cirka 400 miljoner kronor.

Landstingen har i många år önskat att även få möjlighet att prisförhandla om **läkemedel på recept inom läkemedelsförmånerna**. När Läkemedels- och apoteksmarknadsutredningen (SOU 2012:75) började utreda landstingens möjligheter att upphandla även öppenvårdsläkemedel (och senare konstaterade i sitt betänkande att besparingspotentialen på området uppgår till mer än 600 miljoner kronor) bestämde sig några landsting att förhandla direkt med berörda företag redan innan det rättsliga läget var utrett. I dagsläget finns det fyra exempel på **prisförhandlingar av så kallade TNF-hämmare** (läkemedel mot reumatoid artrit och andra autoimmuna sjukdomar) och som idag används till ett värde av cirka 2 miljarder kronor och är den största kostnadsdrivaren. Stockholm, Västra Götalandsregionen, Region Skåne samt Kalmar och Jönköping har slutit så kallade återbäringsavtal med tillverkarna, vilket betyder att landstinget kan få tillbaka pengar beroende på hur läkemedlen används. Några avtal är dock ännu föremål för juridisk prövning.

En effektivare läkemedelsanvändning handlar inte enbart om att »hämta hem« besparingar utan om att tillförsäkra patienterna bra och jämlika läkemedelsbehandlingar i hela landet. **Geografiska skillnader i läkemedelsanvändningen får ofta stor uppmärksamhet och är dessutom sällan medicinskt motiverade**. I syfte att undvika sådana skillnader startade förbundet vid årsskiftet projektet OtIS – Ordnat Införande i Samverkan. Projektet har i uppdrag att lämna förslag till hur **en nationell införandeprocess av nya läkemedel** kan utformas, lämna förslag till hur tiden från att läkemedlets godkännande till faktisk användning i vården kan kortas samt att klargöra de olika aktörernas mandat och roller. Vad detta innebär för kostnaderna på kort och lång sikt är i dagsläget alltför tidigt att beräkna.

Våra beräkningar visar att detta endast kan ske till priset av fortsatt höjd skatt och försämrat resultat. Under åren 2015–2017 behöver medelskattesatsen öka med 25 öre bara för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. Yt-

Tabell 25 • Skatter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott  
Miljarder kronor

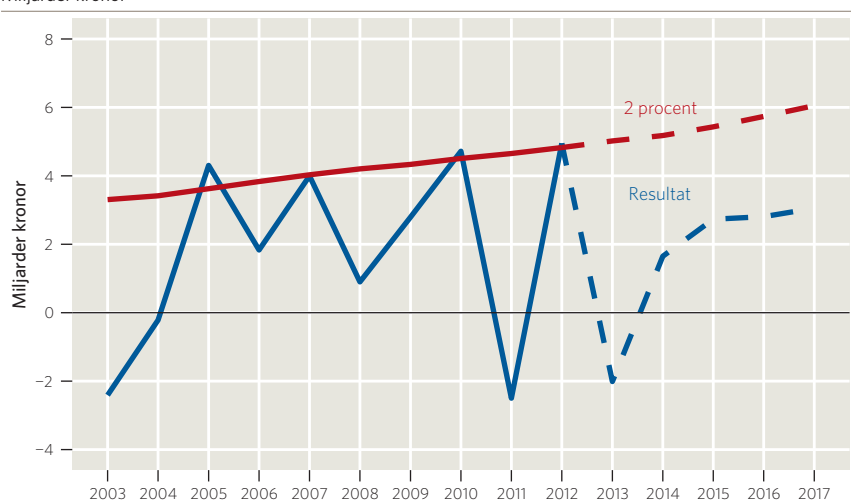
	Prognos		Kalkyl		
	2013	2014	2015	2016	2017
Skatter och bidrag totalt	251,0	258,9	271,6	286,8	302,6
varav uppräknade statsbidrag			1,2	2,7	4,4
varav höjd skatt		1,0	2,9	4,1	6,4

Anm.: Redovisningstekniskt förs läkemedelsbidraget till de generella statsbidragen. Överenskommelse saknas ännu varför bidraget antas utvecklas i takt med kostnaderna. I kalkylen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna, vilket år 2017 innebär ytterligare cirka 0,9 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

terligare skattehöjningar för att klara av målet på 2 procent framstår i detta läge inte som särskilt troliga. Se mer i Appendix »Kalkylantaganden för landsting 2015–2017«.

Diagram 29 • Landstingens resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar  
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Rensat för tillfälliga poster på 5,6 miljarder kronor i Rips-effekt 2011 respektive 8,3 miljarder i Rips-effekt 2013 har landstingen redovisat plusresultat sedan 2005. I år väntas ett positivt resultat på 3,5 miljarder, rensat för Rips-effekten och återbetalningen från AFA Försäkring. Fram till 2017 räknar vi med betydligt lägre resultatnivåer och inget av de bortre åren är landstingen i närheten av ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag.

Ett slutresultat av våra beräkningar är att sparmålet för den offentliga sektorn inte nås år 2017. Vi gör därför även en alternativ kalkyl som presenteras i faktarutan »Sidokalkyl för landstingen där sparmålet uppnås«.

#### Sidokalkyl för landstingen där sparmålet uppnås

Med våra antaganden i huvudscenariot uppnås inte sparmålet för den offentliga sektorn på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Därför gör vi en **sidokalkyl** där vi utgår från att regering och riksdag håller fast vid sparmålet. Sparandet i offentlig sektor uppgår därmed till 1 procent av BNP år 2017, vilket är 38 miljarder mer än i huvudkalkylen. En av statens åtgärder för att uppnå det högre sparandet i sidokalkylen är att låta statsbidragen till kommuner och landsting förbli nominellt oförändrade. Läs mer i faktarutan »Sidokalkyl där sparmålet uppnås« i kapitlet »Samhällsekonomin«.

Nominellt oförändrade statsbidrag innebär att **statsbidragen till landstingen** blir

drygt 5 miljarder lägre 2017 än i vår huvudkalkyl. För att finansiera sin verksamhet och uppnå ett sparande på 1 procent av skatter och bidrag skulle landstingen därmed behöva höja skatten mer än vad som är fallet i vår huvudkalkyl. I sidokalkylen antar vi också att hushållens grundavdrag förblir nominellt oförändrade fram till 2017, vilket ökar skatteunderlaget och därmed även skatteintäkterna något.

Detta innebär, sammantaget, att landstingens genomsnittliga utdebitering behöver öka med ytterligare 17 öre fram till år 2017 jämfört med vår huvudkalkyl. Det innebär en skattehöjning med 48 öre jämfört med dagens nivå.

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

### En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 26 • Nyckeltal för kommuner och landsting 2012–2017  
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Medelskattesats, %</b>	<b>31,60</b>	<b>31,73</b>	<b>31,79</b>	<b>31,88</b>	<b>31,94</b>	<b>32,04</b>
kommuner, inkl Gotland	20,59	20,62	20,62	20,62	20,62	20,62
landsting*, exkl Gotland	11,07	11,17	11,23	11,32	11,38	11,48
<b>Antal sysselsatta**, tusental</b>	<b>1 065</b>	<b>1 076</b>	<b>1 085</b>	<b>1 101</b>	<b>1 119</b>	<b>1 139</b>
Kommuner	804	812	819	831	845	861
Landsting	261	264	266	270	274	278
<b>Volymutveckling, %</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>
Kommuner	1,0	1,4	1,0	1,7	1,9	2,0
Landsting	2,1	2,4	1,9	2,5	2,4	2,4

Anm.: För medelskattesatsen bygger kalkylerna för kommunerna på en oförändrad utdebitering från och med år 2012. För landstingen ingår en höjning av utdebiteringen.

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

\*\*Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 27 • Sammantagen resultaträkning 2012–2017

Miljarder kronor

	Utfall 2012	Prognos		Kalkyl		
		2013	2014	2015	2016	2017
Verksamhetsintäkter*	166	171	169	176	185	195
Verksamhetskostnader	-803	-834	-868	-905	-950	-1 001
Avskrivningar	-26	-26	-27	-28	-30	-30
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-663</b>	<b>-689</b>	<b>-726</b>	<b>-757</b>	<b>-795</b>	<b>-837</b>
Skatteintäkter	561	585	602	631	668	703
Generella statsbidrag o utjämning	120	122	127	132	136	142
Finansnetto**	2	-8	2	1	0	0
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	2,9	1,4	0,7	0,9	1,2	1,0

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 11 miljarder både 2012 och 2013.

\*\*Engångseffekten av RIPS-räntesänkning 2013 ingår i finansnettot med -10 miljarder kronor.

Tabell 28 • Kommunernas resultaträkning 2012–2017

Miljarder kronor

	Utfall 2012	Prognos		Kalkyl		
		2013	2014	2015	2016	2017
Verksamhetsintäkter*	123	127	123	128	134	141
Verksamhetskostnader	-533	-554	-573	-597	-626	-660
Avskrivningar	-18	-18	-19	-20	-21	-21
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-428</b>	<b>-445</b>	<b>-469</b>	<b>-490</b>	<b>-513</b>	<b>-540</b>
Skatteintäkter	365	380	390	408	431	453
Generella statsbidrag o utjämning	74	76	80	83	87	91
Finansnetto**	3	1	2	2	2	2
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>14,4</b>	<b>11,5</b>	<b>3,6</b>	<b>4,2</b>	<b>6,4</b>	<b>5,6</b>
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	3,3	2,5	0,8	0,8	1,2	1,0

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 8 miljarder kronor både 2012 och 2013.

\*\*Engångseffekten av RIPS-räntesänkning 2013 ingår i finansnettot med -2 miljarder kronor.

Tabell 29 • Landstingens resultaträkning 2012–2017

Miljarder kronor

	Utfall 2012	Prognos		Kalkyl		
		2013	2014	2015	2016	2017
Verksamhetsintäkter*	44	46	48	50	53	55
Verksamhetskostnader	-271	-282	-296	-309	-325	-343
Avskrivningar	-8	-8	-8	-9	-9	-9
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-235</b>	<b>-244</b>	<b>-257</b>	<b>-268</b>	<b>-282</b>	<b>-297</b>
Skatteintäkter	196	205	212	223	237	251
Generella statsbidrag o utjämning	46	46	47	48	50	52
Finansnetto**	-1	-9	0	-1	-2	-3
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>5,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>3,1</b>
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	2,1	-0,8	0,6	1,0	1,0	1,0

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 2,9 miljarder kronor 2012 respektive 2,8 år 2013.

\*\*Engångseffekten av RIPS-räntesänkning 2013 ingår i finansnettot med -8,3 miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



### Kalkylantaganden för kommuner 2015–2017 – känslighetsanalys

För att balansera att kommunernas kostnader ökar enligt historisk trend krävs mer än ökning av skatteunderlaget. I vår kalkyl har vi räknat med ökning av statsbidragen. Tabell 30 redovisar resultaten av fyra kalkyler för att visa på omfattningen av problematiken för åren 2015–2017. Vår prognos för 2014 är utgångspunkt för beräkningarna.

Tabell 30 • Redovisning av hur olika antaganden påverkar olika variabler 2015–2017

År	1. Resultat i % av skatter o bidrag			2. Volym-utveckling,%			3. Statsbidragsökning, mdkr			4. Skattehöjning, öre		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Skattesats	Oförändrad			Oförändrad			Oförändrad			49	7	26
Statsbidrag	Oförändrad			Oförändrad			9,4	2,4	6,4	Oförändrad		
	(trend)			(trend)			(trend)			(trend)		
Volym	1,7	1,9	2,0	-0,4	1,5	0,9	1,7	1,9	2,0	1,7	1,9	2,0
Resultat, %	0,1	-0,3	-1,3	2 %			2 %			2 %		

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

**1. Vilket resultat blir det 2015–2017 med oförändrad skattesats, oförändrade statsbidrag och en trendmässig kostnadsvolym?**

Då resultatet 2014 redan är på en låg nivå motsvarar resultatet 2015 utan uppräknade statsbidrag eller höjd skatt och med en kostnadsvolym som motsvarar historisk utveckling endast 0,1 procent av skatter och bidrag 2015, det blir negativt 2016 motsvarande -0,3 procent och faller ytterligare 2017 till -1,3 procent.

**2. Vilken volymutveckling är förenlig med oförändrad skattesats, oförändrade statsbidrag och ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag?**

Med målet att resultatet ska motsvara 2 procent av skatter och bidrag och med oförändrad skattesats och nominellt oförändrade statsbidrag måste kostnaderna minska 2015 med -0,4 procent. 2016 klarar kommunerna en kostnadsutveckling nästan enligt trend medan 2017 måste kostnadsökningarna begränsas till 0,9.

**3. Hur mycket måste statsbidragen höjas för att kommunerna skall klara ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrad skattesats och en trendmässig kostnadsvolym?**

Med mål om ett resultat som motsvarar 2 procent krävs rejäla tillskott 2015 från en låg nivå på resultatet 2014, hela 9,4 miljarder behövs i uppräknade statsbidrag. Åren därefter behövs 2,4 miljarder respektive 6,4 miljarder, sammanlagt alltså drygt 18 miljarder kronor.

**4. Hur mycket måste skattesatsen höjas för att med oförändrade statsbidrag och en trendmässig utveckling av kostnadsvolym klara ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag.**

För att klara resultatmålet på 2 procent krävs skattehöjningar 2015 på 49 öre, därefter ytterligare 7 och 26 öre för åren 2016 och 2017. Sammantagna skattehöjningar skulle behövas med 82 öre i kommunerna.

### Kalkylantaganden för landsting 2015–2017 – känslighetsanalys

Enbart ett ökat skatteunderlag räcker inte till för att finansiera landstingens verksamheter. Utan anpassning uppstår betydande obalanser. I tabell 31 redovisas resultaten av fyra kalkyler för att visa på omfattningen av problematiken för åren 2015–2017. Vår prognos för 2014 är utgångspunkt för beräkningarna.

Tabell 31 • Redovisning av hur olika antaganden påverkar olika variabler 2015–2017

År	1. Resultat i % av skatter o bidrag			2. Volym-utveckling,%			3. Statsbidrags-ökning, mdkr			4. Skatthöjning, öre		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Skattesats	Oförändrad			Oförändrad			Oförändrad			29	14	17
Statsbidrag	Oförändrad			Oförändrad			5,7	3,1	4,1	Oförändrad		
Volym	Trend			Trend			Trend			Trend		
Resultat, %	2,5	2,4	2,4	0,3	1,5	1,2	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,4
	-0,1	-1,1	-2,3	2 %			2 %			2 %		

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

1. Vilket resultat blir det med oförändrade skatter och statsbidrag och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar i takt med trenden, 2,4 procent om året?

Redan år 2015 uppgår då resultatet till -0,1 procent av skatter och bidrag och år 2017 uppgår underskottet till 2,3 procent vilket motsvarar minus 6,7 miljarder kronor.

2. Vilken volymutveckling är förenlig med oförändrade skatter och statsbidrag och ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag?

År 2017 är volymen 4,5 procent lägre jämfört med vårt kalkylalternativ. Men både 2016 och 2017 räcker volymutrymmet till för att kompensera för de ökade behov som följer av befolkningsutvecklingen.

3. Hur mycket måste statsbidragen höjas för att landstingen ska klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrade skatter och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar?

Redan 2015 krävs ett tillskott på 5,7 miljarder kronor och totalt under kalkylperioden krävs nästan 13 miljarder kronor.

4. Hur mycket måste skatten höjas för att landstingen ska klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrade statsbidrag och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar?

Redan år 2015 behöver skatten höjas med 29 öre och år 2016 med totalt 60 öre.



# Ekonomirapporten. Oktober 2013

---

## 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 2017.

År 2013 väntas engångsintäkter från AFA Försäkring bidra till ett positivt för sektorn. Vi räknar med ett överskott på cirka 10 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,3 procent som andel av skatter och bidrag. Därefter ser det kärvare ut; de demografiska förändringarna och stora investeringsbehov medför ökade kostnader. För att nå ett resultat på 9 miljarder år 2017, vilket motsvarar 1 procent av skatter och bidrag, krävs att skatten höjs med 31 öre och att statsbidragen ökar med närmare 18 miljarder. För att nå sparmålet för den offentliga sektorn på 1 procent av BNP behöver skatten höjas med ytterligare 60 öre jämfört med 2013.

På sidan **Sektorn i siffror** på [www.skl.se](http://www.skl.se) finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter. Sidan samlar de diagram och tabeller som har brukat presenteras i *Ekonomirapportens* Appendix.

*Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2013* kan beställas från förbundets förlag, via telefon 08-452 75 50 eller via e-post [publikationer@sklfs.se](mailto:publikationer@sklfs.se). Priset är 100 kronor exklusive moms och porto.

Rapporten kan även hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: [www.skl.se](http://www.skl.se). Där finns även en engelsk version av sammanfattningen.

Beställ eller ladda ned på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 08-509 59 90.  
Pris 100 kr exkl. moms och porto.  
ISBN 978-91-7164-988-1  
ISSN 1653-0853